

Paris, le 9 mai 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-118

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de procédure pénale et son article 41-1 ;

Saisi par Madame X d'une réclamation relative au refus de renouvellement de son titre de séjour en qualité de conjointe de Français opposé par la préfecture de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Z saisie du litige, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Jacques TOUBON

Observations devant la cour administrative d'appel de Z en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Madame X relative à la décision des services de la préfecture de Y refusant de lui renouveler son titre de séjour en qualité de conjointe de Français au motif que la vie commune avec son conjoint est rompue.

1. Rappel des faits et de la procédure

Madame X, ressortissante ivoirienne, a rencontré en 2010 à Abidjan Monsieur X, de nationalité française, lorsque ce dernier était en vacances.

Le couple s'est marié le 6 avril 2013 à la mairie de BOUANA en Côte d'Ivoire et Madame X a obtenu un visa long séjour valant titre de séjour (VLS/TS) valable du 28 décembre 2013 au 28 décembre 2014. Munie de ce visa, elle est entrée sur le territoire français le 31 décembre 2013 pour s'y installer durablement.

Son titre de séjour a été renouvelé à deux reprises par les services de la préfecture de Y, jusqu'en 2016.

Le 28 septembre 2016, la réclamante a sollicité la délivrance d'une carte de résident sur le fondement de l'article L.314-9 3° du code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA) lequel prévoit la délivrance de plein droit d'un tel titre :

« à l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un ressortissant de nationalité française, à condition qu'il séjourne régulièrement en France, que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé depuis le mariage, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ».

Au mois de décembre 2016, elle a adressé un courrier à la préfecture de Y mentionnant qu'elle était victime de violences conjugales et que, craignant pour sa sécurité, elle avait quitté le domicile conjugal.

Par décision du 15 juin 2018, la demande de carte de résident de Madame X était rejetée et accompagnée d'une obligation de quitter le territoire français dans un délai de trente jours. Cette décision était ainsi motivée :

*« Considérant que dans le cadre de l'instruction de sa demande, il est apparu que la communauté de vie entre les époux avait cessé ;
Considérant par conséquent, que les conditions prévues pour la délivrance du titre de séjour de Madame X née W en qualité de conjointe de Français, sur le fondement de l'article L.314-9 3° du CESEDA ne sont pas réunies (...) ;
Considérant enfin que Madame X née W a déposé plainte contre son mari pour violences conjugales le 30 mars 2017 et que cette plainte a été classée par le Procureur de la république de A le 7 avril 2017 ».*

L'intéressée, par l'intermédiaire de son conseil, a déposé une requête devant le tribunal administratif de B afin de contester cette décision.

C'est dans ces conditions que Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits le 26 novembre 2018.

2. Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courrier du 18 décembre 2018, le Défenseur des droits a demandé au préfet de Y de réexaminer la situation de Madame X afin qu'un titre de séjour lui soit délivré conformément à l'article L.313-12 du CESEDA.

Aucune réponse n'a été apportée au Défenseur des droits.

Par courriel du 8 janvier 2019, les services du Défenseur des droits ont alors sollicité de la préfecture la communication de ses observations dans ce dossier ou, à tout le moins, le mémoire produit dans le cadre de la procédure contentieuse afin que le Défenseur des droits puisse prendre une décision dans ce dossier avant l'audience.

Entre-temps, le Défenseur des droits s'est vu communiquer par le conseil de la réclamante le mémoire du 18 décembre 2018 déposé par la préfecture de Y devant le tribunal administratif. Il ressortait de ce mémoire que le préfet ne souhaitait pas revenir sur le refus de séjour prononcé dès lors qu'il considérait « *qu'il n'était pas établi que la séparation des époux soit expressément liée aux violences conjugales commises par le mari* ».

Par décision n°2019-20 du 15 janvier 2019, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant le tribunal administratif de B.

Par courrier réceptionné le 18 janvier 2019, le préfet de Y a répondu au Défenseur des droits :

« qu'il avait pris en considération la rupture effective de la communauté de vie, et que cette rupture ne saurait être imputée qu'aux agissements de Madame W (...) la délivrance d'un titre de séjour en qualité de femme victime de violences intrafamiliales ne saurait prospérer en l'espèce en l'absence d'éléments probants ou d'une protection judiciaire initiée par le juge aux affaires familiales ».

