

Paris, le 23 juin 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-076

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 la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), notamment l'article 59 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et son article L.313-12 ;

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

Saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par Madame X pour renouveler son titre de séjour en qualité de conjointe de Français auprès de la préfecture de Z,

Constata qu'en refusant de renouveler le titre de séjour de la réclamante au motif que la plainte déposée par cette dernière pour violences conjugales avait été classée sans suite par le procureur de la République, le préfet a méconnu les dispositions de l'article L.313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA),

Estime qu'en éloignant prestement la réclamante vers son pays d'origine alors qu'un recours était pendu devant la cour administrative d'appel de N, que les observations du Défenseur des droits venaient de lui être notifiées, et que la décision rendue par la cour d'appel – infirmant le jugement de première instance et enjoignant la délivrance du titre de séjour sollicité – a confirmé *a posteriori* le sérieux des arguments développés devant lui, le préfet a utilisé un procédé qui peut paraître déloyal à certains égards ;

Prend acte de la réponse apportée le 13 janvier 2020 par le ministre de l'Intérieur à ses recommandations formulées dans sa décision 2019-166 du 23 juillet 2019, et notamment qu'il est envisagé, au vu des délais d'instruction excessifs des demandes de titres déposées par les ressortissants étrangers qui allèguent avoir subi des violences conjugales, que la Direction

générale des étrangers en France (DGEF) adresse un message aux préfets en vue de leur rappeler la marche à suivre en matière d'instruction des demandes de titres concernées ;

Relève toutefois que les atteintes aux droits subies par Madame X témoignent de l'existence d'imprécisions dans les instructions ministérielles relatives à l'examen de ces demandes de titres (Instruction NOR IOCL1124524C du 9 septembre 2011) ;

Décide en conséquence, et comme l'y autorise l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de recommander :

Au préfet de Z :

- De veiller à réparer le préjudice qui a été causé à Madame X du fait de la décision illégale d'éloignement du territoire dont elle a fait l'objet ;
- De rappeler à ses services que, lorsque la personne étrangère a subi des violences familiales ou conjugales et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative doit procéder au renouvellement du titre. Il appartient à cette dernière d'apprécier la réalité des violences alléguées en tenant compte de l'ensemble de la situation du demandeur et des éléments qu'il produit, lequel peut rapporter la preuve de ces violences par tous moyens ;

Au ministre de l'Intérieur :

- De renouveler et compléter – par la voie d'une nouvelle instruction publiée ou à défaut dans le cadre des consignes que la DGEF s'apprête à diffuser aux préfets – ses instructions du 9 septembre 2011 relatives au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales ;
- De préciser, en particulier, que :
 - Le renouvellement du titre de séjour ne peut en aucun cas être subordonné à des conditions non prévues par les textes, notamment à l'exigence de la condamnation pénale du conjoint violent ou encore à la preuve que la rupture de la vie commune soit du fait de la victime. Si les violences sont avérées, le renouvellement de la carte de séjour doit intervenir quelle que soit la cause de la séparation ou la personne à l'origine de celle-ci.
 - La preuve des violences peut être apportée par tous moyens. La circonstance que la plainte déposée par la victime ait été classée sans suite ne peut pas faire obstacle à la délivrance d'un titre de séjour.
 - Un classement sans suite précédé d'un rappel à la loi ou d'une autre mesure alternative aux poursuites signifie que les faits de violences dénoncés dans la plainte sont considérés comme établis par le parquet et doit *a fortiori* permettre à la préfecture de renouveler le titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA.
 - Si les preuves paraissent crédibles, et en cas de doute sur la réalité des violences, ce doute doit bénéficier à la victime.

Demande à être tenu informé des suites données par le ministère de l'Intérieur et le préfet de Z à l'ensemble de ces recommandations.

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 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 Z refusant de lui renouveler son titre de séjour en qualité de conjointe de Français au motif de la cessation de la vie commune.

