

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
2, rue de Villersexel
75007 PARIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

PREMIERES OBSERVATIONS EN INTERVENTION

POUR :

1/ La Cimade

4/ Médecins du monde

3/ La Ligue des droits de l'homme

**4/ La FASTI (Fédération des Associations de
Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s)**

SCP SPINOSI

**Au soutien de la question renvoyée par arrêt
de la 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation
en date du 21 septembre 2022**

Tendant à faire constater qu'en édictant les dispositions de l'article 78-2, alinéa 14 du code de procédure pénale – lesquelles prévoient que « *l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des documents prévus par la loi (...) 2° A Mayotte sur l'ensemble du territoire* » – le législateur a méconnu la liberté d'aller et venir telle qu'elle est garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Question n° 2022-1025

I. Par un arrêt du 21 septembre 2022 (n° 22-40.012), la 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité ayant pour objet de faire constater la non-conformité à la Constitution des dispositions de l'article 78-2, alinéa 14, du code de procédure pénale, en ce qu'elles prévoient que :

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

-ou qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines ;

-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

[...]

L'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi :

1° En Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que sur le territoire des communes que traversent les routes nationales 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10 et 11 ;

2° A Mayotte sur l'ensemble du territoire ;

3° A Saint-Martin, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

4° A Saint-Barthélemy, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

5° En Martinique, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre de la route nationale 1 qui traverse les communes de Sainte-Marie, La Trinité, Le Robert et Le Lamentin, de la route nationale 2 qui traverse les communes de Saint-Pierre, Le Carbet, Le Morne-Rouge, l'Ajoupa-Bouillon et Basse-Pointe, de la route nationale 3 qui traverse les communes de Le Morne-Rouge, l'Ajoupa-Bouillon, Basse-Pointe, Fonds-Saint-Denis et Fort-de-France, de la route nationale 5 qui traverse les communes de Le Lamentin, Ducos, Rivière-Salée, Sainte-Luce, Rivière-Pilote et Le Marin, de la route nationale 6 qui traverse les communes de Ducos, Le Lamentin, Le Robert, Le François et Le Vauclin, Rivière-Salée, Sainte-Luce, Rivière-Pilote et Le Marin et de la route départementale 1 qui traverse les communes de Le Robert, Le François et Le Vauclin. »

II. Dans son arrêt du 21 septembre 2022, la Cour de cassation précise d'emblée que « la disposition contestée est l'article 78-2, alinéa 14, du code de procédure pénale, qui prévoit qu'à Mayotte, l'identité de toute personne peut être contrôlée sur l'ensemble du territoire par les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des documents prévus par la loi. » (Civ. 1^{ère}, 21 sept. 2022, n° 22-40.012, § 4).

Après avoir relevé que cette disposition « est applicable au litige » et « n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel » (Ibid. § 5 et 6), la Cour de cassation estime que :

« 7. La question posée présente un caractère sérieux en ce que la disposition en cause admet qu'il soit procédé à des contrôles d'identité

discrétionnaires sur l'ensemble du département de Mayotte, de nature à porter atteinte à la liberté d'aller et venir garantie aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, de sorte qu'il importe de déterminer si des caractéristiques et des contraintes particulières au sens de l'article 73 de la Constitution peuvent les justifier.

8. *En conséquence, il y a lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel. »*

Les associations exposantes entendent présenter les observations suivantes au soutien de cette question.

Sur l'intérêt spécial des intervenants

III. En premier lieu, les associations exposantes entendent intervenir sur le fondement de l'article 6, alinéa 2, du Règlement intérieur du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité, aux termes duquel :

« Lorsqu'une personne justifiant d'un intérêt spécial adresse des observations en intervention relatives à une question prioritaire de constitutionnalité avant la date fixée en application du troisième alinéa de l'article 1^{er} et mentionnée sur le site internet du Conseil constitutionnel, celui-ci décide que l'ensemble des pièces de la procédure lui est adressé et que ces observations sont transmises aux parties et autorités mentionnées à l'article 1^{er}. Il leur est imparti un délai pour y répondre. En cas d'urgence, le président du Conseil constitutionnel ordonne cette transmission ».