Par jugement du 31 janvier 2019, le tribunal administratif de B a rejeté la requête de la réclamante aux motifs que :

« Il ressort des pièces du dossier que, si Mme W épouse X a porté plainte contre son époux le 30 mars 2017 pour des faits de violences conjugales, cette plainte a été classée sans suite par le procureur de la République. Par ailleurs, l'intéressée a entamé des démarches en vue du regroupement familial en faveur de ses deux enfants restés en Côte d'Ivoire, à une époque où elle allègue avoir été victime des violences conjugales pour lesquelles elle a finalement porté plainte. Elle ne démontre pas effectivement la réalité de ces violences, même si leur probabilité n'est pas à exclure. Dans ces conditions, le préfet a pu, sans commettre d'appréciation erronée des circonstances particulières de la situation de la requérante, estimer qu'elle n'entraîne pas dans le champ d'application du bénéfice des dispositions précitées de l'article L. 313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile »

Madame X a fait appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Z.

3. Discussion juridique

L'ensemble des éléments recueillis par le Défenseur des droits dans le cadre de l'instruction de ce dossier permettent de considérer les violences subies par Madame X comme établies et en lien avec la rupture de la vie commune des intéressés, de sorte que les conditions fixées par l'article L.313-12 du CESEDA sont remplies (I), d'autant plus que la plainte déposée par la réclamante a donné lieu à un rappel à la loi prononcé par le procureur de la République à l'égard de son mari, reconnu fautif (II).

I. Le respect des conditions posées à l'article L.313-12 du CESEDA par la réclamante

À titre liminaire, la circonstance que la réclamante ait déposé une demande de regroupement familial au bénéfice de ses enfants en juillet 2015 est sans incidence sur la réalité des violences subies dès lors qu'il n'existe aucun lien entre ces deux procédures. En conséquence, cela n'est pas de nature à faire obstacle à la délivrance d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA.

- ***Sur le cadre juridique protecteur applicable aux étrangers victimes de violences***

L'article L.314-9 3° du CESEDA précité subordonne la délivrance d'une carte de résident à une durée de mariage de 3 ans avec un ressortissant français sous réserve que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé depuis le mariage.

Il est donc vrai que Madame X ne remplissait plus, au moment de l'examen de sa demande par le préfet, les conditions pour se voir délivrer une carte de résident en tant que conjointe de Français.

Le préfet semble également avoir examiné cette demande au regard d'un autre fondement, celui de l'article L.316-4 du CESEDA lequel prévoit qu'en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger, bénéficiaire d'une ordonnance de protection, ayant déposé plainte pour violences conjugales.

En effet, le préfet relève que la plainte de la réclamante était classée par le procureur de la République et, dans sa correspondance du 18 janvier 2019, il considère que :

« la délivrance d'un titre de séjour en qualité de femme victime de violences intrafamiliales ne saurait prospérer en l'espèce en l'absence d'éléments probants ou d'une protection judiciaire initiée par le juge aux affaires familiales ».

Au vu de ces critères, il est exact de considérer que la réclamante ne remplissait pas non plus les conditions prévues par cet article pour se voir délivrer une telle carte.

Toutefois, son titre de séjour aurait dû être renouvelé sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA lequel dispose que :

« le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 4° de l'article L. 313-11 [conjoint de Français] est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé, sauf si elle résulte du décès du conjoint français. Toutefois, lorsque l'étranger a subi des violences familiales ou conjugales et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour de l'étranger et en

accorde le renouvellement. En cas de violence commise après l'arrivée en France du conjoint étranger mais avant la première délivrance de la carte de séjour temporaire, le conjoint étranger se voit délivrer, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale". »

Ces dispositions, issues de la loi n°2016-274 du 7 mars 2016, impliquent que lorsque l'étranger a subi des violences conjugales de la part de son conjoint français et que la communauté de vie a été rompue, le préfet doit accorder le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre de l'article L.313-11 4° du CESEDA.

Dans un souci de meilleure protection des victimes de violences conjugales et d'une application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire, le renouvellement du titre de séjour est désormais de plein droit, et non plus discrétionnaire, comme le prévoyait l'ancienne législation, si l'intéressée remplit les autres conditions pour ce faire : la rupture de la communauté de vie et la preuve des violences.

