



N° 471

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2024

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LE PROJET DE LOI (n° 324)
de finances pour 2025

TOME X

**CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT : CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES
JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

PAR M. VINCENT CAURE

Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2024. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui souhaite remercier le Gouvernement et les services de l'État de leur diligence.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET SATISFAISANT DANS LE CONTEXTE BUDGETAIRE ACTUEL	7
I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DU PROGRAMME 165	7
A. EVOLUTION GENERALE DES CREDITS DU PROGRAMME 165	7
B. LA PREPONDERANCE DES DEPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU PROGRAMME	10
C. LA REPARTITION DES CREDITS ENTRE LES HUIT ACTIONS DU PROGRAMME	11
II. LES ACTIONS DU PROGRAMME 165	12
A. LES CREDITS DES ACTIONS 1, 2 ET 3 : FONCTION JURIDICTIONNELLE DU CONSEIL D'ETAT, DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIVES	12
B. LES CREDITS DES ACTIONS 4 (FONCTION CONSULTATIVE) ET 5 (FONCTION ETUDES, EXPERTISES ET SERVICES RENDUS AUX ADMINISTRATIONS)	13
1. La stabilité des crédits de l'action 4	13
2. La forte baisse des crédits de l'action 5 due à une mesure de périmètre	14
C. LES DEPENSES DE SOUTIEN DE L'ACTION 6	14
D. LES CREDITS DE PERSONNEL DES JURIDICTIONS SPECIALISEES : LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (ACTION 7) ET LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT (ACTION 8)	16

DEUXIEME PARTIE : LES DISSOLUTIONS ADMINISTRATIVES D'ASSOCIATIONS	19
I. DES EVOLUTIONS DU CADRE LEGAL ACCOMPAGNEES D'UNE HAUSSE DU NOMBRE DE RECOURS A LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE	19
A. LE CADRE LEGAL DE LA DISSOLUTION A EVOLUE AVEC LA LOI DU 24 AOUT 2021	19
1. Un article fruit d'une longue sédimentation législative.....	19
2. La loi du 24 août 2021 constitue l'évolution la plus récente du cadre légal applicable à la dissolution administrative des associations et groupements de fait.....	20
3. Les suites de la mesure de dissolution.....	23
B. LA PRATIQUE DE LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE DEPUIS LA LOI DU 24 AOUT 2021	24
1. Une accélération incontestable du rythme des dissolutions administratives.....	24
2. La portée de l'élargissement des critères de dissolution et d'imputabilité.....	25
II. LE CONSEIL D'ÉTAT FACE AU CONTENTIEUX DE LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE	27
A. UN CONTENTIEUX QUANTITATIVEMENT LIMITE MAIS EMINEMMENT POLITIQUE	27
B. UNE JURISPRUDENCE QUI TEMOIGNE DU ROLE DU CONSEIL D'ÉTAT COMME GARANT DES DROITS ET LIBERTES	28
1. Des précisions utiles sur la portée de certains motifs de dissolution.....	29
2. Une appréciation de l'imputabilité plutôt favorable à la liberté d'association.....	30
C. VERS UN APPROFONDISSEMENT DU CONTROLE DU JUGE ?	31
1. Du contrôle normal au contrôle de proportionnalité.....	31
2. Le plein déploiement du contrôle de proportionnalité se heurte toutefois à l'absence de gradation dans la mise en œuvre d'une dissolution administrative...	32
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES ENTENDUES	51

MESDAMES, MESSIEURS,

Les crédits du programme 165 financent les dépenses de 52 juridictions administratives non spécialisées – le Conseil d’État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d’appel ; et de deux juridictions administratives spécialisées, la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

Dans le projet de loi de finances 2025, ces crédits s’établissent à 516,2 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE), soit une quasi-stabilité ; et à 604 millions d’euros en crédits de paiement (CP), soit une légère hausse (+ 3,53 %).

Ils se répartissent en 8 actions, dont l’action n° 5 connaît une baisse de moyens en trompe l’œil, conséquence de la création de la nouvelle action n° 8, consacrée à la commission du contentieux du stationnement payant. La création de cette action dans le cadre du PLF 2025 doit être saluée ; elle permettra un meilleur suivi des crédits de cette juridiction dont le contentieux connaît une forte augmentation (+ 136 % depuis 2018).

Les dépenses de personnel, qui représentent 76 % des crédits de paiement du programme, sont en hausse de 5 % environ. Cela correspond à l’évolution tendancielle de la masse salariale ainsi qu’à des mesures indemnitaires. Toutefois, le schéma d’emploi reste, quant à lui, neutre, ce qui reflète la participation du programme à l’effort de redressement des finances publiques mais doit néanmoins faire l’objet d’une grande vigilance, compte-tenu de l’activité soutenue à laquelle certaines juridictions font face. Ainsi, dans les tribunaux administratifs, les entrées d’affaires ont enregistré une hausse de 7 % depuis début 2024 par rapport à la même période en 2023 et le stock a augmenté de près de 10 %. Les représentants des deux syndicats de magistrats auditionnés ont alerté sur le plafond de productivité et la dégradation de leurs conditions de travail.

À terme, derrière la question des délais de jugement ou du nombre d’affaires en stock, c’est bien la vie quotidienne des administrés et leur bon accès à la justice administrative qui sont en jeu.

Le programme 165 couvrant les crédits affectés aux juridictions administratives et en particulier au Conseil d’État, la partie thématique de ce rapport s’intéresse au contentieux des mesures de dissolution administrative, dont le Conseil d’État est le seul juge, en premier et dernier ressort.

Ce contentieux s’inscrit en effet dans une certaine actualité législative et politique. La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a fait évoluer le cadre juridique de la dissolution administrative sur le fondement de l’article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. On relève, depuis l’adoption de cette loi, une accélération du rythme des dissolutions, reflet du fort volontarisme politique en la matière : 23 dissolutions ont été prononcées depuis cette date et le Conseil d’État a été saisi de 13 d’entre elles.

Ses décisions illustrent le rôle de garant de l’équilibre entre la liberté d’association et la sauvegarde de l’ordre public du Conseil d’État, alors qu’une partie de la doctrine notamment craignait que la loi de 2021 ait ouvert la porte à un usage désormais un peu trop aisé des dissolutions administratives.

Dans la perspective d’éventuels travaux futurs de la commission, ce bilan donne lieu à trois propositions d’évolutions législatives destinées, en particulier, à renforcer l’efficacité des mesures de dissolution et à moderniser les outils juridiques de mise en œuvre d’une dissolution administrative.

PREMIERE PARTIE : UN BUDGET SATISFAISANT DANS LE CONTEXTE BUDGETAIRE ACTUEL

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DU PROGRAMME 165

Au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* »⁽¹⁾, le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » regroupe les moyens affectés :

– à 52 juridictions non spécialisées : le Conseil d'État, les 42 tribunaux administratifs et les neuf cours administratives d'appel ;

– et aux deux juridictions administratives spécialisées que sont la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

Il joue ainsi un **rôle essentiel dans la garantie du respect du droit par l'administration.**

A. ÉVOLUTION GENERALE DES CREDITS DU PROGRAMME 165

Les crédits du programme 165 enregistrent une évolution contrastée en comparaison de ceux qui ont été demandés (et votés) pour l'exercice 2024 : ils s'établissent à **516,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 604 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une quasi-stabilité en AE (-0,56 %) et une légère hausse en CP (+ 3,53 %).

Le programme bénéficiera en outre de 200 000 euros, en AE comme en CP, correspondant à des prévisions de vente de documentation contentieuse, des cessions de biens mobiliers et à la valorisation du patrimoine immatériel du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

*

* *

L'évolution des AE et CP, en 2024 et 2025, ainsi que leur évolution, est présentée dans le tableau ci-après qui appelle les remarques suivantes :

– La diminution de 54,9 % des crédits alloués à l'action 5, « *fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités* », s'explique par le **changement de périmètre** des crédits alloués à la

(1) Cette mission est par ailleurs composée des programmes 126 « *Conseil économique, social et environnemental* » et 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* ».

commission du contentieux du stationnement payant qui prendront désormais place au sein de l'action 8, créée à cet effet.

– Les progressions des crédits de titre 2 (+4,9 %) correspondent à l'évolution tendancielle de la masse salariale, une mesure indemnitaire au bénéfice des agents du Conseil d'État et de la CNDA et à la réforme indemnitaire des magistrats administratifs.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CREDITS DU PROGRAMME 165

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2024	2025	Variation	2024	2025	Variation
01- Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	33 885 089	35 952 043	+ 6,10 %	33 885 089	35 952 043	+ 6,10 %
02- Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	62 838 684	66 829 563	+ 6,35 %	62 838 684	66 829 563	+ 6,35 %
03- Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	202 187 802	215 287 294	+ 6,48 %	202 187 802	215 287 294	+ 6,48 %
04- Fonction consultative	17 511 003	18 059 257	+ 3,13 %	17 511 003	18 059 257	+ 3,13 %
05 - Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	20 140 345	9 097 139	-54,83 %	20 140 345	9 097 139	-54,83 %
06 - Soutien	132 932 155	109 620 562	-17,54 %	197 201 662	197 360 573	+ 0,08 %
07- Cour nationale du droit d'asile	49 638 129	52 142 253	+ 5,04 %	49 638 129	52 142 253	+ 5,04 %
08 - Commission du contentieux du stationnement payant		9 252 690			9 252 690	
TOTAL (Titre 2)	436 743 672	458 302 398	+ 4,94 %	436 743 672	458 302 398	+ 4,94 %
TOTAL (Hors titre 2)	82 389 535	57 938 403	-29,68 %	146 659 042	145 678 414	-0,67 %
TOTAL	519 133 207	516 240 801	-0,56 %	583 402 714	603 980 812	+ 3,53 %

Source : projet annuel de performance relatif au programme 165, annexé au projet de loi de finances pour 2025.

B. LA PREPONDERANCE DES DEPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU PROGRAMME

La grande majorité des crédits du programme correspond à des dépenses de personnel (titre 2) : ces dernières représentent, en CP, **458,3 millions d'euros, soit 75,9 % du total des crédits**. Le reste des crédits porte sur des dépenses de fonctionnement (13,3 %) et d'investissement (10,8 %).

La progression de ces crédits correspond à **l'évolution tendancielle de la masse salariale, une mesure indemnitaire au bénéfice des agents du Conseil d'État et de la CNDA et à la réforme indemnitaire des magistrats administratifs**.

Comme le détaille le tableau ci-dessous, **le schéma d'emplois est neutre**, de même que la **répartition de ces emplois par catégorie** : 630 sorties sont prévues (dont 123 départs en retraite), et autant d'entrées dont 248 primo recrutements.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU PROGRAMME POUR L'ANNEE 2025

Catégorie d'emplois	Sorties prévues	dont départs en retraite	Mois moyen des sorties	Entrées prévues	dont primo recrutements	Mois moyen des entrées	Schéma d'emplois
Membres du Conseil d'Etat	30,00	9,00	6,80	30,00	0,00	6,52	0,00
Magistrats de l'ordre administratif	170,00	40,00	5,50	170,00	24,00	4,50	0,00
Catégorie A	180,00	9,00	6,00	180,00	70,00	6,33	0,00
Catégorie B	70,00	23,00	6,37	70,00	33,00	5,50	0,00
Catégorie C	180,00	42,00	5,00	180,00	121,00	6,00	0,00
Total	630,00	123,00		630,00	248,00		0,00

Source : projet annuel de performance du programme 165.

