

Décision n° 2022-1025 QPC
du 25 novembre 2022

(Mme Anrifati ALI)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 21 septembre 2022 par la Cour de cassation (première chambre civile, arrêt n° 767 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Anrifati ALI par Me Fatih Rahmani, avocat au barreau de Mayotte. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-1025 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du quatorzième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la requérante par Me Rahmani, enregistrées le 12 octobre 2022 ;
- les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour l'association Gisti, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, le

syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature par Me Marjane Ghaem, avocate au barreau d'Avignon, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour les associations Cimade, Médecins du monde, Ligue des droits de l'homme et Fasti par la SCP Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées par la Première ministre, enregistrées le 24 octobre 2022 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Erick Hesler, avocat au barreau de Mayotte, et Me Rahmani, pour la requérante, Me Ghaem, pour l'association Gisti et trois autres parties intervenantes, Me Sophie Mazas, avocate au barreau de Montpellier, pour l'association Cimade et trois autres parties intervenantes, et M. Antoine Pavageau, désigné par la Première ministre, à l'audience publique du 16 novembre 2022 ;

Au vu de la note en délibéré présentée par la Première ministre, enregistrée le 21 novembre 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le quatorzième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018 mentionnée ci-dessus, prévoit que l'identité de toute personne peut être contrôlée :

« 2° À Mayotte sur l'ensemble du territoire ».

2. La requérante soutient que ces dispositions permettraient une pratique généralisée et discrétionnaire des contrôles d'identité en autorisant de tels contrôles sur l'ensemble du territoire de Mayotte. Elles méconnaîtraient ainsi la liberté d'aller et de venir.

– Sur les interventions :

3. Selon le deuxième alinéa de l'article 6 du règlement intérieur du 4 février 2010 mentionné ci-dessus, seules les personnes justifiant d'un « *intérêt spécial* » sont admises à présenter une intervention.

4. Au regard de son objet statutaire, l'association Médecins du monde ne justifie pas d'un tel intérêt spécial. Par conséquent, son intervention n'est pas admise.

5. Les autres parties intervenantes développent le même grief que la requérante.

6. Certaines d'entre elles font également valoir que les dispositions contestées seraient contraires au principe d'égalité devant la loi dès lors que, dans les autres collectivités d'outre-mer, de tels contrôles d'identité ne peuvent être effectués que dans des zones géographiques limitées. En outre, en ne soumettant ces contrôles d'identité à aucune condition de lieu, ces dispositions restreindraient l'office du juge des libertés et de la détention lorsqu'il est saisi d'une décision de placement en rétention administrative consécutive à un tel contrôle. Il en résulterait, selon elles, une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif. Par ailleurs, ces dispositions rendraient possibles des contrôles au sein du domicile des personnes concernées, en méconnaissance du droit au respect de la vie privée, du droit à l'inviolabilité du domicile et de la liberté individuelle.

7. Enfin, d'autres parties intervenantes soutiennent que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant la liberté d'aller et de venir, le droit à la protection de la santé, le principe d'égal accès à l'instruction ainsi que la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir :

8. Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». Son article 4 proclame que « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* ».

9. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

10. Les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions peuvent justifier que soient engagées des procédures de contrôle d'identité. S'il est loisible au législateur de prévoir que les contrôles mis en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liés au comportement de la personne, la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté personnelle, en particulier avec la liberté d'aller et de venir.

11. L'article 78-2 du code de procédure pénale détermine les conditions dans lesquelles les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et certains agents de police judiciaire adjoints peuvent procéder au contrôle de l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. Les dispositions contestées permettent d'exercer de tels contrôles sur l'ensemble du territoire de Mayotte.

12. Toutefois, en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière qui participe de la sauvegarde de l'ordre public, objectif de valeur constitutionnelle.

13. En second lieu, d'une part, le Département de Mayotte est, depuis de nombreuses années, confronté à des flux migratoires exceptionnellement importants et comporte une forte proportion de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière. Ce département est soumis à des risques particuliers d'atteintes à l'ordre public. D'autre part, du fait de sa géographie, ces risques concernent l'ensemble de son territoire.

14. Dès lors, le législateur a pu autoriser la mise en œuvre de contrôles d'identité en vue de vérifier les titres et documents prévus par la loi sur l'ensemble du territoire du Département de Mayotte, sans rompre

l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté d'aller et de venir.

15. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

16. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

17. Aux termes du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

18. Les dispositions contestées prévoient un régime applicable uniquement au Département de Mayotte qui, ainsi qu'il a été dit au paragraphe 11, permet aux autorités compétentes de procéder au contrôle de l'identité de toute personne sur l'ensemble du territoire en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.

19. En premier lieu, les circonstances décrites au paragraphe 13 constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur d'y adapter, dans une certaine mesure, les règles relatives aux contrôles d'identité.

20. En second lieu, l'adaptation prévue par ces dispositions porte sur le périmètre dans lequel peuvent être effectués des contrôles d'identité en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi, tout en maintenant les conditions auxquelles de telles opérations sont soumises sur le reste du territoire de la République. À ce titre, la mise en œuvre des contrôles ainsi confiés par la loi aux autorités compétentes ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant, dans le strict respect des principes et règles

de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

21. Dès lors, la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées, qui tient compte des caractéristiques et contraintes particulières propres au Département de Mayotte, est en rapport avec l'objet de la loi.

22. Il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe 20, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

23. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif, le droit au respect de la vie privée, le principe de l'inviolabilité du domicile et la liberté individuelle, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent, sous cette réserve, être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 20, le quatorzième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 24 novembre 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 25 novembre 2022.

