

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteuse publique

1.1. Si vous vous rendez sur le site de l'Administration numérique des étrangers en France (l'ANEF) et que vous indiquez vouloir demander un titre de séjour, une fenêtre s'ouvre : sous l'en-tête « Information importante », il vous sera demandé de joindre obligatoirement le « contrat d'engagement à respecter les principes de la République française », dûment rempli et signé, dans la rubrique « Justificatifs de domicile ».

Cette incongruité du téléservice soulève une question presque philosophique : élit-on domicile dans les principes de la République française comme on élit domicile sur son territoire ? Et pourquoi demander à justifier de cette adhésion aux règles de la « maison commune » alors que « nul n'est censé ignorer la loi » ? L'Assemblée générale du Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, avait ainsi relevé « que cette disposition (...) n'a pas d'autre effet que d'obliger l'étranger à s'engager à respecter des principes et règles qui s'imposent à tous indépendamment de tout engagement »¹.

La finalité de ce contrat d'engagement² réside en fait dans les conséquences qu'il est possible de tirer de sa méconnaissance sur le droit au séjour des intéressés, avec l'intention affichée dans l'exposé des motifs du projet de loi d'élargir les possibilités de se fonder sur une telle méconnaissance par rapport aux possibilités existantes, par exemple en matière de regroupement familial³ ou en matière de délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle⁴.

¹ Séance du jeudi 26 janvier 2023, n° 406543

<https://conseil-etat.fr/site/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-pour-controler-l-immigration-ameliorer-l-integration>

² Distinct du contrat d'intégration républicaine prévu au second alinéa de l'article L. 413-2 du Ceseda, qui comporte l'engagement à respecter les valeurs de la République mais dont la signature n'est requise que pour certains demandeurs de titres de séjour, et donc le non-respect n'est pas sanctionné.

³ Le regroupement devant « *se conforme[r] aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la*

1.2. Après la censure de l'inconstitutionnalité⁵ d'une précédente tentative figurant dans la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République⁶, le contrat d'engagement à respecter les principes de la République française a ainsi été instauré par l'article 46 de la loi⁷ du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, qui a créé les articles L. 412-7 à L. 412-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'article L. 412-7 fixe le principe de ce contrat d'engagement et liste les principes que l'étranger doit s'engager à respecter – entendant ainsi remédier au motif de censure retenu en 2021, à savoir le manque d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Le demandeur de titre de séjour s'engage ainsi « *à respecter la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales, et à ne pas se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers.* »

Les articles suivants précisent les conséquences du refus de signer ce contrat et du manquement aux engagements qui y figurent sur la délivrance, la détention et le renouvellement d'un document de séjour. Ils prévoient des garanties particulières pour l'étranger titulaire d'un titre de séjour dit « de longue durée », dont la saisine de la commission du titre de séjour.

Dans sa décision du 25 janvier 2024⁸, le Conseil constitutionnel n'a retenu aucun grief contre ces dispositions⁹, écartant notamment la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi compte tenu de l'explicitation, à l'article L. 412-7, des « *valeurs de la République* » que l'étranger s'engage à respecter, ainsi que la méconnaissance de la liberté de conscience et d'opinion et de la liberté d'expression et de communication, garanties par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La Ligue des droits de l'homme d'une part, le GISTI et plusieurs associations d'autre part¹⁰ n'en attaquent pas moins le décret d'application de ces dispositions¹¹, qui annexe au

vie familiale en France, pays d'accueil » (article L. 434-7 du Ceseda)

⁴ Si l'étranger « *n'a pas manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République* » (article L. 433-4 Ceseda)

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021

⁶ n° 2021-1109

⁷ n° 2024-42

⁸ n° 2023-863 DC

⁹ Indirectement traitées aux considérants 122 à 124 et, plus directement, aux considérants 166 à 178.

¹⁰ La recevabilité de la requête en ce qu'elle émane du Syndicat des avocats de France est douteuse, au regard de votre jurisprudence Section, 3 juin 2022, *CNB, Cimade et autres*, n° 452798, 452806, 454716, au Recueil, mais celle des autres associations suffit à assurer la recevabilité de la requête. En tout état de cause, en cas de rejet, il n'est pas nécessaire d'y statuer.

¹¹ Décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024 relatif au contrat d'engagement au respect des principes de la République, prévu par l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Ceseda un modèle du contrat d'engagement à respecter les principes de la République, en invoquant notamment l'inconstitutionnalité et l'inconventionnalité de certaines de ses dispositions, voire de la loi elle-même.

2. Vous pourrez examiner ces moyens après avoir écarté le premier, commun aux deux requêtes, tiré de ce que le texte adopté serait différent à la fois du projet soumis au Conseil d'État dans ses fonctions consultatives et du texte adopté par ce dernier. L'extrait du registre des délibérations de la section de l'intérieur, produit en défense par le ministre, atteste de la conformité du décret au texte adopté par le Conseil d'État.

