

N° 952
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 septembre 2026

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

**relatif à la réparation des dommages résultant de violences
ou de dégradations commises dans l'espace public
et au recouvrement des dommages et intérêts,**

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par M. Laurent NUNEZ,

Ministre de l'intérieur

Par M. Gérald DARMANIN,

Garde des sceaux, ministre de la justice

Et par Mme Stéphanie RIST,

Ministre de la santé, des familles, de l'autonomie
et des personnes handicapées

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En mai dernier, la finale de la Ligue des champions a donné lieu à des violences d'une particulière gravité qui ont profondément choqué nos concitoyens, malgré l'engagement exemplaire des policiers et des gendarmes mobilisés.

Ces violences sont loin de constituer un épisode isolé. Depuis plusieurs années, des individus profitent de manifestations ou de rassemblements sportifs pour commettre des actes de pillage, dégrader l'espace public, incendier du mobilier urbain ou des véhicules, ou encore s'en prendre directement aux forces de l'ordre au moyen de tirs de mortiers.

Depuis 2017, l'autorité judiciaire et les forces de sécurité intérieure disposent de moyens nouveaux pour mieux détecter, interpellier et sanctionner les auteurs de ces violences. Ces outils produisent des résultats et permettent à nos concitoyens de profiter des événements collectifs et de manifester librement.

Toutefois, la réponse à ces violences ne saurait se limiter à la seule sanction pénale. Ceux qui dégradent et détruisent doivent réparer. Cette exigence répond à des impératifs de responsabilisation individuelle et de prévention de la réitération de ces comportements. Par ailleurs, les dégradations commises à l'occasion de ces violences représentent un coût particulièrement élevé, qui est supporté par les commerçants, les collectivités locales et les riverains directement touchés, ainsi que par l'ensemble des Français au travers des polices d'assurance et des dépenses publiques nécessaires à la remise en état des biens dégradés. Depuis la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019, l'État peut se retourner contre les auteurs de dégâts, même sans condamnation pénale, pour récupérer les coûts des dommages causés lors d'attroupements, selon le principe « casseur-payeur ». Cette action récursoire est limitée à raison d'une difficulté d'identification des mis en cause et des montants modestes récupérés.

Le Gouvernement souhaite désormais faire évoluer le droit de la responsabilité civile pour garantir une indemnisation effective des victimes.

Aujourd'hui, l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des attroupements ou rassemblements. Si ce principe doit être préservé pour garantir l'indemnisation des victimes, l'État doit pouvoir exercer beaucoup plus efficacement son recours. Le projet de loi propose ainsi de faire évoluer en profondeur les règles de responsabilité civile. Désormais, toute personne participant à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations, ou s'étant maintenue dans un attroupement violent au cours duquel des dégradations sont commises pourra être tenue responsable civilement des dommages. Afin que l'action récursoire soit pleinement effective, le texte prévoit en outre que l'État soit systématiquement informé des suites judiciaires données aux procédures concernant les auteurs de dégradations.

Lorsqu'une personne est condamnée à des dommages et intérêts, les sommes dues doivent pouvoir être effectivement recouvrées. Si le Gouvernement n'est pas favorable à la suspension des prestations sociales, celles-ci doivent participer au financement des réparations, dans des conditions encadrées, et sans porter atteinte au reste à vivre.

C'est pour répondre à ces objectifs qu'est déposé le présent projet de loi.

Son titre I^{er} concerne la responsabilité solidaire à raison des dommages résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans le cadre de violences urbaines.

L'article 1^{er} aménage les règles de responsabilité civile extra-contractuelle pour faute afin de tenir pour responsables les personnes ayant volontairement participé à une action collective dans le cadre de laquelle ont été commis des crimes et des délits, sans avoir à établir qu'elles ont personnellement causé les dommages engendrés par ces infractions. Il précise que la faute consiste dans la participation soit à un attroupement malgré les sommations, en pleine connaissance que ses membres commettent des infractions, soit à un groupement formé en vue de commettre des violences ou des dégradations, dans la limite de 10 000 euros. Il permet ainsi, d'une part, de tenir les participants responsables pour l'ensemble des dommages causés par l'action collective à laquelle ils ont pris part et, d'autre part, d'instaurer entre eux une responsabilité solidaire les obligeant à répondre individuellement du tout, dans la limite du plafonnement, à l'égard de la victime ou, le cas échéant, de son assureur ou de l'État.

L'article 2 modifie l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure afin d'améliorer les modalités d'action récursoire de l'État lorsque sa

responsabilité a été engagée au titre des dommages causés par un attroupement ou un rassemblement.

Les deux premiers alinéas définissent, pour l'élargir, le champ d'application de cette action récursoire. Le premier alinéa prévoit que lorsque la responsabilité de l'État a été engagée sans faute sur le fondement de la responsabilité de plein droit prévue par l'article L. 211-10, l'action récursoire de l'État s'exerce, non seulement à l'encontre des auteurs du fait dommageable comme c'était le cas précédemment, mais aussi à l'encontre des personnes solidairement responsables en vertu de l'article L. 211-9-1. Le deuxième alinéa dispose que l'action récursoire peut aussi être exercée lorsque l'État a été condamné à un autre titre que sur le fondement de l'article L. 211-10, c'est-à-dire en cas de faute ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le troisième alinéa vise à rendre possible en pratique l'exercice de l'action récursoire en prévoyant que l'autorité compétente de l'État est informée des poursuites engagées à raison d'un crime ou d'un délit mentionné au premier alinéa de l'article L. 211-10.

Enfin, le quatrième et dernier alinéa prévoit que l'État peut transiger avec ses débiteurs, y compris lorsque ceux-ci sont mineurs, pour transformer tout ou partie de leur dette en obligation restaurative d'intérêt général, afin d'éviter que les débiteurs impécunieux soient, de ce fait, déliés de toute obligation.

Ce dispositif devrait permettre un meilleur recouvrement des frais exposés par l'État du fait de sa responsabilité, alors que la charge budgétaire en la matière dépasse 5 millions d'euros par an.

Son titre II entend faciliter les constitutions de partie civile, notamment celle de l'agent judiciaire de l'État.

L'article 38 de la loi du 3 avril 1955 confère à l'agent judiciaire de l'État (AJE) le monopole de représentation de l'État pour faire valoir les créances de ce dernier devant les juridictions judiciaires.

Dans ce cadre, l'AJE doit en particulier pouvoir se constituer partie civile pour obtenir du juge pénal la réparation des dommages causés aux biens de l'État ou aux agents publics qu'il emploie résultant notamment de crimes ou délits commis dans le cadre d'un attroupement sur la voie publique visés à l'article 1er du projet de loi, ou être en capacité d'exercer une action récursoire, visée à l'article 2 du projet de loi, contre les auteurs des dommages lorsque l'État détient à leur encontre une créance résultant de la

mise en jeu de la responsabilité de l'État au titre des dégâts et dommages résultant de leurs crimes et délits.

L'AJE étant entièrement soumis au droit commun de la procédure pénale, l'article 421 du code de procédure pénale et l'article L. 512-1 du code de la justice pénale des mineurs font obstacle à ce qu'il se constitue partie civile après les réquisitions du ministère public. Or, les prévenus sont fréquemment déférés devant le juge pénal, notamment dans le cadre de comparutions immédiates, avant que les victimes, en particulier l'AJE, en aient été avisées. L'AJE ne peut, dans un tel cas, faire valoir devant le juge pénal la créance de l'État à l'encontre du prévenu ou faire réserver ses droits.

Pour y remédier, l'**article 3** autorise l'AJE, comme toute les autres les victimes qui n'auraient pas été avisées de la date d'audience initiale, à se constituer partie civile à l'audience sur intérêts civils après que le juge a statué sur l'action publique.

Son titre III est relatif à la saisie de certaines prestations de solidarité pour le recouvrement des dommages et intérêts.

L'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale consacre les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité des prestations familiales. Par exception, ces dernières – notamment les allocations familiales – peuvent toutefois faire l'objet de saisies pour recouvrer les prestations indûment versées ou encore les créances dues au titre de l'entretien d'enfants et les créances alimentaires. Pour sa part, l'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation consacre les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité des aides personnelles au logement. Par exception, ces dernières peuvent toutefois faire l'objet de saisies pour recouvrer les indus, pour le compte de tiers au profit du bailleur en cas de versement de l'aide en tiers-payant, ou encore pour recouvrer les créances dues au titre de l'entretien d'enfants et les créances alimentaires.

L'**article 4** prévoit l'ajout d'une exception au principe d'insaisissabilité des aides personnelles au logement et des allocations familiales, permettant de mobiliser ces dernières en cas de non-paiement des dommages et intérêts résultant d'une condamnation définitive fondée sur la responsabilité extracontractuelle. Cette mesure vise à garantir la contribution financière effective des personnes condamnées et à renforcer l'effectivité des décisions de justice en facilitant le recouvrement des dommages et intérêts dus aux victimes.

Son titre IV concerne les dispositions relatives à l'outre-mer.

L'**article 5** est relatif à l'application outre-mer.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et du garde des sceaux, ministre de la justice et de la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur, le garde des sceaux, ministre de la justice et la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 16 septembre 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur

Signé : Laurent NUNEZ

Le garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : Gérald DARMANIN

La ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées

Signé : Stéphanie RIST

Projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts

TITRE I^{ER}

DE LA RESPONSABILITE CIVILE SOLIDAIRE A RAISON DES DOMMAGES RESULTANT D'ATTEINTES AUX PERSONNES OU AUX BIENS DANS LE CADRE DE VIOLENCES URBAINES

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, il est inséré un article L. 211-9-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 211-9-1. – I. –* Toute personne ayant participé sciemment à un groupement mentionné à l'article 222-14-2 du code pénal, dans les temps et sur les lieux où ont été commis par tout participant à ce groupement, des violences volontaires contre les personnes, des vols ou des destructions ou dégradations de biens, est tenue solidairement, dans la limite de 10 000 euros, à la réparation des dommages résultant de ceux-ci.
- ③ « *II. –* Toute personne ayant continué volontairement à participer à un attroupement mentionné à l'article 431-3 du code pénal, malgré les sommations prévues à l'article L. 211-9 et alors qu'elle avait connaissance du fait que des membres de ce dernier étaient en train de commettre des violences volontaires contre les personnes, des vols ou des destructions ou dégradations de biens, est tenue solidairement, dans la limite de 10 000 euros, à la réparation des dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par tout participant de cet attroupement, postérieurement aux sommations et dans les circonstances de temps et de lieu ayant entraîné la dispersion. »

Article 2

- ① Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :
- ② « Lorsque sa responsabilité a été engagée sur le fondement de l'alinéa précédent, l'État peut exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable et contre les personnes solidairement responsables en vertu de l'article L. 211-9-1, dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du sous-titre II du titre III du livre III du code civil. Il peut également exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée.

- ③ « L'État peut également exercer une action récursoire à l'encontre des personnes mentionnées au deuxième alinéa, lorsqu'il a été amené à réparer les dommages résultant de l'attroupement à un autre titre que celui prévu au premier alinéa.
- ④ « Aux fins de lui permettre d'exercer une action récursoire, l'autorité compétente de l'État est informée des poursuites engagées à l'encontre de toute personne à raison d'un crime ou d'un délit mentionné au premier alinéa ou des infractions mentionnées à l'article L. 211-9-1.
- ⑤ « Dans le cadre de l'exercice de l'action récursoire exercée sur l'un des fondements prévus au présent article, l'État peut recouvrer sa créance sur un ou plusieurs débiteurs solidaires de son choix. L'État peut transiger avec ces débiteurs, y compris s'ils sont mineurs avec l'accord des titulaires de l'autorité parentale, afin qu'ils soient tenus à des obligations restauratives d'intérêt général consistant à participer à la réalisation d'actions d'intérêt général au profit de l'État. Cette transaction peut porter sur tout ou partie du montant de la créance de l'État. Lorsqu'elles sont exécutées par plusieurs débiteurs au titre de la solidarité à laquelle ils sont tenus, l'État veille à ce que la valorisation de ces obligations n'excède pas ce qui est strictement nécessaire au recouvrement par l'État de sa créance. Les modalités d'application du présent alinéa sont prévues par décret en Conseil d'État. »

TITRE II

FACILITER LES CONSTITUTIONS DE PARTIE CIVILE

Article 3

- ① A la fin de l'article 391 du code de procédure pénale, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsque l'affaire a été renvoyée sur intérêts civils les victimes qui n'ont pas été avisées de la date d'audience initiale demeurent recevables à se déclarer partie civile à l'audience sur intérêts civils, par dérogation à l'article 421 du code de procédure pénale et à l'article L. 512-1 du code de la justice pénale des mineurs. »

TITRE III

SAISIE DES PRESTATIONS DE SOLIDARITE POUR LE RECouvreMENT DES DOMMAGES ET INTERETS

Article 4

- ① I. – A l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale :
- ② a) Au I, il est inséré un 3° ainsi rédigé :
- ③ « 3° Pour le recouvrement des dommages et intérêts dus à l'issue d'une condamnation définitive prononcée, sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle, à l'encontre de la personne mentionnée au premier alinéa de l'article L. 521-2 ou de l'enfant dont elle est solidairement responsable du dommage qu'il cause : les allocations familiales. » ;
- ④ b) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le recouvrement des créances prévu aux 1° et 2° et celui des éventuels indus mentionnés à l'article L. 553-2 sont opérés par priorité sur celui des dommages et intérêts mentionnés au 3°. »
- ⑤ II. – L'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation est complété par deux paragraphes ainsi rédigés :
- ⑥ « 4° Pour le recouvrement des dommages et intérêts dus à l'issue d'une condamnation définitive prononcée, sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle, à l'encontre de leur bénéficiaire ou de l'enfant dont il est solidairement responsable du dommage qu'il cause. La saisie est réalisée dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale et ne peut intervenir en cas de signalement effectué en application de l'article L. 824-1.
- ⑦ « Les recouvrements des créances prévus aux 1° et 3° et les paiements mentionnés au 2° sont opérés par priorité sur le recouvrement des dommages et intérêts mentionné au 4°. »