Le caractère neutre du schéma d'emploi n'est pas conforme aux engagements pluriannuels : le projet annuel de performance sur le programme 165 annexé au projet de loi de finances pour 2023 précisait ainsi que *« le programme 165 a obtenu 41 créations d'emploi en 2023 et 2024 et 40 les années suivantes jusqu'en 2027, dernière année de la programmation quinquennale, dont 25 magistrats et 15 agents de greffe affectés chaque année aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel »*.

Pour votre rapporteur, comme pour le secrétaire général du Conseil d'État, M. Thierry-Xavier Girardot, ainsi que pour les représentants des syndicats, auditionnés par votre rapporteur cette stagnation constitue un point de vigilance.

En effet, **l'activité croît à un rythme soutenu**, en particulier **dans les tribunaux administratifs**, où le nombre annuel de requêtes est passé d'environ 200 000 en 2016 à plus de 250 000 en 2023 ; et à **la commission du contentieux du stationnement payant** qui a reçu plus de 170 000 requêtes en 2023 alors qu'elle était calibrée à sa création pour en traiter 100 000 à 120 000 annuelles.

Les représentants des syndicats de magistrats auditionnés par votre rapporteur – l’Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) et le Syndicat de la juridiction administrative (SJA) – n’ont pas masqué leur inquiétude à cet égard, alors même que le « plafond de productivité » des magistrats a déjà été atteint selon eux. Ils font état de la dégradation de leurs conditions de travail.

Ils alertent en particulier le législateur sur la pratique des « délais contraints »⁽¹⁾ qui, en permettant le contournement de la problématique des délais de traitement des affaires pour certains types de contentieux, ne font que reporter le problème sur le reste du contentieux.

C. LA REPARTITION DES CREDITS ENTRE LES HUIT ACTIONS DU PROGRAMME

Les crédits du programme se répartissent inégalement entre les huit actions :

– les **actions 3** (fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs) et **6** (soutien) regroupent respectivement, **36 % et 33 % des crédits de paiement** ;

– l’**action 2** (fonction juridictionnelle : cours administratives d’appel) se voit attribuer **11 % des crédits** ;

– l’**action 7** (CNDA) regroupe **9 % des crédits** ;

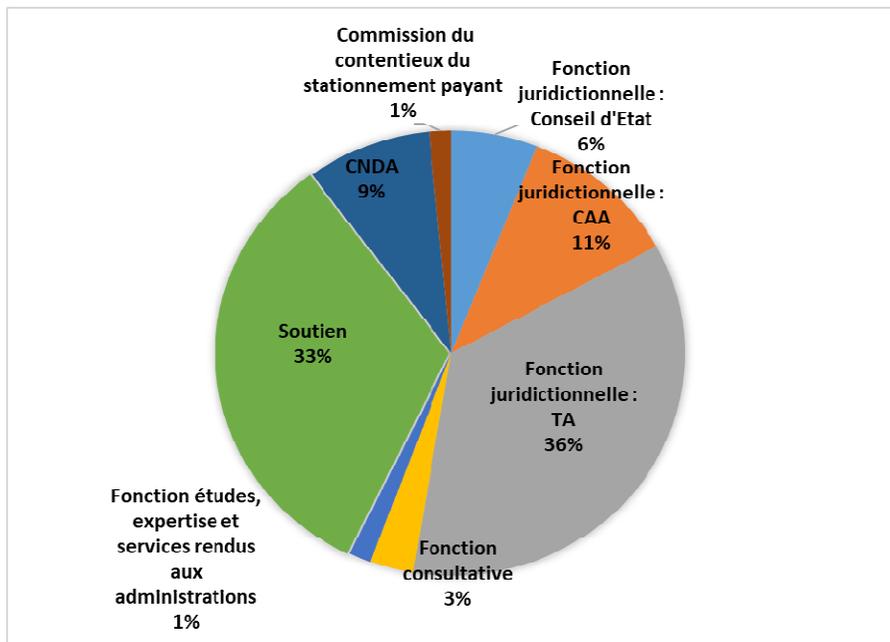
– l’**action 1** (fonction juridictionnelle : Conseil d’État) compte **6 % des crédits** ;

– enfin, les actions 4 (fonction consultative), 8 (Commission du contentieux du stationnement payant) et 5 (fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l’État et des collectivités) regroupent les crédits restants.

L’action 8 a été créée pour le projet de loi de finances 2025 par souci de clarté, les crédits de la commission du stationnement payant étant précédemment rattachés aux actions 5 et 6.

(1) Construction de logements, production d’énergie renouvelable...

REPARTITION PAR ACTION DES CREDITS DU PROGRAMME 165



Source : commission des Lois à partir du projet annuel de performance du programme 165.

II. LES ACTIONS DU PROGRAMME 165

A. LES CREDITS DES ACTIONS 1, 2 ET 3 : FONCTION JURIDICTIONNELLE DU CONSEIL D'ÉTAT, DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIVES

1. Le Conseil d'État

Les crédits de l'action 1 (*fonction juridique : Conseil d'État*) sont **en hausse de 6,1 %**, s'établissant, en AE comme en CP, à **35,95 millions d'euros**, affectés au titre 2 (dépenses de personnel).

Le Conseil d'État a été saisi de 9 574 affaires en 2023 et, sur les huit premiers mois de l'année 2024, de 5 853 affaires, avec une forte hausse pour le contentieux de l'environnement (+ 27 %).

Un nouvel échelonnement indiciaire est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023, à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle grille indiciaire pour les administrateurs de l'État.

2. Les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

Les crédits des actions 2 et 3 financent les dépenses de personnel des magistrats administratifs. Ces derniers bénéficient d'un nouvel échelonnement indiciaire depuis le 1^{er} juillet 2023), qui a permis de revaloriser sensiblement leur traitement, répondant à une demande ancienne des organisations syndicales.

● Les crédits de l'action 2 (*fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel*) sont **en hausse de 6,35 %**, s'établissant, en AE comme en CP, à **66,8 millions d'euros**.

Les cours administratives d'appel ont été saisies de 31 586 affaires en 2023 et, sur les huit premiers mois de l'année 2024, elles ont enregistré 22 237 entrées **d'affaires** (-1 % par rapport à 2023 et + 3 % par rapport à 2022). Le contentieux de la police (+48 %) et des travaux publics (+38 %) connaissent toutefois une forte augmentation.

● Les crédits de l'action 3 (*fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs*) sont **en hausse de 6,48 %**, s'établissant, en AE comme en CP, à **215,3 millions d'euros**.

Les tribunaux administratifs ont été saisis de 257 329 affaires en 2023 et, sur les huit premiers mois de l'année 2024, ils ont enregistré 183 177 entrées d'affaires (+ 7 % par rapport à la même période en 2023 et + 13 % par rapport à 2022). La hausse des entrées concerne la majorité des contentieux et en particulier ceux du droit des personnes et des libertés, de l'éducation, des collectivités, de la police, du logement et de l'aide sociale.

B. LES CREDITS DES ACTIONS 4 (FONCTION CONSULTATIVE) ET 5 (FONCTION ETUDES, EXPERTISES ET SERVICES RENDUS AUX ADMINISTRATIONS)

1. La stabilité des crédits de l'action 4

Les crédits de l'action 4 sont quasiment stables, s'établissant pour 2025 à 18,06 millions d'euros en AE comme en CP (+ 3,13 %).

Cette action recouvre l'activité consultative du Conseil d'État, des CAA et des TA, une fonction qui correspond, selon le projet annuel de performance, à 102 ETPT au total, soit :

– 99 ETPT dans les sections administratives du Conseil d'État (dont 72 membres du Conseil d'État) ;

– 3 ETPT dans les TA et CAA (dont un emploi de magistrat).

2. La forte baisse des crédits de l'action 5 due à une mesure de périmètre

Les crédits de l'action 5 connaissent une forte baisse, passant de 20,1 millions d'euros en AE et CP en 2024 à 9,1 million en 2025. **Cette baisse reflète une mesure de périmètre : la création de l'action 8 pour les dépenses de personnel de la commission du stationnement payant.**

Ces crédits correspondent à plusieurs missions non contentieuses dont peuvent être chargés les membres des juridictions administratives :

– la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État réalise le **rapport annuel du Conseil d'État** ainsi de diverses études à la demande du Gouvernement (fonction « études ») ;

– les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel **mis à disposition** des cabinets ministériels, des institutions européennes, des assemblées parlementaires nationales ou d'autres institutions publiques (fonction « expertise ») ; ils participent à diverses **commissions administratives et juridictions spécialisées**, comme les chambres de discipline des différentes professions de santé (fonction « services rendus aux administrations de l'État et des collectivités »).

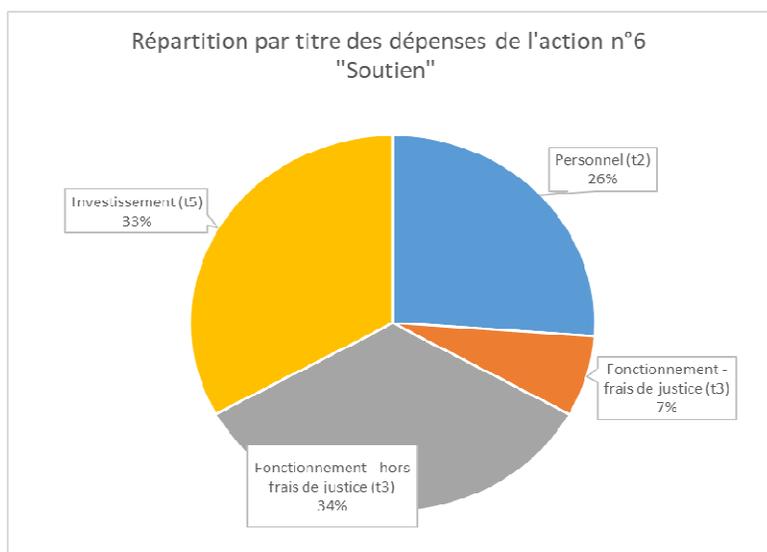
C. LES DEPENSES DE SOUTIEN DE L'ACTION 6

Au sein du programme 165, **l'action 6 présente la particularité de compter des crédits de plusieurs titres, tous les autres actions ne regroupant que des crédits de personnel.**

Ces crédits s'élèvent pour 2025 à **109,6 millions d'euros en AE et 197,4 millions en CP**, répartis entre des crédits de fonctionnement (titre 3), des crédits d'investissement (titre 5) et des dépenses de personnel (titre 2) non affectées à une autre action.

Le diagramme ci-dessous synthétise la répartition des crédits de paiement affectés à l'action 6 entre les différents titres, chacun correspondant à une nature de dépense (personnel, fonctionnement et investissement).

REPARTITION PAR TITRE DES CREDITS DE PAIEMENT AFFECTES A L'ACTION 6



Source : commission des Lois à partir du projet annuel de performance du programme 165.

