

Projet de loi de finances n° 324 pour 2025
Programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Vincent Caure

Mardi 5 novembre 2024

PREMIÈRE PARTIE
UN BUDGET SATISFAISANT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS 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 GÉNÉRALE DES CRÉDITS 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.

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

*

* *

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 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 %) 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.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS 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 PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES 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’ANNÉE 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.

Comme l’ont souligné, au cours de leur audition, le secrétaire général du Conseil d’État, M. Thierry-Xavier Girardot, ainsi que les représentants des syndicats auditionnés par votre rapporteur, **cette stagnation soulève des difficultés** sur lesquelles votre rapporteur souhaite attirer l’attention, alors même que :

– **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 RÉPARTITION DES CRÉDITS 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** ;

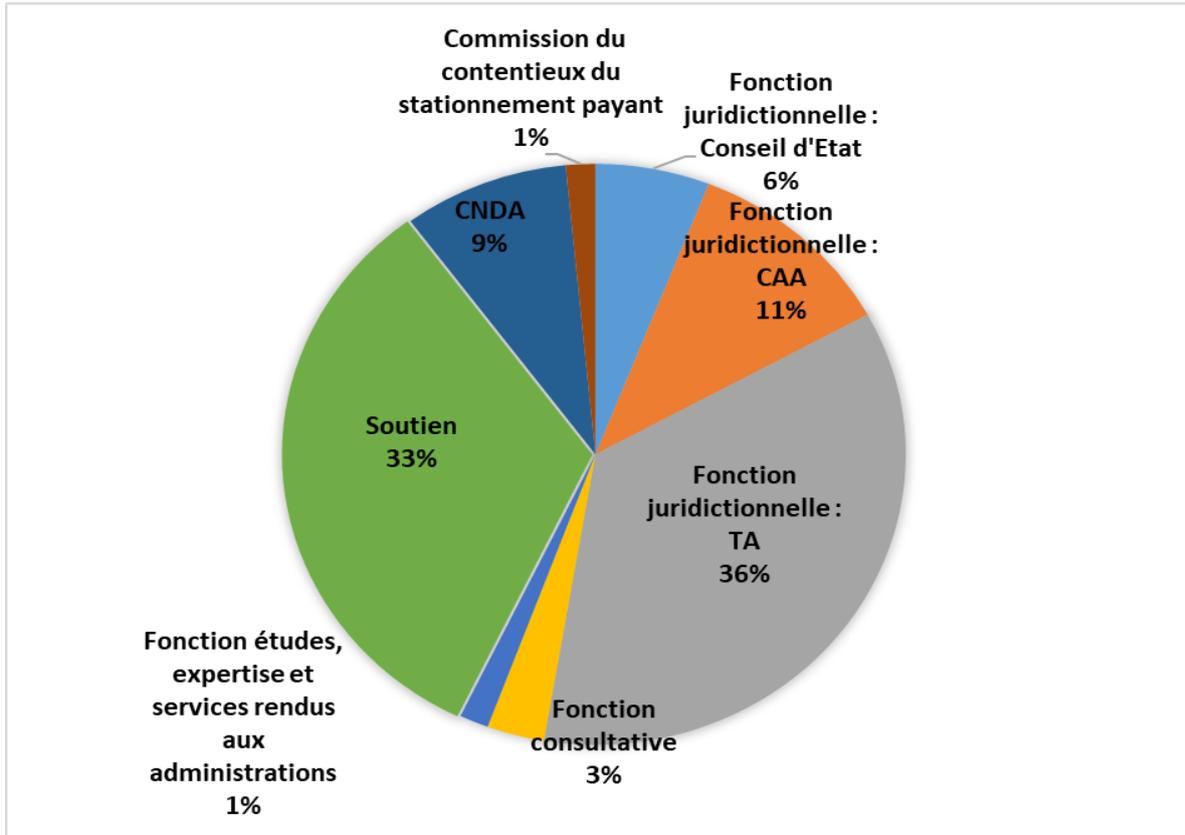
– **l'action 1** (fonction juridictionnelle : Conseil d'État) compte **6 % des crédits** ;

– 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...