3. Le deuxième moyen soulève le défaut de base légale du décret, du fait de la contrariété des articles L. 412-7 à L. 412-9 du Ceseda au droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), notamment en ce que l'administration se trouverait en situation de compétence liée pour refuser la délivrance d'un premier titre de séjour à l'étranger « *qui refuse de souscrire le contrat d'engagement au respect des principes de la République ou dont le comportement manifeste qu'il n'en respecte pas les obligations* ». L'article L. 412-8 dispose en effet qu' « *aucun document de séjour ne peut être délivré* » dans un tel cas. L'article L. 412-9 dispose, en des termes moins catégoriques, que « *peut ne pas être renouvelé le document de séjour de l'étranger qui n'a pas respecté le contrat d'engagement au respect des principes de la République* » et que « *tout document de séjour détenu par un étranger dans une telle situation peut être retiré* ». L'article L. 412-10 organise quant à lui très expressément le contrôle de proportionnalité requis par l'article 8 de la CEDH s'agissant du refus de renouvellement ou du retrait d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident, et exclut la possibilité d'un refus de renouvellement ou de retrait pour les étrangers bénéficiant d'une protection internationale et les mineurs.

Plusieurs circonstances nous convainquent que le moyen n'est pas fondé.

Premièrement, nonobstant la rédaction de l'article L. 412-8, l'administration ne se trouve pas en situation de compétence liée au sens de votre jurisprudence *Montaignac*¹², qui suppose de se fonder sur un pur constat, sans avoir à porter une appréciation sur les faits de l'espèce. Si le texte semble impliquer une plus grande automaticité en cas de première demande, par contraste avec la simple « faculté » prévue pour le refus de renouvellement ou le retrait, il n'en découle pas que le préfet ne serait pas conduit à porter une appréciation sur le respect de cette condition à la délivrance du titre sollicité, et donc qu'il n'y aurait pas place pour une appréciation du respect des exigences supérieures fixées par l'article 8 de la CEDH. Ainsi que l'a rappelé l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi, « les décisions relatives aux documents de séjour sont subordonnées au respect de l'article 8 de la CEDH »¹³.

¹² CE, Section, 3 février 1999, *M. M...*, n° 149722, p. 6

¹³ Il avait d'ailleurs invité le Gouvernement « à veiller attentivement aux difficultés d'application que pourraient rencontrer les services en raison de la nouveauté d'un tel dispositif et des appréciations parfois difficiles qu'ils auront à porter sur

Il est vrai que le défaut de signature peut apparaître relever du constat purement matériel, contrairement à l'hypothèse du comportement qui manifeste que l'étranger demandeur ne respecte pas les principes rappelés dans le contrat. Toutefois, nous nourrissons des doutes quant à la défense du ministre, qui indique que dans le cas où le contrat n'est pas signé, la demande fera l'objet d'un refus d'enregistrement pour incomplétude, c'est-à-dire d'une décision qui ne statue pas sur le droit au séjour de l'intéressé et insusceptible de recours selon votre jurisprudence *Rahman*¹⁴. Cependant, le contrat d'engagement ne figure pas au nombre des pièces du dossier, dont la composition est fixée par les articles R. 431-9 à R. 431-11 du *Ceseda* et l'arrêté auquel renvoie cet article¹⁵. En l'état des textes, il y a donc place pour un examen circonstancié de chaque situation ; le défaut de signature du contrat ne saurait donc avoir de conséquence mécanique sur le droit au séjour de l'intéressé.

Deuxièmement, l'article 8 de la CEDH ne crée pas de droit inconditionnel au séjour : la Cour reconnaît que les États ont le droit de contrôler l'entrée des non-nationaux sur leur sol¹⁶. En outre, il n'y a pas de lien direct entre la signature de ce contrat d'engagement et la vie privée et familiale de l'intéressé. En tout état de cause, l'ingérence éventuelle dans le droit au respect de la vie privée et familiale d'un étranger que constituerait l'obligation de s'engager à respecter les principes de la République – alors-même que ces principes et règles s'imposent à tous indépendamment de tout engagement formalisé – devrait être confrontée à la légitimité du but poursuivi par la loi, afin d'apprécier sa proportionnalité. Nous ne voyons ainsi pas que la loi serait, *in abstracto*, contraire à l'article 8 de la CEDH¹⁷, eu égard au but qu'elle poursuit, à savoir, pour paraphraser le Conseil constitutionnel, assurer la protection des exigences constitutionnelles qui sont énumérées à l'article L. 412-7¹⁸, dans la perspective d'améliorer l'intégration des étrangers admis à séjourner en France et de protéger l'ordre public¹⁹.

certaines situations. »

¹⁴ Avis, 10 octobre 2023, n° 472831, aux Tables

¹⁵ En outre, la rédaction de l'article L. 412-8 laisse penser à une décision de même nature pour le refus de signer et le comportement contraire aux principes de la République, à savoir un refus de délivrance et non un refus d'enregistrement.

