

**Anne SEVAUX et Paul MATHONNET**  
Société Civile Professionnelle  
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT  
ET A LA COUR DE CASSATION  
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS  
tél : 01.43.17.39.00  
[cabinet@as-pm.fr](mailto:cabinet@as-pm.fr)

21792 03

# CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux

---

## RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

### MEMOIRE COMPLEMENTAIRE

**POUR :**

**L'association Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (ci-après « GISTI »),**

**Le Syndicat des avocats de France (ci-après « SAF »)**

**L'Association pour le droit des étrangers (ci-après « ADDE »)**

**La Cimade**

demandeurs,  
*S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,*

**CONTRE :**

Le Ministre de l'Intérieur et de l'Outre-mer

**A l'appui de la requête n° 497.931**

***Contre le décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024 relatif au contrat d'engagement au respect des principes de la République***

## **I- FAITS ET PROCEDURE**

1. Le législateur a successivement introduit plusieurs dispositifs permettant de prendre en considération, pour la délivrance des titres de séjour, l'intégration la personne concernée au sein de la société française.

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a créé le parcours personnalisé d'intégration républicaine et le contrat d'intégration républicaine (CIR) mentionné à l'article L. 413-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ce dispositif a été complété par l'article 48 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

En 2021, 108.909 contrats d'intégration républicaine avaient été conclus imposant au ressortissant étranger signataire de suivre, notamment, une formation civique portant sur les principes, les valeurs et les institutions de la République, l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France et l'organisation de la société française, une formation linguistique et un accompagnement pour l'insertion professionnelle.

En outre, l'étranger qui sollicitait la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle devait, en plus, signer un acte d'engagement à respecter les valeurs de la République française indiquant que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de sexe ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. La devise de la République est « Liberté, égalité, fraternité ». La langue de la République est le français.* ».

Par ailleurs, pour ce qui concerne certaines cartes de résident, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que la délivrance de ces cartes est subordonnée au respect de la condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française.

2. Poursuivant l'objectif de renforcer l'affirmation de la primauté des valeurs de la République, le législateur a adopté la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Cette loi a prévu, en son article 12, que toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention publique auprès d'une autorité administrative a l'obligation de souscrire un contrat d'engagement républicain, et que l'autorité refuse cette subvention ou procède à son retrait lorsque l'objet de l'association ou de la fondation, son activité ou les modalités d'exercice de celle-ci sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain.

Cette loi a également, en son article 26, modifié plusieurs articles du livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de subordonner le séjour d'un étranger en France à l'absence de manifestation d'un rejet des principes de la République.

Cependant, par sa décision n° 2021-823 DC le Conseil Constitutionnel a déclaré cet article 26 contraire à la Constitution au motif que le législateur n'avait pas, en faisant référence aux « *principes de la République* », sans autre précision, et en se bornant à exiger que la personne étrangère ait « *manifesté un rejet* » de ces principes, adopté des dispositions permettant de déterminer avec suffisamment de précision les comportements justifiant le refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour ou le retrait d'un tel titre.

3. Faisant le relais, en droit des étrangers, des mesures introduites par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République pour ce qui concerne les associations, le projet de loi *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* déposé le 5 mars 2023 a prévu d'appliquer aux personnes physiques ce qui est aujourd'hui prévue pour les personnes morales.

En particulier, ce projet de loi a proposé de créer une nouvelle section 3 intitulée « Respect des principes de la République française » dans le chapitre II du Titre I du Livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, applicable à tous les documents de séjour prévus à l'article L. 411-1, à l'exception de ceux des ressortissants algériens qui demeurent exclusivement régis par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

L'article 46 du projet de loi prévoyait d'insérer de nouveaux articles L. 412-7 à 412-10 afin de prévoir la souscription d'un contrat d'engagement au respect des principes de la République par l'étranger qui sollicite un document de séjour.

Suivant les documents préparatoires à l'adoption de cette loi, ces dispositions avaient pour objet de subordonner la délivrance d'un document de séjour au respect d'un socle de principes et de règles essentiels de la société française et de permettre à l'autorité de rejeter la demande de titre lorsque le comportement du demandeur traduit un défaut d'intégration dans la société française.

Selon l'étude d'impact du projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration, traduisent « *véritablement un défaut d'intégration dans la société française* » : les refus de soin par un praticien ou un personnel soignant homme, principalement en service de gynécologie obstétrique, les refus de transfusion sanguine, les refus de soins obstétriques dispensés par des gynécologues hommes sur des femmes, les soins rendus impossibles par le port d'un voile intégral, l'appartenance à des mouvements ou des associations prônant une pratique trop radicale de la religion, les propos nuancés/complaisants tenus sur les réseaux sociaux ou dans des courriers concernant les auteurs d'attentats terroristes sans faire l'apologie du terrorisme, l'hébergement à deux reprises de deux individus avant leur départ pour la Syrie sans que le comportement n'ait fait l'objet de poursuites pénales, le refus de participer à des minutes de silence, l'encouragement au port ostensible de signes et de tenues religieux.

