

N° 505594
Mme B...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 22 octobre 2025
Lecture du 13 novembre 2025

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Comme le précise son article L. 110-1, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne s'applique que sous réserve des conventions internationales, notamment des conventions bilatérales conclues par la France avec certains Etats et régissant les conditions d'admission au séjour de leurs ressortissants.

La majorité de ces accords, à l'instar des conventions types conclues avec les Etats d'Afrique de l'Ouest, visent avant tout à souligner la qualité de la relation bilatérale¹ et se bornent, s'agissant des conditions de délivrance des titres de séjour, à renvoyer en bloc à la législation de l'Etat d'accueil².

Les accords conclus avec les trois Etats du Maghreb, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, sont plus substantiels.

L'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, qui régit l'admission au séjour des ressortissants algériens au titre de leur activité professionnelle et au titre de leur vie privée et familiale, est de loin le plus exhaustif. Vous jugez ainsi de manière constante que cette convention, dont aucune stipulation ne réserve l'application du droit interne, « *régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés ainsi que les conditions dans lesquelles leurs conjoints et leurs enfants mineurs peuvent s'établir en France* »³.

¹ V. pour un panorama des différents accords bilatéraux existants, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat sur *les accords internationaux conclus par la France en matière migratoire* (M. Jourda et O. Bitz), février 2025, p. 122 et s.

² V. p. ex. la convention du 21 septembre 1992 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire, dont l'article 10 stipule que « *pour tout séjour sur le territoire français devant excéder trois mois, les ressortissants ivoiriens doivent posséder un titre de séjour (...) délivr[é] conformément à la législation de l'Etat d'accueil* ».

³ CE, 25 mai 1988, *Ministre de l'intérieur c/ Z...*, n° 81420, A.

Les deux autres conventions, l'accord franco-marocain du 9 octobre 1987 et l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988, ont un champ d'application matérielle beaucoup plus restreint.

L'accord franco-marocain en particulier, au cœur de notre affaire, se borne, pour l'essentiel⁴, à régir l'admission au séjour pour motif professionnel.

Son article 3 prévoit ainsi, d'une part, qu'un titre de séjour salarié d'un an est délivré sur présentation d'un contrat de travail et après contrôle médical, d'autre part, que les intéressés peuvent bénéficier d'un titre de 10 ans, c'est-à-dire d'une carte de résident, renouvelable de plein droit, après trois ans de séjour continu en France⁵. Chaque année, environ 1 000 titres de séjour salariés et 2 000 cartes de résident sont délivrés sur le fondement de ces stipulations⁶, sur un total d'environ 37 000 premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants marocains, dont 30% pour motif professionnel⁷.

Pour le reste, comme le précise son article 9, l'accord ne fait « *pas obstacle à l'application de la législation des deux Etats sur le séjour des étrangers sur tous les points non traités par l'Accord* ». Vous en avez déduit que l'accord, à l'instar de la convention franco-tunisienne qui comporte une clause similaire, « *renvoie, sur tous les points qu'il ne traite pas, à la législation nationale, en particulier aux dispositions pertinentes du [CESEDA], pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les stipulations de l'accord* » (v. votre décision T... du 17 septembre 2014, n° 381256, B)⁸.

Par sa demande d'avis, le tribunal administratif (TA) de Melun vous interroge sur le point de savoir s'il en va ainsi des dispositions du 2° de l'article L. 432-1-1 du CESEDA, qui permettent au préfet de refuser la délivrance ou le renouvellement d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle à l'étranger « *ayant commis des faits qui l'exposent à l'une des condamnations prévues aux articles 441-1 et 441-2 du code pénal* », c'est-à-dire pour faux ou usage de faux.

1. Répondre à cette question suppose au préalable de préciser les contours de la notion de « *points non traités par l'accord* », qui constitue la clé d'articulation entre l'accord franco-marocain et les règles de droit commun issues du CESEDA.

Votre jurisprudence en la matière, si elle ne se laisse pas aisément saisir, peut être présentée en distinguant deux séries d'hypothèses.

⁴ L'article premier contient en outre des stipulations transitoires visant les personnes bénéficiant d'un titre de séjour de longue durée à la date d'entrée en vigueur de l'accord et les articles 5 à 7 prévoient qu'en cas de regroupement familial, le regroupé est autorisé à séjourner en France dans les mêmes conditions que le regroupant, et donc bénéficie d'un titre de même nature qui l'autorise à exercer une activité professionnelle sans que la situation de l'emploi ne lui soit opposable.