¹⁶ Vous jugez même que son invocation est inopérante à l'encontre du refus de délivrer certaines catégories de titres de séjour (CE, 15 avril 1996, *Mme R...*, n° 136079, B pour la carte de séjour « étudiant »), ou en fonction du motif de refus opposé au demandeur – voyez votre avis contentieux du 15 mars 2017, *Préfet de la Loire-Atlantique c/ Mme B... et M. C...*, au Recueil, et votre décision de section *RR...* (CE, Section, 20 juin 1997, *RR...*, n° 151493, A, s'agissant du refus de délivrer à un ressortissant algérien un certificat de résidence en qualité de commerçant, dès lors que ce refus est fondé sur le motif que l'intéressé ne justifiait pas qu'il était inscrit au registre du commerce).

¹⁷ Pour des exemples de contrôle de la loi elle-même par rapport à différentes stipulations de la CEDH, voir par exemple CE, 7 juin 2006, *Association AIDES et autres*, n°285576, A ; CE, 6 avril 2007, *Comité Harkis et Vérité*, n° 282390, B ; pour la distinction entre la possibilité d'une conventionnalité *in abstracto* de la loi et d'une méconnaissance *in concreto* par une décision prise sur le fondement de la loi, CE, Assemblée, 31 mai 2016, *Mme GG...*, n° 396848, A ; s'agissant du contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, 462015, 462013, C.

¹⁸ Voir aussi points 172 et 173 de la décision du Conseil constitutionnel.

¹⁹ Au regard de l'intitulé de la loi et au regard des cas dans lesquels la méconnaissance de ces principes peut priver du droit au séjour, à savoir l'existence d'une menace à l'ordre public (voir article L. 412-8), et au regard du titre et du chapitre concernés de la loi : « Améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public » et « Mieux tirer les conséquences des actes des étrangers en matière de droit au séjour ».

Certes, la requête du GISTI et autres signale le cas de la demande d'admission exceptionnelle au séjour d'un étranger qui se serait maintenu une longue période sur le territoire français ainsi que les hypothèses justifiant la première délivrance d'un document de séjour pour motif familial²⁰, par exemple en tant que jeune majeur issu de l'aide sociale à l'enfance ou ressortissant étranger marié avec un ressortissant français.

Toutefois, cela ne démontre pas que l'obligation de souscrire le contrat d'engagement serait, par principe, contraire à l'article 8 de la CEDH pour toutes ces catégories de titres de séjour et toutes ces hypothèses, sans qu'il y ait matière à un examen des circonstances propres à chaque demandeur. En revanche, il est vrai que les risques de méconnaissance de ces stipulations sont d'autant plus élevés que l'étranger sera établi depuis plus longtemps en France, ou y aura des liens forts. À cet égard, la loi elle-même intègre cette notion dans le régime différencié résultant des articles L. 412-8, -9 et -10 : l'étranger présentant une première demande sera, par hypothèse et dans la plupart des cas, depuis moins longtemps en France, et y sera moins bien inséré, qu'un étranger ayant déjà bénéficié d'un titre de séjour.

Mais comme nous l'avons indiqué, même dans les cas relevant de l'article L. 412-8, il y aura toujours une appréciation à porter au cas par cas sur l'atteinte à la situation privée et familiale de l'étranger, sous le contrôle du juge, ce que vous pourrez rappeler avant d'écarter le moyen abstrait de méconnaissance de l'article 8 de la CEDH par les dispositions législatives constituant la base légale du décret.

4. Nous en venons aux dispositions du décret lui-même. Nous examinerons d'abord le moyen dirigé contre l'article R. 412-2 du Ceseda créé par le décret, puis les critiques formulées à l'encontre du contrat-type qu'il annexe au code²¹.

4.1. Le GISTI et autres soulèvent un moyen sur les terrains de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'incompétence négative, de la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme et de la rupture d'égalité entre les usagers du service public en ce que l'article R. 412-2 dispose que « *Le contrat d'engagement à respecter les principes de la République, avec sa traduction dans une langue que l'intéressé comprend, est mis à disposition par l'autorité administrative chargée d'instruire la demande de titre de séjour selon les modalités qu'elle détermine, et qui assurent l'accessibilité de ce contrat pour l'usager.* »

Il est, d'une part, reproché au texte de n'avoir prévu que la traduction du contrat d'engagements, ce qui ne permettrait pas aux intéressés « de s'emparer des notions et de les appréhender dans leur globalité » alors que le contrat d'engagement « s'adresse à des ressortissants étrangers (...) qui ne sont pas familiers avec les codes de la société française, les principes républicains, et moins encore avec les notions juridiques dégagées par la

²⁰ Sur le fondement des articles L. 423-1 à L. 423-23 du Ceseda

²¹ Annexe 12

jurisprudence. »