Le projet de loi a été adopté, après engagement de la procédure accélérée.

4. Une fois adoptée, la loi a été soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel qui, par une décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, a écarté les griefs dirigés contre l'article 46 de la loi.

Le Conseil Constitutionnel a d'abord estimé que « *ni la notion de contrat ni les obligations que ce contrat emporte pour l'étranger ne sont inintelligibles* » avant de retenir que le législateur avait « *à bon droit imposé aux ressortissants étrangers, qui ne se trouvent pas dans la même situation que celle des nationaux, la souscription d'un contrat prévoyant l'engagement de 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 de 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 ».*

5. La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a ainsi introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile une section intitulée « *contrat d'engagement au respect des principes de la République* » composée de trois articles.

L'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit désormais que :

*« L'étranger qui sollicite un document de séjour s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement au respect des principes de la République, 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 ».*

L'article L. 412-8 soumet l'octroi d'un document de séjour à la souscription de ce contrat et prévoit qu'aucun document de séjour ne peut être délivré à celui dont le comportement manifeste qu'il n'en respecte pas les obligations, tout en précisant que « *le manquement au contrat d'engagement au respect des principes de la République résulte d'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 mêmes dispositions, la condition de gravité est présumée constituée.

L'article L. 412-9 ajoute que l'administration a la possibilité de refuser le renouvellement du document de séjour, ou de retirer le document accordé, à l'étranger qui n'a pas respecté le contrat d'engagement au respect des principes de la République.

L'article L. 412-10 précise que, pour ce qui concerne les cartes de séjour pluriannuelle ou les cartes de résident, l'autorité administrative prend en compte la gravité ou la réitération des manquements au contrat d'engagement au respect des principes de la République ainsi que la durée du séjour effectuée sous couvert d'un document de séjour en France.

6. Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024 relatif au contrat d'engagement au respect des principes de la République, publié au Journal officiel le 16 juillet 2024.

Ce décret crée une nouvelle section au chapitre II du titre premier du livre quatrième de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, composée de trois articles dont les dispositions sont codifiées aux articles R. 412-1 et suivants.

L'article R. 412-1 prévoit que l'étranger doit signer ce contrat d'engagement à respecter les principes de la République à chaque demande de document de séjour et à chaque demande de renouvellement.

L'article R. 412-2 prévoit que ce contrat est mis à disposition avec sa traduction dans une langue que l'intéressé comprend et qu'il est conforme au contrat type figurant en annexe 12 du code. L'article R. 412-3 définit, pour sa part, les documents de séjour pour lesquels la délivrance et le renouvellement sont soumis à la signature du contrat d'engagement à respecter les principes de la République.

Le même décret comporte enfin une annexe constituée du contrat, qui comprend les sept engagements suivants :

- Engagement n° 1 : Le respect de la liberté personnelle :  
*« 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 ».*
  
- Engagement n° 2 : Le respect de la liberté d'expression et de conscience

*« Je m'engage à m'abstenir de tout acte de prosélytisme exercé sous la contrainte, la menace ou la pression, dans le but de faire adhérer une autre personne à mes valeurs, mes principes, mes opinions ou convictions, ma religion ou encore mes croyances.*

*Je m'engage à ne pas faire obstacle, par la contrainte, la menace ou la pression, à l'expression par toute personne de ses valeurs, de ses principes, de ses opinions ou convictions, de sa religion ou encore de ses croyances.».*

- Engagement n° 3 : Le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes :

*«Je m'engage à n'adopter aucune attitude sexiste et donc, à ne pas faire subir à une personne des discriminations qui seraient fondées sur le sexe. 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.».*

- Engagement n° 4 : Le respect de la dignité de la personne humaine :

*«Je m'engage à respecter les lois et règlements en vigueur destinés à protéger la santé et l'intégrité physique et psychique de chaque personne. Je m'engage à respecter l'égale dignité de tous les êtres humains, sans discrimination d'aucune sorte, notamment celles fondées sur l'origine, les opinions ou la religion, et en respectant l'orientation sexuelle de chaque personne.*

*Je m'engage à ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique d'une autre personne, quel que soit mon lien de parenté avec celle-ci.*