1. Rappel des faits, de la procédure et de l'instruction menée par le Défenseur des droits

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 en Côte d'Ivoire et Madame X a obtenu un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) munie duquel 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 Z, 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 Z 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 (OQTF) 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 Z 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 Z 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 M le 7 avril 2017 ».

C'est dans ces conditions que, le 26 novembre 2018, Madame X a saisi le Défenseur des droits.

Parallèlement, elle contestait devant le tribunal administratif de B les décisions portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire prises à son encontre.

Par courrier du 18 décembre 2018, le Défenseur des droits a sollicité du préfet de Z qu'il réexamine la situation de la réclamante afin qu'un titre de séjour lui soit délivré conformément à l'article L.313-12 du CESEDA.

Aucune réponse n'a été apportée à cette demande.

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

Par courrier réceptionné le 18 janvier suivant, le préfet de Z répondait 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 Z(...) la délivrance d'un titre de séjour en qualité de femme victime de violences intra-familiales 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 suivants :

« Il ressort des pièces du dossier que, si Mme Z 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'entrait 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 N.

Par décision n°2019-118 du 13 mai 2019, le Défenseur des droits a présenté dans le cadre de cette instance de nouvelles observations concluant à une violation de l'article L.313-12 du CESEDA.

Le 3 juin 2019, le préfet de Z a procédé, malgré l'instance pendante et après s'être vu notifié les observations du Défenseur des droits, à l'éloignement de Madame X vers la Côte d'Ivoire.

Par arrêt du 22 octobre 2019, la cour administrative d'appel a toutefois retenu le bienfondé de la requête présentée par la réclamante. Considérant que la communauté de vie devait être regardée comme rompue du fait de l'existence de violences conjugales, elle a enjoint au préfet de délivrer à Madame X un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » dans un délai de deux mois.

En exécution de cette décision, la préfecture de Z, par courrier du 25 octobre suivant, invitait la réclamante à se présenter auprès de ses services.

Demeurant en Côte d'Ivoire depuis son éloignement du territoire français, Madame X sollicitait alors la délivrance d'un visa de retour pour se rendre en France et honorer cette convocation visant à la rétablir dans ses droits.

Par décision du 5 décembre 2019, ce visa lui était refusé par les autorités consulaires françaises à Abidjan au motif qu'elle ne justifiait pas d'un droit au séjour et que les informations communiquées par ses soins n'étaient pas fiables.

Le Défenseur des droits est donc intervenu auprès de la préfecture et des autorités consulaires afin qu'un visa de retour soit délivré à l'intéressée. Il était alors demandé au préfet de se rapprocher des autorités consulaires afin de confirmer que la réclamante était bien titulaire d'un droit au séjour.

Par courrier du 31 décembre 2019, la préfecture de Z répondait au Défenseur des droits :

« que la délivrance d'un visa est de la seule compétence de l'autorité consulaire, qui en fonction des éléments du dossier, donne suite ou pas à la requête présentée. En l'espèce, Madame X disposait de l'ensemble des éléments de nature à étayer sa demande ».

Le 13 janvier 2020, les autorités consulaires délivraient le visa sollicité.

Madame X est désormais sur le territoire français, et détient, depuis le 12 juin 2020, un titre de séjour temporaire d'un an portant la mention « vie privée et familiale ».

2. Analyse juridique

Le dispositif législatif protecteur à l'égard des victimes étrangères de violences conjugales s'est renforcé ces dernières années. Le Défenseur des droits constate toutefois que de nombreuses pratiques préfectorales tendent à amoindrir son effectivité. Le traitement de la situation de Madame X est, de ce point de vue, emblématique.

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

Le droit international

Le Conseil de l'Europe a réaffirmé, à l'occasion de la ratification de la Convention d'Istanbul en 2011, que :

« La violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, représente en Europe l'une des plus graves violations des droits de la personne fondée sur le genre, et demeure enfouie sous une chape de silence. »¹

Il a précisé ensuite que :

« Les migrantes, y compris les migrantes sans papiers, (...) sont particulièrement vulnérables à la violence sexiste »².