Le Défenseur des droits souhaite également rappeler que certaines dispositions de la loi du 10 septembre 2018, entrées en vigueur le 1^{er} mars 2019, améliorent la situation des victimes de violence en l'étendant aux violences familiales. Ainsi, au point 3.1 de l'instruction n°INTV1906328J du 28 février 2019 sur l'application de la loi du 10 septembre 2018, il est précisément mentionné que :

« Le renforcement de la protection des victimes de violence : La loi renforce la protection accordée aux victimes de violences conjugales, familiales ou de menaces de mariage forcé, traduisant ainsi dans le droit des étrangers l'engagement du gouvernement en faveur de l'élimination complète des violences faites aux femmes. »

Ces dispositions visant à prévenir et lutter contre les violences conjugales vont dans le sens des recommandations formulées par le Défenseur des droits à plusieurs reprises et notamment dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers publié le 9 mai 2016.

- Sur les preuves apportées par la réclamante pour justifier la rupture de la communauté de vie avec son conjoint Français

En l'espèce, Madame X dit avoir subi des violences physiques et psychologiques dès son entrée sur le territoire français. Son époux l'a plusieurs fois mise à la porte de leur domicile. C'est dans ce cadre qu'elle a trouvé refuge dans un centre d'hébergement d'urgence le 1^{er} octobre 2015.

Son époux lui promettant de changer de comportement, Madame X a regagné le domicile conjugal le 27 octobre 2015. Les violences ayant rapidement recommencé, elle a de nouveau été prise en charge dans un centre d'hébergement à partir du 23 novembre 2015.

Le lendemain, compte tenu des pressions et des violences qu'elle subissait, Madame X a décidé de dénoncer les faits dont elle s'estimait victime en déposant une main courante auprès du commissariat de police de A, joignant un certificat médical attestant que les lésions qu'elle présentait entraînaient une incapacité temporaire totale de 4 jours.

Ce certificat médical atteste de la réalité des violences :

« Madame X a été agressée par son conjoint durant la nuit du 20 au 21 novembre 2015. Je constate à ce jour les lésions suivantes :

- contusion thoracique postérieure dorsale gauche avec douleurs costales
 - contusion lombaire droite avec douleur à la marche. Diminution de la mobilité
- Ces lésions entraînent une ITT de quatre jours »

La réclamante estime ressentir encore aujourd'hui des douleurs physiques faisant suite aux coups infligés par son conjoint.

Elle a cependant regagné le domicile conjugal le 7 juin 2016. Avec son époux, ils ont engagé ensemble les démarches relatives à la délivrance d'une carte de résident en se déplaçant auprès des services de la préfecture de Y le 28 septembre 2016.

Néanmoins, le 30 novembre 2016, son époux l'a une nouvelle fois chassé du domicile conjugal. C'est dans ces circonstances que la réclamante a transmis un courrier aux services de la préfecture de Y mentionnant qu'ils ne vivaient définitivement plus ensemble.

La réalité des violences est corroborée par divers éléments tels que le dépôt d'une main courante le 24 novembre 2015, la plainte du 30 mars 2017 ainsi que par un certificat médical, une attestation du témoin de mariage mais également une attestation du 17 février 2017 de l'assistante sociale de la réclamante témoignant des démarches effectuées à la suite de sa prise en charge dès le 1er décembre 2016.

La cour administrative d'appel de Nantes dans des circonstances comparables au cas d'espèce a estimé que :

« Le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 4° de l'article L. 313-11 est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé, sauf si elle résulte du décès du conjoint français. Toutefois, lorsque l'étranger a subi des violences familiales ou conjugales et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour de l'étranger et en accorde le renouvellement. Ces dispositions ont entendu créer un droit particulier au séjour au profit des personnes victimes de violences conjugales ayant conduit à la rupture de la vie commune avec leur conjoint de nationalité française. Mme D...a, le 29 juillet 2016, déposé plainte auprès des services de police à raison des coups de poing qui lui ont été portés au dos et à la poitrine, le même jour, par son époux. Le certificat médical établi, le lendemain, par un praticien du centre hospitalier d'Orléans fait état d'une sensibilité dorsale et de douleurs diffuses liées à une contusion superficielle du torse bien que les lésions ne soient pas visibles à l'œil nu. L'intéressée a, par une main-courante du 19 septembre 2016, signalé à la police avoir quitté le domicile conjugal du fait des violences conjugales de son époux et a bénéficié d'un accompagnement social en faveur des femmes victimes de violences à raison de 3 séances entre septembre 2016 et janvier 2017(...). Dans ces conditions, les violences conjugales dont Mme D...se dit victime doivent être regardées comme établies et à l'origine de la rupture de la vie conjugale. Il s'ensuit qu'en refusant d'accorder à l'intéressée le bénéfice des dispositions de l'article L 313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet du Loiret a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation. » (Cour administrative d'appel de Nantes, 22 mars 2019, n°18NT03063).