*Je m'engage 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.».*

- Engagement n° 5 : Le respect de la devise et des symboles de la République :

*«Je m'engage à respecter la devise de la République qui est « Liberté, Egalité, Fraternité ».*

*Je m'engage à ne pas outrager en public l'hymne national, la «Marseillaise», ou l'emblème national, le drapeau tricolore. Je m'engage à ne pas provoquer à la commission de ce type d'actes répréhensibles.».*

- 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».*

- Engagement n° 7 : Le respect du principe de laïcité :

*«Au sein des services publics, je m'engage à ne pas contester la légitimité d'un agent public ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public, en me fondant sur mes propres croyances ou considérations religieuses.».*

L'article 3 du décret prévoit que ces dispositions s'appliquent aux demandes de document de séjour et de renouvellement présentées à compter de la date de son entrée en vigueur.

C'est le décret attaqué.

## **II- DISCUSSION**

En premier lieu, sauf à ce qu'il soit établi que le projet de décret soumis au Conseil d'Etat était identique au texte du décret adopté, il doit être retenu que la procédure préalable à l'adoption de ce dernier est irrégulière (**A**).

En deuxième lieu, le décret est dépourvu de base légale du fait de la contrariété des articles L. 412-7 à L. 412-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce que ces dispositions législatives imposent à l'administration de refuser l'octroi du titre de séjour en l'absence de signature du contrat sans tenir compte du droit de l'intéressé au respect du droit à la vie privée et familiale (**B**).

En troisième lieu, le décret attaqué méconnaît la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration en ce



qu'il arrête des engagements qui excèdent, dans leur contenu, ceux mentionnés par l'article 46 de la loi (C).

En quatrième lieu, le décret attaqué est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, et méconnaît l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme en ce qu'il prescrit le respect d'engagements dont les intéressés ne sont pas en mesure d'identifier la portée et qui sont en tout état de cause insuffisamment précis (D).

En cinquième et dernier lieu, le décret attaqué est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et d'incompétence négative pour ne pas fixer les garanties procédurales qui doivent être respectées lorsque l'autorité administrative refuse l'octroi d'un titre de séjour sur le fondement de ces dispositions (E).

#### A) Sur l'irrégularité de la procédure suivie

1. Les décrets pris en Conseil d'Etat doivent être conformes au projet de décret soumis par le Gouvernement à la consultation de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, et, *a fortiori*, à la minute de la section du Conseil d'Etat qui l'a examiné et, si tel n'est pas le cas, il est acquis que le décret a été pris au terme d'une procédure irrégulière (pour un exemple récent d'annulation : CE, 5 février 2020, *UNICEF France*, n° 428478 ; voir également : CE, 24 octobre 2019, *Fédération des transports et de la logistique FO-UNCP*, n° 422583 ; CE, 20 décembre 2013, n° 357198, publié au Lebon ; CE, 10 janvier 2007, *Fédération nationale interprofessionnelle des mutuelles*, n° 283175, mentionné aux tables).

2. En l'état, à défaut de toute justification utile et contradictoire permettant de s'assurer que le décret attaqué est conforme au projet de décret soumis par le gouvernement au Conseil d'Etat, ou à la minute de la section du Conseil d'Etat qui l'a examiné, l'irrégularité devra être constatée.

En l'absence de consultation régulière du Conseil d'Etat, le décret attaqué est entaché d'incompétence.

**B] Sur l'absence de base légale du décret attaqué du fait de la contrariété des articles L. 412-7 à L. 412-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 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**

1. Le dispositif du contrat d'engagement à respecter les principes de la République, tel qu'il a été introduit par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024, s'applique de manière générale à tous « *les étrangers qui sollicitent un document de séjour* » suivant les termes de l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Pour ce qui concerne la délivrance du premier document de séjour, l'article L. 412-8 du CESEDA prévoit que « *aucun document de séjour ne peut être délivré à un 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* ».

Pour ce qui concerne le renouvellement ou le document de séjour déjà accordé, l'article L. 412-9 du même code ajoute « *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. Tout document de séjour détenu par un étranger dans une telle situation peut être retiré* ».

Il en résulte que l'absence de signature du contrat ou la démonstration d'un comportement incompatible avec le respect du contrat oblige l'administration à ne pas accorder un titre de séjour, mais que cette compétence liée disparaît lorsque l'autorité administrative se prononce sur le renouvellement ou le retrait du document de séjour.

2. Le dispositif du contrat d'engagement à respecter les principes de la République ne s'applique pas dans les mêmes modalités à l'ensemble des ressortissants étrangers.