Toutefois, sauf à imposer qu'un cours de droit soit dispensé à tout étranger avant qu'il ne puisse déposer sa demande de titre de séjour, nous ne voyons pas ce qui peut être raisonnablement attendu de plus qu'une traduction dans la langue que l'intéressé comprend, et un accès effectif à cette traduction. Ajoutons que le modèle de contrat qu'adopte le décret développe justement le contenu des principes énoncés par l'article L. 412-7 du Ceseda pour en restituer la substance en des termes plus explicites et détaillés – s'exposant ce faisant aux critiques que nous allons examiner dans quelques instants. Ajoutons encore que seuls peuvent porter à conséquence des « *agissements délibérés de l'étranger portant une atteinte grave à un ou à plusieurs principes de ce contrat et constitutifs d'un trouble à l'ordre public* », selon les termes de l'article L. 412-8. Ainsi, ne pas avoir prévu que la traduction de ce contrat soit accompagnée d'explications sur la portée des engagements n'est pas entaché d'incompétence négative au regard de la loi et ne saurait, en tout état de cause, méconnaître l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme – qui concerne la portée de la norme elle-même, dont les dispositions doivent être suffisamment précises et les formules non équivoques²², et non les moyens susceptibles d'être déployés pour pallier des difficultés de compréhension résultant de différences culturelles.

D'autre part, s'il est soutenu que le fait de laisser aux services préfectoraux le soin d'assurer l'accessibilité du contrat et de sa traduction pour l'usager pourrait entraîner des différences de traitement injustifiées entre étrangers, le seul fait qu'il incombe à l'autorité chargée d'instruire la demande de titre de séjour de veiller à cette accessibilité ne saurait emporter une telle conséquence. Cette accessibilité ne nous semble pas impliquer la délivrance d'explications plus détaillées sur la portée des engagements, mais seulement de procéder aux diligences nécessaires pour permettre l'accès à une traduction du contrat « *dans une langue que l'intéressé comprend* », qui peut être distincte des 23 langues dans lesquelles le ministère a déjà traduit le contrat d'engagement²³. Vous pouvez donc écarter la méconnaissance du principe d'égalité et l'erreur manifeste d'appréciation.

4.2. Nous n'en avons pas fini avec l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme les requérantes contestant ensuite les termes du contrat-type, plus particulièrement s'agissant du troisième et du quatrième engagement.

D'une façon générale, les moyens reprochent au contrat-type sa généralité et son imprécision. Toutefois, alors que le Conseil constitutionnel a déjà écarté l'atteinte à l'objectif à valeur constitutionnelle par l'article L. 412-7 du code au regard de l'énumération précise des principes de la République en jeu, le contrat-type adopté par le décret est justement formulé en des termes qui tendent à expliciter la portée de ces principes pour rendre plus concrets les

²² Conseil constitutionnel, décision n° 2023-863 DC, § 122.

²³ À la date des présentes conclusions : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Contrat-d-engagement-a-respecter-les-principes-de-la-Republique>

engagements pris. De plus, il y a quelque chose de paradoxal à vous demander de censurer pour inintelligibilité et inaccessibilité l'énoncé de notions juridiques que vous maniez presque quotidiennement et qui ne sont ni incompréhensibles dans leur formulation ni absurdes dans leurs conséquences. Enfin, alors que les critiques ciblent des formulations qui pourraient paraître concerner une large palette de comportements, il paraît nécessaire de rappeler la soupape de l'atteinte grave aux principes de la République et du trouble à l'ordre public, de nature à relativiser les craintes exprimées par les associations quant au type de comportement susceptible de compromettre le droit au séjour de l'intéressé.

Examinons maintenant l'argumentation du moyen.

L'engagement n° 3 porte sur le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'étranger doit s'engager notamment « *à n'adopter aucune attitude sexiste et donc, à ne pas faire subir à une personne des discriminations qui seraient fondées sur le sexe.* »

Il est soutenu que les attitudes sexistes désignent « un très large panel de comportements dont le caractère répréhensible n'est pas toujours identifiable et dépend des perceptions de chacun et chacune. » Toutefois, la précision qui accompagne cet engagement, en recourant à la notion de « discrimination », définie dans le code pénal²⁴, désigne de façon claire un comportement suffisamment caractérisé, et non une remarque passagère sur la tenue que porte une femme.

L'engagement n° 4 porte sur le respect de la dignité de la personne humaine. Des quatre phrases qui en assurent la glose, deux sont plus particulièrement critiquées.

Il est d'abord soutenu que l'engagement à « *ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique d'une autre personne* » ne permettrait pas d'identifier s'il est question exclusivement des « situations d'exploitation d'une personne à l'aide de menaces et violences » ou si sont également en cause les « phénomènes d'emprise qui se caractérisent par une domination psychologique et qui constituent des phénomènes largement répandus ». Là encore, le procès d'intention ne tient pas au regard tant de la précision des termes employés que des garanties tenant au niveau de gravité requis pour que la méconnaissance des engagements puisse porter à conséquence pour l'étranger.