• Les dépenses de fonctionnement (titre 3) sont en baisse en AE comme en CP, **reflet de l'effort consenti par les juridictions administratives en matière de maîtrise de la dépense publique**. Elles se répartissent entre deux sous-actions :

– Les **frais de justice** (sous-action 06-01) s'élèvent à 13,6 millions d'euros, en AE comme en CP, répartis entre les différentes juridictions administratives générales et spécialisées. Parmi elles, la CNDA reçoit 9 millions d'euros, soit plus de la moitié du total des frais de justice.

– Les **autres dépenses de fonctionnement** (sous-action 06-02) représentent 66,7 millions d'euros. Les principales dépenses correspondent aux coûts d'occupation (24,5 millions d'euros), à l'informatique (10,3 millions d'euros), ainsi qu'aux services aux bâtiments, aux frais de fonctionnement divers et aux petits travaux et entretien courant (7 millions d'euros environ chacun). Sont par exemple imputés sur le titre 3 les travaux d'aménagement des locaux des cours administrative d'appel dans le cadre de la territorialisation de la CNDA.

Le tableau ci-dessous résume ces évolutions :

ÉVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT DU TITRE 3 DU PROGRAMME 165 (ENTIEREMENT AFFECTES A L'ACTION 6)

	CP 2024	CP 2025	évolution
Frais de justice	15 548 984	13 579 955	-13 %
Coûts d'occupation	25 811 452	24 492 965	-5 %
Fonctionnement divers	9 104 019	7 317 578	-20 %
Informatique	12 437 677	10 286 521	-17 %
Services aux bâtiments	7 781 889	7 876 607	1 %
Consommations énergétiques	3 843 517	3 879 492	1 %
Transports et déplacements	2 274 585	2 492 383	10 %
Formation	1 644 977	1 552 344	-6 %
Action sociale et santé	1 177 688	1 112 226	-6 %
Les petits travaux et l'entretien courant	5 846 440	6 920 215	18 %
Communication	318 383	300 454	-6 %
Équipement	468 350	444 239	-5 %
Total	86 257 960	80 254 977	-7 %

Source : réponses écrites au questionnaire budgétaire.

• Les **dépenses d'investissement** (sous-action 06-02 également) correspondent à des opérations immobilières (2,4 millions d'euros en AE et 58,2 en CP ⁽¹⁾) et dans une moindre mesure à des opérations informatiques (2,3 millions d'euros en AE et 6,6 en CP).

D. LES CREDITS DE PERSONNEL DES JURIDICTIONS SPECIALISEES : LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (ACTION 7) ET LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT (ACTION 8)

- *Les crédits de l'action 7, Cour nationale du droit d'asile*

La CNDA juge les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sous le contrôle de Cassation du Conseil d'État. Le contentieux des décisions défavorables d'octroi de l'asile lui est attribué.

Cette action ne retrace que les crédits de rémunération des personnels affectés à la CNDA, les crédits hors dépenses de personnel (dépenses informatiques, dépenses liées aux bâtiments) étant imputés sur l'action 6. Ils s'élèvent à 52,1 millions d'euros en AE et en CP, en hausse par rapport à 2024 (+ 5,04 %).

(1) Il s'agit notamment : du relogement de la CNDA et du TA de Montreuil, de la rénovation de la Cour de l'horloge du Palais-Royal, du relogement d'une partie des services du Conseil d'État sur le site du quai Voltaire, de l'acquisition du terrain et l'extension du Tribunal administratif de Dijon, de la réhabilitation de l'aile Scatisse du Tribunal administratif de Nîmes et du relogement de la Cour administrative d'appel de Versailles.

Cette relative stabilité appelle deux observations :

D'une part le niveau d'activité de la Cour revêt **un caractère imprévisible et variable** en fonction tant de la situation géopolitique mondiale que de la teneur des décisions de l'OFPPA.

D'autre part, la territorialisation de la Cour, décidée par la loi du 26 janvier 2024, et pleinement effective depuis le 1^{er} septembre 2024, a eu **un impact budgétaire limité**. Mise en œuvre à **effectifs constants**, elle est sans incidence sur le montant des crédits du titre 2, et donc de l'action 7. Le recrutement des interprètes s'adaptera quant à lui au niveau d'activité des chambres territoriales et aux langues nécessaires. Les chambres territoriales utiliseront principalement des locaux appartenant aux cours administratives d'appel.

La territorialisation de la Cour nationale du droit d'asile

La Cour compte désormais en dehors de son siège à Montreuil, cinq chambres territoriales : une à une à Bordeaux, deux à Lyon, une à Nancy et une à Toulouse. La création de deux autres chambres territoriales, à Nantes et à Marseille, est prévue au 1^{er} septembre 2025.

- *L'action 8 : la commission du contentieux du stationnement payant*

L'action 8, dotée de **9,3 millions d'euros en AE comme en CP**, regroupe l'ensemble des crédits de rémunération des personnels affectés à la commission du contentieux du stationnement payant, les crédits hors dépenses de personnel étant imputés sur l'action 6.

Il s'agit d'une juridiction administrative spécialisée à compétence nationale créée en 2018 à la suite de la dépenalisation du stationnement payant par la loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Elle est composée de magistrats administratifs permanents, assistés par des agents de greffe et implantée à Limoges.

Elle juge les litiges portant sur le stationnement payant, sous le contrôle de cassation du Conseil d'État. **Son contentieux est en forte augmentation** : + 136 % entre 2018 et 2023. Pour les huit premiers mois de l'année 2024, le nombre de nouvelles requêtes enregistrées atteint déjà 159 297, et ce alors même que la CCSP devait au départ ne recevoir que 100 000 à 120 000 requêtes par an.

La proposition de loi relative au contentieux du stationnement payant

Le contentieux du stationnement payant a fait l'objet d'une proposition de loi (n° 736) de MM. Daniel Labaronne et Sylvain Maillard, adoptée le 4 décembre 2023 en séance par l'Assemblée nationale.

Elle prévoit notamment la transformation de la CCSP en « tribunal du stationnement payant » et la création d'un recours administratif préalable obligatoire lorsque l'avis de paiement du montant du forfait de post-stationnement n'a pas déjà fait l'objet d'un recours administratif préalable.

La CCSP est rattachée au programme 165 depuis le 1^{er} janvier 2024, mais ses crédits étaient répartis sur les programmes 5 et 6. **La création d'une action à part entière répond à un objectif de lisibilité budgétaire** et votre rapporteur s'en félicite ; elle permettra un **meilleur suivi des moyens** affectés à la commission, alors même que son contentieux connaît une forte évolution.

DEUXIEME PARTIE : LES DISSOLUTIONS ADMINISTRATIVES D'ASSOCIATIONS

Pour la partie thématique de ce rapport, votre rapporteur a souhaité s'intéresser à la dissolution administrative des associations et groupements de fait en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure⁽¹⁾ et à la jurisprudence du Conseil d'État sur ce sujet.

Cette procédure connaît en effet une certaine actualité en raison de la modification récente apportée au cadre légal par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et des nombreuses mesures de dissolutions prises au cours des dernières années.

La liberté d'association étant un principe fondamental reconnu par les lois de la République, les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ne peuvent être mises en œuvre que pour prévenir des troubles graves à l'ordre public, comme le rappelle le Conseil d'État. **Compétent en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés contre les décrets de dissolution, il a pu, en dépit du caractère limité, sur le plan numérique, du contentieux des dissolutions administratives, apporter des interprétations, voire des garde-fous utiles à cette procédure.**

I. DES EVOLUTIONS DU CADRE LEGAL ACCOMPAGNEES D'UNE HAUSSE DU NOMBRE DE RECOURS A LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE

A. LE CADRE LEGAL DE LA DISSOLUTION A EVOLUE AVEC LA LOI DU 24 AOUT 2021

L'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) permet la dissolution, en conseil des ministres, des associations ou groupements de fait sous certaines conditions. Issu de la loi du 10 janvier 1936 et codifié par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, le cadre légal de la dissolution administrative a été plusieurs fois enrichi au gré de l'évolution des menaces – réelles ou supposées – contre l'ordre public.

1. Un article fruit d'une longue sédimentation législative

L'article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, dans sa rédaction initiale, permet au Président de la République de

(1) Il faut relever que les associations et groupements de fait de supporters, définis comme ayant pour objet le soutien à une association sportive, sont quant à eux soumis à une police spéciale, en vertu de l'article L. 338-12 du CSI.

dissoudre, par décret, les associations ou groupements de fait dans les situations suivantes :

- lorsqu’elles provoquent à des **manifestations armées** dans la rue ;
- ou lorsqu’elles présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de **groupes de combat ou de milices privées** ⁽¹⁾ ;
- ou lorsqu’elles ont pour but de porter atteinte à l’**intégrité du territoire national** ou d’attenter par la force à la **forme républicaine du Gouvernement**.

Après la Seconde guerre mondiale, l’article est enrichi pour permettre également la dissolution des associations ou groupements de fait :

- dont l’activité tendrait à **faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine** ;
- ou ayant pour but soit de rassembler des individus ayant fait l’objet de condamnation du chef de collaboration avec l’ennemi, soit **d’exalter cette collaboration**.

La loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme ajoute à cette liste le critère de la provocation à la **discrimination, à la haine ou à la violence** envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ou la propagation des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence.

Enfin, à la suite des attentats ayant frappé la France entre 1985 et 1986, la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme crée un nouveau motif de dissolution : le fait de se livrer, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l’étranger.

2. La loi du 24 août 2021 constitue l’évolution la plus récente du cadre légal applicable à la dissolution administrative des associations et groupements de fait

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a fait évoluer le cadre de la dissolution administrative en ce qui concerne les **critères de dissolution et l’imputabilité** à une association des actions visées.

(1) *En dehors des sociétés de préparation au service militaire agréées par le Gouvernement, des sociétés d’éducation physique et de sport.*

a. Les critères de dissolution

– Au 1° de l'article L. 212-1 du CSI, la référence à la provocation à des « *manifestations armées dans la rue* » est remplacée par la référence, plus large matériellement et géographiquement, à la provocation « *à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens* ».

Le Conseil d'État, dans son avis consultatif sur le projet de loi, estimait que cette actualisation était « *nécessaire pour lutter contre des formes inédites et graves de violences répétées ou récurrentes commises en dehors de la voie publique, dans des lieux privés ou ouverts au public* ». La seule référence aux manifestations armées dans la rue, issue de la version initiale de la loi en 1936 qui visait à répondre aux agissements des ligues d'extrême droite, rendait ce motif peu mobilisable aujourd'hui.

– Au 3° de l'article L. 212-1 du CSI, sont désormais visées les associations dont « *l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement* » alors que la rédaction antérieure ne faisait référence qu'au but de l'association, sans mention de son action réelle. En réalité, l'élargissement du champ du 3° avait déjà été anticipé par la jurisprudence, le Conseil d'État rappelant dans l'arrêt *Envie de rêver* (2014) que : « *peuvent être dissous [...] les associations ou groupements de fait qui par leurs agissements, et nonobstant leur objet légal ou les activités qu'ils affichent publiquement, se placent dans l'une des situations mentionnées aux 1° à 7° de cet article (...)* ».