Suivant l'article L. 412-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, aucune décision de refus de renouvellement ou de retrait du document de séjour ne peut être pris pour les étrangers qui bénéficient des articles L. 424-1, L. 424-9, L. 424-13 ou L. 611-3, c'est-à-dire ceux qui ont la qualité de réfugié, ceux qui ont obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire, l'étranger titulaire de la carte de séjour pluriannuelle délivrée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux membres de leur famille, justifiant de quatre années de résidence régulière en France, et enfin les étrangers mineurs.

Par ailleurs, l'article R. 412-3 issu du décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024 prévoit que sont dispensés de la signature du contrat (i) les étrangers titulaires d'un visa comportant la mention « dispense temporaire de carte de séjour », (ii) les étrangers titulaires d'un visa portant la mention « vacances-travail », (iii) les étrangers titulaires d'un visa portant la mention « volontaire » et justifiant d'un contrat de volontariat.

Le même article précise enfin que les étrangers visés aux 6° à 18° de l'article R. 431-16, c'est-à-dire ceux séjournant en France sous couvert d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois et au plus égale à un an souscrivent le contrat dans le cadre de la demande de renouvellement de leur visa.

Pour les autres ressortissants étrangers, la signature et le respect du contrat sont rendus obligatoires et en cas de méconnaissance de ces obligations, l'autorité administrative est tenu de refuser d'accorder le document de séjour sollicité en dehors de la procédure de renouvellement ou de retrait de document.

**3.** Le dispositif législatif et réglementaire ne prévoit aucune exception à ce principe, pas même lorsqu'il ressort de l'instruction de la demande que l'intéressé devrait être « protégé » contre un refus de document de séjour sur le terrain du droit au respect de la vie privée et familiale.

Peu importe en effet la teneur des liens que le ressortissant étranger a forgé sur le territoire français et de la densité de ses liens familiaux qu'il a pu créer sur le territoire, l'autorité administrative est tenue de refuser la délivrance du document de séjour dès lors qu'il a méconnu le contrat ou refusé de le signer.

Or, il y a des situations dans lesquelles leur vie privée et familiale sur le territoire est particulièrement caractérisée.

Il s'agit notamment de l'admission exceptionnelle au séjour dans le cas où le document de séjour a pour objet de régulariser la situation administrative de l'intéressé qui s'est maintenu pendant une période longue sur le territoire français, ainsi que de l'ensemble des hypothèses justifiant la délivrance d'un document de séjour sur le fondement des articles L. 423-1 à L. 423-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Tel est le cas du jeune majeur issu de l'aide sociale à l'enfance, du ressortissant étranger marié avec un ressortissant français, ou du parent de l'enfant français qui contribue effectivement à son entretien.

Pour ceux-ci, le décret impose à l'administration de ne pas délivrer de document de séjour lorsqu'il apparaît que leur comportement traduit un rejet des principes de la République, peu importe l'atteinte portée à leur droit au respect de la vie privée et familiale.

Par conséquent, en tant que les dispositions applicables obligent l'autorité administrative à refuser la délivrance du document de séjour dès lors qu'il a méconnu le contrat ou refusé de le signer, sans pouvoir déroger à ce principe lorsqu'il ressort de l'instruction qu'un tel refus porterait atteinte au droit de mener une vie privée et familiale normale, l'article 46 de loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et le décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024 relatif au contrat d'engagement au respect des principes de la République méconnaissent l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Les dispositions du décret pris pour son application sont donc dépourvues de base légale.

L'annulation s'impose de ce chef.

**C] Sur la méconnaissance de l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**

1. Le contenu du contrat d'engagement au respect des principes de la République a été fixé par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, et le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités d'application des dispositions.

L'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction issue de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration prévoit ainsi :

*« L'étranger qui sollicite un document de séjour s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement au respect des principes de la République, 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 modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. ».*

Il en résulte que le pouvoir réglementaire est tenu de détailler et préciser le contenu des principes mentionnés à l'article L. 412-7 précité, sans pouvoir aller au-delà ces principes ni mettre à la charge des intéressés l'obligation de respecter d'autres principes que ceux mentionnés dans la loi ou des principes qui par leur teneur excèderaient le contenu et les limites des principes dont la liste a été fixée par la loi.

Le décret en litige méconnaît les dispositions précitées à trois égards.

(i) ***Le décret méconnaît l'article L. 412-7 en tant qu'il impose à l'intéressé de respecter le droit au respect de la vie privée, alors que la loi prévoit le respect de la liberté personnelle***

2. L'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'intéressé doit s'engager au respect de la liberté personnelle et, à ce titre, le décret prévoit :

*« Engagement n° 1 : le respect de la liberté personnelle  
Je m'engage à respecter la vie privée de chaque personne ainsi que le secret de son domicile et de sa correspondance ».*

La liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, doit être définie comme le « *droit à ne pas subir de contraintes sociales excessives au regard de la personnalité* » (H. ROUSSILLON, *La liberté personnelle : une autre conception de la liberté*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole).