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE-MER

Article 5

- ① I. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 285-1, après les mots : « dans leur rédaction résultant de la loi », la référence est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2618705L] du ... relative à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts ;
- ③ 2° Au 1° de l'article L. 285-1, les références : « L. 211-1 à L. 211-12 » sont remplacées par les références : « L. 211-1 à L. 211-9, L. 211-10 à L. 211-12 » ;
- ④ 3° Après le 4° *bis* de l'article L. 285-2, il est inséré un 4° *ter* ainsi rédigé :
- ⑤ « 4° *ter* Pour l'application de l'article L. 211-10, la référence au chapitre I^{er} du sous-titre II du titre III du livre III du code civil et la référence à l'article L. 211-9-1 sont remplacées par la référence aux dispositions ayant le même objet applicables localement ; »
- ⑥ 4° Au premier alinéa de l'article L. 286-1, après les mots : « dans leur rédaction résultant de la loi », la référence est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2618705L] du ... relative à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts ;
- ⑦ 5° Au 1° de l'article L. 286-1, les références : « L. 211-1 à L. 211-12 » sont remplacées par les références : « L. 211-1 à L. 211-9, L. 211-10 à L. 211-12 » ;
- ⑧ 6° Après le 5° de l'article L. 286-2, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :
- ⑨ « 5° *bis* Pour l'application de l'article L. 211-10, la référence au chapitre I^{er} du sous-titre II du titre III du livre III du code civil et la référence à l'article L. 211-9-1 sont remplacées par la référence aux dispositions ayant le même objet applicables localement ; »

- ⑩ 7° Aux articles L. 287-1 et L. 288-1 :
- ⑪ a) Après les mots : « dans leur rédaction résultant de la loi », la référence est remplacée par la référence à la loi n° [NOR : INTD2618705L] du ... relative à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts ;
- ⑫ b) Au 1°, la référence à l'article L. 211-9 est remplacée par la référence à l'article L. 211-9-1.
- ⑬ II. – A l'article 804 du code de procédure pénale, après les mots : « en Nouvelle-Calédonie », sont insérés les mots : « et, dans sa rédaction résultant de la loi n° [NOR : INTD2618705L] du ... relative à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts, ».
- ⑭ III. – Au quatrième alinéa de l'article 13 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans le Département de Mayotte, tel qu'il résulte de l'article 2 de l'ordonnance n° 2026-647 du 22 juillet 2026 relative à l'extension et à l'adaptation du code de la sécurité sociale à Mayotte et à l'accélération de la convergence sociale en matière de sécurité sociale et de minima sociaux, les mots : « les cinquième, sixième et septième alinéas » sont remplacés par les mots : « La première phrase du sixième alinéa, les septième et huitième alinéas ».
- ⑮ IV. – L'article L. 759-23 du code de la sécurité sociale, tel qu'il résulte de l'article 9 de l'ordonnance n° 2026-647 du 22 juillet 2026 relative à l'extension et à l'adaptation du code de la sécurité sociale à Mayotte et à l'accélération de la convergence sociale en matière de sécurité sociale et de minima sociaux, est ainsi modifié :
- ⑯ 1° Au troisième alinéa du *a* du 3°, les mots : « le cinquième et sixième alinéa » sont remplacés par les mots : « la première phrase du sixième alinéa et le septième alinéa » ;
- ⑰ 2° Au quatrième alinéa du *b* du 3°, les mots : « Le sixième alinéa » sont remplacés par les mots : « Le septième alinéa ».



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts

NOR : INTD2618705L/Bleue-1

15 septembre 2026

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	4
TABEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	8
TABEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	9
TABEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	10
<u>TITRE I^{ER} – DE LA RESPONSABILITE CIVILE SOLIDAIRE A RAISON DES DOMMAGES RESULTANT D'ATTEINTES AUX PERSONNES OU AUX BIENS DANS LE CADRE DE VIOLENCES URBAINES</u>	<u>11</u>
ARTICLE 1 ^{ER} – AMENAGEMENT DES REGLES DE RESPONSABILITE CIVILE EN CAS DE PARTICIPATION A UN GROUPEMENT OU A UN ATTROUEMENT AU SENS DES ARTICLES 222-14-2 ET 431-3 DU CODE PENAL, NOTAMMENT POUR PREVOIR UNE RESPONSABILITE SOLIDAIRE	11
ARTICLE 2 – RENFORCEMENT DES POSSIBILITES D'ACTIONS RECURSOIRES DE L'ÉTAT A L'EGARD DE PERSONNES AYANT COMMIS DES DEGATS ET DOMMAGES DANS LE CADRE D'UN ATTROUEMENT	27
<u>TITRE II – FACILITER LES CONSTITUTIONS DE PARTIE CIVILE</u>	40
ARTICLE 3 – CONSTITUTION DE PARTIE CIVILE D'UNE VICTIME NON AVISEE DE LA DATE DE L' AUDIENCE	40
<u>TITRE III – SAISIE DES PRESTATIONS DE SOLIDARITE POUR LE RECOUVREMENT DES DOMMAGES ET INTERETS</u>	<u>50</u>
ARTICLE 4 – SAISIE SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES OU LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT POUR LE PAIEMENT DES DOMMAGES ET INTERETS RESULTANT DES DOMMAGES CAUSES AUX PERSONNES OU AUX BIENS A L'OCCASION DE VIOLENCES URBAINES	50

INTRODUCTION GENERALE

En mai dernier, la finale de la Ligue des champions a donné lieu à des violences d'une particulière gravité qui ont profondément choqué nos concitoyens, malgré l'engagement exemplaire des policiers et des gendarmes mobilisés.

Ces violences sont loin de constituer un épisode isolé. Depuis plusieurs années, des individus profitent de manifestations ou de rassemblements sportifs pour commettre des actes de pillage, dégrader l'espace public, incendier du mobilier urbain ou des véhicules, ou encore s'en prendre directement aux forces de l'ordre au moyen de tirs de mortiers.

Depuis 2017, l'autorité judiciaire et les forces de sécurité intérieure disposent de moyens nouveaux pour mieux détecter, interpellier et sanctionner les auteurs de ces violences. Ces outils produisent des résultats et permettent à nos concitoyens de profiter des événements collectifs et de manifester librement.

Toutefois, la réponse à ces violences ne saurait se limiter à la seule sanction pénale. Ceux qui dégradent et détruisent doivent réparer. Cette exigence répond à des impératifs de responsabilisation individuelle et de prévention de la réitération de ces comportements. Par ailleurs, les dégradations commises à l'occasion de ces violences représentent un coût particulièrement élevé, qui est supporté par les commerçants, les collectivités locales et les riverains directement touchés, ainsi que par l'ensemble des Français au travers des polices d'assurance et des dépenses publiques nécessaires à la remise en état des biens dégradés. Depuis la loi n°2019-290 du 10 avril 2019, l'État peut se retourner contre les auteurs de dégâts, même sans condamnation pénale, pour récupérer les coûts des dommages causés lors d'attroupements, selon le principe « casseur-payeur ». Cette action récursoire est limitée à raison d'une difficulté d'identification des mis en cause et des montants modestes récupérés.

Le Gouvernement souhaite désormais faire évoluer le droit de la responsabilité civile pour garantir une indemnisation effective des victimes.

Aujourd'hui, l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des attroupements ou rassemblements. Si ce principe doit être préservé pour garantir l'indemnisation des victimes, l'État doit pouvoir exercer beaucoup plus efficacement son recours. Le projet de loi propose ainsi de faire évoluer en profondeur les règles de responsabilité civile. Désormais, toute personne participant à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations, ou s'étant maintenu dans un attroupement violent au cours duquel des dégradations sont commises pourra être tenue responsable civilement des dommages. Afin que l'action récursoire soit pleinement effective, le texte prévoit en outre que l'État soit systématiquement

informé des suites judiciaires données aux procédures concernant les auteurs de dégradations.

Lorsqu'une personne est condamnée à des dommages et intérêts, les sommes dues doivent pouvoir être effectivement recouvrées. Si le Gouvernement n'est pas favorable à la suspension des prestations sociales, celles-ci doivent participer au financement des réparations, dans des conditions encadrées, et sans porter atteinte au reste à vivre.

* * *

C'est pour répondre à ces objectifs qu'est déposé le présent projet de loi.

Son titre Ier concerne la responsabilité solidaire à raison des dommages résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans le cadre de violences urbaines.

L'article 1^{er} aménage les règles de responsabilité civile extracontractuelle pour faute afin de tenir pour responsables les personnes ayant volontairement participé à une action collective dans le cadre de laquelle ont été commis des crimes et des délits, sans avoir à établir qu'elles ont personnellement causé les dommages engendrés par ces infractions. Il précise que la faute consiste dans la participation soit à un attroupement malgré les sommations, en pleine connaissance que ses membres commettent des infractions, soit à un groupement formé en vue de commettre des violences ou des dégradations, dans la limite de 10 000 euros. Il permet ainsi, d'une part, de tenir les participants responsables pour l'ensemble des dommages causés par l'action collective à laquelle ils ont pris part et, d'autre part, d'instaurer entre eux une responsabilité solidaire les obligeant à répondre individuellement du tout, dans la limite du plafonnement, à l'égard de la victime ou, le cas échéant, de son assureur ou de l'Etat.

L'article 2 modifie l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure afin d'améliorer les modalités d'action récursoire de l'Etat lorsque sa responsabilité a été engagée au titre des dommages causés par un attroupement ou un rassemblement.

Les deux premiers alinéas définissent, pour l'élargir, le champ d'application de cette action récursoire. Le premier alinéa prévoit que lorsque la responsabilité de l'Etat a été engagée sans faute sur le fondement de la responsabilité de plein droit prévue par l'article L. 211-10, l'action récursoire de l'Etat s'exerce, non seulement à l'encontre des auteurs du fait dommageable comme c'était le cas précédemment, mais aussi à l'encontre des personnes solidairement responsables en vertu de l'article L. 211-9-1. Le deuxième alinéa dispose que l'action récursoire peut aussi être exercée lorsque l'Etat a été condamné à un autre titre que sur le fondement de l'article L. 211-10, c'est-à-dire en cas de faute ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le troisième alinéa vise à rendre possible en pratique l'exercice de l'action récursoire en prévoyant que l'autorité compétente de l'Etat est informée des poursuites engagées à raison d'un crime ou d'un délit mentionné au premier alinéa de l'article L. 211-10.

Enfin, le quatrième et dernier alinéa prévoit que l'Etat peut transiger avec ses débiteurs, y compris lorsque ceux-ci sont mineurs, pour transformer tout ou partie de leur dette en obligation restaurative d'intérêt général, afin d'éviter que les débiteurs impécunieux soient, de ce fait, déliés de toute obligation.

Ce dispositif devrait permettre un meilleur recouvrement des frais exposés par l'Etat du fait de sa responsabilité, alors que la charge budgétaire en la matière dépasse 5 millions d'euros par an.

Son titre II entend faciliter les constitutions de partie civile, notamment celle de l'agent judiciaire de l'Etat.

L'article 38 de la loi du 3 avril 1955 confère à l'agent judiciaire de l'Etat (AJE) le monopole de représentation de l'Etat pour faire valoir les créances de ce dernier devant les juridictions judiciaires.

Dans ce cadre, l'AJE doit en particulier pouvoir se constituer partie civile pour obtenir du juge pénal la réparation des dommages causés aux biens de l'Etat ou aux agents publics qu'il emploie résultant notamment de crimes ou délits commis dans le cadre d'un attroupement sur la voie publique visés à l'article 1er du projet de loi, ou être en capacité d'exercer une action récursoire, visée à l'article 2 du projet de loi, contre les auteurs des dommages lorsque l'Etat détient à leur encontre une créance résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat au titre des dégâts et dommages résultant de leurs crimes et délits.

L'AJE étant entièrement soumis au droit commun de la procédure pénale, l'article 421 du code de procédure pénale et l'article L. 512-1 du code de la justice pénale des mineurs font obstacle à ce qu'il se constitue partie civile après les réquisitions du ministère public. Or, les prévenus sont fréquemment déférés devant le juge pénal, notamment dans le cadre de comparutions immédiates, avant que les victimes, en particulier l'AJE, en aient été avisés. L'AJE ne peut, dans un tel cas, faire valoir devant le juge pénal la créance de l'Etat à l'encontre du prévenu ou faire réserver ses droits.

Pour y remédier, l'article 3 autorise l'AJE, comme toute les autres les victimes qui n'auraient pas été avisées de la date d'audience initiale, à se constituer partie civile à l'audience sur intérêts civils après que le juge a statué sur l'action publique.

Son titre III est relatif à la saisie de certaines prestations de solidarité pour le recouvrement des dommages et intérêts.

L'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale consacre les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité des prestations familiales. Par exception, ces dernières – notamment les allocations familiales – peuvent toutefois faire l'objet de saisies pour recouvrer les prestations indûment versées ou encore les créances dues au titre de l'entretien d'enfants et les créances alimentaires. Pour sa part, l'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation consacre les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité des aides personnelles au logement. Par exception, ces dernières peuvent toutefois faire l'objet de saisies pour recouvrer les indus, pour le compte de tiers au profit du bailleur en cas de versement de l'aide en tiers-payant, ou encore pour recouvrer les créances dues au titre de l'entretien d'enfants et les créances alimentaires.

L'article 4 prévoit l'ajout d'une exception au principe d'insaisissabilité des aides personnelles au logement et des allocations familiales, permettant de mobiliser ces dernières en cas de non-paiement des dommages et intérêts résultant d'une condamnation définitive fondée sur la responsabilité extracontractuelle. Cette mesure vise à garantir la contribution financière effective des personnes condamnées et à renforcer l'effectivité des décisions de justice en facilitant le recouvrement des dommages et intérêts dus aux victimes.

Son titre IV concerne les dispositions relatives à l'outre-mer.

