

Paris, le 2 avril 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-042

La Défenseure 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 européenne des droits de l'Homme ;

Vu l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 ;

Vu le code pénal ;

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

Saisie par Madame X d'une réclamation relative au refus de renouvellement de son certificat de résidence algérien en qualité de conjointe de Français opposé par le préfet de Y le 5 février 2018 au motif que la vie commune avec son conjoint était rompue ;

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.

Claire HÉDON

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 par Madame X d'une réclamation relative au refus de renouvellement de son certificat de résidence algérien en qualité de conjointe de Français que lui a opposé le préfet de Y le 5 février 2018 au motif que la vie commune avec son conjoint était rompue. Ce refus de titre de séjour n'a pas été assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

- **Rappel des faits et de la procédure**

Il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que la réclamante est entrée régulièrement sur le territoire français le 7 décembre 2014, sous couvert d'un passeport algérien revêtu d'un visa touristique.

Après son mariage le 26 octobre 2015 avec Monsieur W, ressortissant français, elle s'est vue délivrer, en sa qualité de conjointe de Français, un premier certificat de résidence algérien portant la mention « vie privée et familiale », valable du 13 juin 2016 au 12 juin 2017.

Victime de violences conjugales d'ordre psychologique, la réclamante a par la suite engagé une procédure d'assignation en divorce pour faute à l'encontre de Monsieur W auprès du tribunal de grande instance de Z.

Par la production de captures d'écran ainsi que d'attestations, Madame X a en effet pu soutenir que Monsieur W entretenait des relations adultères avec d'autres femmes au cours de leur union et menait une vie « libertine » qu'il tentait de lui imposer. Madame X, qui a toujours refusé les pratiques sexuelles échangistes de son mari, a régulièrement fait l'objet de menaces et d'insultes de sa part. Monsieur W a par ailleurs infecté son épouse, au début de l'année 2017, d'une maladie sexuellement transmissible.

La communauté de vie entre les époux a cessé le 29 mai 2017, date de l'ordonnance de non conciliation du juge aux affaires familiales.

Plus tard, mais avant que le divorce ne soit prononcé, Madame X s'est présentée au service de médecine légale du CHU de Z. Le médecin a indiqué à cette occasion, dans un certificat du 20 mars 2018, que « *si la réclamante ne présente pas de lésions physiques, elle est dans un état anxieux avec pleurs et troubles du sommeil pouvant faire suite à un harcèlement régulier par son conjoint* ».

Le tribunal de grande instance de Z a prononcé, par jugement du 11 avril 2019, le divorce pour faute aux torts exclusifs de l'époux en ces termes :

« Attendu que par application des dispositions de l'article 242 du Code civil, le divorce peut être demandé par l'un des époux lorsque des faits constitutifs d'une violation grave ou renouvelée des devoirs et obligations du mariage sont imputables à son conjoint, et rendent intolérable le maintien de la vie commune ;

Qu'en l'espèce, il ne peut qu'être observé que les éléments portés à la connaissance de la juridiction, attestent d'un manquement grave et renouvelé à l'obligation de fidélité par l'époux ; ce fait étant de nature à constituer une faute au sens de l'article 242 du Code civil ;

Attendu que dans ces conditions, le divorce des époux sera prononcé pour faute, et aux torts exclusifs de l'époux ».

Lors de son rendez-vous en préfecture le 9 mai 2017 pour demander un renouvellement de son titre de séjour, Madame X s'est présentée seule et a produit une copie de l'assignation en divorce pour faute.

Cette demande de renouvellement a été rejetée par décision du préfet de Y le 5 février 2018 en ces termes :

« L'article 7bis a, indique que le certificat de résidence valable dix ans est délivré de plein droit au ressortissant étranger, marié à un ressortissant de nationalité française, à condition entre autre, que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage. Cette condition est vérifiée lors du dépôt de la demande renouvellement du titre de séjour où les conjoints sont invités, en plus de fournir des pièces justificatives prouvant leur vie commune, à signer conjointement et en présence du représentant du préfet une déclaration confirmant que leur vie commune est bien réelle. [...]

Votre situation personnelle et familiale ne satisfait pas aux critères exigés par l'article 7bis a pour bénéficier du droit au renouvellement de votre certificat de résidence en raison de la rupture de votre vie commune avec Monsieur W. [...]

J'ai décidé de ne pas déroger à la réglementation et ne pas faire usage de mon pouvoir discrétionnaire. Votre demande de renouvellement de vos droits au séjour est rejetée. »

Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Z qui, par un jugement en date du 30 juillet 2019, a rejeté la requête de Madame X en ces termes :

« Le premier renouvellement du certificat de résidence délivré au titre de l'article 6 2) de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 est subordonné à une communauté de vie effective entre les époux. [...]