Elle comprend plusieurs composantes que sont la liberté d'aller et venir (CE, 11 avril 2018, n° 418027, publié au Lebon), la liberté de se vêtir (CE, Ord., 26 août 2016, n° 402742, publié au Lebon).

La liberté personnelle se distingue du droit au respect de la vie privée et familiale, lequel est consacré par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux termes duquel « *toute personne a le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ».

Le Conseil d'Etat distingue ainsi les deux notions qui ont, chacune, un contenu différent. Il ressort à cet égard de la liste des libertés fondamentales établies par le Conseil d'Etat que la liberté personnelle a été reconnue comme liberté fondamentale par une décision n°231965 en date du 2 avril 2001, et que le droit au respect de la vie privée constitue une liberté fondamentale distincte consacrée comme telle par une décision n° 310125 en date du 25 octobre 2007.

En tant qu'il oblige l'intéressé à respecter « *la vie privée de chaque personne ainsi que le secret de son domicile et de sa correspondance* », le décret introduit l'obligation nouvelle de respecter le droit au respect de la vie

privée et familiale, lequel ne figure pas parmi les principes mentionnés à l'article L. 412-7 précité.

Sous cet angle, le décret méconnaît les dispositions de l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et est ainsi entaché d'erreur de droit.

**(ii) *Le décret méconnaît l'article L. 412-7 en tant qu'il sollicite de l'intéressé qu'il s'engage à ne pas perturber le fonctionnement des services publics, alors que la loi prévoit le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes***

**3.** L'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit également que l'intéressé doit s'engager au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et, à ce titre, le décret prévoit :

*« Engagement n° 3 : le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes*

*(...)*

*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 ».*

Le décret fixe un engagement qui se décompose en deux sous-engagements, d'une part, celui de ne pas perturber le fonctionnement du service public et, d'autre part, celui de n'adopter le même comportement vis-à-vis de l'agent public, quel que soit son genre.

La locution « et » indique que ces deux engagements sont distincts, le pouvoir réglementaire n'ayant pas fait le choix de lier les deux engagements entre eux en mentionnant par exemple « *ne pas perturber le fonctionnement du service public en adoptant un comportement vis-à-vis de l'agent public distinct selon qu'il est un homme ou une femme* ».

Une lecture littérale de ces dispositions suppose que l'intéressé qui perturberait le fonctionnement du service public sans que son comportement ait consisté à méconnaître l'égalité entre les femmes et les hommes, méconnaîtrait le contrat d'engagement au respect des principes de la République.

Partant, en tant qu'il prévoit *l'engagement de ne pas perturber le fonctionnement des services publics*, le décret fixe un engagement qui est étranger au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et qui n'est pas au nombre de ceux mentionnés par l'article L. 412-7 précité.

Le décret méconnaît les dispositions de l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et est ainsi entaché d'erreur de droit.

L'annulation est là encore encourue.

**D] Sur l'erreur manifeste d'appréciation, le caractère insuffisamment précis des engagements contenus dans le contrat d'engagement à respecter les principes de la République et la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

1. Le juge administratif contrôle la conformité des actes réglementaires à l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme (CE, 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche*, n° 266900, mentionné aux tables).

L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, dégagé par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 16 décembre 1999, revêt deux dimensions distinctes : d'une part, l'intelligibilité suppose la compréhension de la règle ; d'autre part, l'accessibilité implique la garantie de pouvoir en disposer.

Les cas d'annulation du juge constitutionnel concernent ainsi des rédactions obscures, équivoques, ambiguës ou d'une excessive complicité. Pour reprendre les termes de Monsieur Damien BOTTEHI, les dispositions sont annulées lorsque « *leur interprétation aurait été aléatoire et car elles n'auraient pas prémuni les sujets de droit contre une interprétation contraire* » (concl. lues sous : CE, Sect., 16 avril 2012, n° 355792).

Les dispositions doivent ainsi être suffisamment précises car leur imprécision préjudicie directement à leur compréhension, à leur clarté, et donc à leur accessibilité.



Le Conseil d'Etat a ainsi admis, en matière de police, que la simplicité et la lisibilité d'une règle s'avérait nécessaire à son effectivité (CE, Ord., 6 septembre 2020, n° 443751), la simplicité et la lisibilité des obligations mises à la charge des personnes étant tout à la fois nécessaires à leur bonne connaissance et à leur correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse.