L'article 5 est relatif à l'application outre-mer.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Aménagement des règles de responsabilité civile en cas de participation à un groupement ou à un attroupement au sens des articles 222-14-2 et 431-3 du code pénal, notamment pour prévoir une responsabilité solidaire	Sans objet.	Sans objet.
2	Renforcer les possibilités d'actions récursoires de l'Etat à l'égard de personnes ayant commis des dégâts et dommages dans le cadre d'un attroupement	Sans objet.	Sans objet.
3	Constitution de partie civile d'une victime non avisée à la date de l'audience	Sans objet.	Sans objet.
4	Saisie sur les allocations familiales ou les aides personnelles au logement pour le paiement des dommages et intérêts résultant des dommages causés aux personnes ou aux biens à l'occasion de violences urbaines	Conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) Conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) Conseil national de l'habitat (CNH)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er	Aménagement des règles de responsabilité civile en cas de participation à un groupement ou à un attroupement au sens des articles 222-14-2 et 431-3 du code pénal, notamment pour prévoir une responsabilité solidaire	Sans objet.	Sans objet.
2	Renforcer les possibilités d'actions récursoires de l'Etat à l'égard de personnes ayant commis des dégâts et dommages dans le cadre d'un attroupement	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'Intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) Ministère de la justice Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)
3	Constitution de partie civile d'une victime non avisée à la date de l'audience	Sans objet.	Sans objet.
4	Saisie sur les allocations familiales ou les aides personnelles au logement pour le paiement des dommages et intérêts résultant des dommages causés aux personnes ou aux biens à l'occasion de violences urbaines	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre d'actions récursoires	Nombre d'actions récursoires/Nombre d'indemnisations au titre de l'article L. 211-10 du CSI	Augmentation	Biannuel	<u>Article 2</u> Favoriser l'exercice par l'Etat d'une action récursoire
Nombre d'obligations restauratives	Nombre d'obligations restauratives/Nombre d'actions récursoires	Augmentation	Biannuel	<u>Article 2</u> Responsabiliser les personnes ayant commis des dégâts et dommages dans le cadre d'un attroupement ou d'un rassemblement
Constitution de partie civile après les réquisitions du ministère public	Nombre de recevabilité totale de l'intervention de l'AJE directement lors des audiences sur intérêts civils.	Augmentation	2 ans	<u>Article 3</u> Constitution de partie civile d'une victime non avisée à la date de l'audience

TITRE I^{ER} – DE LA RESPONSABILITE CIVILE SOLIDAIRE A RAISON DES DOMMAGES RESULTANT D'ATTEINTES AUX PERSONNES OU AUX BIENS DANS LE CADRE DE VIOLENCES URBAINES

Article 1^{er} – Aménagement des règles de responsabilité civile en cas de participation à un groupement ou à un attroupement au sens des articles 222-14-2 et 431-3 du code pénal, notamment pour prévoir une responsabilité solidaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'infraction de **participation à un groupement formé en vue de la préparation de violences contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens** est incriminée par [l'article 222-14-2 du code pénal](#). Elle repose sur :

- Élément matériel : L'auteur doit avoir participé au groupement. Le groupement peut être formé "même de façon temporaire", ce qui permet d'appréhender les "bandes informelles, peu structurées, souvent spontanées et de très courte durée, dont les membres, motivés par des événements fortuits, s'agrègent pour commettre à plusieurs des violences ou des dégradations" (§1.1 de la circulaire du 16 mars 2010¹).

Certains des membres du groupement (ou tous ses membres) doivent avoir accompli des actes préparatoires des infractions de violences ou de destructions ou dégradations : les travaux parlementaires évoquent le port d'armes, de cagoules, la publication de déclarations annonçant la commission des infractions, des échanges visant à programmer la date et le lieu où seraient commises les infractions. Chacun des participant au groupement n'a pas nécessairement à avoir accompli un ou des actes préparatoires des infractions de violences ou de destructions ou dégradations.

- Élément moral : Au titre de l'élément moral, cette infraction suppose que l'auteur :

¹ Circulaire de la DACG n° CRIM 2010-6/E8 du 16 mars 2010 relative à la présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public - NOR : [JUSD1007468C](#).

- ait « sciemment participé à un groupement » ;
- ait participé au groupement « en vue de commettre des violences contre les personnes ou des dommages aux biens » ([Cons. const., 25 février 2010](#), cons. 12). Cette intention est établie par le fait que l'auteur a « personnellement accompli un ou plusieurs faits matériels caractérisant la préparation de l'une de ces infractions » ou par le fait qu'il avait « connaissance de tels faits commis par d'autres » ([Crim., 5 février 2025](#), §10, et §1.1 de la circ. du 16 mars 2010).

Mobilisation : Cette infraction a notamment été mobilisée lors des débordements survenus à la suite de la victoire du PSG en ligue des champions dans la nuit du 30 au 31 mai 2026.

Le délit de **participation à un attroupement** est incriminé par [l'article 431-4 du code pénal](#). L'attroupement ne doit se confondre ni avec la réunion publique, ni avec la manifestation. Il s'agit d'un rassemblement, sur la voie publique (rues, places, quais, routes, autoroutes, voies privées ouvertes à la circulation, etc.) ou dans un lieu public (foires, marchés, jardins publics, gares, etc.), qui ne poursuit pas nécessairement de but particulier et qui ne suppose pas de nombre minimal de participants. Le but de l'attroupement et le nombre de personne qu'il réunit peut toutefois avoir une incidence sur l'appréciation du risque de trouble à l'ordre public. Ce trouble à l'ordre public, qui justifie la décision de dispersion, peut résider dans le risque de commissions d'infractions ou sur l'atteinte portée à la tranquillité publique.

Lorsque des troubles à l'ordre public apparaissent et qu'il convient de disperser l'attroupement, des sommations (articles [R. 211-11](#) et [R. 211-12](#) du code de la sécurité intérieure) sont préalablement prononcées par l'une des autorités civiles habilitées (articles [L. 211-9](#) et [R. 211-21](#) du code de la sécurité intérieure).

La participation à un attroupement consiste à continuer volontairement à participer à un attroupement après le prononcé des sommations. La réalisation du risque que l'attroupement cause à l'ordre public est indifférente à la consommation de l'infraction, de telle sorte qu'elle ne s'accompagne pas nécessairement de dommages causés aux biens ou aux personnes. Il s'agit là encore, en application de [l'article 121-3 du code pénal](#), d'une infraction intentionnelle qui suppose donc d'établir la volonté de continuer à participer à l'attroupement malgré les sommations de se disperser. L'auteur doit donc avoir conscience de participer à un attroupement, donc du risque à l'ordre public qu'il crée, et que des sommations ont été prononcées.

➤ Sur la responsabilité civile pour faute

Les débordements survenant à l'occasion d'évènements de plus ou moins grande ampleur sont souvent à l'origine de dommages dont il est nécessaire de garantir la réparation. La fonction première de la responsabilité civile correspond à l'obligation de répondre du dommage que l'on a causé à autrui et d'assumer les conséquences civiles qui en découlent par le biais de la réparation des préjudices subis par la victime. La responsabilité civile qui est centrée sur la réparation des préjudices de la victime, se distingue de la responsabilité pénale, laquelle a pour objet de sanctionner l'auteur du comportement délictueux et de réparer le dommage que l'infraction cause à la société.

Le droit de la responsabilité civile repose aujourd'hui sur les articles [1240](#) et suivants du code civil.

Chacun répond ainsi du dommage qu'il a personnellement causé (articles 1240 et 1241 du code civil) et une action civile en réparation ne peut aboutir que s'il est rapporté par la victime la preuve d'un fait générateur de responsabilité (faute, fait d'une chose, etc.), d'un préjudice réparable et d'un lien de causalité entre cette faute et le préjudice invoqué par la victime. Ni la faute, ni le lien de causalité ne font l'objet d'une définition générale en droit de la responsabilité civile.

S'agissant de la faute, la Cour de cassation contrôle l'existence ou la nature de la faute mais n'en a jamais proposé de définition unitaire².

La doctrine a, pour sa part, tenté de proposer une définition de cette notion complexe. La faute est classiquement définie comme un fait illicite imputable à son auteur.

S'agissant du lien de causalité, la jurisprudence retient, de manière pragmatique, tantôt la théorie de l'équivalence des conditions, qui considère comme cause tout fait ayant concouru à la réalisation du dommage, tantôt la théorie de la causalité adéquate, qui ne retient que les faits normalement propres à produire le dommage.

Confrontée aux difficultés d'identification de l'auteur matériel d'un dommage causé dans le cadre d'une action collective, la jurisprudence a admis que plusieurs personnes puissent être tenues solidairement responsables alors même qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude laquelle d'entre elles a directement causé le dommage.

² Arrêt de principe [Cass. civ. 15 avril 1873](#) ; voir également [Cass. 2^{ème} civ. 25 novembre 1965](#) : « ATTENDU QUE, S'IL APPARTIENT AUX JUGES DU FOND DE CONSTATER SOUVERAINEMENT LES FAITS DONT ILS DEDUISENT L'EXISTENCE D'UNE FAUTE DELICTUELLE OU QUASI DELICTUELLE, LA QUALIFICATION JURIDIQUE DE LA FAUTE RELEVE DU CONTROLE DE LA COUR DE CASSATION ».

Ainsi la jurisprudence a admis :

- la responsabilité entière et solidaire des coauteurs d'une attaque concertée et exécutée par un ensemble d'actes connexes et inséparables, considérant qu'en ce cas la faute de chacun d'eux avait généré l'entier dommage ([Cass. Civ. 2ème, 6 mars 1968](#)) ;
- que les coups portés au cours d'une scène unique de violence par des coauteurs agissant de concert obligeait solidairement ces derniers à réparer dans sa totalité le dommage en résultant ([Cass. Crim., 13 novembre 1975, n° 74-92.290](#)) ;
- que la participation consciente à une expédition collective violente, ayant conduit à un décès sans qu'il soit possible d'identifier l'auteur du coup mortel, engageait la responsabilité solidaire des membres du groupe dès lors que l'enchaînement de leurs comportements fautifs avait permis la réalisation du dommage ([Cass., Civ. 2ème, 2 avril 1997, n° 95-14.428](#)).

Une telle responsabilité collective reconnue par la jurisprudence ne peut néanmoins concerner que des personnes dont il est établi qu'elles ont participé à l'action collective fautive³. En tout état de cause, le défendeur peut toujours se dégager de sa responsabilité en démontrant qu'il ne peut avoir causé le dommage.

➤ Sur la solidarité entre les co-auteurs d'un dommage

La solidarité entre débiteurs oblige chacun d'eux à toute la dette, le créancier pouvant demander le paiement au débiteur solidaire de son choix ([article 1313 du code civil](#)).

En droit positif, aucun texte général ne prévoit de solidarité entre les co-auteurs responsables. Le législateur n'a ainsi institué d'obligation solidaire entre coresponsables que de manière limitative, par exemple en matière pénale et dans certaines hypothèses ponctuelles de responsabilité civile comme la responsabilité des parents du fait de leurs enfants mineurs ([article 1242 alinéa 4 du code civil](#)).

La solidarité ne pouvant être que légale ou conventionnelle en droit français ([article 1310 du code civil](#)), la jurisprudence a recours à la notion d'obligation *in solidum*, qui produit les mêmes effets principaux que la solidarité. L'obligation *in solidum* s'applique tant lorsque plusieurs personnes ont été les coauteurs d'une même faute ayant causé le même dommage, que lorsque des fautes distinctes ont contribué à occasionner un dommage unique ([Cass. civ. 4 décembre 1939](#) ; [Cass. 2ème civ. 9](#)

³ [Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 18 novembre 1987, 86-14.500.](#)

[décembre 2021, n° 19-22.217](#)). Elle est également appliquée en cas de responsabilités non fondées sur la faute.

Ainsi, chacun des débiteurs peut se voir réclamer la totalité de ce à quoi le créancier a droit, puisque chacun y est personnellement tenu pour le tout. Peu importe à ce titre que les autres débiteurs soient inconnus ([Cass. 2^{ème} civ. 29 avril 1970, n° 68-13.52](#)) ou insolvable⁴.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Sur la responsabilité civile pour faute

Le principe général de responsabilité pour faute, figurant à l'article [1240](#) du code civil, est un pilier du droit français de la responsabilité civile.

La possibilité pour une victime d'obtenir réparation du dommage causé par une faute a une valeur constitutionnelle (décisions du Conseil constitutionnel des [22 octobre 1982, 82-144 DC](#)⁵ et [19 novembre 1999, 99-149 DC](#)⁶).

Corrélativement le Conseil constitutionnel juge que, en principe, la charge de la réparation doit peser sur l'auteur du dommage. Le législateur peut néanmoins déroger à cette exigence à la condition de justifier d'un motif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle et d'un dispositif proportionné à cet objectif ([Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016](#)).

Enfin, dans des décisions des 11 et 18 juin 2010⁷, le Conseil a confirmé ce principe, par un motif dont la formulation sera ensuite reprise dans ses décisions ultérieures : « Considérant qu'aux termes de [l'article 4 de la Déclaration de 1789](#) : La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle ».

Toutefois ce principe de responsabilité n'a jamais été affirmé comme étant absolu. Il a par la suite été assorti de limites : ainsi le Conseil a précisé que ce principe ne s'opposait pas à ce que le législateur aménage les conditions dans lesquelles la

⁴ Dans ce cas, [l'article 1317 du code civil](#), applicable en cas de condamnation *in solidum*, prévoit que la part du débiteur insolvable « se répartit, par contribution, entre les codébiteurs solvables, y compris celui qui a fait le paiement et celui qui a bénéficié d'une remise de solidarité ».