– Au 6° de l'article L. 212-1 du CSI, les motifs de discrimination sont enrichis d'une référence à la **discrimination à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre**. Par ailleurs, il est précisé que l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion peut être **vraie ou supposée**.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction vise les associations ou groupements de fait qui non seulement provoquent à la discrimination, la haine ou la violence, mais également celles qui y « **contribuent par leurs agissements** ».

b. Le critère d'imputabilité

La loi du 24 août 2021 fait aussi évoluer les modalités d'imputabilité. Le **nouvel article L. 212-1-1** du CSI prévoit ainsi l'imputabilité à l'association ou au groupement de fait **des agissements commis par un ou plusieurs de leurs membres** sous réserve de certaines conditions, présentées par le Conseil constitutionnel comme autant de garde fous dans sa décision sur la loi du 24 août 2021 ⁽¹⁾ :

(1) [Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021](#), Loi confortant le respect des principes de la République, cons. 37.

– les membres doivent **agir en cette qualité** ou être **directement liés** aux activités de l'association ou du groupement ;

– les dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, doivent **s'être abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.**

Cette mesure vise, selon le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, à « *éviter qu'une association portant atteinte à l'ordre public puisse échapper à toute mesure administrative en arguant que les agissements répréhensibles ne sont pas du fait de la personne morale, mais de certains de ses membres ou de ses dirigeants* »⁽¹⁾.

c. La censure des dispositions relatives à la suspension des activités d'une association

La loi du 24 août 2021 introduisait enfin dans le CSI un nouvel article L. 212-1-2, permettant au ministre de l'intérieur de prononcer la **suspension** des activités d'une association ou d'un groupement de fait faisant l'objet d'une procédure de dissolution sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure en cas d'urgence et à titre conservatoire, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois.

Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elles portent « *à la liberté d'association une atteinte qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée* » en ayant « *pour objet de suspendre les activités d'une association dont il n'est pas encore établi qu'elles troublent gravement l'ordre public* »⁽²⁾.

(1) [Rapport n° 3797](#) de M. Florent Boudié, rapporteur général, et des rapporteurs thématiques, sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, 25 janvier 2021.

(2) [Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021](#), précitée, cons. 45 et 46.

Article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (version en vigueur)

Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait :

1° Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ;

2° Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;

3° Ou dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;

4° Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;

5° Ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ;

6° Ou qui, soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;

7° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre 1er du titre III du livre IV du code pénal.

3. Les suites de la mesure de dissolution

La mesure de dissolution administrative emporte interdiction du maintien ou de la reconstitution de l'association ou du groupement de fait. Ces actes sont constitutifs d'un **délit**, puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article L. 431-15 du code pénal).

En l'état du droit toutefois, rien ne permet de garantir que les biens de l'association dissoute, dont les modalités de dévolution sont librement fixées par les statuts de l'association, ne seront pas transmis à une association ayant le même objet.

Pour y répondre, la première version du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 16 mars 2022 proposait une mesure judiciaire :

– La possibilité pour l’autorité administrative de saisir, dès l’engagement de la procédure de dissolution, le juge aux fins de désignation d’un **curateur** ;

– La convocation par ce curateur **d’une réunion d’une assemblée générale aux fins de statuer par délibération sur la dévolution des biens** ;

– La possibilité pour l’administration de **saisir le tribunal aux fins d’annulation de la délibération** si l’assemblée générale n’a pas tranché ou si elle a des raisons sérieuses de penser que les actifs risquent d’être transmis à une personne morale dont l’objet ou les agissements sont de même nature que ceux ayant justifié la mesure de dissolution. Serait alors organisée une dévolution judiciaire des biens au bénéfice d’une association ou fondation reconnue d’utilité publique, ou d’une personne morale de droit public.

Votre rapporteur souscrit à cette mesure, qui serait de nature à améliorer le contrôle de l’administration sur le devenir de ces biens et ainsi, à **renforcer l’efficacité de la mesure de dissolution administrative en termes de protection de l’ordre public.**

Recommandation n° 1 : prévoir une procédure spécifique de dévolution des biens des associations dissoutes sur le fondement de l’article L. 212-1 du CSI.

B. LA PRATIQUE DE LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE DEPUIS LA LOI DU 24 AOUT 2021

1. Une accélération incontestable du rythme des dissolutions administratives

Les données fournies à votre rapporteur par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ) font apparaître une accélération du rythme des dissolutions administratives depuis la loi du 24 août 2021. En effet, entre 2012 et l’adoption de la loi de 2021 (soit sur une période de presque dix ans), **29 dissolutions** ont été prononcées sur le fondement de l’article L. 212-1 du CSI. Depuis septembre 2021, pas moins de **23 dissolutions** ont été prononcées sur ce même fondement ⁽¹⁾.

Les 52 dissolutions ainsi recensées depuis 2012 – dont le détail figure en annexe – visent principalement des **mouvements d’ultra-droite ou néo-nazis** (24 dissolutions) et la **mouvance islamiste** (20 dissolutions), mais aussi l’ultra gauche (sept) et la mouvance antisémite (deux). Les mouvances complotiste, indigéniste ou raciste et une mouvance étrangère ont fait l’objet d’une dissolution chacune.

(1) Ainsi qu’une dissolution, sur le fondement des dispositions de l’article L. 332-18 du code du sport, du groupement de fait « Ferveur parisienne », par le décret n° 2022-1543 du 8 décembre 2022.

2. La portée de l'élargissement des critères de dissolution et d'imputabilité

Depuis 2012, les motifs les plus communément invoqués par le Gouvernement à l'appui de ses mesures de dissolution sont :

– la provocation ou l'encouragement à la discrimination, à la haine ou à la violence (6°) ;

– la provocation à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (1°) ;

– les agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger (7°).

Plusieurs motifs sont souvent invoqués simultanément, ce qui permet de se prémunir contre une éventuelle annulation de motifs par le juge ⁽¹⁾ .

Plus spécifiquement, l'étude des décrets de dissolution pris depuis la loi du 24 août 2021 fait apparaître les constats suivants :

• Le motif tenant à la provocation ou à l'encouragement à la discrimination, à la haine ou à la violence reste le plus communément invoqué : la totalité des dissolutions avant 2021 y font référence, et les trois-quarts de celles intervenues après août 2021. Il est généralement couplé avec d'autres motifs, en particulier le 1° ou le 7° de l'article L. 212-1 du CSI, mais a récemment été utilisé comme fondement unique pour la dissolution conjointe du groupement de fait « Les Remparts » et des associations « La Traboule » et « Top Rhône Sport » ⁽²⁾, ainsi que contre « La Citadelle » ⁽³⁾.

• Le 1° de l'article L. 212-1 du CSI est plus largement utilisé après 2021 (11 dissolutions sur 23) qu'avant (8 dissolutions sur 29). Sans doute faut-il y voir **un effet de l'élargissement de son champ matériel, les violences à l'encontre des personnes et des biens étant plus faciles à invoquer que les manifestations armées dans la rue.**

Ce motif est même utilisé seul pour la dissolution du Groupe antifasciste Lyon et environs (GALE), de Bloc lorrain, des Soulèvements de la terre et de Défense collective mais le décret de dissolution invoque alors systématiquement des violences contre les personnes en plus des violences contre les biens. En d'autres termes, l'élargissement des critères de l'article L. 212-1 du CSI aux violences contre les biens reste d'une portée, sinon d'un usage, relativement limitée

(1) Par exemple, en ce qui concerne la Coordination contre le racisme et l'islamophobie, le juge a retenu le motif tiré du 6° mais pas celui du 1°, tout en validant la dissolution.

(2) [Décret du 26 juin 2024](#) portant dissolution du groupement de fait « Les Remparts » et des associations « La Traboule » et « Top Sport Rhône ».

(3) [Décret du 7 février 2024](#) portant dissolution d'une association.

et ne semble pas si maniable que le craignaient les critiques de la loi – un constat renforcé par l’approche du Conseil d’État sur les violences faites aux biens dans sa décision sur la dissolution des Soulèvements de la terre.

- Le 7° a été utilisé dans 7 décisions sur 23. Le 5° (exaltation de la collaboration) a servi de fondement à trois dissolutions de mouvements d’extrême-droite (Bordeaux Nationalistes, Civitas et le GUD), sans pour autant être invoqué seul. Le 3° a été utilisé dans une seule décision (Civitas). Les 2° et 4° n’ont pas été utilisés.

- Le nouvel article L. 212-1-1 est quant à lui systématiquement cité, sauf dans les deux dissolutions intervenues en septembre 2021 juste après l’adoption de la loi du 24 août 2021 (*Ligue de défense noire africaine* et *Nawa centre d’études orientales et de traduction*).

II. LE CONSEIL D'ÉTAT FACE AU CONTENTIEUX DE LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE

Une partie des décrets de dissolution font l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. **Il ne s'agit, de toute évidence, pas d'un contentieux de masse** et les évolutions législatives de l'article L. 212-1 du CSI sont donc généralement sans incidence forte sur le niveau d'activité de ce dernier. Mais par ses décisions, le Conseil d'État contribue à préciser la portée des évolutions législatives intervenues et à assurer le bon équilibre entre la sauvegarde de l'ordre publique et la protection de la liberté d'association.

A. UN CONTENTIEUX QUANTITATIVEMENT LIMITE MAIS EMINEMMENT POLITIQUE

Sur les 23 dissolutions prononcées depuis septembre 2021, 13 ont donné lieu à un recours devant le Conseil d'État : douze au moyen d'un recours pour excès de pouvoir parfois assorti d'une demande de suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; une (Comité action Palestine) par un référé-liberté.

Le référé-suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative)

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »

Le référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative)

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

Rapporté aux près de 10 000 affaires dont est saisi chaque année le Conseil d'État ⁽¹⁾, il s'agit d'un contentieux mineur en termes quantitatifs, qui peut aussi

(1) 9 574 en 2023 selon le projet annuel de performance.

être qualifié, sur le plus long terme, d'un « **contentieux à éclipses** »⁽¹⁾, au gré des évolutions législatives.

Des pics ponctuels ne sont toutefois pas à exclure, en particulier eu égard aux **enjeux politiques forts qui s'attachent à certaines mesures de dissolution**. Le secrétaire général du Conseil d'État Thierry-Xavier Girardot indiquait ainsi à votre rapporteur que le décret de dissolution des Soulèvements de la Terre du 21 juin 2023⁽²⁾ a fait l'objet de 10 000 requêtes, ce qui a généré pour les agents de greffe du Conseil d'État une forte activité et témoigne d'une certaine fonction tribunitienne du contentieux. Les médias spécialisés, mais aussi généralistes, se sont largement fait l'écho de la suspension par le juge des référés⁽³⁾, puis de l'annulation du décret⁽⁴⁾, donnant une dimension politique à cette décision juridique⁽⁵⁾.

B. UNE JURISPRUDENCE QUI TMOIGNE DU ROLE DU CONSEIL D'ÉTAT COMME GARANT DES DROITS ET LIBERTES

L'analyse des décisions du Conseil d'État met en lumière, sur le long terme, le faible taux de réussite des recours dirigés contre un décret de dissolution⁽⁶⁾.

Depuis septembre 2021, le Conseil d'État a rejeté six requêtes dans le cadre de recours pour excès de pouvoir et n'en a accepté qu'une, celle des Soulèvements de la Terre. Cinq recours restent en instance, quatre d'entre eux faisant suite à des référés-suspension qui ont conduit le juge à suspendre l'exécution du décret de dissolution dans deux cas⁽⁷⁾ et à le maintenir dans deux autres cas⁽⁸⁾.