En conséquence, comme dans cette hypothèse récente, la communauté de vie peut, dans le cas d'espèce, être regardée comme ayant été rompue du fait des violences conjugales et ouvrir droit au renouvellement du titre de séjour de la réclamante de plein droit, conformément aux dispositions de l'article L.313-12 du CESEDA.

Or, le tribunal administratif de B, dans sa décision du 31 janvier 2019, a mentionné exclusivement la plainte déposée par Madame X le 30 mars 2017 alors que plusieurs autres éléments permettaient de démontrer la réalité des violences (certificat médical avec ITT, témoignages d'une assistante sociale l'ayant pris en charge, dépôt d'une main-courante notamment). Ces éléments sont similaires à ceux retenus par la cour administrative d'appel de Nantes dans l'arrêt susvisé pour établir la réalité des violences et retenir une atteinte à l'article L.313-12 du CESEDA.

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen d'une telle demande liée indiscutablement aux preuves rapportées par le conjoint étranger de la réalité des violences, il apparaît essentiel de ne pas exclure certains éléments de preuves qui permettraient au demandeur de voir sa demande prospérer.

À ce titre, l'instruction ministérielle du 9 septembre 2011 relative au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales rappelle aux préfets qu'il leur :

« revient d'examiner l'ensemble de la situation personnelle de l'étranger concerné et les éléments justificatifs des violences invoquées (dépôt de plainte, jugement de divorce, condamnation du conjoint pour ce motif, ou la justification par tous moyens, témoignages, attestations médicales...) »

En conséquence, la motivation de la décision de refus de renouvellement porte à croire que ni la préfecture, ni le tribunal n'ont pris en considération l'ensemble de la situation personnelle de la réclamante et les éléments qu'elle a fournis à l'appui de sa demande de renouvellement afin de justifier des motifs liés à la rupture de communauté de vie.

- Sur le constat opéré par le tribunal administratif quant à la probabilité des violences

La dernière phrase du jugement du tribunal administratif de B, en mentionnant que Madame X « *ne démontre pas effectivement la réalité de ces violences, même si leur probabilité n'est pas à exclure* » semble ne pas accorder le bénéfice du doute à la réclamante alors même que le législateur tend à accorder aux victimes de violences d'un droit plus protecteur.

Pourtant, il ne s'agit nullement ici d'un jugement rendu par une juridiction pénale visant à se prononcer sur la culpabilité de l'auteur des violences et à condamner l'auteur des faits. Dans une telle hypothèse, le doute devrait immédiatement bénéficier à la personne mise en cause. En l'espèce, il s'agit d'un débat devant le tribunal administratif portant sur le faisceau d'indices permettant de renouveler un titre de séjour accordé sur le fondement L.313-11-4° du CESEDA dès lors que la communauté de vie a cessé du fait des violences endurées par le conjoint étranger d'un Français. Dans ce cadre, le doute devrait bénéficier à la personne qui demande le dispositif protecteur.

Dans plusieurs autres domaines du droit, le doute bénéficie à la personne s'estimant victime ou encore à la « partie faible » du contrat. Il en va notamment ainsi des litiges civils, à l'égard des victimes et du droit du travail, s'agissant de la cause du licenciement, puisqu'aux termes de l'article L. 1235-1 du code du travail « *si un doute subsiste, il profite au salarié* ».

De même, s'agissant de l'octroi d'une mesure de protection internationale : le document « Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) » prévoit à son point 196 que :

« C'est un principe général de droit que la charge de la preuve incombe au demandeur. Cependant, il arrive souvent qu'un demandeur ne soit pas en mesure d'étayer ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, et les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle. Dans la plupart des cas, une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et très souvent elle n'a même pas de papiers personnels. Aussi, bien que la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera-t-elle menée conjointement par le demandeur et l'examineur. Dans certains cas, il appartiendra même à l'examineur d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande. Cependant, même cette recherche indépendante peut n'être pas toujours couronnée de succès et il peut également y avoir des déclarations dont la preuve est impossible à administrer. En pareil cas, si le récit du demandeur paraît crédible, il faut lui accorder le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent ».