⁵ [Décision n°82-144 DC du 22 octobre 1982, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel.](#)

⁶ [Décision n°99-419 DC du 9 novembre 1999, Loi relative au pacte civil de solidarité.](#)

⁷ [Décisions n°2010-2 QPC du 11 juin 2010, Mme Vivianne L.](#) et [n°2010-8 QPC du 18 juin 2010, Epoux L.](#)

responsabilité peut être engagée⁸. Comme dans d'autres matières, les dérogations apportées à ce principe doivent répondre à un motif d'intérêt général et respecter une exigence de proportionnalité au regard du droit à réparation de la victime et de son droit à un recours juridictionnel effectif.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les débordements récurrents survenant notamment en marge d'événements sportifs ou culturels d'ampleur révèlent toutes les difficultés d'imputation précise des dommages causés à leurs auteurs⁹. En effet, les attroupements et groupements auxquels donnent lieu de tels événements créent un contexte propice à la commission d'infractions diverses entraînant l'intervention des forces de sécurité intérieure qui doivent prioritairement chercher à maintenir l'ordre. L'importance croissante des dommages causés lors de ces débordements¹⁰ et la pluralité d'auteurs, très mobiles en agissant visage caché, constituent un contexte rendant particulièrement difficile l'identification de l'ensemble des auteurs et la recherche des responsables et, en conséquence, la réparation des dommages. Plus précisément, en l'état du droit positif, la réparation des dommages causés et, parallèlement, l'engagement de la responsabilité civile des différents fautifs se heurtent aux difficultés que soulèvent non seulement l'identification de l'ensemble des auteurs des dommages, mais également l'imputation des dommages aux différents participants à l'action collective fautive.

⁸ [Décision n°2005-522 DC du 22 juillet 2005, Loi de sauvegarde des entreprises.](#)

⁹ Par exemple : les débordements survenus à la suite de la victoire du PSG en ligue des champions dans la nuit du 30 au 31 mai 2026.

¹⁰ « [Un mort, 780 interpellations, des commerces pillés... Le lourd bilan des débordements qui ont suivi le sacre du PSG en ligue des champions](#) », P. Conge et L. Clerc, RMC sport ; « [Violences après la victoire du PSG : +30% d'interpellations, 57 policiers blessés, pillages... Ce qu'il faut retenir de l'allocution du ministre de l'Intérieur](#) », M. Meteyer, Le Figaro.

Ces insuffisances peuvent, pour la plupart, être imputées à la difficulté d'établir une faute en lien direct avec le fait d'un seul individu. Lors de ces événements, les dommages résultent en réalité d'une action groupée de plusieurs individus qui participent à un attroupement ou à un groupement à l'origine de multiples dommages dans le cadre d'une action collective.

En matière pénale, les différents participants à un attroupement ou à un groupement peuvent voir leur responsabilité engagée soit lorsqu'ils ont, conformément aux articles [431-4](#) et [431-5](#) du Code pénal, continué à participer à l'attroupement après deux sommations de se disperser, soit lorsque, conformément à l'article [222-14-2](#) du code pénal, le groupement en question a été formé en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens. La participation à l'attroupement ou au groupement constitue ainsi une faute pénale génératrice de responsabilité pénale. Dans ce cadre, la responsabilité est fondée sur le lien de causalité qu'il est possible d'établir entre l'attroupement et le groupement d'un côté et le risque que soient ainsi commises des atteintes aux personnes ou aux biens de l'autre.

En matière civile, l'engagement de la responsabilité des participants suppose d'établir l'existence d'une faute et d'un lien de causalité suffisamment caractérisé entre le comportement d'une personne déterminée et le dommage subi.

En pratique, cette exigence peut conduire à limiter l'engagement de la responsabilité civile aux seules personnes dont il est démontré qu'elles ont directement participé aux actes à l'origine du dommage. Or les dommages causés au sein d'un attroupement ou d'un groupement résultent fréquemment d'une dynamique collective au sein de laquelle les comportements individuels s'inscrivent en réalité dans une action commune, qui crée les conditions et le cadre de leur commission.

Par ailleurs, le montant des dommages subis lors de ces attroupements ou groupements s'avère très important.

S'agissant des préjudices commis à l'encontre de personnes privées¹¹, les manifestations des gilets jaunes ont causé environ 250 millions d'euros de dommages assurés et les émeutes suite à la mort de Nahel Merzouk en 2023, environ 800 millions d'euros. Les émeutes contre la vie chère aux Antilles en 2024 ont coûté plusieurs dizaines de millions d'euros (pas de chiffre précis disponible). Les événements post-victoire du club de football Paris Saint-Germain cette année ont causé tout au plus quelques millions d'euros de dommages, les assureurs n'ont pas jugé nécessaire d'établir un total précis.

¹¹ Source : Direction générale du trésor.

De même, le montant des dommages subis notamment de la part de l'Etat se révèlent importants et les remboursements sollicités ne sont que partiellement recouverts. A titre d'exemple pour les événements significatifs suivants¹² :

- Gilets jaunes : 1 202 401,26 euros pour 50 dossiers. Pour donner des ordres de grandeur du montant moyen des préjudices observés, ci-dessous différentes sommes obtenues par l'AJE dans les dossiers des gilets jaunes (en euros) :
 - 4 452 (projection peinture sur les murs d'une DDFIP) ;
 - 345 583,90 (dégradation de la grille d'honneur de la cour d'une préfecture) ;
 - 257 218,42 (dégradation préfecture et monument au mort) ;
 - 1754,28 (dégradation d'un panneau de signalisation) ;
 - 1 070,14 (dégradation d'un rond-point) ;
 - Entre 316,30 euros et 57 000 euros (dégradation radar, montant variable selon la nature de la dégradation et le nombre de radars concernés) ;
 - 3 225 (dégradation de chaussée) ;
 - 27 002,40 (dégradation d'une préfecture) ;
 - 4 869,46 (dégradation d'un véhicule gendarmerie) ;
 - 1280 (dégradation d'un centre des finances publiques) ;
 - 13 869,27 (entrave circulation et dégradation route nationale) ;
 - 139 680,56 (dégradations péages).
- Emeutes consécutives au décès de Nahel Merzouk de juillet 2023 : 8 006 685,64 euros pour 6 dossiers ;
- Emeutes en Corse de 2023 suite au décès d'Yvan Colonna (3 dossiers) : sur le premier dossier, l'AJE a sollicité la somme de 71 989,78 euros et obtenu 13 518,62 euros. Un appel est toutefois en cours. Sur le deuxième dossier, l'AJE a sollicité la somme de 64 300,78 euros mais les prévenus ont été relaxés et sur le troisième dossier : l'AJE a sollicité 134 379,51 euros et obtenu 85 256,02 euros.

La réforme proposée a ainsi pour objectif de prendre en compte les agissements de l'ensemble des personnes ayant contribué à l'action collective criminelle ou délictueuse à l'origine du dommage, indépendamment de l'identification de l'auteur matériel du fait dommageable. Il s'agit de reconnaître que la participation volontaire

¹² Source : Agent judiciaire de l'Etat – AJE.

à cette action collective est en elle-même constitutive d'une faute ayant contribué à la réalisation du dommage, permettant d'engager la responsabilité solidaire de l'ensemble des participants au groupement ou à l'attroupement.

Le dispositif proposé s'inscrit dans le prolongement du principe de la responsabilité pour faute de droit commun prévu aux articles [1240](#) et [1241](#) du code civil. La faute susceptible d'engager la responsabilité des intéressés réside dans la participation volontaire à une action collective commettant un crime ou un délit dans le cadre d'un attroupement ou d'un groupement.

L'exigence du lien de causalité est également maintenue, la participation à l'action collective ayant contribué à la réalisation du dommage.

Les hypothèses visées sont ainsi celles où les personnes qui participent au groupement ou à l'attroupement tels que définis par les textes en toute connaissance de cause c'est-à-dire en ayant conscience de participer à un groupement ou à un attroupement à l'origine de nombreuses infractions et dommages, cette connaissance étant établie par la prise en compte d'un ensemble d'éléments (périmètre géographique restreint autour des dommages, propos enregistrés, actes préparatoires de destructions ou de violence, etc.). Il s'agit donc de définir de nouveaux cas d'application de la responsabilité civile pour faute fondés sur le caractère fautif de la participation à l'attroupement ou au groupement à l'origine des différents dommages, permettant d'engager la responsabilité civile de chaque participant pour l'ensemble des dommages causés par l'attroupement ou le rassemblement auquel ils ont volontairement pris part, et de garantir ainsi la réparation des victimes.

En outre, il apparaît nécessaire d'instaurer, par la loi, une responsabilité solidaire entre les participants les obligeant à répondre individuellement du tout à l'égard de la victime, ou le cas échéant de son assureur ou de l'Etat, afin de ne pas faire peser sur ces derniers le risque d'insolvabilité des participants.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La disposition portée par l'article 1^{er} :

- s'inscrit dans le droit positif de la responsabilité civile pour faute, en définissant la faute permettant d'engager la responsabilité des participants à une action collective matérialisée par un attroupement maintenu malgré les sommations de se disperser ou par un groupement formé en vue de la commission d'infractions ;
- instaure une solidarité légale entre participants à ces actions collectives, par participant, pour l'indemnisation des dommages résultant des crimes et délits

commis dans ce contexte. Ce nouveau cas de solidarité légale permettra ainsi de faciliter la réparation des victimes qui pourront se tourner vers n'importe quel participant au groupement ou à l'attroupement pour exiger la réparation de leurs préjudices, tout en mettant à la charge des participants la responsabilité d'assumer les conséquences des rassemblements auxquels ils participent, dans la limite de 10 000 euros par participant. Cette disposition comporte également une dimension dissuasive et devrait permettre une diminution des débordements.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de créer un régime de responsabilité civile décorrélé de la commission, par le responsable, d'une infraction pénale. La responsabilité civile aurait ainsi découlé de la seule participation à l'action collective ayant engendré des dommages. Une telle option n'a pas été retenue en raison des difficultés qu'il y avait d'une part, à établir le caractère fautif du comportement de l'ensemble des participants à l'action collective et, d'autre part, à définir les contours de l'action collective dans le cadre de laquelle les dommages ont été causés.

3.2. OPTION RETENUE

L'article 1^{er} crée un article L. 211-9-1 au sein du code de la sécurité intérieure qui prévoit deux fautes spécifiques permettant d'engager la responsabilité des participants à un rassemblement ayant engendré des dommages. Cet article instaure une solidarité légale des participants, dans la limite de 10 000 euros par participant, pour la réparation des dommages causés par ce rassemblement.

La première découle de la participation à un « groupement » tel qu'il est défini par l'article [222-14-2](#) du code pénal. Ce dernier vise le « *groupement, même fondé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens* ». Selon le I de ce nouvel article L. 211-9-1, toute personne ayant participé sciemment à un tel groupement dans les temps et sur les lieux dans lesquels ont été commis par tout participant à ce groupement des violences contre les personnes, des vols ou des destructions ou dégradations de biens est tenue solidairement, dans la limite de 10 000 euros, à la réparation de ceux-ci. Le fait générateur de la responsabilité est ainsi constitué par la participation fautive à un groupement formé en vue de causer des atteintes aux biens ou aux personnes, dans le cadre duquel ont été commis des

infractions causant des dommages. Le cadre de la responsabilité est défini temporellement (« dans les temps ») et spatialement (« sur les lieux »). Il s'agit donc de tenir solidairement responsables, sur le plan civil, l'ensemble des participants au groupement pour les dommages causés par les infractions qu'ils ont projeté de commettre indépendamment du fait de savoir s'ils les ont personnellement commises, dans la limite de 10 000 euros par participant.

La seconde découle de la notion d'attroupement telle qu'elle ressort des articles [431-3](#) et suivants du code pénal. Ces derniers définissent l'attroupement comme le « *rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* ». Selon le II de l'article L. 211-9-1, toute personne ayant continué volontairement à participer à un attroupement malgré les sommations prévues à l'article [L. 211-9](#) du code de la sécurité intérieure alors qu'elle a connaissance du fait que des membres de cet attroupement commettent des violences volontaires contre les personnes, des vols ou des destructions ou dégradations de biens, est tenue solidairement, dans la limite de 10 000 euros, à la réparation des dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par tout participant à cet attroupement postérieurement aux sommations. Le fait générateur de la responsabilité est là encore constitué par la participation fautive¹³ à un attroupement dans le cadre duquel ont été commis des crimes et délits ayant causé des dommages. Le texte précise deux conditions qui permettent de délimiter strictement le cadre de la responsabilité. La première condition est subjective et subordonne la responsabilité à la volonté de continuer à participer à l'attroupement tout en ayant connaissance de la commission d'infractions au sein même de cet attroupement. La seconde est objective et garantit l'existence d'un lien entre l'attroupement et les infractions car celles-ci doivent avoir été commises par un membre de l'attroupement et dans les circonstances de temps et de lieu ayant entraîné la dispersion de l'attroupement. Sont ainsi solidairement responsables, sur le plan civil, les participants à l'attroupement pour les dommages engendrés par les infractions, dans la limite de 10 000 euros par participant.

Ces deux cas de responsabilité solidaire complètent le droit commun de la responsabilité civile et sont susceptibles de s'appliquer aux personnes qui ne peuvent voir leur responsabilité civile engagée sur le fondement des articles 1240 et suivants du code civil en leur qualité d'auteur direct et personnel du dommage ou sur le fondement d'une responsabilité du fait des choses ou du fait d'autrui. Ils ont vocation à s'appliquer aux personnes qui, bien que n'ayant pas personnellement commis les

¹³ Le délit de participation à un attroupement est nécessairement intentionnel : pour que le délit soit constitué, il convient d'apporter la preuve que le participant a continué de participer à l'attroupement, en connaissance de cause, après les sommations. En d'autres termes, les sommations doivent avoir été effectivement perçues par les participants (CA Grenoble, 17 janv. 1907).

faits de violences, de vols ou de destruction ou dégradation à l'origine directe des dommages, ont néanmoins participé ou permis la réalisation de ces derniers en raison de leur présence au sein du groupement et de l'attroupement dans les conditions requises par le texte. Ainsi, lorsque plusieurs personnes sont identifiées comme étant à l'origine d'un même dommage et que leur responsabilité peut être engagée pour les uns sur le fondement des articles 1240 et suivants du code civil et pour les autres sur le fondement des nouvelles dispositions de l'article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure. Le juge pourra donc se fonder sur ces différents textes, en fonction des circonstances de l'espèce et des fautes commises par chacun des participants, pour retenir la responsabilité des uns et des autres, et mettre à leur charge la réparation des préjudices subis, toujours dans le respect du principe de la réparation intégrale et, pour ceux responsables sur le fondement du nouvel article L. 211-9-1 du code de la sécurité, à hauteur de 10 000 euros par participant. Par exemple, lorsqu'une personne participant à un attroupement incendie un abri-bus, elle pourra voir sa responsabilité engagée sur le fondement de l'article 1240 du Code civil en sa qualité d'auteur direct, tandis que les autres participants répondant aux conditions d'application posées par l'article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure pourront voir leur responsabilité engagée sur le fondement de ce dernier article. Ces dernières ne pourront toutefois être condamnées qu'à hauteur de 10 000 euros, toujours dans la limite du respect du principe de la réparation intégrale.