Pour autant, le Conseil d'État a veillé à une certaine continuité jurisprudentielle et, peut-être, prévenu certaines dérives auxquelles la loi du 24 août 2021 aurait pu donner lieu – d'autant plus que, comme le soulignait la DLPJ, le

(1) Terme utilisé par Louise Cadin et Alexis Goin, *Maîtres des requêtes au Conseil d'État, dans leur article « Pour la bonne cause ? le contrôle du juge administratif sur la dissolution administrative des associations », AJDA 2023, p. 2331.*

(2) *Décret du 21 juin 2023 portant dissolution d'un groupement de fait.*

(3) Conseil d'État, juge des référés, *décision n° 476385*, 11 août 2023.

(4) CE, 9 novembre 2023.

(5) Le journal *Le Monde* évoquait ainsi « une grosse déconvenue » pour Gérald Darmanin, France Info « un revers » et le média Reporterre « une victoire pour le mouvement écologiste et un camouflet pour le ministre de l'Intérieur ».

(6) Voir Romain Rambaud, « Quel contrôle du Conseil d'État sur la dissolution administrative d'associations (art. L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) ? De la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées au projet de loi confortant le respect des principes de la République », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020 : « le nombre d'annulations rapporté au nombre de dissolutions est très faible ».

(7) Collectif Palestine vaincra (ordonnance du 29 avril 2022) et Défense collective (ordonnance du 10 juillet 2024).

(8) La Citadelle (ordonnance du 2 avril 2024) et Jonas Paris (ordonnance du 9 septembre 2024).

Gouvernement tient compte des décisions et remarques du Conseil d'État pour ses mesures de dissolution ultérieures.

1. Des précisions utiles sur la portée de certains motifs de dissolution

La notion de « provocation » à des agissements violents revêt un caractère vague en réponse auquel le Conseil d'État a apporté des précisions d'interprétation.

La provocation peut se manifester par des actes, des propos, et être explicite ou implicite. En particulier, le fait, pour une association ou un groupement de fait, de ne pas modérer des contenus en ligne alors même qu'elle en aurait les moyens peut constituer une provocation implicite.

Ainsi, dans sa décision du 9 novembre 2023 sur le GALE, le Conseil d'État observe que des publications du groupement sur les réseaux sociaux ont conduit à des appels à la violence ou au meurtre contre des internautes se réclamant de l'ultra-droite, « *sans donner lieu à une quelconque modération de la part de l'organisation, qui n'était pas dépourvue de moyens pour y procéder* » - une formulation qui laisse penser que les appels à la violence n'auraient pas forcément été retenus contre l'association si elle n'avait pas disposé des moyens pour les modérer. De même, il est reproché au Bloc Lorrain de n'avoir « *jamais désavoué les actes de violence contre les forces de l'ordre, dont [il] n'a cessé, au contraire, de faire la promotion en publiant notamment des images de fonctionnaires de police violemment attaqués* ».

Afin de garantir l'intelligibilité du droit et la sécurité juridique, votre rapporteur est favorable à ce que la notion de « provocation » à des agissements violents, au sens de l'article L. 212-1 du CSI, soit précisée par le législateur.

Recommandation n° 2 : préciser, dans la loi, ce que recouvre la notion de « provocation » au sens du 1° de l'article L. 212-1 du CSI, dans un souci de sécurité juridique.

De même, l'introduction de la notion de « *provocation à des agissements violents à l'encontre des biens* » dans le champ des agissements de nature à justifier une dissolution pouvait laisser craindre une forme de dérive par le nombre croissant d'associations ou de groupements de fait que cette notion aurait pu permettre de viser.

Toutefois, non seulement on recense peu de décrets de dissolution s'appuyant sur ce seul fondement mais le Conseil d'État, en procédant à un contrôle approfondi de la dissolution sur ce fondement, a semblé fermer la porte à un usage trop facile de ce motif.

Dans sa décision du 9 novembre 2023 relative aux Soulèvements de la terre, il a, certes, refusé de reconnaître la pertinence de l'objet « positif » de

l'association ou le caractère symbolique des agissements, considérant que « *ces circonstances sont, par elles-mêmes, sans incidence sur leur qualification de provocation à des agissements violents contre les biens.* »

Mais le Conseil d'État a été moins enclin à accepter que cette qualification justifie une mesure de dissolution. La décision montre qu'une certaine gravité est exigée pour que soit validée la dissolution sur ce fondement. En l'espèce, nonobstant « des dégradations matérielles », il apparaît, « *au regard de la portée de ces provocations, mesurée notamment par les effets réels qu'elles ont pu avoir, que la dissolution du groupement ne peut être regardée, à la date du décret attaqué, comme une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public.* »

2. Une appréciation de l'imputabilité plutôt favorable à la liberté d'association

L'article L. 212-1-1 semble également offrir une marge de manœuvre accrue au Gouvernement au cours des procédures de dissolution : les décrets de dissolution intervenus après la loi du 24 août 2021 font volontiers référence aux agissements des membres de l'association alors que ceux intervenus avant cette date se concentrent sur les agissements de l'association ou de ses dirigeants.

Le décret de dissolution des Zouaves Paris du 5 janvier 2022 observe ainsi que « *les membres des Zouaves Paris, y compris ses dirigeants, sont à l'origine de nombreux et récurrents agissements violents* » et plus précisément, que « *en avril 2018, des membres du groupement ont appelé à rejoindre les Zouaves Paris pour faire face à la « vermine gauchiste », après avoir revendiqué une agression violente à l'encontre des partisans du blocus des universités sur Facebook* ».

Pour autant, le Conseil d'État maintient dans ses décisions une formule constante, aux termes de laquelle « *la commission d'agissements violents par des membres de l'organisation n'entre pas par elle-même dans le champ des dispositions de l'article L. 212-1* »⁽¹⁾. Si les agissements violents des membres – ou de tierces personnes – peuvent être retenus contre l'association, c'est notamment dans la mesure où cette dernière les légitime publiquement, ce qui permet de caractériser l'existence d'une provocation.

(1) Il en tire les conséquences dans sa décision sur les Soulèvements de la Terre : « si (...) plusieurs dizaines de membres des forces de l'ordre ont été blessés lors de heurts avec les manifestants, cette seule circonstance, alors même que certains des auteurs de violence se seraient réclamés des " Soulèvements de la Terre ", ne constitue pas une provocation imputable au groupement ».

C. VERS UN APPROFONDISSEMENT DU CONTROLE DU JUGE ?

1. Du contrôle normal au contrôle de proportionnalité

Les quatre décisions du 9 novembre 2023 ont pu paraître ouvrir la porte à une mise en œuvre plus explicite du contrôle de proportionnalité par le juge, à la place d'un contrôle normal ⁽¹⁾. Il s'attache en particulier à la gravité et à la récurrence des agissements, ce qui lui permet, pour les seuls Soulèvements de la Terre, de faire droit à la requête en annulation. Un simple contrôle normal aurait dû le conduire à valider la dissolution et à rejeter la demande de suspension ; mais la matérialité des « *provocation à des agissements violents contre les biens* » n'est pas suffisante pour justifier une dissolution « *au regard de [leur] portée* ».

Pour le Conseil d'État, c'est bien le caractère désormais plus large de la rédaction du 1° qui entraîne de fait un contrôle plus précis, tandis que **le contrôle de proportionnalité est inclus par nature dans l'analyse des 6° et 7°**.

En effet, une fois les « *agissements violents à l'encontre des personnes et des biens* » (1°) constatés dans leur matérialité, encore faut-il en apprécier la gravité et la fréquence car « *ils ne sont pas tous d'une gravité ou d'une nature telle que la caractérisation de ces faits suffirait largement et presque à elle seule à justifier la dissolution* » ⁽²⁾.

Au contraire, l'appréciation des faits est déjà incluse dans la caractérisation des agissements visés aux 6° et 7°. Par exemple, dans l'ordonnance de référé du 9 septembre 2024 concernant la dissolution de l'association Jonas Paris, le constat de « *la radicalisation de plusieurs élèves ou anciens élèves de l'association* » est retenu comme de nature à établir que les agissements de l'association rentrent bien dans le champ du 6°. **L'appel à la haine n'est pas d'autant plus grave que les élèves se sont radicalisés ; il est retenu justement parce que les élèves se sont radicalisés.**

En tout état de cause, le plein déploiement d'un contrôle de proportionnalité se heurte, en l'état du droit, à **l'absence de gradation possible dans la mise en œuvre de la mesure de dissolution**. Contrairement à des mesures de police administrative comme un couvre-feu, dont le champ géographique ou temporel peut être plus ou moins étendu, la dissolution n'est pas modulable : elle est, ou n'est pas – et le triple test du contrôle de proportionnalité (recherche du caractère adapté, nécessaire et proportionné de la mesure) revêt donc « *l'allure d'une cote mal taillée pour les mesures de dissolution* » ⁽³⁾.

(1) Voir notamment Yaodia Sénou-Dumartin, docteure en droit, « La portée de la loi du 24 août 2021 », *RFDA* 2024, p. 87.

(2) Réponses écrites du Conseil d'État à votre rapporteur.

(3) Le terme est utilisé par Louise Cadin et Alexis Goin, *Maîtres des requêtes au Conseil d'État*, dans leur article précité, « Pour la bonne cause ? le contrôle du juge administratif sur la dissolution administrative des associations », *AJDA* 2023, p. 2331.

2. Le plein déploiement du contrôle de proportionnalité se heurte toutefois à l'absence de gradation dans la mise en œuvre d'une dissolution administrative

Pour les raisons exposées ci-dessus, le contrôle du Conseil d'État sur les mesures de dissolution administrative ne saurait être assimilé au contrôle de proportionnalité des mesures de police ordinaire dans lesquelles le juge recherche si l'administration aurait pu avoir recours à des moyens moins contraignants.

Aussi votre rapporteur, s'inscrivant en cela dans le prolongement d'une réflexion doctrinale et parlementaire de long terme, considère-t-il que les évolutions suivantes pourraient être envisagées afin de permettre le plein déploiement d'un contrôle de proportionnalité :

– Un mécanisme **d'avertissement ou de mise en demeure** donnerait à l'association concernée une opportunité de prendre des mesures de nature à faire cesser les agissements répréhensibles sans pour autant constituer une atteinte à la liberté d'association.

– La réintroduction d'une procédure de suspension **temporaire des activités d'une association** constituerait une autre mesure de riposte graduelle, plus sévère. Par rapport à une dissolution pure et simple, une telle mesure constituerait un avertissement et pourrait être d'un usage plus facile, l'atteinte portée à la liberté d'association étant moindre, et surtout réversible.

Sur le modèle de ce qui existe déjà pour les groupes de supporters ⁽¹⁾, la mesure de suspension devrait être encadrée dans le temps avec une durée maximale et son non-respect pénalement sanctionné.

Compte-tenu de la décision du Conseil constitutionnel sur le dispositif tel que mis en place, avant sa censure, par la loi du 24 août 2021, une attention particulière devrait être portée aux conditions justifiant la suspension temporaire, l'urgence ne pouvant constituer à cet égard une condition suffisante. Un certain degré de matérialité des agissements de l'association serait sans doute nécessaire.