Il est ensuite affirmé que l'engagement à « *n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité* » ne permet pas d'identifier avec précision « si la méthode d'éducation employée est de nature à compromettre le développement et l'émancipation des enfants » et « conduit inéluctablement à une appréciation différenciée selon les valeurs plus ou moins conservatrices des familles, et les perceptions de chacun ». Toutefois, ces termes sont empruntés à l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles²⁵, s'agissant des

²⁴ [Code pénal, articles 225-1 à 225-4](#)

missions de l'aide sociale à l'enfance²⁶, telles que formulées depuis la loi²⁷ du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, soit près de 20 ans. Il ne saurait donc être raisonnablement soutenu que ces termes manquent de clarté et de précision, alors au demeurant que vous jugez intelligibles et accessibles des notions plus floues et englobantes, comme « l'intérêt supérieur de l'enfant » proclamé par l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant et protégé par la Constitution²⁸ – voyez en ce sens votre décision *M. Rahmani* du 15 mai 2025²⁹.

Les différentes branches du moyen peuvent donc être écartées.

4.3. Les critiques suivantes reprochent aux auteurs du décret d'avoir, en glosant les principes énoncés dans la loi, ajouté des engagements qu'elle ne prévoit pas.

L'engagement n° 1, relatif au respect de la liberté personnelle, est ainsi détaillé dans le contrat-type : « *Je m'engage à respecter la vie privée de chaque personne ainsi que le secret de son domicile et de sa correspondance. / Je m'engage à respecter sa liberté d'aller et venir et à n'entraver, en aucune manière, sa capacité de communiquer avec autrui. / Je m'engage à respecter la liberté de chaque personne dans le choix de son conjoint.* » Il est soutenu que le droit au respect de la vie privée renverrait au respect de la vie privée et familiale et n'aurait pas de rapport avec le respect de la liberté personnelle. Toutefois, si la liberté personnelle est, ainsi que l'indique la requête, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il en va de même du droit au respect de la vie privée, du domicile et des correspondances³⁰. Les deux puisent à la même source, et nous ne voyons pas que la référence à la liberté personnelle figurant dans la loi implique une interprétation restreinte à la seule liberté d'aller et de venir et à la liberté du mariage, sans rappeler cette autre composante qu'est le droit au respect de la vie privée.

Les requérantes soulèvent encore le prétendu ajout d'un engagement dans le paragraphe du contrat-type consacré à l'engagement n° 3, après le passage que nous avons déjà cité. Le

²⁵ Il est étonnant que le ministre ne le signale pas.

²⁶ « *Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ; (...)* »

²⁷ n° 2007-293

²⁸ CIDE ; voir aussi l'affaire CE, 15 mai 2025, *M. X...*, n° 498932, C et nos conclusions.

²⁹ La seule obscurité qui demeure à nos yeux concerne les conséquences qui seraient éventuellement tirées d'une méconnaissance grave de cet engagement, qui serait vraisemblablement concomitante au placement de l'enfant concerné à l'aide sociale à l'enfance, ayant pour conséquence la quasi impossibilité, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, d'éloigner ses parents s'il continue d'avoir des liens avec eux – d'où, potentiellement, une nouvelle catégorie de « ni ni », parents qui auraient perdu leur droit au séjour pour agissements portant une atteinte grave aux principes de la République mais qui ne pourraient faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Mais le moyen ne se place pas sur ce terrain.

³⁰ [La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée | Conseil constitutionnel](#) ; voir aussi [2015-713 DC](#) du 23 juillet 2015, § 34.

moyen est à la limite de la mauvaise foi : il porte sur la phrase « *Au sein des services publics, je m'engage à ne pas perturber le fonctionnement du service et à adopter le même comportement vis-à-vis de l'agent public, qu'il soit un homme ou une femme* », dont les associations font mine de penser que vous pourriez, en en faisant une lecture littérale, y lire un deuxième engagement, non prévu par la loi et sans rapport avec l'égalité entre les hommes et les femmes, celui de « *ne pas perturber le fonctionnement du service [public]* ». Toutefois, le contexte permet de comprendre de quoi il retourne, en le lien avec la formulation de l'engagement n° 7 relatif à la laïcité, formulé comme l'engagement à « *ne pas se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers* ». ³¹ Sont en effet bien connues ³² les difficultés auxquelles sont confrontés certains services publics, par exemple hospitaliers, au croisement du respect de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la laïcité.

Le décret n'a donc pas excédé le champ des principes que les candidats au séjour doivent s'engager à respecter en vertu de l'article L. 412-7 du Ceseda.

4.4. Avant d'en venir au dernier moyen de la requête de GISTI et autres, qui ne porte pas sur les termes du contrat-type, nous examinerons celui que soulève la Ligue des droits de l'homme s'agissant des 2^e, 5^e et 6^e engagements de ce contrat. La LDH soulève la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité et du principe conventionnel de non-discrimination dans l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de manifestation. Ces libertés sont garanties par les articles 10 et 11 de la Déclaration de 1789 et par l'article 10 de la CEDH ³³. Les ingérences dans l'exercice de ces libertés publiques seraient en outre trop imprécises et auraient pour les étrangers un effet dissuasif les privant de la plénitude de l'exercice de leurs libertés.