De même, lorsqu'au cours d'un même attroupement plusieurs dommages sont causés, la personne qui commet des violences, un vol, une destruction ou une dégradation à l'origine d'un dommage identifié, qui lui sera donc imputable, pourra encore être tenue responsable sur le fondement de l'article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure des autres dommages causés par les participants à l'attroupement quand bien même elle ne les a pas personnellement commis. Poursuivant l'exemple précédent, la personne qui a incendié un abri-bus pourrait être également responsable, sur le fondement de l'article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure, pour la vitre cassée par un autre participant au même attroupement, dès lors que les conditions définies par ce dernier article sont remplies.

Ces mécanismes répondent à un objectif d'intérêt général puisqu'en mettant effectivement à la charge des personnes qui ont participé à un groupement ou à un attroupement tels que définis par le texte la réparation des dommages résultant de violences, de vols ou de destructions ou dégradations qui ont été commis, ces cas de responsabilité devraient permettre une meilleure réparation des dommages causés ainsi qu'une diminution des débordements.

Afin d'assurer la proportionnalité du dispositif, un plafond encadre le montant de la réparation pouvant être mis à la charge de chacun des participants.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée un nouvel article L. 211-9-1 dans le code de sécurité intérieure.

Le dispositif s'inscrit dans le cadre de la responsabilité pour faute prévue aux articles [1240](#) et [1241](#) du code civil. Il ne remet pas en cause les conditions prévues par le droit en vigueur pour engager la responsabilité civile, dès lors qu'il repose sur l'existence d'une faute personnelle (la participation au groupement ou à l'attroupement après sommations) et d'un lien de causalité avec le dommage.

Le dispositif créé un nouveau cas légal de responsabilité solidaire des participants à ces attroupements ou groupements afin de faciliter l'indemnisation des dommages causés aux victimes.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises et leurs assureurs entreprises bénéficieront de ce nouveau régime en cas de dégradations commises sur un bâtiment leur appartenant.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La création de ce nouveau régime de responsabilité solidaire doit permettre une meilleure réparation des dommages causés, ce qui va affecter positivement le budget de l'Etat.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La création de ce nouveau régime de responsabilité solidaire doit permettre une meilleure réparation des dommages causés, ce qui va améliorer les recours des collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Un risque d'augmentation des contentieux civils peut être identifié.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'article 1^{er} rendra solidairement responsables au plan civil, dans la limite de 10 000 euros, les participants à une action collective ayant engendré des dommages. Aussi, une responsabilisation des participants est attendue et, de fait, une diminution des débordements.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal.

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative.

Ces dispositions sont également applicables, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative dans lesquelles la procédure civile relève de la compétence de l'Etat (dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises). A cet effet, le I de l'article 5 du présent projet de loi met à jour les compteurs figurant aux articles L. 287-1 et L. 288-1 du code de la sécurité intérieure.

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le régime de responsabilité extra contractuelle pour faute relève de la compétence de ces collectivités, en application, respectivement, des articles 13 et 14 (1°) de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et du 4° du III de l'article 21 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, effectivement concrétisé par la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial. Le présent article ne peut donc leur être étendu.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 2 – Renforcement des possibilités d’actions récursoires de l’Etat à l’égard de personnes ayant commis des dégâts et dommages dans le cadre d’un attroupement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure (CSI) dispose que « *L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens.*

L'Etat peut également exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable, dans les conditions prévues au chapitre Ier du sous-titre II du titre III du livre III du code civil.

Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée. »

Ce régime de responsabilité à raison des dommages résultant d’attroupements et rassemblements est un régime de responsabilité légale de plein droit, sans faute de l’État.

En effet, face aux risques sociaux que peuvent constituer les attroupements et rassemblements sur la voie publique, à l’occasion desquels des crimes et délits entraînant des dommages sont commis, le législateur a souhaité que ces risques, associés à l’expression de la liberté de manifestation, soient pris en charge par la collectivité à travers un régime de responsabilité de l’Etat *ad hoc*.

La mise en œuvre de ce régime spécial est subordonnée à la réunion de quatre conditions cumulatives :

- l’existence d’un attroupement ou d’un rassemblement ;
- la commission d’un crime ou d’un délit ;
- l’usage de la violence ou de la force ouverte ;
- un préjudice direct et certain.

Ce régime de responsabilité de l’Etat, intrinsèquement favorable aux victimes dès lors qu’il n’implique pas la démonstration d’une faute et permet d’obtenir la réparation intégrale des préjudices subis, a vu ses conditions de mise en œuvre s’assouplir ces

dernières années, notamment s'agissant des dégradations commises en marge de mouvements revendicatifs.

En effet, alors qu'initialement, la juridiction administrative excluait que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-10 du CSI à raison de dommages résultant d'actes délictueux commis de manière préméditée et concertée, le Conseil d'Etat a tempéré la portée de la notion de préméditation en jugeant, à partir de 2016, que, même organisées et préméditées, les violences n'excluent pas toujours *ipso facto* l'existence d'un attroupement au sens de l'article L. 211-10 du CSI.

La haute juridiction a ainsi jugé qu'un incendie provoqué par des personnes spontanément rassemblées pour manifester leur émotion après le décès de deux adolescents, alors même que les auteurs avaient utilisé des moyens de communication, des cocktails Molotov et des armes et avaient formé des groupes mobiles, devait, compte tenu de son lien déterminant avec la manifestation qui l'a précédé, être regardé comme étant le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement¹⁴.

Dans la continuité de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a également jugé que si les dégradations commises sur la voie publique à l'occasion de manifestations d'agriculteurs présentaient bien un caractère organisé et prémédité, la déduction à partir de cette seule circonstance que les dommages n'étaient pas le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement, au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du CSI, constituait une inexacte qualification des faits dès lors que ces dégradations, *« bien que préméditées, avaient été commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique, organisées à l'appel de plusieurs organisations syndicales pour protester contre les difficultés économiques du monde agricole et contre diverses mesures gouvernementales et auxquelles avaient participé plusieurs centaines d'agriculteurs, et non par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits »*¹⁵.

Dernièrement, s'agissant d'actions de blocage et de filtrage de la circulation menées par des *« gilets jaunes »*, la juridiction administrative a jugé que *« ces actions, qui avaient pour motif l'expression d'un mécontentement, n'avaient pas pour principal objet la réalisation des dommages causés à la société requérante et aux autres personnes affectées par ces blocages »*, de sorte qu'elles devaient être regardées comme

¹⁴ [CE, 30 décembre 2016, société Covea Risk, n° 386536.](#)

¹⁵ [CE, 3 octobre 2018, Commune de Saint-Lô, n° 416352.](#)

imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure¹⁶.

Face à la succession des mouvements de contestations s'accompagnant d'un nombre important de dégradations pour la réparation desquelles la responsabilité de l'Etat a été recherchée sur le fondement de l'article L. 211-10 du CSI, le législateur a, à l'occasion de l'adoption de la [loi du n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations](#), expressément prévu la faculté pour l'Etat de se retourner contre les auteurs des dommages, par le biais d'une action récursoire, dans les conditions prévues aux [articles 1240 et suivants du code civil](#), et ce dans le souci de responsabiliser les auteurs de dégradations matérielles.

Une action récursoire est une action permettant à celui qui a réparé, à l'amiable ou par condamnation, un dommage qu'il n'avait pas causé ou dont il n'était pas l'auteur exclusif, d'exercer ensuite un recours contre le véritable responsable afin d'obtenir remboursement des sommes versées.

Pour autant, et pour des raisons qui seront précisées infra, cette faculté n'a pas été utilisée par l'Etat, alors que les dépenses annuelles exposées à ce titre se sont élevées en moyenne à 4,1 millions d'euros sur la période 2021-2025¹⁷.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 211-10 du CSI n'a pas déjà été déclaré conforme à la Constitution mais il ne fait que transposer à l'Etat le principe inspiré de la subrogation dont bénéficient les assureurs qui peuvent, après avoir indemnisé les victimes, se retourner vers l'auteur du dommage.

Aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ».

Ainsi que l'a jugé à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel :

« Il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle » (Voir, notamment, la décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 ; également les décisions n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016 et n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023).

¹⁶ [CE, 28 février 2025, société Lib Industries, n° 473904](#).

¹⁷ 1,4 million € en 2021 ; 8,4 millions € en 2022 ; 2,5 millions € en 2023 ; 3,8 millions € en 2024 et 4,3 millions € en 2025.

En l'espèce, le régime de responsabilité institué par les dispositions précitées de l'article L. 211-10 du CSI met à la charge de l'Etat dès lors que les conditions qu'il prévoit sont satisfaites, une obligation de réparation des dommages causés par un attroupement ou un rassemblement, en l'absence de toute faute.

Ce faisant, l'existence d'une action récursoire vise à faire reporter la charge financière initialement supportée par l'Etat sur les auteurs de la faute par laquelle le dommage est arrivé.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Adoptée à la suite d'une succession de mouvements contestataires marqués par d'importants dégâts et dégradations commis par des « casseurs » de type « black block », la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations a, en son article 9, introduit un alinéa à l'article [L. 211-10 du code de la sécurité intérieure](#) consacrant la faculté pour l'Etat, dont la responsabilité serait engagée sur le fondement du même article, de se retourner contre les auteurs des dommages dans les conditions de droit commun prévues aux articles 1240 et suivants du code civil.

Il s'agissait de responsabiliser les auteurs des dommages au-delà de leur éventuelle responsabilité pénale.

Toutefois, il apparaît que cette possibilité n'a pas été actionnée l'Etat, en particulier par les préfetures, à l'occasion des contentieux indemnitaires fondés sur la responsabilité du fait des attroupements qui se sont succédés en lien avec les épisodes de violences commises, notamment, en marge de mouvements revendicatifs (exemple : Gilets jaunes).

Plusieurs explications peuvent être avancées.

Tout d'abord, les préfetures, qui assurent la défense contentieuse de l'Etat en première instance ainsi qu'en appel devant les juridictions administratives, ne disposent pas, dans la plupart des cas, d'éléments leur permettant d'identifier les auteurs des dégradations à la réparation desquelles elles sont condamnées par la juridiction administrative au titre de la responsabilité du fait des attroupements et rassemblements.

A titre d'illustration, l'annexe 4 de la [circulaire du 12 avril 2019](#), qui présentait l'article 9 de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre lors des manifestations préconisait de mettre en place un suivi des condamnations pénales destiné à faciliter l'exercice ultérieur de l'action récursoire.

Toutefois, la mise en œuvre d'un suivi des condamnations pénales s'est avérée délicate, voire impossible à mettre œuvre, dès lors que l'Etat, qui n'est pas partie à l'instance pénale, laquelle oppose, d'une part, le ministère public (Procureur de la République, avocat général) représentant la société et, d'autre part, le prévenu ou l'accusé, n'a connaissance des condamnations pénales prononcées que dans de très rares hypothèses, alors qu'au demeurant il ne dispose, en principe, d'aucune qualité pour se constituer partie civile.

En tout état de cause, un suivi axé sur les seules condamnations pénales n'aurait pas été suffisant, alors que les poursuites engagées contre les auteurs de dégradations n'aboutissent pas toujours à une condamnation, laquelle n'est juridiquement pas nécessaire pour permettre l'exercice par l'Etat de l'action récursoire, pourvu que les faits soient avérés.

Par ailleurs, au contraire de ce que prévoient les articles 11-2 et 11-2-1 du code de procédure pénale, qui autorisent dans certaines circonstances les parquets à informer l'autorité administrative de décisions prises à l'encontre de ses agents, aucun texte ne prévoit une telle possibilité s'agissant des poursuites engagées à l'égard des auteurs de dégradations commises lors d'un attroupement ou d'un rassemblement et lorsque l'Etat a connaissance de l'existence de telles poursuites, la communication d'éléments de la procédure pénale reste subordonnée à l'accord du procureur de la République dans les conditions prévues à l'article R. 170 du même code.

Ensuite, dans les hypothèses plutôt peu fréquentes où les préfetures ont en leur possession des éléments d'information sur les auteurs des dégradations pour lesquelles la responsabilité de l'Etat est recherchée, notamment lorsque l'instruction du contentieux porté devant la juridiction administrative révèle l'existence de poursuites pénales diligentées contre leurs auteurs, les éléments recueillis ne permettent pas toujours d'établir de manière suffisante le lien entre les dégradations et un ou plusieurs individus, ce d'autant plus que celles-ci sont la plupart du temps commises collectivement dans des circonstances souvent confuses.

Ainsi, le champ d'application actuel de l'action récursoire apparaît, en l'état, trop limité.

D'une part, sa mise en œuvre demeure circonscrite à l'hypothèse dans laquelle la responsabilité de l'Etat est engagée sur le fondement de la responsabilité sans faute institué par l'article L. 211-10 du CSI¹⁸.

Or, la condamnation de l'Etat à la réparation des dommages causés dans le cadre d'un attroupement ou d'un rassemblement peut intervenir sur un autre fondement de responsabilité, notamment sur le terrain de la faute ou de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

D'autre part, l'action récursoire n'est possible qu'à l'égard des personnes auxquelles il est possible, sur la base d'éléments qu'il appartient à l'administration d'apporter, d'imputer la commission de telle ou telle dégradation.