A côté de ces garanties, s'ajoute l'exigence de prévisibilité qui impose aux Etats de fonder les ingérences dans les droits et libertés consacrées aux articles 8 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base juridique dont la formulation doit être assez précise pour permettre aux personnes concernées de prévoir, avec un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (v. par ex. 3 juillet 2008, *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02).

Les obligations dont la méconnaissance justifient une ingérence portée dans l'exercice des droits fondamentaux des personnes doivent ainsi être formulées dans des termes suffisamment précis, de manière à ne pas prêter à plusieurs interprétations et à éviter que les autorités disposent d'une marge d'appréciation excessive qui lui permettrait d'adopter une application arbitraire de la réglementation.

**2.** Le dispositif de contrat d'engagements républicains, qui concerne tant les associations en application de la loi du 24 août 2021 que les personnes sollicitant un document de séjour en application de la loi du 26 janvier 2024, constitue un outil de police administrative.

Ses engagements s'imposent aux personnes tenues de les souscrire et là où la méconnaissance du contrat d'engagement républicain avait, pour les associations, le seul effet de les exclure du champ de financement public, la méconnaissance du contrat d'engagement au respect des principes de la République entraîne l'exclusion des ressortissants du bénéfice d'un document de séjour et subséquemment du droit de demeurer sur le sol national.

Compte tenu des conséquences que leur méconnaissance emporte, les engagements mentionnés dans un tel contrat doivent être rédigés de manière suffisamment précise, de façon à ce que leur compréhension exacte par ses destinataires soit suffisamment certaines.

3. Dans le cas présent, eu égard au public concerné par le contrat d'engagement au respect des principes de la République, la rédaction des engagements telle qu'elle résulte des termes du décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024 ne satisfait pas aux exigences de prévisibilité, d'intelligibilité, d'accessibilité, de lisibilité et de simplicité.

**(a) De manière générale sur le caractère inintelligible des engagements et sur l'incompétence négative de l'auteur du décret**

1. Le contrat d'engagement au respect des principes de la République a ceci de particulier qu'il s'adresse à des ressortissants étrangers qui n'ont pas nécessairement la maîtrise de la langue française et 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 jurisprudence.

Pour pallier cette difficulté et rendre accessible le contenu du contrat aux signataires du contrat, l'article R. 412-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit 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* ».

Le décret attaqué se limite à prévoir que l'intéressé bénéficie d'une traduction du contrat d'engagement à respecter les principes de la République dans une langue qu'il comprend, et délègue à l'autorité administrative le soin de déterminer les modalités permettant d'assurer l'accessibilité du contrat.

(i) Cependant et, d'une part, la traduction du contenu du contrat est insuffisante pour permettre l'accessibilité du contrat.

En effet, parce qu'ils recouvrent des notions qui sont juridiques, les engagements même traduits dans différents dialectes quels qu'ils soient (lingala, peul, zulu, cantonais, quechua, guarani...), ne permettront pas aux intéressés de s'emparer des notions et de les appréhender dans leur globalité et d'accéder aux obligations qui découlent des engagements.

Précisément, la notion de « *dignité humaine* » est définie sur la base d'un socle de jurisprudences du Conseil d'Etat, celui-là même qui avait estimé que le principe de sauvegarde de dignité de la personne humaine peut « *poser de très délicates questions d'appréciation* », s'agissant d'un principe revêtant d'une « *dimension morale qui peut faire l'objet d'interprétations antagonistes* » estimé que le principe de sauvegarde de dignité de la personne humaine peut « *poser de très délicates questions d'appréciation* », s'agissant d'un principe revêtant d'une « *dimension morale qui peut faire l'objet d'interprétations antagonistes* » (CE avis 3 décembre 2020 sur le projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, n° 401549).

La seule mention traduite du « respect de la dignité humaine » ne permet pas à l'évidence au ressortissant étranger de connaître et comprendre avec certitude et précision les exigences sous-jacentes à cette notion.

Par ailleurs, l'étude d'impact établie dans le cadre de l'adoption de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration définit les engagements par référence à la législation applicable :

- « *la liberté de conscience renvoyant à la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat* »
- « *l'indication selon laquelle un étranger ne peut se prévaloir de ses convictions personnelles ou croyances pour s'affranchir des règles régissant les relations entre services publics et particuliers constitue tout simplement la définition de la laïcité retenue par le Conseil constitutionnel dans une décision de 2004* ».

Il s'ensuit que la connaissance de ces engagements suppose d'identifier *a minima* en amont la notion juridique à laquelle ces engagements se rattachent.