L'argumentation repose sur l'idée que les restrictions aux libertés d'expression et de manifestation que le contrat-type imposerait aux étrangers candidats au séjour en France outrepasseraient celles qui s'appliquent aux Français, créant une rupture d'égalité et constituant une ingérence injustifiée et disproportionnée dans l'exercice de leurs droits et libertés.

Toutefois, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision rendue sur la loi, les principes que les étrangers doivent s'engager à respecter, « parmi lesquels figure la liberté d'expression et de conscience, (...) s'imposent à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. »

³¹ Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une constitution pour l'Europe* (cons. 18). La désignation du principe par la définition qu'en a donné le Conseil constitutionnel nous paraît au demeurant un gage de son intelligibilité, quand le principe de laïcité est parfois invoqué à mauvais escient ou mal compris. Le moyen d'inintelligibilité ne porte d'ailleurs pas sur cet engagement.

³² Rapport de la commission Stasi sur l'application du principe de la laïcité dans la République (11 décembre 2003).

³³ Les deux fondements sont invoqués à l'encontre du décret mais aucune exception d'inconventionnalité ne vise l'article L. 412-7 au regard de l'article 10 de la CEDH.

De même que ces principes s'imposent, mais aussi bénéficient, à tous ceux qui résident sur le territoire de la République, de même le modèle de contrat ne nous semble pas avoir fixé de conditions d'exercice de ces libertés qui différeraient de celles auxquelles sont soumis les Français. Ces limitations sont fixées par la loi, en général par le code pénal, poursuivent un but légitime, apparaissent nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but poursuivi, ce que vous êtes susceptibles de contrôler au regard de la CEDH, aussi bien *in abstracto* qu'*in concreto*.

En outre, comme pour les précédents engagements examinés, il convient de rappeler que seuls des manquements graves, causant un trouble à l'ordre public, sont susceptibles de porter à conséquence pour l'étranger concerné, ce qui exclut tout propos qui serait tenu dans le cadre d'un débat d'idées ou tout agissement qui s'inscrirait dans le cadre d'une manifestation pacifique.

4.4.1. Ainsi, s'agissant d'abord de l'engagement n° 2 sur le respect de la liberté d'expression et de conscience, d'une part, il ne peut être raisonnablement soutenu que serait trop imprécis l'engagement à s'abstenir de « *tout acte de prosélytisme exercé sous la contrainte, la menace ou la pression* » et à « *ne pas faire obstacle, par la contrainte, la menace ou la pression* » à l'exercice par autrui de sa liberté d'expression, lesquels visent à préserver la liberté de conscience des tiers, donc la liberté des « destinataires » de la liberté d'expression, et plus généralement les droits d'autrui, protégés par l'article 4 de la Déclaration de 1789³⁴.

En particulier, la notion de « prosélytisme », dont la LDH soutient qu'elle pèche par défaut de définition légale, peut être comprise tant par référence aux articles 31 et 32 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'État³⁵, comme l'indique le ministre, que par référence à la jurisprudence de la CEDH, qui proscrit le « prosélytisme abusif »³⁶. En outre, vous avez déjà admis, en 2023, la légalité de l'engagement à ne pas se livrer à un prosélytisme abusif³⁷ figurant dans le « contrat d'engagement républicain »

³⁴ Si la LDH prétend que pourrait être retenu contre l'étranger le seul fait d'avoir « exprimé avec véhémence – mais sans aucunement excéder les limites admissibles de la liberté d'expression et de manifestation – [ses] convictions », cela nous semble exclu au regard des termes dans lesquels cet engagement est rédigé, du seuil de gravité requis par l'article L. 412-8 et du contrôle juridictionnel *in concreto* du respect des exigences notamment conventionnelles.

³⁵ Article 31 : « *Sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ceux qui, soit par menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, ont agi en vue de le déterminer à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte.* »

Article 32 : « *Seront punis des mêmes peines ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices.* »

³⁶ 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, n° [14307/88](#), par. 48-53, série A no 260-A ; une violation a été constatée en dépit du but légitime poursuivi par la loi grecque car en l'espèce les autorités n'avaient pas établi que M. Kokkinakis avait usé de moyens abusifs ; 24 février 1998, *Larissis et autres c. Grèce*, n°s [140/1996/759/958-960](#) sur le terrain des articles 10 et 14 ; dans cette seconde affaire, aucune preuve n'a été produite d'une application discriminatoire de la loi, qui serait plus clémentaire à l'égard d'officiers pratiquant le prosélytisme orthodoxe

³⁷ « ENGAGEMENT N° 2 : LIBERTÉ DE CONSCIENCE / L'association ou la fondation s'engage à respecter et protéger la

subordonnant l'octroi de subventions et d'agrèments aux associations et fondations³⁸.