Si une ressortissante algérienne ne peut invoquer utilement les dispositions de l'article L. 313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives au renouvellement du titre de séjour lorsque l'étranger a subi des violences conjugales et que la communauté de vie a été rompue, il appartient au préfet, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont il dispose sur ce point, d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des éléments de la situation personnelle de l'intéressée, et notamment des violences conjugales alléguées, l'opportunité d'une mesure de régularisation.[...]

En tout état de cause, eu égard aux conditions de court séjour en France, Madame X n'établit ni que le préfet aurait commis une erreur manifeste quant à l'appréciation à laquelle il s'est livré de son intégration en France, ni que le refus de premier renouvellement de son certificat de résidence aurait porté une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale »

Le conseil de la réclamante a interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Z.

Parallèlement, Madame X a saisi le Défenseur des droits.

- **Instruction menée par les services du Défenseur des droits**

Par courrier du 3 décembre 2020, le Défenseur des droits a indiqué au préfet de Y les raisons pour lesquelles il pourrait considérer que le refus de renouveler le titre de séjour de Madame X était constitutif d'une discrimination fondée sur la nationalité. Il demandait au préfet de lui faire part de toutes ses observations avant qu'une décision ne soit prise sur ce dossier.

Par courrier en réponse du 7 janvier 2021, le préfet a précisé que l'accord franco-algérien régissait entièrement le droit au séjour des ressortissants algériens et qu'ainsi les dispositions de l'article L.313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) sur le renouvellement du titre de séjour en cas de violences conjugales ne pouvaient leur être appliquées. Il concluait que la décision litigieuse, faisant application des dispositions d'un accord international bilatéral prévalant sur le droit commun, ne révélait aucune discrimination.

Le préfet relevait également que le jugement de divorce de Madame X, daté du 11 avril 2019, était postérieur à la décision de refus de renouvellement et n'attestait pas des violences conjugales subies par l'intéressée.

Ces éléments ne sont pas de nature à modifier l'analyse développée par le Défenseur des droits dans son courrier du 3 décembre.

- **Discussion juridique**

Lorsqu'elle examine la demande de renouvellement de la carte de séjour délivrée à l'étranger conjoint d'un ressortissant Français au titre du 4° de l'article L.313-11 du CESEDA, l'autorité administrative doit s'assurer que la communauté de vie n'a pas cessé.

Une exception est toutefois prévue par l'article L.313-12 du CESEDA qui prévoit que le renouvellement de la carte de séjour est accordé de plein droit lorsque la rupture de la vie commune s'inscrit dans le cadre de violences conjugales, physiques ou psychologiques.

Ce dispositif protecteur, prévu par le droit commun, ne s'applique toutefois pas aux ressortissants algériens, le droit au séjour de ces derniers étant exclusivement régi par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968. Le préfet conserve néanmoins dans ce cadre le plein exercice son pouvoir de régularisation.

En l'espèce, deux éléments semblent ainsi à l'origine du refus de renouvellement du titre de séjour de Madame X par le préfet de Y : le fait qu'elle soit algérienne d'une part, ayant pu conduire le préfet à ne pas faire bénéficier la réclamante d'un niveau de protection équivalent à ce que prévoit le droit commun, et le fait qu'elle ait été victime de violences psychologiques et non physiques d'autre part, ayant pu conduire le préfet à considérer que les violences alléguées n'étaient pas caractérisées et ne justifiaient donc pas, en tout état de cause, qu'il fasse usage de son pouvoir de régularisation pour compenser l'absence de protection dédiée aux ressortissants algériens.

Or, l'instruction menée par le Défenseur des droits révèle que les violences conjugales alléguées par la réclamante sont caractérisées et auraient été de nature à déclencher le mécanisme protecteur de l'article L.313-12 du CESEDA si la réclamante n'était pas algérienne (1), si bien que le refus de renouveler du titre de séjour revêt un caractère discriminatoire à raison de la nationalité de la réclamante (2).

1. Sur la prise en compte des violences conjugales et l'applicabilité de l'article L.313-12 du CESEDA aux violences psychologiques

En premier lieu, le préfet, contrairement à ce que conclut le tribunal administratif de Z, n'apparaît pas avoir pris en compte l'existence de violences quelle que soit leur nature. Il s'est en effet borné à constater la rupture de la vie commune des époux sans en rechercher l'origine, les violences conjugales psychologiques dont Madame X allègue avoir été victime n'apparaissant pas dans la motivation de sa décision.