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRDÉITS 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 CRÉDITS 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 juridictionnelle : 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 CRÉDITS DES ACTIONS 4 (FONCTION CONSULTATIVE) ET 5 (FONCTION ÉTUDES, 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 »).

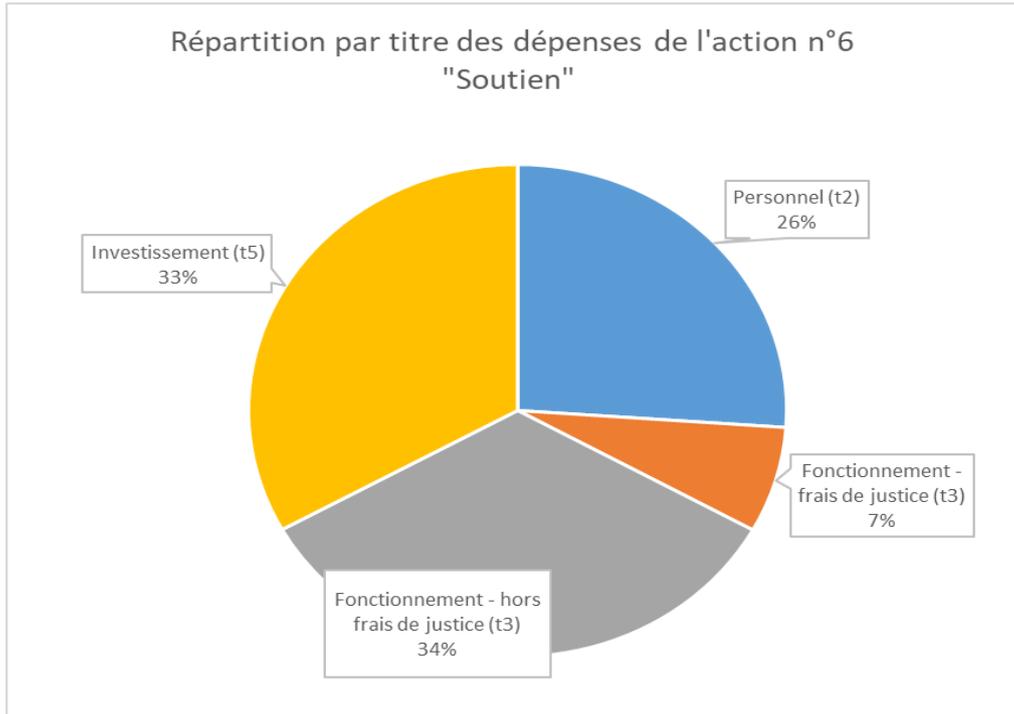
C. LES DÉPENSES DE SOUTIEN DE L'ACTION 6

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).

RÉPARTITION PAR TITRE DES CRÉDITS DE PAIEMENT AFFECTÉS À 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 coût 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 CRÉDITS DE PAIEMENT DU TITRE 3 DU PROGRAMME 165 (ENTIÈREMENT AFFECTÉS À 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 % |
| Equipement | 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 CRÉDITS DE PERSONNEL DES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES : 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 %).

Cette relative stabilité appelle deux observations :

(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.

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.

DEUXIÈME 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 ÉVOLUTIONS DU CADRE LÉGAL ACCOMPAGNÉES D'UNE HAUSSE DU NOMBRE DE RECOURS À LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE

A. LE CADRE LÉGAL DE LA DISSOLUTION A ÉVOLUÉ AVEC LA LOI DU 24 AOÛT 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 Ier 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 AOÛT 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 (DLPAJ) 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 public et la protection de la liberté d'association.

A. UN CONTENTIEUX QUANTITATIVEMENT LIMITÉ MAIS ÉMINEMMENT 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 TÉMOIGNE DU RÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT COMME GARANT DES DROITS ET LIBERTÉS

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 DLPAJ, 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 CONTRÔLE 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.**

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° : attenter 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.