4.4.2. S'agissant ensuite de l'engagement n° 5, sur le respect de la devise et des symboles de la République, à savoir le drapeau et l'hymne national, il est vrai que la formulation du contrat-type peut paraître plus large que l'incrimination prévue à l'article 433-5-1 du code pénal, qui ne concerne que les outrages publics « *au cours d'une manifestation organisée et réglementée par les autorités publiques* », ce qui, selon le Conseil constitutionnel, s'entend « des manifestations publiques à caractère sportif, récréatif ou culturel se déroulant dans des enceintes soumises par les lois et règlements à des règles d'hygiène et de sécurité en raison du nombre de personnes qu'elles accueillent »³⁹, à l'exclusion des œuvres de l'esprit, propos tenus dans un cercle privé et actes accomplis lors de manifestations non organisées par les autorités publiques ou non réglementées par elles. Par ailleurs, s'agissant de l'incrimination de l'outrage au drapeau tricolore, vous avez déjà, sur recours de la *Ligue des droits de l'homme* contre le décret créant l'article R. 645-15 du code pénal, jugé que le pouvoir réglementaire avait « entendu n'incriminer que les dégradations physiques ou symboliques du drapeau susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques et commises dans la seule intention de détruire, abîmer ou avilir le drapeau ». Et il est par ailleurs exact que l'engagement consistant « à respecter la devise de la République qui est "Liberté, Egalité, Fraternité" » ne correspond à aucune incrimination pénale

Il nous semble toutefois que la formulation de l'engagement n° 5 doit se comprendre à la lumière des incriminations que nous avons évoquées et de la jurisprudence dont elles ont fait l'objet. Il n'a pas pour objet – et ne saurait avoir pour effet – d'imposer aux étrangers des restrictions supplémentaires à la liberté d'expression. Si vous l'interprétez en ce sens, vous pourrez rejeter la critique dont il fait l'objet.

4.4.3. S'agissant enfin de l'engagement n° 6 relatif au respect de l'intégrité territoriale de la France⁴⁰, il s'agit bien, là encore, d'exclure les seules actions « *de nature à troubler l'ordre public* » ou « *participant à une ingérence étrangère* ». Le caractère trop large de l'engagement est encore critiqué, mais une fois de plus, d'une part, des incriminations pénales correspondent à ces limitations de la liberté d'expression et de manifestation⁴¹ ; d'autre part,

liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression. / Cet engagement ne fait pas obstacle à ce que les associations ou fondations dont l'objet est fondé sur des convictions, notamment religieuses, requièrent de leurs membres une adhésion loyale à l'égard des valeurs ou des croyances de l'organisation. »

³⁸ CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, 462015, 462013, C

³⁹ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, § 105

⁴⁰ « Engagement n° 6 : le respect de l'intégrité territoriale de la France / Je m'engage à ne pas remettre en cause, par des actions de nature à troubler l'ordre public ou en incitant à de telles actions ou en participant à une ingérence étrangère, la délimitation des frontières de la France et la souveraineté qu'elle exerce sur son territoire, en métropole comme outre-mer. »

⁴¹ Il s'entend en référence au titre Ier du livre IV du code pénal, qui définit l'intégrité du territoire de la nation (article 410-1) ainsi que les atteintes à ces intérêts à et l'intégrité du territoire (articles 411-1 à 411-12 et 412-1 à 412-8) comprenant notamment le fait de livrer une partie du territoire national à une puissance étrangère, à une organisation étrangère ou sous

le niveau de gravité des agissements en cause, résultant de leur formulation et des conditions posées par les articles L. 412-8 et L. 412-10, exclut d'opposer la méconnaissance de cet engagement du seul fait de l'expression d'une opinion ou de la participation à une manifestation, en l'absence d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques⁴².

4.4.4. Si votre interprétation de ces engagements et le contrôle que vous opérez sur les décisions se fondant sur leur méconnaissance permettront d'assurer le respect des principes constitutionnels et conventionnels invoqués, la LDH soutient de façon plus globale et structurelle que les imprécisions des formulations retenues par le modèle de contrat d'engagement auraient pour les étrangers concernés un effet « dissuasif » qui les pousserait à s'auto-censurer dans l'exercice de leurs libertés⁴³. Un tel effet est toutefois difficile à caractériser de façon abstraite et théorique, alors que les dispositions en litige n'ont, par elles-mêmes, pas cet objet, et que, nous le dirons une dernière fois, la sanction sur le droit au séjour de l'intéressé n'intervient qu'en cas d'agissements délibérés, portant une atteinte grave aux engagements et constitutifs d'un trouble à l'ordre public.

Le moyen sera donc écarté dans ses différentes branches.

4.5. Nous en venons au dernier moyen de la requête du GISTI et autres. Le décret serait entaché d'incompétence négative et d'erreur de droit en ce qu'il omettrait de fixer les garanties procédurales préalables à la prise d'une décision défavorable fondée sur le comportement du demandeur, dans le cas d'une première demande de titre de séjour et dans les cas de refus de renouvellement ou de retrait hormis ceux relevant de l'article L. 412-10. Cet article, dont nous avons déjà dit qu'il concerne les catégories de titres de séjour dont bénéficient les étrangers *a priori* les plus liés au territoire français, du fait de la nature ou de l'ancienneté des liens qu'ils y ont, prévoit qu'une éventuelle décision de refus de renouvellement ou de retrait d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident « est prise après avis de la commission du titre de séjour ».