⁵ Ce régime est plus favorable que le droit commun, qui limite le bénéfice d'une carte de résident aux motifs familiaux (art. L. 423-6 et s.) ainsi qu'aux réfugiés (art. L. 424-1 et s.) et conditionne celui d'une carte de résident longue durée – UE à un séjour de 5 ans (art. L. 426-17).

⁶ V. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat sur *les accords internationaux conclus par la France en matière migratoire*, préc., p. 169. Au 1^{er} janvier 2024, 618 800 ressortissants marocains résidaient en France sous couvert d'un titre de séjour.

⁷ DGEF, *L'essentiel de l'immigration. Chiffres clés*, 26 juin 2025, p. 3.

⁸ V. s'agissant de l'accord franco-tunisien, CE, 22 février 2017, *Mme BB...*, n° 393100, B.

1.1. La première est celle dans laquelle les règles de droit interne en cause fixent les conditions de délivrance d'une catégorie de titres de séjour non régie par l'accord bilatéral.

Dans cette configuration, les choses sont simples : les dispositions de droit commun sont regardées comme régissant « des points non traités » par l'accord bilatéral et, par suite, s'appliquent pleinement aux étrangers qui en relèvent.

Vous jugez ainsi que les ressortissants marocains peuvent solliciter les titres de séjour relevant de catégories de titres non régies par l'accord franco-américain, notamment ceux portant les mentions « vie privée et familiale »⁹ ou « visiteur »¹⁰.

1.2. La seconde hypothèse est celle dans laquelle les règles de droit interne s'appliquent à une catégorie de titres de séjour régie par l'accord bilatéral.

Dans cette configuration, les modalités d'articulation entre l'accord et le droit interne sont plus subtiles.

1.2.1. S'agissant des dispositions régissant la procédure d'examen des demandes de titre, vous jugez de manière invariable que sauf stipulation contraire expresse, l'accord bilatéral n'a pas entendu les écarter.

Ainsi, les accords bilatéraux conclus avec les trois Etats du Maghreb¹¹, y compris l'accord franco-algérien¹², ne font pas obstacle à l'application des dispositions prévoyant la consultation de la commission du titre de séjour.

De même, s'appliquent aux marocains qui sollicitent la délivrance d'un titre salarié sur le fondement de l'accord de 1987 les dispositions du code du travail qui précisent les modalités selon lesquelles et les éléments d'appréciation en vertu desquels le préfet se prononce, au vu notamment du contrat de travail, pour accorder ou refuser une autorisation de travail¹³.

1.2.2. S'agissant des dispositions de droit interne régissant les conditions de fond de délivrance du titre, votre jurisprudence, plus nuancée, semble tirailler entre deux orientations.

a) Une première ligne jurisprudentielle tend à appréhender les stipulations de l'accord relatives à une catégorie de titres de séjour comme fixant de manière exhaustive les conditions de fond de délivrance de ces titres, faisant dès lors obstacle à l'application des dispositions internes de fond applicables à cette catégorie.

Ainsi, vous avez jugé par une décision *GISTI* du 23 janvier 1991 (n° 115876, B) que les dispositions de droit interne subordonnant la délivrance de la carte de résident à la régularité du séjour de l'intéressé ne s'appliquent pas aux ressortissants tunisiens dès lors que les stipulations de l'accord franco-tunisien relatives à la délivrance de plein droit de cette carte ne contiennent pas une telle condition.

⁹ CE, 28 juillet 1999, *M...*, n° 200701, B.

¹⁰ CE, 9 juillet 2001, *Ministre de l'intérieur c/ H...*, n° 227127, C.

¹¹ CE, 29 décembre 1995, *G...*, n° 140023, A, s'agissant de l'accord franco-tunisien.

¹² CE, 14 avril 1999, *Ministre de l'intérieur c/ H...*, n° 153468, B.