Par conséquent, la seule traduction d'un vocable dans une autre langue ou un autre dialecte ne permet pas à l'intéressé d'identifier la teneur de l'engagement lorsque celui-ci est définie par référence à une jurisprudence ou à une législation applicable.

(ii) D'autre part, le décret laisse à l'autorité administrative le soin de fixer les modalités suivant lesquelles le contrat sera rendu accessible à la

personne concernée, ce qui révèle que les modalités prévues par le décret sont, en soi, insuffisantes.

On ignore si ces modalités seront fixées par les services préfectoraux, au sein du ressort de chaque préfecture.

Or, dans une telle hypothèse, cette délégation génère une rupture d'égalité entre les usagers du service public qui bénéficieront d'un accès au contenu des engagements selon des modalités variables et distinctes selon les préfectures.

Par conséquent, en se bornant à prévoir la traduction du contrat sans fixer les modalités suivant lesquelles les notions visées par le contrat seront rendues accessibles aux personnes concernées, **le décret est insuffisamment précis**, outre qu'il **méconnaît l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme**.

**(b) Sur l'insuffisante précision des engagements contenus dans le contrat**

**1.** **En premier lieu**, le décret pose des obligations formulées en des termes insuffisamment précis en ce qu'il oblige l'intéressé à « *n'adopter aucune attitude sexiste* ».

Suivant le Dictionnaire le Robert, le comportement sexiste est celui de la personne « *dont les modes de pensée et le comportement sont imprégnés de sexisme* » et selon le Haut Conseil à l'Égalité, le sexisme est une « *idéologie qui repose sur le postulat de l'infériorité des femmes par rapport aux hommes* ».

Pour reprendre les termes du Haut Conseil à l'égalité mentionnés dans son communiqué de presse du 17 janvier 2019, « *Le sexisme est une idéologie qui repose, d'une part, sur le postulat de l'infériorité des femmes par rapport aux hommes, et d'autre part, c'est un ensemble de manifestations, des plus anodines en apparence aux plus graves (remarques, représentations stéréotypées, suroccupation de l'espace... jusqu'à entrave à l'avortement, viols, meurtres...)*. »

Est sexiste le fait de discriminer une personne en raison de son sexe, le fait de se livrer à des actes de harcèlement ou à des agressions sexuelles, comme le fait d'accorder une rémunération moindre pour un travail similaire. Est également sexiste le fait d'adopter un stéréotype réduisant les femmes à un état d'infériorité ou à certaines tâches : l'idée suivant laquelle les femmes ne doivent pas avoir d'activité professionnelle, qu'elles doivent être affectées à l'éducation des enfants ou à l'entretien du foyer.

Est également sexiste le fait de se livrer à des remarques qui peuvent être perçues comme anodines critiquant, par exemple, l'insuffisante féminité d'une femme ou l'insuffisante virilité d'un homme, le fait de siffler une femme dans la rue ou ailleurs, comme le fait pour des députés de siffler dans l'hémicycle une Ministre en raison du port par celle-ci d'une robe à fleurs.

Les attitudes sexistes sont ancrées dans notre sociétés, comme dans les autres sociétés, et désignent un très large panel de comportements dont le caractère répréhensible n'est pas toujours identifiable et dépend des perceptions de chacun et chacune.

Pour ce motif, la notion d'« *attitude sexiste* » est insuffisamment précise pour permettre aux ressortissants étrangers destinataires, comme aux agents de l'administration chargés d'apprécier le respect des engagements, d'identifier avec précision les contours de cette obligation et d'identifier avec certitude si le comportement adopté est contraire, ou non, aux principes républicains.

En conséquence, en tant qu'il fixe l'engagement de « *n'adopter aucune attitude sexiste* », le décret doit être annulé.

**2.** **En deuxième lieu**, le décret pose des obligations formulées en des termes insuffisamment précis en ce qu'il oblige l'intéressé à « *ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique d'une autre personne* ».

Cette formulation ne permet pas d'identifier si elle renvoie exclusivement aux situations d'exploitation d'une personne à l'aide de menaces et violences ou si elle renvoie également aux phénomènes d'emprise qui se caractérisent par une domination psychologique et qui constituent des

phénomènes largement répandus, y compris dans la société française et cela dans toutes ses sphères.

En conséquence, en tant qu'il fixe l'engagement de « *ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique d'une autre personne* », le décret est insuffisamment précis et doit être annulé.

**3.** En troisième et dernier lieu, le décret pose des obligations formulées en des termes insuffisamment précis en ce qu'il oblige l'intéressé à « *n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, psychologique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité* ».