Ouverte à la signature en mai 2011, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et contre la violence domestique (Convention d'Istanbul) est le premier instrument juridiquement contraignant qui adopte une démarche globale pour éradiquer toute forme de violence à l'égard des femmes (physique, sexuelle, psychologique, et économique) y compris domestique, fondée sur le genre.

L'article 59 de la Convention prévoit que les personnes doivent disposer d'un « permis de résidence » autonome et indépendant de la durée du mariage.

¹ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, STCE 2010, §1.

² *Ibid.*, §298.

Le droit interne

Sous l'influence du droit international, le législateur est intervenu à plusieurs reprises ces dernières années pour renforcer les dispositions visant à protéger les femmes étrangères victimes de violences conjugales ou familiales et leur consacrer un droit au séjour pleinement autonome de celui du conjoint violent.

Depuis la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, il est ainsi prévu que le titre de séjour de l'étranger victime d'un conjoint violent puisse être renouvelé non plus seulement lorsqu'il est établi que « *la communauté de vie a été rompue à l'initiative de l'étranger à raison des violences conjugales qu'il a subies de la part de son conjoint* » mais quelle que soit la cause de la rupture de la rupture de la vie commune.

Avec la loi n°2016-274 du 7 mars 2016, le renouvellement du titre de séjour des femmes étrangères victimes de violences n'est par ailleurs plus discrétionnaire mais de plein droit. Aussi, lorsque la personne étrangère a subi des violences conjugales de la part de son conjoint français et que la communauté de vie a été rompue, le préfet n'a plus seulement la *faculté* d'accorder le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre de l'article L.313-11 4° du CESEDA, mais il doit le faire.

Enfin, certaines dispositions de la loi du 10 septembre 2018, entrées en vigueur le 1^{er} mars 2019, améliorent encore la situation des victimes de violences en l'étendant aux violences familiales.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L.313-12 du CESEDA dispose ainsi 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. »

Il en résulte que, lorsque l'étranger tirant son droit au séjour de la nationalité française de son conjoint subit des violences, que celles-ci proviennent directement du conjoint ou d'un contexte familial plus général, le préfet doit procéder au renouvellement du titre de séjour malgré la rupture de la vie commune, cela sans qu'il soit besoin, pour l'étranger victime, d'établir un lien de causalité direct entre le début des violences et la rupture de la vie commune.

Le Défenseur des droits a salué à plusieurs reprises le renforcement des dispositions visant à prévenir et lutter contre les violences conjugales, notant que certaines des améliorations apportées au dispositif allaient dans le sens des recommandations qu'il avait pu formuler sur ce point (voir notamment le rapport sur les droits fondamentaux des étrangers publié le 9 mai 2016).

Il estime toutefois que le dispositif pourrait encore être renforcé (voir notamment les avis 18-09 et 18-14 sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie).

Il constate par ailleurs, qu'en pratique, l'effectivité du dispositif peut se trouver amoindrie du fait des exigences excessives voire illégales formulées par certains préfets pour apprécier la réalité des violences alléguées. Pour cela, il a demandé au ministre de l'Intérieur de préciser ses instructions et la marge de manœuvre qui peut être celle des préfets dans ce cadre (voir notamment la décision n°2019-166).

- ***Sur l'appréciation des preuves apportées par les victimes de violences conjugales pour justifier de la rupture de la communauté de vie avec le conjoint Français***

Une obligation de célérité dans l'examen de la réalité des violences

En réponse aux recommandations formulées par le Défenseur des droits dans la décision n°2019-166, le ministre de l'Intérieur rappelle dans un courrier du 13 janvier 2020 que si le préfet est effectivement en situation de compétence liée lorsqu'il s'agit de procéder, sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA, au renouvellement du titre de séjour d'un conjoint de Français victime de violences, il lui appartient néanmoins d'apprécier la réalité des violences. Il précise que, dans de tels cas :

« Le préfet doit [...] disposer du temps nécessaire pour vérifier les allégations du demandeur, mais il est néanmoins nécessaire qu'il statue dès que possible sur de telles demandes ».