– Enfin, l'introduction de **mesures restrictives visant les militants** pourrait être pertinente. Il pourrait, par exemple, leur être interdit, pendant une durée limitée, de fréquenter certains lieux comme des locaux ou bars associatifs. Cette mesure pourrait s'avérer utile dans l'hypothèse de dérives relativement

(1) *Le code du sport prévoit à son article L. 332-18 la possibilité de suspendre temporairement l'activité d'associations ou groupements de fait de supporters sportifs dont des membres ont commis en réunion, lors d'une manifestation sportive, « des actes répétés ou un acte d'une particulière gravité et qui sont constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. » La suspension intervient après avis de la Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives et peut durer jusqu'à douze mois. L'organisation ou la participation à des activités de l'association ou du groupement suspendu est pénalement sanctionnée en application de l'article L. 332-19 du même code.*

isolées de certains membres d'une association, sans pénaliser l'ensemble de cette association.

Recommandation n° 3 : développer des outils juridiques permettant une réponse progressive avant la mise en œuvre d'une dissolution administrative conformément au cadre juridique actuel, en particulier :

- Un mécanisme d'avertissement ou de mise en demeure d'une association ou d'un groupement de fait ;**
- Une procédure de suspension temporaire des activités d'une association ou d'un groupement de fait, sur le modèle de ce qui existe en matière de lutte contre les groupes de supporters violents ;**
- La possibilité de mesures restrictives visant les militants.**

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : prévoir une procédure spécifique de dévolution des biens des associations dissoutes sur le fondement de l'article L. 212-1 du CSI.

Recommandation n° 2 : préciser, dans la loi, ce que recouvre la notion de « provocation » au sens du 1° de l'article L. 212-1 du CSI, dans un souci de sécurité juridique.

Recommandation n° 3 : développer des outils juridiques permettant une réponse progressive avant la mise en œuvre d'une dissolution administrative conformément au cadre juridique actuel, en particulier :

- Un mécanisme d'avertissement ou de mise en demeure d'une association ou d'un groupement de fait ;
- Une procédure de suspension temporaire des activités d'une association ou d'un groupement de fait, sur le modèle de ce qui existe en matière de lutte contre les groupes de supporters violents ;
- La possibilité de mesures restrictives visant les militants.

Annexe : détail des dissolutions administratives prononcées depuis 2012 ⁽¹⁾

Nom	Date	Fondement juridique invoqué	Thématique
Ligue de défense noire africaine Groupement de fait	29/09/2021	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Mouvance indigéniste / Raciste
Nawa centre d'études orientales et de traduction	29/09/2021	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Mouvance islamiste
Coordination contre racisme et l'islamophobie	21/10/2021	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Mouvance islamiste
Alvarium Groupement de fait	17/11/2021	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
Association allonnaise pour le juste milieu	05/01/2022	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Mouvance islamiste
Al Qalam	05/01/2022	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Mouvance islamiste
Zouaves Paris Groupement de fait	05/01/2022	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite

(1) Dont certaines ont été ultérieurement annulées (*Soulèvements de la Terre*) ou suspendues (*Comité Action Palestine, Collectif Palestine vaincra, Défense collective*) par le juge administratif.

Comité action Palestine	09/03/2022	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Antisémitisme
Collectif Palestine vaincra Groupement de fait	09/03/2022	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Antisémitisme
GALE Groupement de fait	30/03/2022	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens	Ultra-gauche
Bloc Lorrain	23/11/2022	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens	Ultra-gauche
Les Alerteurs	01/02/2023	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Complotiste
Bordeaux nationaliste Groupement de fait	01/02/2023	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 5° : exaltation de la collaboration ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
Soulèvements de la Terre Groupement de fait	21/06/2023	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens	Ultra-gauche
Civitas	04/10/2023	article L. 212-1 du CSI 3° : attentat par la force à la forme républicaine du gouvernement ; 5° : exaltation de la collaboration ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
Division Martel Groupement de fait	06/12/2023	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
La Citadelle	07/02/2024	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite

Défense collective Groupement de fait	03/04/2024	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens	Ultra-gauche
GUD Paris Groupement de fait	26/06/2024	article L. 212-1 du CSI 1° : agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ; 5° : exaltation de la collaboration ; 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
Jonas Paris	26/06/2024	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination à la haine ou à la violence 7° : provocation à des actes de terrorisme	Islamiste
Les Remparts Groupement de fait	26/06/2024	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
La Traboule	26/06/2024	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite
Top Sport Rhône	26/06/2024	article L. 212-1 du CSI 6° : provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence	Ultra-droite

Source : DLPAJ.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 6 novembre 2024 à 9 heures, la Commission procède à l'examen pour avis des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat : programme Conseil d'État et autres juridictions administratives » (M. Vincent Caure, rapporteur pour avis).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/MzuVsV>

M. Vincent Caure, rapporteur pour avis. Les crédits du programme 165, *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, financent les dépenses de cinquante-deux juridictions administratives non spécialisées – le Conseil d'État, neuf cours administratives d'appel et quarante-deux tribunaux administratifs, et de deux juridictions administratives spécialisées, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP). Ces crédits s'établissent, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025, à 516 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une quasi-stabilité, et à 604 millions en crédits de paiement, ce qui représente une légère hausse.

Le programme est désormais composé de huit actions. Je salue, en effet, l'apparition d'une action spécifiquement dédiée aux crédits de la Commission du contentieux du stationnement payant. Sa création, justifiée par l'activité en pleine expansion de cette commission, permettra une meilleure visibilité et traçabilité de l'emploi des crédits budgétaires. Cette évolution explique, par ailleurs, la baisse en trompe-l'œil des moyens alloués à l'action 5, qui assurait précédemment le financement de la CCSP.

Plus des deux tiers des crédits du programme 165 relèvent du titre 2, c'est-à-dire des dépenses de personnel. Leur hausse, de 5 %, correspond à l'évolution tendancielle de la masse salariale et à des mesures indemnitaires votées lors de précédents PLF pour les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs. Afin d'améliorer la rémunération de ces derniers, ce que je salue également, leur échelonnement indiciaire a été aligné sur celui des administrateurs de l'État.

Le projet annuel de performances mentionne un schéma d'emploi neutre. Nous devons engager une réflexion à ce sujet compte tenu de l'activité soutenue à laquelle certaines juridictions font face. S'agissant des tribunaux administratifs, la tendance à la hausse des entrées d'affaires se poursuit – elle est de 7 % par rapport à la même période en 2023. Cette évolution est encore plus marquée à la CCSP, où les entrées d'affaires ont augmenté de 136 % depuis 2018.

L'ensemble des personnels mobilisés parviennent actuellement à maintenir des délais de jugement proches des objectifs fixés par les indicateurs du programme : neuf mois et vingt jours devant les tribunaux administratifs, pour lesquels la cible est de neuf mois, ou encore onze mois et seize jours devant les cours administratives d'appel, quand la cible est de onze mois. Néanmoins, cette efficacité ne va pas sans une dégradation tendancielle des conditions de travail, liée

à l'augmentation du flux d'affaires. Derrière la question des délais de jugement et du nombre d'affaires en stock, c'est la vie quotidienne des administrés et le bon accès à la justice administrative qui sont en jeu. Nous devons donc rester vigilants et réfléchir aux évolutions à terme, sachant qu'une baisse de 7 % des dépenses de fonctionnement est prévue pour 2025.

Le programme 165 couvrant les crédits affectés aux juridictions administratives, en particulier le Conseil d'État, j'ai décidé de consacrer la partie thématique de mon rapport au contentieux des mesures de dissolution administrative prises en Conseil des ministres. Ce contentieux, qui connaît une notoriété certaine même si son volume n'est pas le plus important, incarne très bien le travail de conseil de l'État, en amont, et de contrôle, en aval, mené par les juridictions administratives. S'agissant des décrets de dissolution d'associations, le Conseil d'État est le seul juge, puisqu'il statue en premier et dernier ressort.

La loi du 24 août 2021, dernière évolution législative dans ce domaine, a modifié de façon notable le code de la sécurité intérieure, qui permet sous certaines conditions la dissolution par décret d'associations ou groupements de fait. Cette loi a ajouté de nouveaux critères de dissolution, notamment le fait pour une association de provoquer à des actions violentes contre les personnes ou les biens, et elle a modifié les critères d'imputabilité en prévoyant que les agissements des membres d'une association, et non de ses seuls dirigeants, peuvent être imputés dans certains cas à l'association ou au groupement de fait.

Cette modification du cadre légal s'accompagne d'une augmentation du nombre de décisions de dissolution prises en Conseil des ministres, en réponse aux évolutions de la menace et à son caractère protéiforme. Vingt-trois dissolutions ont été prononcées depuis 2021 et le Conseil d'État a été saisi de treize d'entre elles. Il a annulé dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir une dissolution, celle des Soulèvements de la Terre, et dans le cadre d'un référé-liberté la dissolution du Comité action Palestine. Le Conseil d'État a rejeté six autres requêtes et cinq recours restent en instance.

Alors qu'une partie de la doctrine craignait que l'évolution décidée par le législateur ouvre la voie à un usage trop facile, voire à un mésusage, de la procédure de dissolution en Conseil des ministres, le Conseil d'État a fait évoluer en miroir sa jurisprudence pour maintenir un cadre équilibré permettant de concilier l'action du pouvoir exécutif et la liberté d'association. Le Conseil d'État a ainsi exigé une certaine gravité pour valider une dissolution prononcée sur le seul fondement de la provocation à des agissements violents à l'encontre des biens : il procède ainsi à un contrôle de proportionnalité assez pointu. Par ailleurs, le Conseil d'État a maintenu une continuité dans son appréciation de l'imputabilité en rappelant que la commission d'agissements violents par des membres d'une organisation n'entre pas par elle-même dans le champ des dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, fermant ainsi la porte à une trop grande assimilation de l'association à ses membres.

Ce rapide bilan est l'occasion de formuler trois propositions d'évolutions législatives qui pourraient guider de futurs travaux, notamment des commissaires aux lois.

Dans une logique de sécurité juridique, il conviendrait tout d'abord de préciser dans la loi ce que recouvre la notion de provocation telle qu'elle est mentionnée au 1 de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Pour renforcer l'efficacité des mesures de dissolution, il pourrait également être utile de créer une procédure spécifique de dévolution des biens des associations dissoutes sur le fondement de l'article L. 212-1 du même code. Cela permettrait d'empêcher que les biens d'une association dissoute soient transmis à une autre association ayant en fait le même objet ou la même activité, comme ce fut le cas pour l'association BarakaCity. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, que j'ai auditionnée, indique avoir déjà mené une réflexion sur un futur dispositif juridique. La mission d'information sur l'activisme violent, qui a présenté son rapport l'année dernière, avait du reste proposé d'aller dans ce sens.

La dernière proposition consiste à développer des outils juridiques permettant une forme de gradation dans la mise en œuvre d'une dissolution administrative, afin de sortir du tout ou rien qui prévaut actuellement. Ainsi, un avertissement à l'association concernée pourrait précéder sa dissolution, ou des mesures restrictives viser certains de ses membres avant de s'appliquer à l'association elle-même.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux orateurs des groupes.