IV. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique instaurant la question prioritaire de constitutionnalité, nombre d'interventions volontaires ont été admises devant le Conseil constitutionnel, et ce lorsque les intervenants apparaissaient comme spécialement intéressés par l'abrogation ou le maintien de dispositions traitant de leur situation ou touchant à l'un de leurs intérêts, notamment ceux défendus collectivement.

V. Or, les associations exposantes justifient chacune, et indéniablement, d'un intérêt spécial à intervenir au soutien de la présente question prioritaire de constitutionnalité.

V-1 Premièrement, s'agissant de la Cimade, l'article 1^{er} de ses statuts (**Prod. 1**) précise que :

« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur origine, ou leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme. »

Depuis sa création en 1939, La Cimade a développé ses actions d'accueil et de défense des droits des étrangers, tant sur les questions relatives au statut juridique des personnes que sur celui de leurs droits sociaux.

Aujourd'hui, la Cimade reçoit, informe et conseille chaque année dans ses permanences d'accueil réparties sur le territoire français plus de 100 000 étrangers sur leurs droits et leur situation juridique.

Elle intervient dans la moitié des centres de rétention administrative de la France hexagonale ainsi que dans ceux d'Outre-mer afin d'assurer un accompagnement humain, social et juridique des étrangers retenus.

A ce titre, son intérêt à intervenir devant le Conseil constitutionnel concernant les droits des étrangers a déjà été reconnu à de nombreuses reprises (v. Cons. constit. Décision n^{os} 2021-983 QPC du 17 mars 2022 ; 2019-807 QPC du 4 octobre 2019 ; 2018-768 QPC du 21 mars 2019 ; 2018-741 QPC du 19 octobre 2018 ; 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 ; 2016-580 QPC du 5 octobre 2016 ; 2013-358 QPC du 29 novembre 2013 ; 2011-217 QPC du 3 février 2012; 2011-120 QPC du 8 avril 2011

En particulier, l'association exposante a été admise à intervenir, à maintes reprises, au soutien de questions prioritaires de constitutionnalité relatives au droit des ressortissants étrangers à un

recours effectif (Cons. constit. Décision n° 2018-741 QPC du 19 octobre 2018 ; Déc. n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016 ; Déc. n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011).

En outre, il n'est pas inutile de souligner que son intérêt à agir et à intervenir dans le cadre de contentieux relatifs aux droits des étrangers a aussi été reconnu tout aussi fréquemment par le Conseil d'État (v. notamment CE, 22 juillet 2022, n° 463.850 ; CE, 21 décembre 2021, n° 450.551 ; CE, 15 mai 2019, n° 409.630 ; CE, 17 avril 2019, n° 428.358 ; CE, 13 mars 2019, n° 427.708 ; CE, 21 décembre 2018, n° 421.324 ; CE, 12 octobre 2017, n° 414.733 ; CE, 15 avril 2016, n° 398.550 ; CE, 23 novembre 2015, n° 394.540 ; CE, 22 juillet 2015, n° 381.550 ; CE, 5 mars 2013, n° 366.340 ; CE, 28 juin 2012, n° 360.381 ; CE, 11 octobre 2011, n° 353.002).

De façon plus particulière encore, La Cimade est présente à Mayotte, en particulier dans le quartier Boboka à Mamoudzou. Elle y accompagne de nombreuses personnes dans leurs démarches administratives et juridiques, principalement axés sur le droit au séjour et l'acquisition de la nationalité.

Par décision de son bureau du 10 octobre 2022, le président de la Cimade a été habilité à ester en justice (**Prod. 2**).

V-2 Deuxièmement, s'agissant de Médecins du monde, l'association a pour but, selon l'article 1^{er} de ses statuts et « *à partir de sa pratique médicale et en toute indépendance, de soigner les populations les plus vulnérables, dans des situations de crises et d'exclusions partout dans le Monde et en France* ».

A cette fin, elle « *révèle les risques de crises et de menaces pour la santé et la dignité afin de contribuer à leur prévention* » et « *dénonce par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins* » (**Prod. 3**).

Son objet statutaire lui confère ainsi la mission de soigner les populations les plus vulnérables, dans des situations de crises et d'exclusion partout dans le monde et en France, et à dénoncer par ses

actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins.