Or, les dommages commis lors d'un attroupement ou d'un rassemblement le sont dans un cadre d'un mouvement collectif et dans des circonstances incertaines, ce qui complique la tâche de l'autorité administrative consistant à établir l'imputation d'un dommage à un ou plusieurs individus, alors que les informations dont dispose l'administration sont souvent parcellaires.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 2 du projet de loi se situe dans le sillage de la loi précitée du 10 novembre 2019 dont l'objectif était de responsabiliser les auteurs de dégradations en prévoyant explicitement la faculté pour l'Etat d'exercer d'une action récursoire à l'encontre de ceux-ci.

Le présent article entend faciliter la mise en œuvre de cette action récursoire :

- en étendant son champ d'application aux personnes solidairement responsables des dommages en application du nouvel article L. 211-9-1, indépendamment de l'identification de l'auteur matériel du fait dommageable ;
- en prévoyant une obligation d'information des poursuites engagées à l'encontre de toute personne à raison des crimes et délits commis à l'occasion d'un attroupement ou d'un rassemblement, afin que l'Etat soit en mesure

¹⁸ Il est question de 269 dossiers en 2021 (254 transactions amiables et 15 condamnations) ; 299 dossiers en 2022 (275 transactions amiables et 24 condamnations) ; 206 dossiers en 2023 (49 transactions amiables et 157 condamnations) ; 306 dossiers en 2024 (62 transactions amiables et 244 condamnations) et 87 dossiers en 2025 (32 transactions amiables et 55 condamnations).

d'exercer cette action ;

- en ouvrant la possibilité de transiger avec le débiteur de l'indemnité pour convertir tout ou partie de sa dette en obligations restauratives d'intérêt général.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Si l'option retenue initialement consistait à maintenir le champ de l'action récursoire prévue par l'article L. 211-10 du CSI dans ses limites actuelles, c'est-à-dire dans la seule hypothèse dans laquelle l'Etat a vu sa responsabilité engagée sur le fondement du premier alinéa de cet article, la réflexion a conduit à élargir son champ d'application aux autres hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur un autre fondement, qu'il s'agisse d'une carence fautive dans l'encadrement d'un rassemblement de personnes ou sans faute, sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Ce choix conduit à rendre possible une action récursoire dans un contexte de violences urbaines qui, par leur caractère prémédité et en l'absence de lien avec une manifestation revendicative, échapperaient au champ de l'alinéa premier de l'article L. 211-10 du CSI, mais n'en auraient pas moins donné lieu à une condamnation indemnitaire de l'Etat sur l'un des fondements susmentionnés.

Par ailleurs, s'agissant des modalités d'information de l'Etat pour qu'il puisse exercer son action récursoire, une première option envisagée consistait à prévoir que les juridictions judiciaires, statuant sur les intérêts civils dans la continuité d'une condamnation pénale prononcée dans un contexte d'attroupement, étaient tenues de mettre en cause systématiquement l'Etat, par l'intermédiaire de l'agent judiciaire de l'Etat (AJE), afin qu'il puisse faire valoir une éventuelle créance née dans l'intervalle d'une condamnation prononcée, en particulier, au titre du premier alinéa de l'article L. 211-10 CSI.

Cette option a toutefois été écartée en raison de deux inconvénients :

- d'une part, en obligeant l'AJE à se constituer de façon systématique dans ce type de procédure, sans vérification préalable de l'existence d'une créance à faire valoir, elle risquait de conduire à une déperdition d'énergie et de moyens (frais d'avocat, frais irrépétibles) pour l'AJE ;
- d'autre part, en limitant la mise en cause de l'Etat à l'hypothèse d'une condamnation pénale, elle excluait du champ de l'information les cas dans lesquels une personne est poursuivie, mais non condamnée, alors même que,

dans certaines hypothèses, les faits permettraient, même en l'absence de condamnation pénale, d'exercer l'action récursoire.

C'est la raison pour laquelle le choix a été fait d'une information portant sur les poursuites engagées à l'encontre des personnes concernées.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article entend tout d'abord étendre le champ de l'action récursoire à l'ensemble des auteurs d'un fait dommageable, y compris les personnes rendues solidairement responsables des dommages du fait de leur participation soit à un attroupement malgré les sommations, soit à un groupement formé en vue de commettre des infractions, tels qu'ils sont définis par le code pénal par l'effet des dispositions du nouvel article L. 211-9-1 du CSI.

En lien avec l'article 1^{er} du projet de loi, qui institue une responsabilité civile solidaire des participants à un tel attroupement ou à un tel groupement, l'article 2 énonce que l'action récursoire pourra être actionnée non seulement à l'égard des auteurs des dommages mais également à l'encontre de ceux ayant sciemment participé à un groupement à l'origine d'actes de violence ou ayant volontairement persisté à participer à un attroupement après les sommations prévues à l'article L. 211-9 du CSI.

Cette modification, qui étend le champ des personnes concernées par l'action récursoire, doit en faciliter l'exercice dès lors qu'il sera désormais possible pour l'Etat de mettre les sommes au paiement desquelles il se sera acquitté en réparation des dommages causés dans le cadre d'un attroupement à la charge de personnes, sans pour autant qu'il soit nécessaire d'établir, pour chacune des dégradations, l'imputabilité de celles-ci à un tel ou tel individu, la participation à l'attroupement ou au groupement dans les conditions prévues à l'article 1^{er} du projet de loi étant suffisante.

En outre, l'action récursoire est rendue possible, non seulement lorsque l'Etat a été condamné à réparer les dommages causés par un attroupement sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 211-10 du CSI, mais encore sur d'autres fondements, à savoir la faute ou la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Cette action récursoire ne peut s'exercer que dans la limite du quantum de 10 000 euros prévu par l'article premier.

Le présent article vise ensuite à pallier l'absence d'information dont dispose l'administration quant aux poursuites diligentées à l'encontre de toute personne à raison d'un crime ou délit commis à l'occasion d'un attroupement ou rassemblement, qui constitue actuellement le principal frein à l'exercice de l'action récursoire.

Enfin, le présent article vise également à lever une autre difficulté résidant dans l'éventuelle insolvabilité des personnes impliquées dans la commission des dommages.

D'abord, l'Etat peut recouvrer sa créance, dans la limite précitée de 10 000 euros, sur le débiteur de son choix parmi l'ensemble des auteurs du fait dommageable, y compris ceux rendus solidairement responsables des dommages du fait de leur participation soit à un attroupement malgré les sommations, soit à un groupement formé en vue de commettre des infractions, tels qu'ils sont définis par le code pénal par l'effet des dispositions du nouvel article L. 211-9-1 du CSI.

Ensuite, l'article 2 prévoit la faculté pour l'Etat de transiger avec ses débiteurs afin de mettre à la charge de ces derniers des obligations restauratives d'intérêt général (travail non rémunéré réalisé au profit d'une association ou d'une collectivité publique), qui viendront en déduction de tout ou partie de la créance détenue par l'Etat à leur égard.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

Il étend le champ de l'action récursoire aux nouveaux cas de responsabilité solidaire des participants à des attroupements ou groupements prévus à l'article 1^{er} du projet de loi, dans le même temps qu'il vise à faciliter l'exercice de cette action, qui n'a pas été actionnée, en prévoyant une obligation d'information incombant à l'autorité judiciaire quant aux poursuites engagées à l'encontre des personnes à raison d'un crime ou d'un délit commis dans le cadre d'un attroupement ou d'un rassemblement.

L'article L. 211-10 du CSI ainsi modifié doit permettre de faire reporter la charge de l'indemnisation de dommages résultant d'un rassemblement ou d'un attroupement sur ceux par la faute desquels le dommage s'est produit, en conformité avec l'article 4 de la DDHC.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'extension et le renforcement de l'action récursoire prévus à l'article L. 211-10 du CSI devraient permettre à terme de récupérer une partie des sommes au versement desquelles l'Etat a été condamné par la juridiction administrative dans des proportions qui sont toutefois difficilement quantifiables.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article conduira à la mise en place d'un suivi et d'un traitement des informations transmises par l'autorité judiciaire sur les poursuites engagées à l'encontre des personnes ayant commis un délit ou un crime à l'occasion d'un attroupement ou d'un rassemblement, induisant une charge de travail supplémentaire pour les préfetures.

Il en va de même quant à la mise en œuvre de l'action récursoire qui aura sans doute pour effet d'augmenter la charge de travail des agents des préfetures dans des proportions qui sont difficiles à apprécier à ce stade car elles dépendent à la fois de la survenance de troubles à l'ordre public susceptibles de conduire à l'engagement de

la responsabilité de l'Etat sur les fondements précités et de la manière dont les services déconcentrés de l'Etat s'approprieront le dispositif renouvelé.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les mineurs dont la responsabilité civile pourra être engagée sur le fondement des articles 1240 et suivants du code civil ainsi que sur celui du nouvel article L. 211-9-1 du CSI, pourront être concernés par l'exercice de l'action récursoire.

Afin de recouvrer sa créance, l'Etat pourra, avec l'accord des titulaires de l'autorité parentale, transiger avec ceux-ci afin qu'ils soient tenus à des obligations restauratives d'intérêt général, qui viendront en déduction de tout ou partie de sa créance.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Toute personne participant à un attroupement violent ou à un groupement au sens de l'article 222-14-12 du code pénal dans le cadre duquel des dégradations sont commises pourra être tenue de réparer les dommages causés à hauteur de 10 000 euros.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologique.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité, de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal.

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative.

Ces dispositions sont également applicables, par mention expresse d'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie). A cet effet, le I de l'article 5 du présent projet de loi met à jour les compteurs prévus aux articles L. 285-1 et L. 286-1 du code de la sécurité intérieure.

Par contre, ces dispositions ne seront pas applicables dans les îles Wallis et Futuna ni dans les Terres australes et antarctiques françaises, les dispositions modifiées par le présent article n'y ayant pas été étendues.

5.2.3. Textes d'application

Le dernier alinéa de l'article 2 du présent projet de loi prévoit l'édiction d'un décret en Conseil d'Etat portant sur les modalités selon lesquelles l'Etat peut transiger avec ses débiteurs et, notamment, sur la possibilité de mettre à la charge de ces derniers des obligations restauratives d'intérêt général.

TITRE II – FACILITER LES CONSTITUTIONS DE PARTIE CIVILE

Article 3 – Constitution de partie civile d’une victime non avisée de la date de l’audience

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Une personne qui s’estime victime d’une infraction doit se constituer partie civile si elle souhaite obtenir la réparation des dommages qu’elle a subi devant le juge pénal. A défaut, elle devra intenter une action distincte devant la juridiction civile.

L’Etat, comme toute personne morale de droit public n’échappe pas à cette règle : Il doit également se constituer partie civile devant les juridictions pénales pour obtenir la réparation des dommages qu’il a subis.

Cette possibilité pour l’Etat de se constituer partie civile est expressément reconnue par la jurisprudence sur le fondement des articles [2](#) et [3](#) du code de procédure pénale (CPP) qui ouvrent l’action civile à « tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage, matériel ou moral, découlant des faits objets de la poursuite, sans en exclure les personnes morales de droit public » ([Cass. crim., 7 avril 1999, n° 98-80.067](#)).

Ainsi, l’État peut se constituer partie civile par voie d’action ou par voie d’intervention, dès lors qu’il est victime directe d’une infraction¹⁹. La jurisprudence n’exclut pas que l’Etat puisse être considéré comme une victime par ricochet.

Pour prétendre à une indemnisation et être recevable en tant que partie civile, l’Etat doit satisfaire aux conditions des articles [2](#) et [3](#) du CPP et doit donc démontrer l’existence :

- d’un préjudice direct : le préjudice doit découler directement de l’infraction ;
- d’un préjudice personnel : le préjudice doit être distinct du trouble causé à

¹⁹ Ces situations ne doivent pas être confondues avec le cas où l’Etat est subrogé dans les droits de son agent victime d’une infraction. La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a introduit un principe de subrogation de l’Etat, et plus généralement des collectivités publiques, dans les droits de ses agents dès lors que ces derniers ont été indemnisés par la collectivité lorsqu’ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, outrages, injures ou diffamation dans l’exercice de leurs fonctions. Désormais codifié à l’article [L. 134-8 du code général de la fonction publique](#) (CGFP), ce mécanisme de subrogation repose sur l’obligation faite à l’Etat d’assurer la protection de ses agents (elle-même prévue par l’article [L. 134-4](#) du CGFP).

l'ordre public.

L'Etat peut obtenir réparation de son préjudice matériel, c'est-à-dire des pertes économiques²⁰ ou des détournements de fonds publics qui lui sont directement préjudiciables, ou encore de la dégradation de biens lui appartenant (véhicules ou équipements de la Police nationale ou de la Gendarmerie nationale ou de toute autre administration...).

L'Etat peut également obtenir réparation d'un préjudice moral causé par une infraction.

La jurisprudence admet qu'une infraction puisse porter atteinte à l'autorité, au crédit ou à la considération de l'État dans l'opinion publique, constituant ainsi un préjudice moral personnel et direct. Cela est notamment le cas lorsque des agents publics commettent des infractions de probité (corruption, trafic d'influence, favoritisme, etc.), dès lors que de tels agissements « jettent le discrédit sur l'ensemble de la fonction publique » et « affaiblissent l'autorité de l'État » ([Cass. crim., 10 mars 2004, n° 02-85.285](#)).

L'action civile de l'État est exercée, sauf exception légale, **par l'agent judiciaire de l'État (AJE)** dans le cadre d'un monopole exclusif de représentation de l'Etat devant les juridictions judiciaires. [L'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955](#) dispose en effet que « Toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire de l'Etat ».

L'agent judiciaire de l'État représente l'ensemble des structures de l'État dépourvues de personnalité morale et son mandat porte sur les actions tendant à obtenir des condamnations pécuniaires à titre principal à l'encontre ou au bénéfice de l'État.

Acteur clé de la défense juridique de l'État, l'agent judiciaire de l'Etat a vocation à :

- Unifier la représentation de l'État devant les juridictions judiciaires ;
- Préserver les deniers publics et optimiser les coûts via des transactions et une gestion rigoureuse des recours ;
- Protéger les intérêts publics dans le respect des droits des justiciables.