Mme Pascale Bordes (RN). À l'heure des budgets de disette et des taxes à tout-va ; à l'heure où le budget de la justice judiciaire subit des coupes sombres, empêchant les magistrats d'accomplir sereinement leurs missions ô combien importantes dans des délais acceptables ; à l'heure où les chefs de juridiction judiciaire sortent de leur réserve pour affirmer que le nombre de magistrats, notamment de procureurs, devrait être multiplié par deux, et qu'ils ne peuvent plus assurer leurs fonctions, force est de constater que la justice administrative est relativement épargnée – je pèse mes mots. La distorsion budgétaire est patente.

Loin de moi l'idée d'opposer les deux ordres de la justice, mais reconnaissons que la justice administrative ne se trouve pas dans la situation critique de la justice judiciaire, à laquelle on ne peut demander de faire seule les frais de ce gâchis, alors qu'elle doit relever des défis sécuritaires et judiciaires monumentaux. Il est dommage que d'aucuns n'aient pas saisi l'occasion de lui donner les moyens de les relever.

Sans toucher aux budgets propres des juridictions, notamment ceux concernant le personnel, nous proposons de réduire symboliquement le budget d'institutions que nous qualifions de gadgets, comme le Conseil économique, social et environnemental (Cese), controversé quasiment depuis sa création et dont l'utilité reste à démontrer. La Cour des comptes a épinglé l'absentéisme de ses membres et le faible volume de leur travail : au cours des cinq dernières années,

seules 133 études ont été réalisées, soit un peu moins d'un demi-chantier par hôte du palais d'Iéna.

Nous devons examiner les textes budgétaires et exercer notre pouvoir de contrôle en gardant à l'esprit la place de la justice française dans le classement européen, qu'il s'agisse de la justice judiciaire ou de la justice administrative. Le moins que l'on puisse dire, c'est que nous ne figurons pas dans le peloton de tête. Il est regrettable qu'une fois encore, nous ne saisissons pas l'occasion d'offrir à nos concitoyens la justice du XXI^e siècle à laquelle ils ont pourtant droit, qu'elle soit judiciaire ou administrative.

Mme Pauline Levasseur (EPR). Au nom du groupe Ensemble pour la République, je salue le budget de 899,7 millions alloué à la mission *Conseil et contrôle de l'État*. En hausse de 1,83 %, il finance des institutions qui conseillent et contrôlent l'action de l'État : les juridictions financières, les juridictions administratives et le Cese.

Les crédits alloués au Cese sont en baisse de 22,38 %, en raison d'un effet de périmètre lié à l'extinction du régime spécial des retraites de ses membres. Les crédits alloués à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières augmentent quant à eux de 4,39 %. Enfin, les crédits du programme 165, *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, sont en hausse de 3,53 %.

Les moyens alloués à cette mission visent à financer le renforcement des effectifs, pour répondre à l'augmentation des contentieux et maintenir des délais de jugement raisonnables, la modernisation des outils informatiques et de téléprocédure, ainsi que des programmes de formation pour les membres des juridictions administratives et financières, ce qui nous semble primordial.

Le groupe Ensemble pour la République partage les objectifs des actions engagées au sein de la réforme des juridictions financières à horizon 2025, « JF2025 », de la Cour des comptes, à savoir donner une information indépendante aux citoyens, formuler des recommandations pour que les politiques publiques soient plus efficaces et garantir l'exemplarité de la gestion publique. Le Conseil d'État poursuit quant à lui des initiatives de sensibilisation aux procédures alternatives, comme la médiation ou le recours administratif préalable, afin de limiter le recours systématique aux tribunaux. Enfin, des investissements ciblés permettent à la CNDA et à la CCSP d'accroître leur productivité, alors que le nombre d'affaires ne cesse d'augmenter. Ainsi, la CNDA a réduit son stock, qui compte désormais 21 961 affaires, grâce à un taux de couverture excédentaire de 114 % depuis 2024. Les objectifs définis pour cette mission témoignent de l'ambition du Gouvernement de renforcer l'État de droit, la transparence administrative et l'efficacité dans le traitement des affaires.

Pour ces raisons, le groupe Ensemble pour la République votera pour les crédits de la mission.

Mme Éliisa Martin (LFI-NFP). La mission *Pouvoirs publics* englobe des fonctions de conseil et de contrôle de l'État. Ainsi, le Conseil d'État permet de garantir le traitement efficace et transparent de différents sujets ; c'est la raison

pour laquelle nous réagissons toujours assez vivement lorsqu'il rend des avis négatifs sur des textes de loi, que ce soit pour des raisons de fond, de procédure ou de moyens.

Cette mission porte également sur la pratique de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs ; à cet égard, nous avons déposé des amendements portant sur les moyens impartis à différentes institutions. La présidence de la République dispose de moyens que nous souhaiterions affecter à l'Assemblée nationale, afin que nous puissions mener nos missions de députés dans les meilleures conditions, s'agissant notamment des frais de mandat.

M. le président Florent Boudié. Je pense que vous avez évoqué la mission précédente...

Mme Marietta Karamanli (SOC). La CNDA est la plus importante juridiction administrative, non seulement en raison du nombre d'affaires jugées, mais aussi par ses effets sur de nombreux requérants. En 2023, elle a rendu 66 000 décisions, soit plus de 180 par jour. Les crédits de paiement qui lui sont alloués augmentent de 5,04 %, mais ses besoins augmentent davantage.

La réforme de la juridiction prévue dans la loi immigration de 2023 suscite encore des interrogations quant aux effets de l'ouverture de chambres territoriales et du remplacement de la collégialité par un juge unique. Nous n'avons aucune visibilité sur les besoins que la territorialisation entraîne en matière d'experts, de traducteurs, d'assesseurs et d'avocats. Cette réforme présente des risques, car le principe du juge unique conduit à écarter le représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) de la justice de l'asile, non plus exceptionnellement, mais de façon plus systématique.

La prudence et la volonté de faire valoir la protection des droits des personnes devraient nous conduire à vérifier l'adéquation des crédits à l'exercice d'une bonne justice. À l'exception d'un indicateur de rapidité du traitement des recours, aucune précision n'est apportée, ce qui est regrettable. C'est pourquoi nous proposons un rééquilibrage des crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, non pas parce que nous considérons certaines actions comme moins importantes, mais pour favoriser ce qui doit être une priorité de l'État.

M. le président Florent Boudié. Une loi votée lors d'une précédente législature avait déjà considérablement facilité le recours au juge unique. Cependant, lorsque celui-ci l'estime nécessaire compte tenu de la complexité d'une situation particulière, la collégialité est rétablie.

Par ailleurs, je souhaite moi aussi obtenir du Gouvernement des précisions sur l'application de la territorialisation de la CNDA et sur les effets de la collégialité.

Mme Émilie Bonnard (DR). Nous examinons la mission budgétaire *Conseil et contrôle de l'État* et son programme 165, *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. Celui-ci répond à deux impératifs : l'efficacité dans le règlement des contentieux et l'accompagnement juridique de l'État, notamment par

le biais des avis sur les projets de loi et d'ordonnance. Cette double mission est essentielle pour assurer le respect du droit et maintenir la qualité de notre démocratie.

En premier lieu, nous souhaitons saluer les progrès réalisés dans la réduction des délais de jugement, qui est néanmoins insuffisante. Les tribunaux administratifs ont ramené leurs délais de traitement à moins de dix mois en moyenne et le Conseil d'État à sept mois. Cependant, ces cinq dernières années, les contentieux ont progressé de près de 7 % dans les tribunaux administratifs et de 21 % à la CNDA. Cet afflux met à l'épreuve notre capacité de maintenir des délais raisonnables pour garantir un accès rapide et équitable à la justice.

Bien que les juridictions administratives parviennent à maintenir un bon niveau de performance, la gestion des stocks d'affaires anciennes est un sujet critique, notamment dans les tribunaux administratifs où les dossiers de plus de deux ans représentent 12 %. Il est impératif de résorber ces stocks et d'éviter que les justiciables attendent des années avant que leurs affaires soient jugées.

Nous devons nous interroger sur les causes de l'explosion des contentieux. Ainsi, en 2023 la CNDA a été saisie de près de 65 000 affaires et en a jugé plus de 66 000 ; elle est confrontée à une hausse constante des recours. Pour y répondre, elle s'est modernisée et a ouvert de nouvelles chambres territoriales, mais c'est insuffisant. Je souhaite dénoncer une forme d'hypocrisie et de dévoiement politique de l'usage du recours, qui embolise les tribunaux et contribue à détériorer la capacité de réponse de la justice. En matière environnementale ou d'asile, des associations procèdent à des recours quasiment systématiques. L'orientation massive des immigrés clandestins vers le droit d'asile par les associations spécialisées, de façon manifestement inappropriée, contribue à l'inflation des recours.

Tout en soutenant les augmentations budgétaires du programme 165, nous réaffirmons la nécessité d'une justice administrative rapide et accessible au service de nos concitoyens. Nous devons garantir que les moyens alloués soient strictement dirigés vers l'optimisation des performances et la modernisation des juridictions. Le recours à des procédures alternatives comme la médiation pourrait contribuer à réduire l'engorgement des tribunaux. Je tiens à saluer le travail exemplaire des conciliateurs de justice, qui devraient faire l'objet d'une reconnaissance plus importante.

Enfin, nous devons moderniser et rationaliser nos institutions sans rien sacrifier à leur mission essentielle. Nous devons aussi nous interroger sans démagogie sur les missions et le budget de différentes structures, comme le Cese. Il ne s'agit pas de le pointer du doigt de façon démagogique, mais de nous interroger sur sa valeur ajoutée et sur la manière dont ses missions font parfois doublon avec celles de la Cour des comptes et des parlementaires. Chaque euro de nos concitoyens doit être dépensé de manière utile et efficace.

Mme Blandine Brocard (Dem). La mission *Conseil et contrôle de l'État* revêt une importance capitale : elle englobe les crédits alloués aux juridictions

financières et administratives garantant d'un fonctionnement transparent, efficace et exemplaire de notre système démocratique, ainsi qu'au Cese. Pour 2025, elle est dotée d'un budget de 899 millions d'euros, en augmentation de 1,8 %. Cette hausse a pour objectif principal de soutenir l'activité des juridictions, d'assurer la qualité de leurs décisions et de répondre aux attentes légitimes des citoyens en matière de justice administrative.

Le programme 164, *Cour des comptes et juridictions financières*, connaît une augmentation de 2,21 %, qui témoigne de la volonté affirmée de renforcer les moyens dédiés au contrôle des comptes publics. Il s'inscrit dans la dynamique du plan JF2025 lancé pour moderniser les juridictions financières. L'objectif est clair : garantir aux citoyens une information fiable, fournir des recommandations pertinentes pour les politiques publiques et établir un modèle de gestion publique irréprochable. En 2025, cette réforme se déploie pleinement pour mieux répondre aux enjeux de la transition écologique et de la soutenabilité de la dette.

Le programme 165, *Conseil d'État et juridictions administratives*, bénéficie quant à lui d'une augmentation de 3,53 % en crédits de paiement. Grâce à des efforts soutenus de modernisation, qu'il convient de poursuivre, le Conseil d'État a réussi à réduire de manière substantielle ses délais de jugement, désormais inférieurs à un an en moyenne. Par ailleurs, la CNDA continue d'œuvrer pour atteindre des délais de jugement ambitieux, notamment par la création récente de cinq chambres territoriales, prévue dans la loi relative à l'immigration. Le budget du Cese connaît quant à lui une diminution conséquente de 22,38 %, en raison de la mise en extinction du régime spécial de retraite de ses membres, dont le nombre a en outre été réduit à 175, contre 233 précédemment, comme le prévoyait la loi organique de 2021.