Pour atteindre ces objectifs, et tel qu'il l'est précisé dans le préambule de ses statuts, Médecins du Monde contribue « *à ce que toutes les populations en situation de vulnérabilité sociale et sanitaire soient en capacité d'agir dans leur environnement social, d'être acteurs de leur santé et de faire valoir leurs droits* ».

Aux termes de l'alinéa 8 de l'article 12 des statuts de l'association, son président la « *représente [...] en justice tant en demande qu'en défense* ».

A cet égard, les statuts lui octroient le « *pouvoir d'engager des actions en justice devant toutes les juridictions* », de « *faire appel des décisions rendues* » et « *former tous pourvois et plus généralement engager toutes les procédures en justice ou extrajudiciaires propres à assurer la défense des intérêts de l'association et de ses membres, et ce tant en France qu'à l'étranger* ».

Or, non seulement Médecins du monde a déjà eu l'occasion d'intervenir ou même d'être à l'initiative de contentieux constitutionnels relatifs notamment à la protection des personnes étrangères (Cons. constit. Décisions n^{os} 2019-797 QPC du 26 juillet 2019 ; 2018-768 QPC du 21 mars 2019 ; 2018-761 QPC du 1^{er} février 2019).

Mais en outre, elle est à l'origine, avec d'autres associations, de multiples contentieux, notamment devant les juridictions administratives, relatifs à la protection des droits fondamentaux des personnes étrangères (CE, 4 août 2022, n^o 466.242 ; CE, 23 avril 2021, n^o 450.879).

De façon plus particulière encore, les équipes de Médecins du monde sont présentes sur place à Mayotte, où elles réalisent des activités de soins et de prévention.

A cette occasion, elles constatent des situations d'entrave et d'exclusion dans lesquelles sont placées les personnes en situation administrative précaire qu'elle accompagne, en particulier en raison des dispositions légales relatives aux contrôles d'identité.

D'une part, les dispositions en cause, qui autorisent très largement les contrôles policiers, conduisent à des contrôles aux abords des lieux de soins, des locaux des associations, des centres de vaccination.

D'autre part, ces dispositions conduisent, du fait de contrôles répétés, inopinés, sur des axes routiers aux abords des bidonvilles ou des lieux de soins où les équipes rencontrent les personnes, à l'entrave des activités de Médecins du monde et des associations.

V-3 Troisièmement, s'agissant de la Ligue des droits de l'homme, il résulte de l'article 1^{er} de ses statuts que l'association exposante est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* » (**Prod. 4**).

Il est d'ailleurs précisé dans ce même article que la Ligue des droits de l'Homme « *lutte en faveur du respect des libertés individuelles en matière **de traitement des données informatiques*** » (*Ibid*).

En outre, l'article 3 de ses statuts dispose :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'État.

Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».

En vertu de cet objet statutaire, l'association exposante a eu l'occasion, à maintes reprises, d'être autorisée à intervenir devant le

Conseil constitutionnel ou même de poser elle-même des questions prioritaires de constitutionnalité renvoyées au Conseil constitutionnel.

Ainsi, et à titre d'illustration, l'association exposante a été au cœur de nombreux contentieux constitutionnels récents, notamment ceux relatifs aux dispositifs de lutte contre le terrorisme, de protection de la sécurité intérieure ou encore de mise en œuvre de l'état d'urgence (v. not. Cons. constit., Déc. n^{os} 2016-535 QPC du 19 février 2016 et 2016-536 QPC du 19 février 2016 ; Cons. constit. Dec. n^o 2017-684 QPC du 11 janvier 2018 ; Cons. constit. Dec. nos 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 ; 2016- 567/568 QPC du 23 septembre 2016 ; 2016-600 QPC du 2 déc. 2016 ; 2017-624 QPC du 16 mars 2017; 2017-635 QPC du 9 juin 2017 ; v. aussi Cons. constit. Dec. n^o 2016-580 QPC du 5 octobre 2016 ; Cons. constit. Déc. n^o 2017-674 QPC du 30 novembre 2017 ; Cons. constit. Déc. n^o 2017-691 QPC du 16 février 2018 ; Cons. constit. Dec. n^{os} 2016-611 QPC du 10 février 2017 ; 2017-625 QPC du 7 avril 2017 ; 2017-682 QPC du 15 décembre 2017 ; Cons. constit. Déc. n^o 2017-695 QPC du 29 mars 2018).