Or, il est de jurisprudence constante que le refus de renouvellement du titre de séjour en raison de la rupture de la vie commune, sans vérifier si l'intéressé peut bénéficier des dispositions prévues dans le cadre des violences conjugales, est entaché d'illégalité et ce, avant même que l'article L.313-12 du CESEDA ne prévoise le renouvellement de plein droit du titre de séjour (Conseil d'État, 2 février 2007, n° 297834).

Le Conseil d'État a également jugé que les faits de violences conjugales allégués devaient être pris en compte, même pour constater qu'ils n'étaient pas établis (CE, 7 novembre 2012, n° 353095).

En second lieu, la circonstance que Madame X ait été victime de violences psychologiques et non physiques a pu faire douter le préfet de l'application du dispositif protecteur de l'article L.313-12 du CESEDA, celui-ci ne précisant pas la nature des violences susceptibles d'être prises en compte.

Toutefois, l'article 222-14-3 du code pénal réprime les violences psychologiques au même titre que les violences physiques. Ces violences sont définies à l'article 222-33-2-1 comme :

« Le fait de harceler son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale. »

En matière non pénale, l'instruction ministérielle NOR IOCL1124524C du 9 septembre 2011 relative au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales et à la mise en œuvre des articles **L.313-12**, L.316-3 et L.431-2 du CESEDA précise elle aussi que :

« Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit ainsi des dispositions spécifiques relatives au renouvellement ou à la délivrance d'un titre de séjour à ces personnes, après rupture de la vie commune pour ce motif, qui s'inscrivent dans l'objectif général de protection des personnes victimes de violences physiques ou psychologiques dans le cadre familial. »

Il est enfin communément admis dans la jurisprudence administrative que la notion de violences conjugales de l'article L.313-12 du CESEDA ne se limite pas aux violences physiques (voir par exemple, CAA de Versailles, 14 novembre 2011, n° 10VE00451 et CAA de Marseille, 13 juillet 2017, n° 16MA03327).

Enfin, s'agissant de la preuve des violences conjugales, l'instruction ministérielle de 2011 précitée précise que les éléments pouvant attester de la réalité des violences dans le cadre de l'article L.313-12 alinéa 2 du CESEDA sont :

« le dépôt de plainte, jugement de divorce, condamnation du conjoint pour ce motif, ou la justification par tous moyens, témoignages, attestations médicales. »

En l'espèce, Madame X produit des captures d'écran ainsi que des attestations lui permettant de soutenir que Monsieur W entretenait des relations adultères avec d'autres femmes au cours de l'union maritale et menait une vie « libertine » qu'il tentait de lui imposer. Qu'en retour, Madame X - qui a toujours refusé les pratiques échangistes de son mari - faisait régulièrement l'objet de pressions, de menaces et d'insultes. Qu'elle a enfin contracté une maladie sexuellement transmissible du fait des pratiques sexuelles de son époux.

Par ailleurs, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le lien de causalité entre l'état anxio-dépressif de la réclamante et l'attitude de son époux est attesté par le service de médecine légale du CHU de Z dont un médecin relevait, dans un certificat du 20 mars 2018, que la réclamante était « dans un état anxieux avec pleurs et troubles du sommeil pouvant faire suite à un harcèlement régulier par son conjoint. »

Le fait que Madame X ait quitté le domicile conjugal et rompu la vie commune d'avec son époux dans ce contexte de harcèlement et violences psychologiques ressort enfin du jugement du tribunal de grande instance de Z en date du 11 avril 2019, prononçant le divorce pour faute aux torts exclusifs de l'époux, précisément pour ces comportements.

2. Sur la discrimination fondée sur la nationalité résultant du refus d'accorder une protection équivalente à celle prévue par l'article L. 313-12 du CESEDA

Le dispositif prévu à l'article L.313-12 du CESEDA, selon lequel le titre de séjour « conjoint de Français » est renouvelé de plein droit lorsque la rupture de la vie commune s'inscrit dans le cadre de violence conjugales, n'est pas prévu par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

Or, il est de jurisprudence constante que l'accord franco-algérien :

« régit de manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, ainsi que les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés et leur durée de validité » (CE, 25 mai 1988, n° 81420).

En conséquence, et alors même qu'aux termes de l'article 6 2) de l'accord, l'exigence de communauté de vie n'est vérifiée que lors du premier renouvellement de titre - et non chaque année comme pour les autres étrangers -, la protection des personnes algériennes victimes de violences conjugales reste plus fragile.