²⁰ A titre d'exemple, la Cour de cassation admet que le délit d'escroquerie à la TVA (article [313-1](#) du code pénal) ouvre la possibilité à l'Etat de se constituer partie civile en vue de la réparation de son préjudice, qui se distingue du trouble causé à l'ordre public et ne peut donc être réparé par le seul exercice de l'action publique, et ce alors même que l'Etat bénéficie par ailleurs de la possibilité d'agir en recouvrement de la taxe fraudée dans le cadre d'une procédure fiscale ou qu'il peut procéder à des rectifications fiscales sur les exercices ultérieures ([Cass. crim 23 février 2011, n° 10-81.431](#)).

La constitution de partie civile devant la juridiction pénale peut intervenir tant qu'un jugement n'a pas été rendu. Ainsi elle peut intervenir :

- Au moment du dépôt de plainte ;
- Au cours de l'enquête ;
- Lors de la citation directe ;
- Lors du dépôt de plainte avec constitution de partie civile ;
- Après du juge d'instruction au cours de la phase d'instruction ;
- A l'audience pénale.

Toutefois, en principe, en application des [articles L. 512-1 du code de la justice pénale des mineurs \(CJPM\)](#) et [421 du CPP](#), il n'est plus possible de se constituer partie civile après les réquisitions du ministère public.

L'article 391 du CPP prévoit une exception lorsque « l'avis d'audience a été adressé à la victime mais qu'il n'est pas établi qu'il a été reçu par celle-ci » en offrant alors la faculté au tribunal de renvoyer le jugement de l'affaire sur l'action civile à une audience ultérieure dont est avisée la victime.

Dans sa rédaction actuelle, cette exception permet paradoxalement de pallier les situations dans lesquelles l'urgence n'a pas permis de s'assurer que l'avis qui a été adressé à la victime l'a effectivement atteinte mais pas les situations dans lesquelles la juridiction n'a pas été en mesure d'aviser du tout la victime, en particulier l'AJE²¹.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il n'existe pas de disposition ou de jurisprudence constitutionnelle consacrant un droit à la constitution de partie civile devant le juge pénal.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre l'égalité de droit qui exige que toutes les personnes placées dans des situations identiques soient soumises au même régime juridique, soient traitées de la même façon, sans privilège et sans discrimination.

Ainsi, selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». S'il est

²¹ Exemples de décisions déclarant la constitution de partie civile de l'AJE irrecevable : TJ Val de Briey 15 mai 2023 ; TC de Nantes 3 juillet 2026.

loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales ([Décision n° 2019-804 QPC du 27 septembre 2019](#)).

La bonne administration de la justice constitue quant à elle un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 ([Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aux termes de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Cet article est applicable à la constitution de partie civile²².

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Actuellement, certaines victimes ne peuvent se constituer partie civile lors de la procédure diligentée devant le juge pénal.

En effet, le dispositif exposé *supra* empêche les victimes d'infractions n'ayant pas été informées de la date de l'audience correctionnelle – soit parce qu'elles n'étaient pas identifiées dans la procédure et n'ont donc pas été destinataires d'un avis, soit parce que le délai rapproché de jugement a empêché la délivrance de l'avis, notamment en

²² [CEDH, 12 février 2004, Perez c. France n°47287/99](#).

cas de comparution immédiate – de se constituer partie civile non seulement lors de ladite audience, mais aussi lors de l'éventuelle audience de renvoi sur intérêts civils.

Le dispositif permettant de ne se constituer qu'à l'audience de renvoi sur intérêts civils n'est applicable que lorsque l'avis a bien été adressé, mais qu'il existe un doute sur sa réception par la victime.

Si ces dispositions n'empêchent pas ces victimes de saisir le juge civil en réparation de leur dommage dans le cadre d'une procédure civile distincte, il est apparu nécessaire, afin de leur permettre de bénéficier de la célérité de l'action publique, qui les dispense en outre de certaines formalités dédiées, de modifier le code de procédure pénale afin de leur permettre de se constituer lors d'une audience correctionnelle de renvoi sur intérêts civils, soit parce qu'aucun avis ne leur a été adressé, soit parce qu'elles ne l'ont pas reçu.

Il en va en particulier ainsi de l'AJE qui doit pouvoir se constituer partie civile pour obtenir du juge pénal la réparation des dommages causés aux biens de l'Etat ou aux agents publics qu'il emploie résultant notamment de crimes ou délits commis dans le cadre d'un groupement sur la voie publique visés à l'article 1^{er} du projet de loi, ou être en capacité d'exercer une action récursoire, visée à l'article 2 du projet de loi, contre les auteurs des dommages lorsque l'Etat détient à leur encontre une créance résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat au titre des dégâts et dommages résultant de leurs crimes et délits.

L'AJE étant entièrement soumis au droit commun de la procédure pénale, les articles 391, 421 du CPP et l'article L. 512-1 du (CJPM) font obstacle à ce qu'il se constitue partie civile après les réquisitions du ministère public. Or, les prévenus sont fréquemment déférés devant le juge pénal, notamment dans le cadre de comparutions immédiates, avant que les victimes, en particulier l'AJE, en aient été avisés. L'AJE ne peut, dans un tel cas, faire valoir devant le juge pénal la créance de l'Etat à l'encontre du prévenu ou faire réserver ses droits.

Enfin, la procédure pénale étant du domaine de la loi, la modification de l'article 391 du code de procédure pénale doit faire l'objet d'une intervention législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article a pour objectif de permettre aux victimes d'infractions, notamment à l'agent judiciaire de l'Etat, de se constituer partie civile y compris au stade de l'audience sur intérêts civils pour demander réparation des préjudices causés, notamment lors de violences et dégradations commises dans l'espace public.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Au regard de l'objet du présent projet de loi, il a été envisagé de limiter la possibilité de se constituer partie civile à l'audience sur intérêts civils au bénéfice du seul agent judiciaire de l'Etat.

Il a toutefois été considéré qu'une telle limitation se heurterait au principe constitutionnel d'égalité, certains préjudices de parties civiles de droit commun pouvant être supérieurs à celui de l'AJE dans un même dossier, notamment les préjudices corporels, la différence de situation ne justifiant donc pas ici la différence de traitement au regard de l'objet de la loi.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article permettra à toute personne, dont l'AJE, de se constituer partie civile directement à l'audience sur intérêts civils, dans le cas où l'existence de l'audience initiale sur l'action publique n'a pas été portée à sa connaissance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article 391 du code de procédure pénale. Il s'insère parfaitement dans le cadre constitutionnel précité en ce qu'il respecte les principes de bonne administration de la justice et d'égalité devant la loi de victimes placées dans la même situation.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article respecte la convention européenne des droits de l'homme en ce que les garanties du procès équitable déjà en vigueur pour les parties civiles sont maintenues, qu'il s'agisse d'une action civile devant le juge pénal ou non.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La réforme envisagée n'induit aucun coût budgétaire pour l'État. Elle tend au contraire à un meilleur recouvrement des créances de l'Etat. La mesure devrait se traduire par un accroissement, non chiffrable à ce stade, du montant recouvré en justice par l'AJE. Elle permettra également une diminution des frais d'avocat engagés en première instance et en appel pour contester l'irrecevabilité de la constitution de partie civile de l'agent judiciaire de l'Etat ainsi qu'une diminution de la mobilisation des juridictions par la réduction du contentieux de la contestation de ces interventions.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'impact sur les services de l'AJE paraît marginal dans la mesure où l'AJE est déjà saisi de ces dossiers dans lesquels il est actuellement déclaré irrecevable.

Cette nouvelle disposition n'emporterait pas de conséquence majeure sur l'organisation des juridictions. Elle conduirait simplement à la présence d'une partie civile supplémentaire dans l'affaire concernée.

Concernant les gestes métier du greffe, ils seraient les mêmes que pour n'importe quelle victime souhaitant se constituer partie civile.

Par ailleurs, la mesure est circonscrite aux renvois sur intérêts civils, représentant 2,9% des décisions pénales en 2025.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette mesure est favorable aux victimes concernées qui, auront jusqu'à l'audience sur intérêts civils pour se constituer partie civile.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été réalisée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

S'agissant de dispositions de procédure, elles seront immédiatement applicables aux litiges en cours, selon les modalités prévues par l'article 112-2 du code pénal.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal.

Ces dispositions seront applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative.

Elles seront également applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, collectivités régies par le principe de spécialité législative, par mention expresse d'application. Le II de l'article 5 prévoit en ce sens l'actualisation du compteur figurant à l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

TITRE III – SAISIE DES PRESTATIONS DE SOLIDARITE POUR LE RECOUVREMENT DES DOMMAGES ET INTERETS

Article 4 – Saisie sur les allocations familiales ou les aides personnelles au logement pour le paiement des dommages et intérêts résultant des dommages causés aux personnes ou aux biens à l'occasion de violences urbaines

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Concernant les allocations familiales :

Les prestations familiales recouvrent un ensemble de prestations dont les allocations familiales. Les conditions d'ouverture de droit diffèrent selon les prestations. Les allocations familiales sont versées aux personnes ayant au moins deux enfants de moins de 20 ans à charge en hexagone et au moins un enfant à charge dans les départements et région d'outre-mer. Le montant des allocations familiales est modulé selon les ressources du foyer, le nombre d'enfants à charge et leur âge. Elles sont versées à 5,059 millions de familles (2021), pour une dépense de 13 Md€ (2022)²³.

Par nature, les prestations familiales – qui intègrent les allocations familiales - sont incessibles et insaisissables ([L. 553-4 du code de la sécurité sociale](#)) car elles sont servies pour compenser le coût de l'enfant et permettent à ce titre de répondre à l'obligation d'aliment.

Outre la possibilité logique de recouvrer sur les prestations familiales les prestations indument versées, il existe deux exceptions à ce principe en lien avec la nature des prestations familiales visant la saisie pour des dettes en rapport avec l'entretien de l'enfant :

- Pour le paiement des dettes alimentaires, l'exécution de la contribution aux charges du mariage et liées à l'entretien des enfants ou le recouvrement des créances liées à l'entretien des enfants certaines prestations sont saisissables : l'allocation de base et la prestation partagée d'éducation de l'enfant, **les allocations familiales**, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial ;
- Pour le paiement des frais entraînés notamment par les soins, l'hébergement,

²³ [Dossier statistique des prestations familiales, édition 2023](#).

l'éducation ou la formation de l'enfant, sont saisissables : l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé est saisissable.

Les montants pouvant être saisis mensuellement sur ces prestations sont encadrés par un barème révisé annuellement.

Concernant les aides personnelles au logement (APL) :

Les APL sont des allocations financées par l'État versées aux ménages à revenus modestes qui visent à réduire la charge financière du logement (loyer, redevance ou mensualité de prêt). Elles constituent l'un des piliers de la politique française en faveur du logement, bénéficient à environ 5,7 millions de ménages, et figurent parmi les aides les plus redistributives de l'État.

Il existe deux grands types d'aides personnelles au logement :

- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- l'allocation de logement (AL) qui se subdivise elle-même en une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS).

L'APL s'applique, quels que soient les caractéristiques familiales ou l'âge des occupants.

L'ALF est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants, personnes âgées) et qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL.

L'ALS est attribuée aux ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF.

Ces aides sont attribuées sous condition de ressources et calculées en fonction de barèmes. Par barème, il faut entendre la formule de calcul, les valeurs numériques et l'ensemble des dispositions et modalités de calcul ayant un impact sur le montant de l'aide, notamment les modalités de prise en compte des ressources.

Les APL sont versées mensuellement par les caisses d'allocations familiales (Caf, pour le régime général) et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA, pour le régime agricole). Leur montant total représente 16,8 Md€ par an.

En 2025, le montant moyen d'aide en locatif ordinaire (c'est-à-dire hors logements-foyers) était de :

- 232€ en APL ;
- 222€ en ALS ;
- 343€ en ALF.

Par principe, les APL sont actuellement insaisissables sauf dans trois situations prévues par [l'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation \(CCH\)](#) :

- Au profit de l'organisme payeur, pour le recouvrement des prestations indûment versées ;
- Au profit de l'établissement habilité ou du bailleur, en cas de versement de l'aide en tiers payant ;
- Pour le recouvrement des créances dues au titre de l'entretien d'enfants et des créances alimentaires.

Concernant les saisies administratives à tiers détenteur aujourd'hui réalisées par les caisses d'allocations familiales (CAF) :

La saisie administrative à tiers détenteur est une procédure permettant à l'administration, en cas d'impayés (impôts, frais de cantine, etc...) à son égard, de s'adresser à un tiers, le plus souvent la banque, afin de se faire payer. Selon la nature des sommes dont la personne dispose (salaire, allocations...), celles-ci peuvent ou non être utilisées pour rembourser cet impayé.

En 2025, les CAF ont reçu environ 1 million de saisie administrative à tiers détenteur (SATD), représentant un montant de 405 M€²⁴ :

- 67% des saisies étaient irrecevables (non-respect du cadre légal, personnes non connues de la caisse ou non allocataires) ;
- 33% des saisies ont été acceptées, représentant 91,6 M€, avec un taux de recouvrement de 54% l'année de réception de la saisie.

Ci-dessous, le détail des données SATD, incluant les allocations familiales et les APL et leur évolution sur 3 ans :

Volumétrie SATD – 2023 / 2025

Année de réception de la SATD	Rejetée		Acceptée		
	Nb SATD	Montant SATD	Nb SATD	Montant SATD	Montant recouvré au 03/01/2026
2023	443 992	208 443 148	228 617	74 760 135	49 455 311
2024	580 332	252 803 512	286 313	85 887 087	57 573 274
2025	676 221	313 434 227	337 245	91 618 870	50 203 316

²⁴ Source : CNAF, 2026.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel déduit de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer » ([décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999](#)). Il juge qu'il résulte de son article 16 le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles ([décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015](#)).