En particulier, la Ligue des droits de l'Homme a déjà eu l'occasion de contester devant le Conseil constitutionnel la constitutionnalité de dispositifs relatifs aux contrôles d'identité (Cons. constit. Décision n^o 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017 ; Décision n^o 2017-695 QPC du 29 mars 2018).

De même, elle est intervenue devant le Conseil constitutionnel dans le cadre de contentieux relatifs à la protection des droits des étrangers (Cons. constit. Décisions n^{os} 2019-818 QPC du 6 décembre 2019 ; 2019-799/800 QPC du 6 septembre 2019; 2019-797 QPC du 26 juillet 2019 ; 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017 ; 2016-580 QPC du 5 octobre 2016).

V-4 Quatrièmement, s'agissant de la FASTI, l'article 2 de ses statuts, relatif à l'objet de l'association, indique notamment :

« lutter pour établir l'égalité des droits entre personnes françaises et personnes immigrées ainsi que pour le respect des libertés individuelles en référence avec la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

Par ailleurs, le même article précise également que la FASTI « *milite et agit avec toutes les organisations qui mène une action de promotion et de libération sur le plan de l'immigration allant dans le sens du présent objet* » (**Prod. 5**).

La recevabilité de l'intervention volontaire de la FASTI à l'appui d'autres associations engagées pour les droits des étrangers mais aussi directement à l'appui de personnes étrangères a été reconnue à de nombreuses reprises par Conseil d'État (Cf. CE, 8 juin 2020, n° 440.812 ; CE, 6 novembre 2019, n°434.376 et 434.377 ; CE, 31 juillet 2019, n°428.530 et 428.564).

Par décision du bureau du 10 octobre 2022, la présidente a été autorisée à ester en justice dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association (**Prod. 6**).

VI. L'ensemble de ces constats suffisent à révéler que ces quatre associations disposent chacun d'un intérêt spécial à intervenir, au sens exact de l'alinéa 2 de l'article 6 du Règlement intérieur du 4 février 2010, dans le cadre de contentieux constitutionnels ayant trait aux droits des justiciables face aux contrôles d'identité et, plus particulièrement encore, lorsque ces derniers visent des ressortissants étrangers.

Or, ainsi qu'il l'a déjà été indiqué précédemment, tel est l'objet de la présente question soumise au Conseil constitutionnel.

Et ce, en particulier car les dispositions litigieuses prévoient qu'à Mayotte, l'identité de toute personne peut être contrôlée sur l'ensemble du territoire, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des documents prévus par la loi, sans encadrement légal adapté et sans garanties suffisantes.

Dès lors, ces dispositions qui affectent des droits et libertés garantis par la Constitution – en particulier le droit à la liberté d'aller et de venir – sont étroitement liées à l'objet statutaire des associations exposantes.

VII. Il résulte de tout ce qui précède qu'il est indéniable que **les associations exposantes justifient d'un intérêt spécial** au sens de l'article 6, alinéa 2, du Règlement intérieur du 4 février 2010.

Leur intervention est ainsi parfaitement recevable.

Sur la non-conformité des dispositions légales aux droits et libertés que la Constitution garantit

VIII. En deuxième lieu, les exposantes entendent soutenir l'ensemble des griefs soulevés dans le cadre de la présente question prioritaire de constitutionnalité, en particulier en ce qui concerne l'impératif constitutionnel de protection de la liberté d'aller et de venir.

Ainsi, elles font leur l'argumentation développée par l'auteur de la question sur ce grief.

IX. Cependant, et de façon corrélative, les exposantes tiennent également à souligner que le dispositif litigieux emporte de lourdes conséquences sur la protection effective des « *droits et libertés que la Constitution garantit* » au sens de l'article 61-1 de la même Constitution.

Plus précisément encore, les exposantes entendent soulever **un grief supplémentaire tiré de l'incompétence négative qui affectent de tels droits et libertés**, en particulier la liberté d'aller et de venir, le droit à la santé, le droit à l'éducation ainsi que la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

IX-1 En effet, et en droit, il y a lieu de rappeler que le vice d'incompétence négative peut être utilement invoqué à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité dès lors qu'« *est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (Cons. constit., Déc. n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010).