Cela ne dispense toutefois pas les préfets de vérifier que l'application exclusive des stipulations de ce texte n'aura pas pour effet, dans le cas d'espèce soumis à leur appréciation, de porter atteinte à d'autres normes internationales de valeur supérieure.

Le juge administratif contrôle en particulier la conformité des stipulations de l'accord franco-algérien à celles de la Convention européenne des droits de l'Homme (CE, 22 mai 1992, n° 99475 ; CE, Ass., 23 décembre 2011, n° 303678) et écarte les stipulations de l'accord chaque fois que leur application contrevient à des droits protégés par ladite convention.

Or, en l'espèce, subordonner le renouvellement du titre de séjour au maintien de la communauté de vie à l'égard des seuls ressortissants algériens - sans prévoir d'exception à l'égard des victimes de violences conjugales - est susceptible de constituer une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme, lequel stipule que :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

L'article 14 de la Convention européenne ne peut pas être invoqué de façon autonome et doit être combiné avec un autre article de cette même convention (CEDH, 23 juillet 1968).

À cet égard, il peut être rappelé que l'objet de l'article L.313-12 du CESEDA est de conférer à la victime de violences conjugales un droit au séjour autonome, lui permettant de se séparer et de fuir les violences sans en être dissuadée par la perte de son droit au séjour. Ce dispositif, en ce qu'il évite ainsi aux victimes de rester sous l'emprise d'un conjoint violent exerçant par ailleurs souvent un « chantage » au titre de séjour, les protège de traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le refus de titre de séjour opposé par la préfecture au motif que le dispositif protecteur du CESEDA n'est pas applicable aux ressortissants algériens est susceptible par ailleurs d'être contraire à l'article 8 de la Convention européenne, consacrant le droit à mener une vie privée et familiale normale. Ce droit est en effet interprété largement par la Cour européenne des droits de l'Homme. Il inclut, au-delà de la protection de la cellule familiale, le droit à l'épanouissement personnel, que ce soit sous la forme du développement ou de l'autonomie personnels. Il englobe le droit pour tout individu d'aller vers les autres afin de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur, y compris dans le domaine professionnel (CEDH, 5 sept. 2017, n° 61496/08, *Bărbulescu c. Roumanie*) et le droit de gagner sa vie par le travail (CEDH, 27 juillet 2004, *Sidabras et Dziutas c/ Lituanie*, n°s 55480/00 et 59330/00).

En l'espèce, depuis son arrivée sur le territoire français en 2014, Madame X a tissé des liens personnels et amicaux, de sorte que le refus de titre de séjour est de nature à porter atteinte à sa vie privée et familiale. L'intéressée justifie en effet non seulement de la présence en France de sa sœur de nationalité française - laquelle atteste entretenir une relation stable et régulière avec Madame X - mais aussi de liens amicaux, lesquels ont été un véritable soutien lorsque ses relations avec Monsieur W se sont dégradées. Dans ce cadre, un retour en Algérie s'apparenterait à une sanction supplémentaire de l'échec de son mariage.

Madame X a par ailleurs toujours travaillé durant la période pendant laquelle elle bénéficiait d'une autorisation de travail. Ce n'est qu'en raison du non-renouvellement de son titre de séjour qu'elle a perdu son emploi et s'est vue suspendre ses droits sociaux.

Dans des situations comparables, le juge administratif a pu conclure à de telles atteintes à l'article 8 de la Convention européenne en cas de refus de renouvellement de titre de séjour opposé à une ressortissante algérienne sans tenir compte du fait que la communauté de vie avait été rompue en raison de violences conjugales de la part du conjoint français (Voir par exemple : CAA Nantes, 18 décembre 2009 n° 09NT01020 ; CAA Nancy, 26 septembre 2013 n° 13NC00300 ; TA de Nancy, 10 janvier 2009, n° 0900037).

En conséquence, la décision de refus de renouvellement de certificat de résidence opposée à Madame X par le préfet de Y, fondée uniquement sur la nationalité de la réclamante et omettant de prendre en compte les faits de violences conjugales allégués, revêt un caractère discriminatoire à raison de la nationalité, contraire aux articles 14, 3 et 8 de la Convention

européenne des droits de l'Homme, sans que l'atteinte à ce dernier droit ne puisse être justifiée par la sauvegarde de la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé et de la morale ou la protection des droits et libertés d'autrui.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend présenter devant la cour administrative d'appel de Z.

Claire HÉDON