Un raisonnement analogue devrait permettre de considérer que si les preuves apportées par la réclamante paraissent crédibles et si, comme l'a estimé le tribunal administratif, la probabilité de ces violences n'est pas à exclure, le doute aurait dû bénéficier à la réclamante et conduire la préfecture à lui renouveler son titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA afin de lui garantir la possibilité de s'engager dans un véritable parcours de reconstruction.

II. Le classement sans suite opéré par le procureur de la République après un rappel à la loi : une décision judiciaire qui aurait dû permettre à la préfecture de renouveler le titre de séjour de la réclamante

L'absence d'une condamnation pénale de l'auteur des violences ne peut en l'espèce faire obstacle au renouvellement d'un titre de séjour, sauf à subordonner la délivrance de ce titre à des conditions non prévues par la loi.

La cour administrative d'appel de Douai, par arrêt du 29 juin 2017, a fait application des dispositions de l'article L. 313-12 du CESEDA alors même que l'étrangère n'avait pas porté plainte contre son époux français et que les violences étaient établies par plusieurs pièces et témoignages.

« Considérant qu'il résulte des témoignages et pièces produites que des coups ont été échangés entre époux et que Mme F..., épouse D..., a quitté durablement le domicile conjugal contre son gré à la suite de ces faits ; que, dès lors, dans les circonstances de l'espèce et alors même que l'intéressée n'a pas déposé plainte contre son époux, la communauté de vie doit être regardée comme ayant été rompue du fait de violences

conjugales ; que, par suite, en vertu des dispositions de l'article L. 313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet de la Somme devait accorder le renouvellement du titre de séjour à l'intéressée »

Ou encore, plus récemment, cette même cour a considéré que :

« Mme B...soutient que la rupture de la communauté de vie avec son époux résulte des violences conjugales dont elle a été victime. A cet égard, la circonstance que la plainte déposée par Mme B...contre son époux pour violences conjugales ait été classée sans suite par l'autorité judiciaire compétente ne saurait suffire à exclure la réalité de ces violences » (CAA de DOUAI, 12 mars 2019, n°18DA01980)

Or, en l'espèce, il semblerait que la circonstance que la plainte ait été classée sans suite par le procureur de la République ait été un élément déterminant pour le tribunal administratif permettant au préfet de ne pas renouveler son titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA.

Ce raisonnement est d'autant plus surprenant que le classement sans suite est motivé ainsi par le procureur de la République :

« au lieu et place de juger l'affaire, le parquet a rappelé à l'auteur des faits son comportement fautif, lui a expliqué les peines risquées et a exigé qu'il ne s'engage à ne plus commettre d'infractions ».

Le parquet mentionne bien, d'une part, « un comportement fautif de l'époux » et, d'autre part, « une infraction » qu'il ne faut plus commettre. Il s'agit en conséquence d'un rappel à la loi ayant conduit par la suite à un classement de la plainte.

Ce classement sans suite précédé d'un « rappel à la loi » diffère d'un classement sans suite « d'opportunité » dès lors que dans l'hypothèse d'un rappel à la loi, l'infraction est constituée.

L'article 41-1 du code de procédure pénale le prévoit en ces termes :

« S'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République : 1° Procéder au rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi ; »

Ce rappel de la loi qui respecte une procédure pénale rigoureuse a pour objectif d'assurer la réparation du dommage causé à la victime.

Dans le cas d'espèce, cela signifie que les faits de violence dénoncés dans la plainte de la réclamante avaient été considérés comme établis par le parquet.

Enfin, la durée de présence de l'intéressée sur le territoire français tout comme sa volonté d'insertion n'ont pas été suffisamment prises en compte par la préfecture. La réclamante vit en effet en France depuis maintenant 5 années et a toujours travaillé. Dernièrement, elle occupait un emploi au sein d'une association et ce, depuis le 23 octobre 2017. L'association a dû mettre fin à son contrat le 31 août 2018 dès lors qu'elle n'était plus autorisée à travailler par les services de la préfecture.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Z.

Jacques TOUBON