¹³ CE, 17 septembre 2014, *M. T...*, n° 381256, B

Plus largement, votre décision *G...* du 29 décembre 1995 (n° 140023, A) retient que dès lors que l'accord franco-tunisien fixe les conditions dans lesquelles il est délivré aux ressortissants tunisiens une carte de résident de plein droit, il exclut l'application aux ressortissants tunisiens des dispositions de droit interne fixant les conditions de fond de délivrance de ce titre.

Dans la même veine, vous avez jugé, par des décisions *L...* du 2 mars 2012 (n° 355208, B) et *N...* du 31 janvier 2014 (n° 367306, B), que dès lors que les accords franco-tunisien et franco-marocain prévoient la délivrance de titres de séjour au titre d'une activité salariée, les ressortissants tunisiens ou marocains souhaitant obtenir un titre de séjour pour ce motif ne peuvent utilement invoquer l'article L. 435-1 relatif à l'admission exceptionnelle au séjour, lequel, nous vous citons, « *n'institue pas une catégorie de titres de séjour distincte mais (...) fixe notamment les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent être admis à séjourner en France au titre d'une activité salariée* ».

Ces différentes solutions reposent ainsi sur l'idée que les stipulations de l'accord bilatéral relatives à une catégorie de titres épuisent les conditions de fond de délivrance de ce titre. Tout silence de l'accord sur les conditions de fond de délivrance des titres qu'il régit doit alors s'interpréter comme intentionnel, donc faisant obstacle à l'application des règles de droit interne relatives aux conditions de fond de délivrance de ces titres. En somme, pour être applicables aux titres régis par l'accord bilatéral, les règles internes relatives à ces titres doivent être strictement conformes à l'accord, c'est-à-dire se borner à concrétiser ses prévisions¹⁴.

b) Une seconde ligne jurisprudentielle tend, à l'inverse, à appréhender les stipulations de l'accord relatives à une catégorie de titres de séjour comme ne fixant pas de manière exhaustive les conditions de fond de délivrance de ces titres, laissant donc ouverte la possibilité de cumuler ces conditions avec celles fixées par les règles de droit interne applicables à la même catégorie de titres.

Ainsi, vous jugez de manière constante que les accords bilatéraux « *ne priv[ent] pas l'administration française du pouvoir qui lui appartient, en application de la réglementation générale relative à l'entrée en vigueur et au séjour des étrangers en France, de refuser l'admission au séjour en se fondant sur des motifs tenant à l'ordre public* » (v. votre décision *BE...* su 5 octobre 1984, n° 35934, B).

Dans la même veine, vous jugez que le conjoint tunisien d'un ressortissant français peut se prévaloir de l'article R. 233-9 du CESEDA, qui permet au conjoint séparé de bénéficier du renouvellement de son titre lorsque la séparation résulte de violences conjugales, et ce, alors même que l'accord franco-tunisien subordonne la délivrance d'un titre au conjoint de français à la condition que la communauté de vie n'ait pas cessé, sans réserver une telle hypothèse¹⁵.

Plus récemment, vous avez, par une décision *E...* du 5 avril 2023 (n° 462770, B), jugé que l'article L. 412-1 du CESEDA, qui conditionne de manière générale la délivrance de toute

¹⁴ V. sur la distinction entre le rapport de conformité et le rapport de compatibilité, C. Eisenmann, « Le droit administratif et le principe de légalité », *EDCE* 1959, pp. 25 et s. »

¹⁵ CE, 22 février 2017, *BB...*, n° 393100, B.

carte de séjour à la production par l'étranger d'un visa de long séjour, s'applique aux ressortissants marocains, et ce, alors même que l'article 3 de l'accord franco-marocain ne contient pas une telle condition¹⁶.

Cette ligne jurisprudentielle, à l'inverse de la première, part donc de l'idée que les stipulations d'un accord bilatéral relatives à une catégorie de titres ne saturent pas les conditions de fond de délivrance de ce titre et sont donc susceptibles de se combiner avec les dispositions de droit interne portant sur la même catégorie de titres. Les silences de l'accord ne sont pas nécessairement intentionnels, certains pouvant s'interpréter comme des lacunes ayant vocation à être comblées par l'application du droit interne. Ici, le rapport exigé entre l'accord bilatéral et le droit interne n'est pas de stricte conformité mais de compatibilité, ce qui suppose uniquement que le second ne vienne pas contredire les stipulations expresses du premier.