Les crédits alloués à la mission *Conseil et contrôle de l'État* garantissent non seulement le bon fonctionnement des institutions, mais aussi leur capacité d'adaptation aux défis contemporains. La modernisation des juridictions financières et administratives, l'amélioration des délais de jugement, ainsi que la transparence des finances publiques doivent demeurer des priorités essentielles pour satisfaire les attentes légitimes de nos concitoyens. Le groupe Les Démocrates veillera à ce que les amendements examinés ne compromettent pas les objectifs initiaux de cette mission, qu'il soutient.

M. David Guerin (HOR). Le groupe Horizons & indépendants salue la hausse de 3,53 % des crédits de paiement alloués au programme 165, *Conseil d'État et juridictions administratives*, qui permettra aux juridictions de conserver leur efficacité malgré l'augmentation continue des contentieux. Le nombre d'affaires enregistrées dans les juridictions administratives a en effet connu une nouvelle hausse en 2023 ; dans les tribunaux administratifs, elle est de 6,7 %. À cet égard, nous saluons l'action des agents et des magistrats des juridictions administratives, qui parviennent à réduire le délai moyen de traitement des dossiers en stock et à préserver le lien de nos concitoyens avec la justice administrative.

Nous constatons avec satisfaction le maintien des moyens dévolus à la CNDA. Alors que l'augmentation continue du contentieux du droit des étrangers

met nos juridictions à rude épreuve, l'engagement auprès de la CNDA depuis 2017 a permis de réduire le délai global de jugement de treize jours, le faisant passer de six mois et seize jours en 2022 à six mois et trois jours en 2023. Au-delà de la mobilisation financière, des réformes structurelles permettront également de simplifier l'action des juridictions administratives. C'est pourquoi nous tenons à rappeler la pertinence des mesures de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, prévoyant notamment de réduire de douze à trois le nombre des procédures contentieuses, comme le contentieux des étrangers.

Nous sommes également satisfaits de la hausse des crédits du programme 164, *Cour des comptes et juridictions financières*. La Cour des comptes nous semble plus que jamais nécessaire pour accompagner la réforme de l'action publique, qui est pleinement tournée vers la recherche d'efficacité et d'une allocation optimale des ressources que l'on sait contraintes. De même, les chambres régionales et territoriales des comptes pourront davantage accompagner les collectivités locales dans l'évaluation de leur politique publique.

Enfin, le budget du Cese est en diminution, principalement en raison d'un effet de périmètre lié à l'extinction du régime spécial des retraites de ses membres. Comme les années précédentes, les crédits prévoient un emploi supplémentaire pour assumer ses fonctions de participation citoyenne.

Le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de la mission budgétaire telle qu'elle est proposée.

M. Paul Molac (LIOT). Derrière cette mission modeste, dotée de moins de 1 milliard d'euros, se cachent des institutions essentielles pour contrôler et évaluer l'action de l'État, notamment la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et le Conseil d'État.

Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires votera les crédits de cette mission, sans que cela ne constitue un blanc-seing. Si toutes ces institutions participent au respect de l'État de droit et visent des objectifs essentiels de transparence et d'efficacité, leurs missions sont trop souvent compromises par un manque de moyens budgétaires et humains. Cette année encore, le Conseil d'État et les juridictions administratives sont en difficulté en raison de l'augmentation soutenue des contentieux. Les délais de jugement, qui ont été réduits, risquent de s'allonger à nouveau, compromettant la qualité des décisions.

Notre groupe souhaite appeler l'attention sur la situation de la CNDA, dont la charge de travail s'intensifie. Nous souhaiterions avoir des éclaircissements du rapporteur pour avis sur le processus de territorialisation de la Cour, figurant dans la récente loi immigration : presque un an plus tard, où en sommes-nous ? Combien d'ouvertures de chambres ont eu lieu en 2024 et combien sont prévues en 2025 ? Nous nous interrogeons aussi sur la façon dont les territoires sont sélectionnés dans l'Hexagone. Enfin, le ministère tiendra-t-il sa promesse d'ouvrir une chambre dans un territoire ultramarin ?

Mme Brigitte Barèges (UDR). Nous constatons l'inflation considérable du budget alloué au Conseil d'État et à la CNDA. La progression du contentieux est

considérable : en dix ans, le nombre d'affaires a augmenté de 47 % dans les tribunaux administratifs et de 86 % à la CNDA. Cette embolisation est essentiellement due à la politique d'immigration menée par l'État. Le problème ne sera pas réglé avec ce budget, mais il pourrait être considérablement réduit si nous parvenions à maîtriser le flux migratoire, par d'autres voies légales et par notre travail législatif.

Par ailleurs, Éric Ciotti va déposer une proposition de loi de simplification administrative qui prévoit la suppression du Cese.

Compte tenu de son désaccord sur le fond, le groupe UDR ne peut que s'abstenir.

M. Vincent Caure, rapporteur pour avis. Monsieur Molac, je ne peux répondre à la place du Gouvernement s'agissant des promesses d'ouverture de juridictions territorialisées en outre-mer, mais j'appelle à ce qu'elles soient tenues.

Plus globalement, je me réjouis du consensus qui semble traverser les différents groupes parlementaires quant à l'importance de garantir aux justiciables l'accès à une juridiction administrative dans des délais raisonnables. Bien qu'il n'y ait ni blanc-seing ni chèque en blanc, j'ai noté un soutien relativement large aux crédits de la mission tels qu'ils sont présentés. Ces crédits marquent la poursuite d'un effort global concernant les juridictions administratives, en matière de modernisation, de traitement du contentieux et de réduction des délais. Si ce dernier point ne peut être le seul indicateur de performance de la justice administrative, il demeure néanmoins un indicateur important qu'on ne peut écarter.

Le Cese prend sa part de l'effort budgétaire collectif des institutions, avec une baisse de ses crédits de près de 25 %. Opérer un transfert de ces derniers vers le programme 165 ne me paraît pas une bonne solution. Nous aurons l'occasion d'en reparler lors de l'examen des différents amendements le concernant.

La réforme de la CNDA a entraîné des dépenses nouvelles liées à l'installation des chambres territoriales, de nature immobilière et résultant d'une augmentation des frais d'interprétariat. En revanche, elle se fait à périmètre constant s'agissant des effectifs. Son but demeure inchangé : l'amélioration des délais de jugement grâce à la diminution des renvois vers une cour centralisée et grâce à la moindre concentration géographique des affaires entre les mains d'un vivier d'avocats. Le stock des affaires est très variable puisqu'il dépend beaucoup de la situation géopolitique mondiale – la CNDA juge des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Après avoir observé des augmentations ponctuelles, nous constatons une tendance à la baisse : au cours du dernier exercice, la Cour a rendu plus de décisions qu'elle n'en a enregistré. Toutefois, à ce rythme, il faudrait cinq ans pour écouler le stock.

Madame Barèges, le budget du Conseil d'État augmente certes de 6 %, mais cela fait suite à des mesures d'alignement indiciaire concernant les membres du Conseil d'État, qui sont appliquées à périmètre constant s'agissant des ETP.

Article 42 et État B : Crédits du budget général

Amendements II-CL445 et II-CL446 de Mme Pascale Bordes (discussion commune)

Mme Pascale Bordes (RN). Il s'agit de diminuer les crédits alloués aux dépenses de personnel du Conseil économique, social et environnemental (Cese), et non de supprimer des postes de fonctionnaires.

Nous souhaitons en effet diminuer l'indemnisation des 175 membres du Cese compte tenu du manque de travail fourni : certains d'entre eux ne traitent qu'un demi-dossier par an alors que le budget de l'action 04, *Travaux consultatifs*, s'élève à 14 millions d'euros. En comparaison, les magistrats des juridictions judiciaires, à commencer par les procureurs, gèrent plus de 2 000 dossiers par an.

M. Vincent Caure, rapporteur pour avis. Avis défavorable eu égard à l'effort budgétaire qui pèse déjà sur le Cese, dont le financement est déjà réduit d'un quart.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CL417 de Mme Gabrielle Cathala

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Hier soir, nous avons discuté du manque de magistrats, de greffiers et de contractuels de la justice judiciaire. Il en va de même, dans une moindre mesure, pour la justice administrative. En 2025, le schéma d'emploi est à zéro alors qu'un plan de recrutement de 40 ETP par an – 15 greffiers et 25 magistrats – était prévu pour les juridictions administratives jusqu'en 2027. L'amendement vise à respecter cet engagement.

M. Vincent Caure, rapporteur pour avis. En effet, le schéma ne prévoit pas de création d'emplois en 2025. C'est la traduction de l'effort budgétaire qui pèse sur ce programme dans le cadre contraint que connaissent actuellement les finances publiques. Toutefois, les créations d'emplois prévues pour 2024 ont bien eu lieu. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CL418 de Mme Élisabeth Martin et II-CL342 de Mme Marietta Karamanli (discussion commune)

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Mon amendement vise à recruter des juges et des greffiers pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), à rebours de la vision du Gouvernement qui, avec la création du juge unique et la territorialisation, cherche à accélérer l'instruction des dossiers au mépris de l'individualisation et de l'équité entre les justiciables.

Mme Marietta Karamanli (SOC). L'accélération de la cadence de la CNDA a conduit à des mouvements sociaux en son sein et pose la question de l'effectivité du droit au recours juridictionnel pour les demandeurs d'asile. L'amendement propose la création de 10 ETP de catégorie A pour soulager la pression exercée sur cette juridiction.

M. Vincent Caure, rapporteur pour avis. Avis défavorable aux deux amendements. Le contentieux de la CNDA est volatil et variable ; il peut augmenter mais aussi décroître. De nos échanges avec la Cour, j'ai pu conclure que les moyens alloués étaient correctement dimensionnés pour cette juridiction dont le taux de couverture est excédentaire, ce qui signifie qu'elle rend plus de décisions qu'elle n'a de saisies. Je le répète, la territorialisation n'a pas eu d'incidence sur son niveau d'activité au cours des derniers mois.

Mme Pascale Bordes (RN). Je partage l'avis de notre collègue Bonnivard. Le nombre élevé de recours embolise les tribunaux et certaines associations sont passées maîtresses dans l'art de multiplier les recours qui ne servent à rien. L'heure n'est pas à l'augmentation du nombre de magistrats et de greffiers, mais à la suppression d'un grand nombre de ces recours qui aboutissent à des procédures qui ne ressemblent plus à rien, s'agissant notamment du droit des étrangers.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État, **non modifiés**.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Conseil d'État**
 - M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général
- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)**
 - Mme Pascale Léglise, directrice
 - Mme Anne Fignes, adjointe au sous-directeur des polices administratives
- **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**
 - M. Mathieu Herondart, président
 - M. Olivier Massin, secrétaire général
- **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**
 - M. Virgile Nehring, secrétaire général
 - Mme Tiphaine Renvoisé, secrétaire générale adjointe
- **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**
 - M. Nicolas Connin, secrétaire général
 - M. Hervé Cozic, secrétaire général adjoint
- **Mme Yaodia Sénou-Dumartin, juriste**