Partageant le souci du Défenseur des droits relatif aux délais d'instruction excessifs des demandes de titres déposées par les ressortissants étrangers qui allèguent avoir subi des violences conjugales ou familiales, le ministre rappelle encore que :

« La vérification du bien-fondé des déclarations du demandeur ne doit pas aboutir à diligenter systématiquement une enquête ou à différer la délivrance du titre de séjour jusqu'à la fin des investigations des services de police judiciaire »

Il précise que sur ce point, la DGEF doit adresser un message aux préfets en vue de leur rappeler la marche à suivre en matière d'instruction des demandes de titres des personnes victimes de violences familiales ou conjugales.

En l'espèce, la réclamante a fait part au préfet des violences qu'elle subissait au mois de décembre 2016 et ce n'est qu'un an et demi plus tard, en juin 2018, qu'elle s'est vue notifier une décision portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français. Ce délai est particulièrement excessif au regard de l'exigence de célérité rappelée ci-dessus.

Sur le fond, il révèle un examen manifestement trop exigeant de la réalité des violences alléguées, susceptible de s'apparenter à une instruction à charge pour la réclamante. En effet, le préfet n'a pas tenu compte de l'ensemble des éléments présentés par la réclamante pour prouver ses allégations mais s'est seulement fondé sur la circonstance que sa plainte avait été classée sans suite. Par ailleurs, il ressort du jugement rendu par les juges de première instance qu'en l'espèce, le doute n'a pas bénéficié à la victime. Pour cela, l'examen au fond de la situation de Madame X ne semble pas avoir été effectué dans un esprit conforme à l'objectif des dispositions législatives mises en place ces dernières années pour protéger les femmes étrangères victimes de violences et traduire « *dans le droit des étrangers l'engagement du gouvernement en faveur de l'élimination complète des violences faites aux femmes* » (point 3.1 de l'instruction n°INTV1906328J du 28 février 2019 sur l'application de la loi du 10 septembre 2018).

Une prise en compte nécessaire de l'ensemble des éléments produits par les victimes

Le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul cite une large liste d'exemples de preuves susceptibles d'être retenues par les autorités compétentes pour déterminer si la rupture de la vie conjugale est intervenue dans un contexte de violences (procès-verbaux de la police, condamnation prononcée par un tribunal, ordonnance d'interdiction ou de protection, de

preuves médicales, d'une ordonnance de divorce, de signalements des services sociaux ou de rapports d'ONG relatives aux femmes pour n'en citer que quelques-uns »³.

Sur ce point, l'instruction ministérielle du 9 septembre 2011 relative au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales (NOR IOCL1124524C), toujours en vigueur, rappelle quant à elle 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...) »

Dans son courrier en réponse aux recommandations du Défenseur des droits du 13 janvier 2020 – précité – le ministre de l'Intérieur précise que :

« Cette instruction n'établit donc pas de hiérarchie entre les différents moyens de preuve, pas plus qu'elle ne vise à leur exhaustivité, le dépôt de plainte, le jugement de divorce ou de condamnation pénale du conjoint français n'étant cités que pour exemple. »

En l'espèce, la réalité des violences alléguées par Madame X était corroborée par divers éléments tels que le dépôt d'une main courante le 24 novembre 2015, la plainte du 30 mars 2017, 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 1^{er} décembre 2016. Une protection judiciaire introduite par le juge aux affaires familiales ne saurait être exigée contrairement à ce que mentionne la préfecture dans sa correspondance adressée au Défenseur des droits.

Pourtant, le préfet comme les juges de première instance ont considéré que la réalité des violences n'était pas établie au motif que la plainte déposée par la réclamante avait été classée sans suite. Cette instruction focalisée sur certains éléments de preuves au détriment d'autres n'apparaît pas conforme aux instructions ministérielles rappelées ci-dessus.