Autrement dit, peut être invoqué au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité le moyen tiré d'une délégation de prérogatives du législateur au pouvoir réglementaire, dès lors que, d'une part, cette délégation est irrégulière au regard de la théorie de l'incompétence

négative, et, d'autre part, la méconnaissance en cause de l'article 34 affecte des droits et libertés au sens de l'article 61-1, le législateur omettant d'encadrer, par des garanties de valeur législative, un tel droit ou une telle liberté.

Ainsi, il est désormais constant que « [...] la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (Cons. constit., 18 juin 2012, n° 2012-254 QPC, § 3).

Dans le cadre de son contrôle, le Conseil constitutionnel s'attache ainsi à vérifier si le législateur a pleinement exercé sa compétence et, à défaut, si une telle incompétence négative est de nature à méconnaître des droits ou libertés que la Constitution garantit.

En effet, cette omission est susceptible de priver de garanties légales des exigences constitutionnelles, ce que le juge constitutionnel ne saurait admettre.

En outre, en vertu de l'article 34 mais aussi de « *l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* », le Conseil constitutionnel considère que, pour que le législateur puisse être regardé comme ayant pleinement exercé sa compétence, encore faut-il que celui-ci « *adopte des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » (Cons. constit., 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, § 9).

Surtout, le juge constitutionnel a également précisé que :

« *[Le législateur] doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* » (Ibid.).

Par conséquent, des dispositions qui présenteraient un caractère confus, vague ou lacunaire, impliquant nécessairement que leur

incomplétude soit compensée par l'exercice de leurs pouvoirs par des autorités administratives ou juridictionnelles, doivent être regardées comme entachées d'incompétence négative du législateur.

IX-2 Or, et encore en droit, l'article 34 de la Constitution dispose notamment que :

« *La loi fixe les règles concernant :*

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques [...] ».

Autrement dit, la Constitution dispose que seule la loi peut définir les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent jouir notamment des libertés publiques.

Il incombe donc au législateur d'assortir de garanties légales suffisantes les dispositions qui pourraient affecter ces libertés.

Ce qui implique qu'il ne peut pas abandonner au pouvoir réglementaire ou en encore aux juridictions la détermination du champ d'application des règles qu'il pose au sujet de l'exercice des libertés publiques.

Or, dans ce cadre, il n'est pas inutile de relever que parmi ces « *libertés publiques* » au sens de l'article 34 de la Constitution figure nécessairement notamment **la liberté d'aller et de venir** au sens des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits (Cons. constit. Dec. n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, § 16,); **le droit à la protection de la santé** qui résulte de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 (Cons. constit. Dec. n° 2012-248 QPC du 16 mai 2012, § 6 et 8); **le principe d'égal accès à l'instruction** découlant du treizième alinéa du même Préambule (Cons. constit. n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019) ou encore **la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire** déduite du principe constitutionnel de fraternité (Cons. constit. Déc. n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018).

X. Or, en l'occurrence, il apparaît qu'en édictant les dispositions litigieuses, le législateur a manqué à son obligation constitutionnelle d'encadrement du dispositif des contrôles d'identité à Mayotte.

Et ce, **par des garanties légales adaptées et suffisantes** pour protéger effectivement ces droits et libertés que la Constitution garantit.

En effet, ce sont ces carences légales qui conduisent, quotidiennement à Mayotte, à la réalisation de contrôles d'identités massifs voire systématiques qui entravent gravement la jouissance et l'exercice de la liberté d'aller et de venir, du droit à la protection de la santé, du principe d'égal accès à l'instruction mais aussi de la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

Le tout, au détriment de personnes particulièrement vulnérables.

X-1 D'abord, les contrôles d'identités systématisés permis par les dispositions de l'article 78-2, alinéa 14 du code de procédure pénale suscitent **une entrave systémique à la liberté de circulation.**

En effet, à Mayotte, la liberté de circulation est fortement entravée pour l'ensemble des habitants du 101^e département. L'introduction de dispositions spécifiques pour Mayotte, justifiant la possibilité de contrôler l'identité de toute personne sur l'ensemble du territoire et le renforcement de plus de 50 % en deux ans des effectifs de la police aux frontières dédiés aux contrôle d'identité n'est pas sans conséquence sur la vie privée et familiale des personnes.