2. Dans ce paysage jurisprudentiel, nous n'avons guère d'hésitation à vous proposer de répondre au TA de Melun que les dispositions du 2° de l'article L. 432-1-1 du CESEDA sont bien applicables aux ressortissants marocains qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour en qualité de salarié.

2.1. D'abord parce que s'il fallait choisir entre les deux veines jurisprudentielles que nous vous avons exposées, c'est à nos yeux la seconde qui devrait prévaloir s'agissant de l'accord franco-marocain.

D'une part en effet, cet accord, on l'a dit, ne régit que très partiellement les conditions de séjour des étrangers qu'il vise et prend soin de préciser que la législation nationale s'applique sur « *tous les points* » qu'il ne traite pas, ce qui, de manière générale, plaide pour appliquer largement le droit commun aux ressortissants marocains¹⁷.

D'autre part et surtout, en excluant, depuis votre décision *T...* de 2014 (préc.), l'application des seules dispositions de droit interne « *incompatibles avec les stipulations de l'accord* », votre jurisprudence la plus récente admet désormais pleinement le cumul des deux corps de règles, sous la seule réserve que les premières ne heurtent pas les secondes.

Or, les dispositions du 2° de l'article L. 432-1-1 du CESEDA, qui permettent au préfet de refuser le titre lorsque l'intéressé a commis des faits qualifiables de faux et usage de faux, ne contredisent nullement les stipulations de l'article 3 de l'accord franco-marocain, qui se bornent à conditionner la délivrance d'un titre de séjour annuel « salarié » à la présentation d'un contrat de travail et à un contrôle médical.

2.2. Ensuite et en tout état de cause, même à s'inscrire dans la première veine jurisprudentielle, vous arriveriez nous semble-t-il au même résultat compte tenu de la nature de la réserve prévue au 2° de l'article L. 432-1-1 du CESEDA.

¹⁶ Cette solution, qui ne se concilie pas aisément avec celle issue de la décision *GISTI* mentionnée tout à l'heure, a été transposée à l'accord franco-tunisien par une décision *MM...* du 26 avril 2024 (n° 468274, B).

¹⁷ V. en ce sens déjà, la circulaire du ministre de l'intérieur n° INTV1631686J du 2 novembre 2016 indique que la loi (n° 2016-274) du 7 mars 2016 s'applique dans son ensemble aux ressortissants marocains et tunisiens, qu'il traite de ce point de vue de la même manière que les ressortissants des Etats d'Afrique de l'Ouest avec qui la France a signé des conventions en matière de circulation et de séjour.

En effet, dans la mesure où elles permettent au préfet de refuser un titre de séjour à un étranger qui en remplit pourtant les conditions de délivrance de plein droit, ces dispositions, à l'instar de la réserve d'ordre public, ne se situent pas sur le même plan que ces conditions. De sorte qu'à supposer qu'il faille lire l'article 3 de l'accord franco-marocain comme saturant les conditions de fond de délivrance du titre salarié, ces stipulations ne feraient pas pour autant obstacle à l'application du 2° de l'article L. 432-1-1.

Relevons que c'est un raisonnement similaire qui fonde la solution issue de votre décision *BG...* du 10 août 2005 (n° 258044, A), par laquelle vous avez jugé que si le préfet est tenu de saisir la commission du titre de séjour du cas des seuls étrangers qui remplissent effectivement les conditions de fond mises à la délivrance des titres concernés et auxquels il envisage de refuser le titre sollicité, et non du cas de tous les étrangers qui s'en prévalent, la circonstance que la présence de l'étranger constituerait une menace à l'ordre public ne le dispense pas de son obligation de saisine de la commission¹⁸. Autrement dit, c'est parce que la réserve d'ordre public ne constitue pas une condition de fond de délivrance d'un titre de séjour que l'étranger à qui elle est opposée doit encore être regardé comme remplissant les conditions de fond de délivrance du titre et, par suite, que le préfet est tenu de consulter la commission.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous proposons de répondre au TA de Melun que les dispositions du 2° de l'article L. 432-1-1 du CESEDA sont pleinement applicables aux ressortissants marocains sollicitant la délivrance d'un titre de séjour en qualité de salarié.

Tel est le sens de nos conclusions.

¹⁸ V. qui réitère la solution, CE, 28 octobre 2021, *M. ME...*, n° 441708, B.