Le moyen tire argument de ce que, dans les autres cas, en l'absence de mention équivalente, il n'y a pas de contradictoire préalable à un refus de titre ou de renouvellement ou à un retrait, ce qui serait contraire notamment au code des relations entre le public et l'administration et à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁴.

contrôle étranger ou à leurs agents (art. 411-2), les attentats, au sens du « *fait de commettre un ou plusieurs actes de violence de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national* » (art. 412-1), les mouvements insurrectionnels au sens de « *toute violence collective de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national* » (art. 412-3 à 412-6).

⁴² CEDH, G.C. 15 octobre 2015, *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, n° 37553/05, § 145

⁴³ CEDH, 25 octobre 2011, *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, n° 27520/07, § 67-68 ; CEDH, G.C. 23 avril 2015, *Morice c. France*, n° 29369/10, § 127

⁴⁴ « 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment: a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret

Toutefois, le pouvoir réglementaire aurait-il été compétent pour fixer un régime contradictoire spécifique alors que la loi ne l'a pas fait ? Cela n'est pas certain, au regard du rang législatif des dispositions invoquées ou figurant dans le paysage et relatives à l'instauration d'une procédure contradictoire, qu'il s'agisse du code des relations entre le public et l'administration ou du dernier alinéa de l'article L. 412-10. Nous doutons que des dispositions réglementaires puissent, sans accroche législative, déroger au régime contradictoire qui résulterait, le cas échéant, d'une norme supérieure ou en modifier le champ d'application, et nous ne voyons pas la nécessité, lorsqu'un tel régime est effectivement applicable au regard de la nature et de l'objet de la décision en cause⁴⁵, que les dispositions réglementaires le rappellent expressément, sans que vous ayez à statuer, pour faire cette réponse, sur le régime contradictoire le cas échéant applicable en fonction du type de décision opposant le refus de signer le contrat d'engagement à respecter les principes de la République ou leur méconnaissance⁴⁶.

Si vous nous suivez pour écarter tous les moyens des deux requêtes, vous les rejetterez.

Tel est le sens de la conclusion.

professionnel et des affaires; c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. (...) »

Il n'y a en revanche pas d'exigence constitutionnelle pour le législateur, sauf pour les sanctions ayant le caractère d'une punition (Conseil constitutionnel, décision n° [2011-631 DC](#), 9 juin 2011, § [53](#)) ; CE, 25 mai 2023, *M. Guerrero Veliz*, n° 471735, C.

⁴⁵ Que ce soit sur le fondement du CRPA, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou d'une législation spéciale.

⁴⁶ Le ministre confirme que, lorsque la procédure spéciale instaurée par l'article L. 412-10 n'est pas applicable à une décision de retrait, le contradictoire prévu par la combinaison des articles L. 121-1 et L. 211-2, 4° du CRPA trouve à s'appliquer.

Les choses sont moins claires pour les décisions fondées sur le refus de signer le contrat, que le ministre analyse comme une décision de refus d'enregistrement ne faisant pas grief. Il en déduit que l'article 41 de la charte des droits fondamentaux ne trouverait en conséquence pas à s'appliquer, mais que l'administration ne prendrait aucune décision d'éloignement « en conséquence directe de ce refus d'enregistrement » et que l'intéressé pourrait toujours décider de signer le contrat et de déposer une nouvelle demande de titre. Nous avons déjà exprimé des réserves sur cette analyse de la portée d'un refus de signer le contrat. En outre, cette analyse ne vaut pas pour la décision de refus fondée sur le comportement de l'intéressé – et même s'il serait alors statué sur une demande, ce qui semble exclure l'applicabilité du contradictoire du CRPA, il ne serait pas statué uniquement sur la base des pièces figurant dans la demande, mais aussi, voire surtout, sur la base d'éléments connus de l'administration mais n'y figurant pas (rapport administratif, témoignages, note des services de renseignement...), dont, selon les requérantes, l'intéressé doit pouvoir discuter la valeur probante ou l'interprétation.

Toutefois, en tout état de cause, pour que la charte soit invocable, il faut que soit mis en œuvre le droit de l'Union. C'est évidemment le cas pour toutes les décisions de retour et les décisions qui en sont l'accessoire, qui entrent dans le champ de la directive 2008/115/CE dite « retour ». C'est moins évidemment le cas s'agissant de la mise en œuvre d'un critère national d'octroi du droit au séjour, mais cela dépend de l'éventuelle édicition d'une décision de retour qui pourrait être prise concomitamment ou consécutivement au refus du titre ou de son renouvellement – voyez sur ce point votre décision CE, 4 juin 2014, *M. Halifa*, n° 370515, A. Cela dépend aussi, le cas échéant, de l'incidence d'un éventuel défaut de contradictoire sur le sens de la décision, ainsi que vous en avez jugé par une décision CE, 9 août 2023, *M. Ghaloussi et autre*, n° 455146, B.