Chaque jour, les équipes de gendarmerie mobile et de police se répartissent sur l'ensemble de l'île afin de procéder aux contrôles d'identités.

Tous les matins, les forces de l'ordre contrôlent systématiquement les personnes à l'embarcadère de la barge qui permet le transport des personnes de Petite-Terre à Grande-Terre. Les forces de l'ordre sont également présentes de manière quotidienne sur des lieux à forte affluence : devant les établissements scolaires, les centres de soins, les locaux associatifs, près des services publics tels que la préfecture.

Le Défenseur des droits, dans son rapport « *Etablir Mayotte dans ses droits* » de 2020 rappelle le sentiment de crainte permanent, entravant la dignité des personnes et leur vie privée et familiale, du fait de la systématisation des contrôles d'identité : « *Les volontaires de l'association CEMÉA comme les habitants du quartier évoquent un sentiment de crainte permanent, les interpellations ayant lieu quotidiennement, de jour comme de nuit. Selon eux, même le domicile ne serait plus un refuge, les forces de l'ordre n'hésitant pas à pénétrer dans les habitations pour procéder aux interpellations.* » (Prod. 7).

Ainsi, comme l'ont constaté les associations exposantes, en particulier la Cimade et Médecins du monde dont les équipes respectives sont présentes sur place à Mayotte – respectivement, d'une part, pour l'accompagnement administratif et juridique des étrangers et, d'autre part, pour l'accès aux soins et à la santé des personnes –, le suivi et l'accompagnement des personnes vulnérables sont fortement entravés par la présence incessante des forces de l'ordre sur l'ensemble du territoire. Les associations sont quotidiennement saisies ou informées de situations qui portent une atteinte grave à la liberté de circulation des personnes.

La mise en place de contrôles systémiques serait prétendument justifiée par une « *pression migratoire conséquente* », alors même que les contrôles d'identité ne sauraient avoir pour vocation de répondre à une telle situation.

Cependant, les conséquences de ces contrôles vont bien au-delà des personnes en situation administrative précaire. Ainsi, l'association La Cimade est quotidiennement saisie de contrôle d'identité accompagné d'aucune vérification d'identité, laissant le champ libre aux multiples atteintes aux droits des personnes.

L'entrave à la liberté de circulation concerne toutes les personnes se trouvant sur le territoire, peu importe la situation administrative de la personne.

X-2 Ensuite, les dispositions litigieuses contribuent à entraver la liberté associative et l'accès aux structures d'aides

La régularisation des personnes sollicitant l'acquisition de la nationalité française ou l'obtention d'un titre de séjour n'est pas sans obstacles à Mayotte. Les délais d'attribution d'un rendez-vous pour déposer la demande mais également le temps d'instruction a pour conséquence de placer les personnes dans une situation d'extrême vulnérabilité, à la merci des contrôles d'identité.

Ainsi, il n'est pas rare que les associations présentes sur place ne puisse accompagner de manière effective les personnes, celles-ci craignant pour leur sécurité si elles circulent de leur domicile jusqu'au local associatif. A cet égard, La Cimade a eu l'occasion de dénoncer la mise en œuvre de contrôle d'identité devant les locaux associatifs, renforçant la vulnérabilité et la précarité des personnes sollicitant un accompagnement (**Prod. 8**).

Le Défenseur des droits, dans son rapport « *Etablir Mayotte dans ses droits* » de 2020 rappelle le caractère systémique des contrôles d'identité dans des lieux d'accueil de personnes vulnérables :

« Le Défenseur des droits rappelle qu'il a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur les atteintes aux droits portées par des contrôles d'identité ou du droit au séjour effectués aux abords ou dans des lieux assurant une action humanitaire. De façon constante, il relève que : « les contrôles d'identité effectués sur des personnes se rendant dans un local associatif sont susceptibles de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre au risque de se priver d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux ». Pour cette raison, le Défenseur des droits rappelle qu'il a recommandé à deux reprises, en 2017 puis en 2018, aux ministres de l'Intérieur et de la Justice d'adopter une circulaire pour encadrer les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre. » (Prod. 7).