Cette formulation est rédigée en des termes trop vagues et généraux pour identifier avec précision si la méthode d'éducation employée est de nature à compromettre le développement et l'émancipation des enfants. Plus encore, cet engagement conduit inéluctablement à une appréciation différenciée selon les valeurs plus ou moins conservatrices des familles, et les perceptions de chacun.

En conséquence, en tant qu'il fixe l'engagement de « *n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, psychologique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité* », le décret est insuffisamment précis et doit être annulé.

**E] Sur l'incompétence négative du pouvoir réglementaire et l'erreur de droit entachant le décret en ce qu'il omet de fixer les garanties procédurales qui doivent être respectées par l'autorité administrative**

**1.** S'agissant des garanties, l'article L. 412-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose en son deuxième alinéa que « *La 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 prévue à l'article L. 432-14 ».*

Hormis cette hypothèse, le décret d'application attaqué ne prévoit pas de saisine de la commission du titre de séjour, ni même une procédure contradictoire préalable lorsqu'il ressort de l'instruction menée par l'autorité administrative que le refus de délivrance d'un document de séjour, le refus de renouvellement dudit document ou son retrait serait justifié au regard des dispositions relatives au contrat d'engagement au respect des principes de la République.

**2.** Une procédure contradictoire s'impose pourtant en application du principe du contradictoire, notamment prévu par le code des relations entre le public et l'administration.

**(a)** S'agissant d'abord du retrait d'un document de séjour, cette mesure est au nombre des décisions individuelles défavorables relevant du champ d'application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle doit en conséquence être précédée d'une procédure contradictoire préalable, dans le cadre de laquelle l'autorité administrative informera l'intéressé des éléments qui la conduisent à considérer qu'il ne respecte pas le contrat d'engagement au respect des principes de la République.

**(b)** S'agissant ensuite des refus de délivrance ou de renouvellement du document de séjour, le respect d'une procédure contradictoire préalable s'impose à trois égards.

D'abord, sur le terrain du droit d'être entendu au sens de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne trouve à s'appliquer et que ces dispositions obligent l'autorité administrative à mettre à même l'étranger de faire valoir son droit à être entendu préalablement à l'adoption d'une décision de retour (CJUE, 5 novembre 2014, CJUE, 11 décembre 2014, C-166/13 ; C-249/13).

Le Conseil d'Etat juge, à cet égard que, lorsque l'intéressé a pu être entendu, dans le cadre de la procédure d'instruction de sa demande de titre de séjour, il est considéré qu'il a eu la possibilité de faire valoir ses observations

sur son droit au séjour (CE, 19 janvier 2015, n° 375373, mentionné aux tables ; v. également : CE, 1<sup>er</sup> avril 2015, n° 37718).

Cependant, lorsqu'il est entendu dans le cadre de sa demande de document de séjour, l'autorité administrative n'a pas forcément à ce stade, en sa possession, les éléments traduisant un rejet des principes républicains, de sorte qu'elle n'est pas mise en mesure de l'entendre sur ce point.

Ensuite, sur le fondement de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration qui impose le respect d'une procédure contradictoire préalable des mesures prises en considération de la personne, puisque le refus de renouvellement ou le refus de délivrance du document de séjour est fondé sur la considération suivant laquelle l'intéressé ne respecte pas le contrat d'engagement au respect des principes de la République, l'autorité administrative adopte une décision prise en considération de la personne.

Enfin, les propos ou le comportement manifestant un rejet ou, du moins, le non-respect des principes et valeurs de la République sont en effet portés à la connaissance de l'administration par le biais de notes blanches, rapports administratifs, rapports des services de renseignements, signalements divers, témoignages dont la valeur probante peut être discutée. Il faut que l'intéressé soit informé du contenu des éléments placés dans les mains de l'administration afin de pouvoir discuter leur valeur probante et l'interprétation faite par l'administration des faits qui y sont mentionnés.

**3.** Qu'il s'agisse du retrait du document de séjour, de son refus de renouvellement ou du refus de délivrance, cette mesure doit être précédée d'une procédure contradictoire dès lors qu'elle se fonde sur le comportement du ressortissant étranger et sur le fait que celui-ci démontrerait la méconnaissance des engagements du contrat d'engagement au respect des principes de la République.

En ce que le dispositif se borne à indiquer que la 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 et, faute pour le décret de préciser que la mesure prise en application de ses dispositions doit être précédé d'une procédure contradictoire préalable, le décret attaqué est entaché d'incompétence négative et d'erreur de droits.

L'annulation s'impose à tous les égards.



**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret attaqué ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat le versement de la somme de 3.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,  
l'un d'eux*