C'est ainsi en procédant à l'examen de l'ensemble des éléments de preuve et en les citant tous expressément - contrairement à l'examen opéré tant par le préfet que par le tribunal administratif lesquels ont mentionné exclusivement la plainte de la réclamante - que la cour administrative d'appel de N a estimé que la communauté de vie devait être regardée comme rompue du fait des violences conjugales.

La possibilité d'accorder le bénéfice du doute à la victime en cas de violences probables

Le 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* » n'accorde pas le bénéfice du doute à la réclamante alors même que le législateur tend à accorder aux victimes de violences d'un droit plus protecteur.

En effet, il ne s'agit ici nullement 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 doit 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 rapporté pour démontrer la réalité des violences subies par le conjoint étranger d'un Français et permettre

³ *Ibid.*, §303.

ainsi le renouvellement du titre de séjour accordé sur le fondement L.313-11-4° du CESEDA lorsque la communauté de vie a cessé. Dans ce cadre, le Défenseur des droits considère que le doute doit 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, dans le cadre d'examens osseux aux fins de détermination de l'âge, par une décision du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a considéré que :

« si les conclusions des examens radiologiques sont en contradiction avec les autres éléments d'appréciation susvisés et que le doute persiste au vu de l'ensemble des éléments recueillis, ce doute doit profiter à la qualité de mineur de l'intéressé » (Conseil constitutionnel, 21 mars 2019, n° 2018-768 QPC).

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 lui bénéficier et conduire le préfet 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.

Sur ce point, il serait tout à fait opportun que des précisions soient apportées par le ministère de l'Intérieur aux services préfectoraux.

Le classement sans suite opéré par le procureur de la République après un rappel à la loi : une décision judiciaire devant 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 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)

En l'espèce, le fait que la plainte ait été classée sans suite par le procureur de la République semble avoir été déterminant pour le préfet comme pour le tribunal administratif qui ont considéré qu'en cette circonstance, il ne pouvait être procédé au renouvellement du titre de séjour de l'intéressée sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA.

Cette conclusion est d'autant plus surprenante que le classement sans suite est motivé ainsi par le procureur de la République :

« En 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 ».

Il apparaît donc qu'en l'espèce, le classement de la plainte a été précédé d'un rappel à la loi, conformément à la possibilité prévue à l'article 41-1 du code de procédure pénale :

« 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 s'inscrit dans le cadre des mesures alternatives pouvant être prises par le procureur pour éviter le procès pénal sans pour autant compromettre les objectifs d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin à la situation causée par l'infraction et de réinsérer socialement son auteur. En cela, il diffère d'un classement sans suite « d'opportunité » puisque dans cette hypothèse, l'infraction est constituée.

En matière de violences conjugales, ces alternatives aux poursuites ne sont pas rares. Les statistiques de 2017 relatives au traitement judiciaire des affaires de violences entre partenaires révèlent ainsi que, s'agissant du taux de condamnations des auteurs :

- 31% des affaires n'ont pas été poursuivies et ont été classées sans suite au motif que l'infraction n'était pas ou mal caractérisée ;
- 34% des auteurs de violences ont fait l'objet de poursuites pénales ;
- 8% des affaires ont été classées sans suite pour inopportunité des poursuites ;
- 24% des affaires ont été classées sans suite après une procédure alternative aux poursuites ;
- 3% des auteurs ont accepté de se soumettre à une composition pénale⁴.

Outre les cas où c'est la caractérisation même des violences qui pose problème – en raison par exemple d'un manque de preuves –, les hypothèses dans lesquelles les violences sont avérées sans toutefois donner lieu à des poursuites pénales (alternatives aux poursuites, composition pénale ou autres) représentent donc près d'un tiers des dossiers.

⁴ Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, novembre 2018.

Au regard de ces chiffres, il semble particulièrement opportun d'indiquer aux préfets que lorsqu'un dossier de demande de renouvellement de titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA fait apparaître qu'une mesure alternative aux poursuites a été prise dans le cadre d'une procédure pénale, il y a lieu de considérer que les faits de violence dénoncés dans la plainte de la victime sont considérés comme établis par le parquet et qu'ainsi, le titre de séjour doit être renouvelé.