Cet effet dissuasif a également des conséquences sur l'intégration des personnes sur le territoire français, intégration analysée de près lors de l'instruction des demandes de titre de séjour par la Préfecture, au regard des dispositions légales.

Ainsi, de nombreuses personnes soucieuses de s'intégrer et de s'engager dans des structures associatives en vue de favoriser leur intégration et leur régularisation sont dans la peur constante d'être interpellés sur le chemin qui les mènent au local associatif, alors même qu'elles ont entamé depuis de nombreuses années des démarches de régularisation.

X-3 En outre, les dispositions litigieuses emportent également une entrave à l'accès aux soins.

De fait, la présence accrue de forces de l'ordre procédant à des contrôles d'identité sur l'ensemble du territoire a pour conséquence fortement préoccupante de priver une grande partie de la population d'accès aux soins.

Le 27 juillet 2022, la **Commission des affaires sociale du Sénat** a publié un rapport d'information sur l'accès aux soins à Mayotte (**Prod. 9**).

Selon le rapport, en 2019, 45% des habitants de Mayotte de 15 ans ou plus déclarent avoir renoncé à des soins médicaux nécessaires ou les avoir reportés. Parmi les raisons, la présence de forces de l'ordre sur les lieux d'accès aux soins dissuade fortement les personnes de s'y rendre, mettant ainsi en péril leur santé. Ainsi, les sénateurs constatent que :

*« Dans un contexte de précarité particulièrement grave, force est de constater que de nombreux habitants de Mayotte ne se déplacent que peu et, sauf urgence avérée, ne se rendent pas dans des lieux de soins. Cela peut tenir à la situation de la personne qui, irrégulière, **peut craindre des contrôles de police** » « il reste qu'une grande partie de la population des bidonvilles ne se déplace pas, sauf en cas d'urgence, car il s'agit pour beaucoup de personnes en situation irrégulière, ne parlant pas le français et qui, **nous l'avons vu, ont peur des contrôles de police et limitent donc leurs contacts.** » « L'accès aux bornes fontaines pouvait être rendu difficile par la **présence de contrôles de police sur les trajets conduisant au centre de rechargement des cartes ou même parfois aux abords de certaines bornes.** »*

Des structures associatives et institutionnelles ont également pu constater les conséquences plus que préoccupantes de la mise en place des contrôles d'identité sur le territoire.

Le rapport du Défenseur des droits « *Etablir Mayotte dans ses droits* » de 2020 est plus qu'équivoque : « *D'après certains témoignages recueillis par l'association Médecins du Monde, des contrôles auraient même été opérés aux portes de l'entrée principale du CHM. Cette hausse des contrôles aux abords des lieux de soins emporte des conséquences très préoccupantes au regard du droit à la protection de la santé ainsi que de l'intérêt supérieur des enfants. Pour éviter d'être interpellées, de nombreuses personnes renoncent en effet à leurs soins ou retardent leur prise en charge. Plusieurs témoignages rapportés par Médecins du Monde – recueillis auprès de personnels soignants et d'intervenants associatifs – font état d'une baisse de fréquentation des lieux de consultations. Parmi les personnes renonçant aux soins, sont mentionnés de jeunes enfants, des patients atteints de maladies chroniques nécessitant des soins réguliers et des personnes réorientées vers des consultations spécialisées. La directrice de l'ARS a elle-même relevé que l'intensification de ces contrôles avait conduit à des excès en 2019, alors même que, du côté de l'hôpital comme des forces de l'ordre, tout le monde s'accorde sur le fait que les contrôles effectués dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière ne devraient pas entraver l'accès aux soins.* » (Prod. 7).

Corrélativement, les associations telles que Médecins du monde observent une politique de contrôle de police aux abords des lieux de soins et de santé, ce qui rend difficile l'accès de toute la population à ces mêmes dispositifs de santé – lesquels incluent les centres de consultations, mais aussi les distributions d'aide alimentaire ou d'eau potable (Prod. 10).

X-4 Enfin, la systématisation des contrôles d'identité permis par les dispositions litigieuses du code de procédure pénale n'est pas sans conséquences sur l'accès à l'éducation et l'intérêt supérieur de l'enfant. Ainsi, les forces de l'ordre procèdent de manière récurrente à des contrôles d'identité aux abords des établissements scolaires.

Le rapport du Défenseur des droits « *Etablir Mayotte dans ses droits* » de 2020 mentionne des témoignages qui mettent également en lumière la difficulté pour les parents d'accompagner leur enfant à l'école : « *Les volontaires de l'association CEMÉA ont par ailleurs fait état des difficultés soulevées par la récurrence accrue des interpellations auprès des lieux de vie ou d'exercice des droits. Ils évoquent notamment des interpellations de parents aux abords des écoles. Pour éviter ce risque, beaucoup de parents préfèrent laisser leurs très jeunes enfants se rendre seuls à l'école malgré les risques liés au trafic automobile notamment* » (Prod. 7).

Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, qui révèlent l'impact grave de l'absence d'encadrement légal suffisant des dispositions relatives aux contrôles d'identité à Mayotte, la censure de ces dernières s'impose.

Sur les modalités de la censure

XI. En troisième et dernier lieu, si d'aventure le Conseil constitutionnel devait décider qu'une telle censure des dispositions litigieuses n'emporte pas leur abrogation avec effet immédiat – en vertu de l'alinéa 2 de l'article 62 de la Constitution –, il lui appartient toutefois d'accompagner ce report d'un dispositif transitoire destiné à assurer **immédiatement** une protection effective des droits et libertés constitutionnellement garantis.

En effet, il ne peut être toléré que perdue durant plusieurs mois encore – avant l'intervention définitive du législateur – les atteintes constatées à ces droits et libertés.

Au demeurant, il est désormais acquis qu'il est parfaitement loisible à la juridiction constitutionnelle d'assortir sa décision d'une réserve transitoire avant abrogation « *afin de faire cesser l'inconstitutionnalité constatée à compter de la publication de sa décision* » (Cons. constit. Déc. n° 2014-457 QPC, 20 mars 2015, cons. 8 et 9) et ainsi de « *préserver l'effet utile de sa décision* » (Cons. constit. Déc. n° 2014-400 QPC, 6 juin 2014, cons. 10 et 11).

En ce sens, le Conseil constitutionnel peut proposer une interprétation neutralisante des dispositions litigieuses le temps que le législateur

intervienne (v. not. Cons. Constit. Déc. n° 2017-694 QPC du 2 mars 2018, § 13).

Entre autres possibilités, le Conseil constitutionnel peut ainsi assortir sa décision de censure avec report des effets dans le temps d'un dispositif transitoire qui prévoit l'extension d'un régime législatif existant afin de réduire temporairement la carence source de la censure constitutionnelle (en ce sens, v. not. Cons. constit. Décision n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018, § 5 ; Décision n° 2018-763 QPC du 8 février 2019, § 11).

Ainsi, il appartient au Conseil constitutionnel – à titre transitoire avant l'intervention du législateur – de prévoir un régime spécifique ou encore de retenir une lecture constructive des dispositions litigieuses pour offrir immédiatement, même pour les affaires actuellement pendantes, une résorption immédiate des vices constitutionnels qui affectent les dispositions litigieuses de l'article 78-2, alinéa 14 du code de procédure pénale.

PAR CES MOTIFS, les associations intervenantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil constitutionnel de :

- **ADMETTRE** leur intervention;
- **DÉCLARER** contraires à la Constitution tout ou partie des dispositions de l'article 78-2, alinéa 14 du code de procédure pénale;
- **ABROGER** ces dispositions en assortissant le report des effets temporels de la censure d'un dispositif transitoire destiné à assurer immédiatement une protection effective des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Productions :

- 1) Statuts de la Cimade
- 2) Délibération du bureau de la Cimade
- 3) Statuts de Médecins du Monde
- 4) Statuts de la Ligue des droits de l'homme
- 5) Statuts de la Fasti
- 6) Délibération du bureau fédéral de la FASTI
- 7) Rapport du Défenseur des droits, « *Etablir Mayotte dans ses droits* » de 2020
- 8) Courrier de La Cimade au Préfet de Mayotte, 2 février 2021
- 9) Rapport d'information de la Commission des affaires sociales du Sénat sur l'accès aux soins à Mayotte, 27 juillet 2022
- 10) Médecins du Monde – Mission Mayotte, Note de synthèse relative à la mission sénatoriale sur l'accès aux soins, 10 avril 2022