Il serait pertinent de préciser dans ce cadre que le classement sans suite opéré à la suite d'une mesure alternative aux poursuites, de même que l'ensemble des éléments susceptibles d'être rapportés par la victime pour établir la preuve des violences qu'elle a subies, ne constitue qu'un indice de ces violences et qu'ainsi, il ne saurait en aucun cas être exigé pour procéder au renouvellement du titre. Sur ce point, le ministre de l'Intérieur a d'ailleurs rappelé dans son courrier du 13 janvier 2020 précité que les préfets ne devaient en aucun cas attendre l'issue de la procédure pénale éventuellement en cours pour se prononcer sur la réalité des violences alléguées et donc le renouvellement du titre de séjour.

- Sur l'éloignement de la réclamante avant l'audience devant la cour administrative d'appel de N

La procédure d'éloignement mise en œuvre par la préfecture était légale dans la mesure où, conformément à l'article R.811-14 du code de justice administrative, le recours devant la cour administrative d'appel n'était pas suspensif.

Toutefois, le préfet conservait la possibilité, dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui est le sien et au regard du sérieux des éléments rapportés devant lui par la réclamante comme par le Défenseur des droits dans sa décision n°2019-118, de différer l'exécution de cet éloignement jusqu'à l'éclaircissement des difficultés qui lui étaient soumises.

En l'occurrence, la décision rendue par la cour administrative d'appel de N est venue confirmer *a posteriori* le bienfondé de ces éléments.

Pour cela, le Défenseur des droits considère qu'en décidant de procéder sans attendre à l'éloignement de la réclamante alors que plusieurs éléments portés à sa connaissance étaient de nature à faire naître un doute réel quant à la légalité de cette décision, le préfet a utilisé un procédé qui peut apparaître comme manquant de loyauté et qu'il y aurait lieu de réparer le préjudice non négligeable causé de ce fait à la réclamante.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

Au préfet de Z,

- De veiller à réparer le préjudice qui a été causé du fait à Madame X du fait de la mise à exécution de la décision illégale d'éloignement du territoire dont elle a fait l'objet ;
- De rappeler à ses services que, lorsque la personne étrangère a subi des violences familiales ou conjugales et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative doit procéder au renouvellement du titre. Il appartient à cette dernière d'apprécier la réalité des violences alléguées en tenant compte de l'ensemble de la situation du demandeur et des éléments qu'il produit, lequel peut rapporter la preuve de ces violences par tous moyens ;

Au ministre de l'Intérieur :

- De renouveler et compléter – par la voie d'une nouvelle instruction publiée ou à défaut dans le cadre des consignes que la DGEF s'apprête à diffuser aux préfets – ses instructions du 9 septembre 2011 relatives au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales ;
- De préciser, en particulier, que :
 - Le renouvellement du titre de séjour ne peut en aucun cas être subordonné à des conditions non prévues par les textes, notamment à l'exigence de la condamnation pénale du conjoint violent ou encore à la preuve que la rupture de la vie commune soit du fait de la victime. Si les violences sont avérées, le renouvellement de la carte de séjour doit intervenir quelle que soit la cause de la séparation ou la personne à l'origine de celle-ci.
 - La preuve des violences peut être apportée par tous moyens. La circonstance que la plainte déposée par la victime ait été classée sans suite ne peut pas faire obstacle à la délivrance d'un titre de séjour.
 - Un classement sans suite précédé d'un rappel à la loi ou d'une autre mesure alternative aux poursuites signifie que les faits de violences dénoncés dans la plainte sont considérés comme établis par le parquet doit *a fortiori* permettre à la préfecture de renouveler le titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-12 du CESEDA.
 - Si les preuves paraissent crédibles, et en cas de doute sur la réalité des violences, ce doute doit bénéficier à la victime.

Demande à être tenu informé des suites données par le ministère de l'Intérieur et le préfet de Z à l'ensemble de ces recommandations.

Jacques TOUBON