Les prestations familiales et les aides personnelles au logement participent à la mise en œuvre des exigences résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux termes desquels : « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle [...] », toute personne se trouvant dans l'incapacité de travailler ayant « le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Il appartient au législateur de mettre en œuvre ces exigences constitutionnelles et de déterminer les modalités selon lesquelles elles sont assurées²⁵. À ce titre, le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour définir les conditions d'attribution, de versement et de protection des prestations sociales, dès lors qu'il opère une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles.

Les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité des prestations familiales et des aides personnelles au logement, prévus respectivement aux articles L. 553-4 du code de la sécurité sociale et L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation, constituent des garanties légales destinées à assurer l'affectation de ces prestations à leur finalité sociale. Ces principes ne présentent toutefois pas un caractère absolu, le législateur ayant déjà prévu plusieurs exceptions, notamment en matière de recouvrement des indus et des créances alimentaires.

Par ailleurs, une voie d'exécution forcée telle que la saisie des prestations sociales est susceptible de porter atteinte au droit de propriété (article 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789). Toutefois, cette atteinte est possible dès lors qu'elle demeure strictement encadrée (exception ciblée, décision de justice définitive, etc.).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

²⁵ [Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.](#)

La Cour européenne des droits de l'homme juge que le droit à l'exécution des décisions de justice est une composante du droit à un tribunal impartial, garanti par le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ([arrêt du 19 mars 1997, Hornsby c/ Grèce, n° 18357/91, par. 40](#)), ce droit impliquant l'exécution complète de la décision de justice ([arrêt du 31 mars 2005, Matheus c/ France, n° 62740/00, par. 58](#)).

L'article 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales garantit le droit au respect des biens. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, les prestations sociales peuvent, lorsqu'elles sont prévues par le droit interne, relever de la notion de « biens » au sens de ces stipulations. Toutefois, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que les États réglementent l'usage des biens afin de poursuivre un objectif d'intérêt général (alinéa 2 de l'article 1^{er} susmentionné), sous réserve de ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection des droits des personnes concernées.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En l'état du droit, les prestations familiales et les aides personnelles au logement bénéficient d'un régime de protection particulier reposant sur les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité, consacrés respectivement par les articles L. 553-4 du code de la sécurité sociale et L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation. Ce régime vise à garantir que ces prestations, qui ont pour finalité d'assurer les conditions matérielles d'existence des ménages et de contribuer à l'entretien des enfants ou au paiement des dépenses de logement, demeurent affectées à cet objet.

Le législateur a toutefois admis que ce principe ne revêtait pas un caractère absolu. Les textes précités prévoient déjà plusieurs exceptions limitativement énumérées, notamment pour le recouvrement des prestations indûment versées, des créances alimentaires ou des créances dues au titre de l'entretien des enfants. Ces exceptions traduisent la possibilité de concilier la protection des bénéficiaires de prestations sociales avec d'autres exigences d'intérêt général présentant une importance particulière.

Or, les règles actuellement en vigueur ne permettent pas d'assurer un recouvrement effectif des dommages et intérêts lorsque leur responsabilité extracontractuelle est engagée. Dans certaines situations, les personnes coupables de violences urbaines disposent de ressources saisissables limitées, voire inexistantes, alors même qu'elles perçoivent des prestations familiales ou des aides personnelles au logement. Cette situation est susceptible de compromettre durablement l'exécution des décisions de justice civiles définitives et, par conséquent, l'indemnisation effective des victimes. Cela porte également atteinte à l'objectif de responsabilisation financière des auteurs de dommages résultant de violences collectives, en limitant les conséquences attachées aux condamnations prononcées à leur encontre.

Les évolutions recherchées ne peuvent être obtenues par des mesures non normatives. Ni des actions d'information ou de sensibilisation, ni un renforcement des moyens de recouvrement mis à la disposition des créanciers ne permettraient de surmonter l'obstacle juridique constitué par le principe d'insaisissabilité de ces prestations. De même, des dispositifs conventionnels ou reposant sur le consentement des débiteurs ne seraient pas de nature à garantir l'exécution effective des décisions de justice dans les situations où les personnes condamnées refusent spontanément de s'acquitter des sommes dues.

L'effectivité de la réparation civile ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun suivi statistique consolidé : les statistiques du ministère de la Justice enregistrent les décisions rendues, non leur exécution. Cette absence de mesure peut s'expliquer par le fait que la décision de justice est implicitement présumée exécutée dès lors qu'elle est rendue.

Les données statistiques disponibles relatives aux contentieux soumis au juge de l'exécution tendent à montrer des difficultés dans l'exécution des décisions de justice civiles. Sur les cinq dernières années, le volume de ce contentieux demeure stable. Il représente près de 36 000 affaires nouvelles en 2025²⁶. Ce chiffre ne représente qu'une petite part des dossiers dans lesquels le débiteur ne payant pas spontanément, le créancier est contraint de solliciter l'intervention d'un commissaire de justice ; le volume des dossiers qui se heurtent à des difficultés d'exécution est donc important.

Le taux de récupération auprès des auteurs condamnés est en outre structurellement faible. La créance indemnitaire des victimes se heurte à une insolvabilité, réelle ou organisée, que les voies d'exécution de droit commun ne permettent pas de surmonter. Par ailleurs, en fonction de la composition des ressources du foyer, la possibilité de récupération des créances peut être plus difficile du fait notamment de l'insaisissabilité de certaines prestations comme les allocations familiales ou les aides

²⁶ Source : ministère de la Justice, SG, SSER, exploitation statistique du Répertoire général civil.

au logement. Il en résulte une certaine distorsion entre créanciers d'une même décision de justice selon la composition des ressources de leur débiteur.

Seule une intervention du législateur est susceptible de modifier le champ des exceptions au principe d'insaisissabilité fixé par les articles L. 553-4 du code de la sécurité sociale et L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation. La création d'une nouvelle exception, strictement circonscrite au recouvrement des dommages et intérêts résultant d'une condamnation définitive fondée sur la responsabilité extracontractuelle, permet de concilier la protection attachée aux prestations sociales avec l'objectif d'assurer la responsabilisation des auteurs de dommages.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise en premier lieu à renforcer l'effectivité des décisions de justice en facilitant le recouvrement des dommages et intérêts dus aux victimes à la suite d'une condamnation définitive fondée sur la responsabilité extracontractuelle.

En second lieu, elle permet d'assurer une meilleure conciliation entre la protection sociale des bénéficiaires et les exigences de réparation des dommages causés aux victimes.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de renforcer la capacité du Trésor Public à recouvrer les condamnations pécuniaires plutôt que de créer une nouvelle voie de recouvrement. Il aurait pu être envisagé de limiter la saisie pour les condamnations définitives sur le seul fondement du nouvel article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure, pour la seule responsabilité civile solidaire en cas de participation à un groupement ou à un attroupement dans le cadre de violences urbaines, mais cela aurait porté atteinte au principe d'égalité entre créanciers (ces délits ne sont pas spécifiques au point qu'un régime dérogatoire soit justifié en matière de recouvrement) et aurait d'ailleurs conduit à écarter les auteurs directement identifiés de violences.

Le Gouvernement a par ailleurs écarté l'hypothèse d'une exception à l'insaisissabilité réservée aux créances nées de la responsabilité solidaire instituée par le nouvel article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure, et a retenu un champ couvrant l'ensemble des condamnations fondées sur la responsabilité extracontractuelle. L'objet de la mesure est en effet l'effectivité de l'exécution des décisions de justice et l'indemnisation effective des victimes. Au regard de cet objet, la victime d'un pillage

commis lors d'un attroupement et la victime de dommages commis isolément se trouvent dans la même situation : elles disposent d'un titre exécutoire de même nature, se heurtent à la même insolvabilité de leur débiteur et subissent le même défaut de réparation. Le contexte collectif dans lequel le fait dommageable a été commis, s'il justifie l'institution d'un régime de responsabilité solidaire propre, est sans rapport direct avec les modalités de recouvrement de la créance qui en résulte.

3.2. OPTION RETENUE

Concernant les allocations familiales : la présente mesure ajoute une exception à l'incessibilité et l'insaisissabilité des allocations familiales concernant le recouvrement des dommages et intérêts dus à l'issue d'une condamnation définitive prononcée à l'encontre du bénéficiaire des prestations familiales ou d'un enfant mineur dont il est solidairement responsable sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle. Ce recouvrement est encadré :

- Tout comme les autres exceptions à l'incessibilité et l'insaisissabilité des prestations familiales, celle-ci doit être réalisée dans les modalités prévues au troisième alinéa de [l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale](#), c'est-à-dire en prenant en compte la capacité contributive de l'allocataire, selon la composition de la famille, ses ressources, des charges de logement et des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales. Les conditions d'appréciation de la capacité contributive du foyer sont précisées par décret (D. 553-1 du code de la sécurité sociale), qui fixe un montant mensuel de prélèvement sur les prestations à échoir par tranche de revenu mensuel pondéré ;
- Le recouvrement des indus et des créances pour lesquelles une exception existe déjà, par exemple les créances liées à l'entretien des enfants, sont recouvrées en priorité.

Si dans les DOM, cette saisie pourra concerner l'ensemble des familles avec au moins un enfant, en hexagone cette saisie ne pourra en revanche avoir lieu que pour les familles ayant au moins deux enfants.

Concernant les APL : la présente mesure modifie l'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour étendre les situations dans lesquelles les APL peuvent faire l'objet d'une saisie. Le II de l'article 3 du présent projet de loi prévoit la possibilité de saisir les APL pour le recouvrement des dommages et intérêts dus à l'issue d'une condamnation définitive du bénéficiaire des APL ou d'un enfant dont il est solidairement responsable prononcée sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle.

Les modalités de cette saisie sont celles prévues au troisième alinéa de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale (CSS).

Le recouvrement des indus et des créances pour lesquelles une exception existe déjà sont recouvrées en priorité.

Il est prévu que le recouvrement ne puisse pas avoir lieu en cas de situation avérée d'impayé de loyer au sens de l'article L. 824-1 du CCH. À défaut, la saisie de ces aides faite au profit du bailleur créancier, qui doit rester prioritaire, pourrait être empêchée ou limitée par celle réalisée au titre du présent article. Une telle situation fragiliserait l'objectif de solvabilisation des locataires que poursuit la politique du logement et accroîtrait par conséquent le risque d'expulsion locative.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Concernant les allocations familiales : modification de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale.

Concernant les APL : modification de l'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitat.

La mesure s'inscrit dans le respect des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dont il revient au législateur d'assurer la mise en œuvre. La mesure s'inscrit également dans le respect du droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Si elle étend les possibilités de saisie de certaines prestations sociales, cette atteinte demeure strictement encadrée. En effet, la dérogation au principe d'insaisissabilité est limitée au recouvrement de dommages et intérêts mis à la charge d'une personne à l'issue d'une condamnation définitive fondée sur la responsabilité extracontractuelle. La mesure poursuit ainsi les objectifs d'intérêt général consistant à assurer l'effectivité des décisions de justice, l'indemnisation des victimes et la responsabilisation patrimoniale des auteurs de dommages, dans des conditions proportionnées au regard de ces objectifs.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La présente mesure est compatible avec le cadre conventionnel mentionné *supra* (1.3.).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La présente mesure n'a pas d'impact sur le budget de la Sécurité sociale, car la saisie des dommages et intérêts ne diminuera pas le montant de la prestation payé par la CAF, qu'il soit effectivement versé au foyer allocataire ou saisi via une saisie administrative à tiers détenteur.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Concernant l'échelonnement en fonction de la capacité contributive

Les conditions d'appréciation de la capacité contributive du foyer sont précisées par décret (D. 553-1 du code de la sécurité sociale), qui fixe un montant mensuel de prélèvement sur les prestations à échoir par tranche de revenu mensuel pondéré. Les tranches de revenus sur lesquelles sont effectuées les retenues et la retenue forfaitaire ainsi que le revenu estimé sont revalorisés au 1er janvier de chaque année conformément à l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année civile de référence. Le barème 2026 est le suivant :

Tranche de revenu 2026 (montant mensuel pondéré)	Part des revenus pouvant être prélevée	Montant maximum pouvant être prélevé
< 306 €	Forfaitaire	57 €
306-458 €	25%	38 €
459-684 €	35%	78,75 €
685-914 €	45%	103,05 €
> 915 €	60%	

Ainsi, avec le barème 2026, plusieurs cas-types peuvent être réalisés :

- **Pour un foyer avec un revenu pondéré de 358 € mensuel** : 70€ de prélèvement (57€ pour la tranche inférieure à 306€ et 13€ pour la seconde tranche) ;
- **Pour un foyer avec un revenu pondéré de 560 € mensuel** : 131 € de prélèvement (57€ au titre de la première tranche, 38€ pour la seconde et 35,7€ pour la troisième) ;
- Pour un foyer avec un revenu pondéré de 1500 € mensuel : 627,8€ (57€ + 38€ + 78.75€ + 103.05€ + 351€).

A noter que la capacité de saisie sur prestation dépendra également du montant des prestations mensuellement perçues par le foyer.

Concernant la couverture assurantielle

S'agissant des victimes, les dommages aux biens résultant de violences urbaines sont, pour l'essentiel, pris en charge par les assureurs au titre des garanties de dommages aux biens des contrats multirisques habitation et professionnels.

Par ailleurs, outre les personnes non assurées, une fraction des victimes conserve un reste à charge et demeure donc créancière directe de l'auteur.

S'agissant des auteurs majeurs, le second alinéa de l'article L. 113-1 du code des assurances prévoit que « *l'assureur ne répond pas des pertes et dommages provenant d'une faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré* ». L'auteur majeur de destructions, de dégradations, de vols ou de violences volontaires n'est donc pas couvert. La réparation repose intégralement sur son patrimoine personnel, ce qui est précisément la situation que la présente mesure vise à rendre effective.

S'agissant des auteurs mineurs, l'article L. 121-2 du code des assurances impose à l'assureur de garantir les « pertes et dommages causés par des personnes dont l'assuré

est civilement responsable en vertu de l'[article 1242 du code civil](#), quelles que soient la nature et la gravité des fautes de ces personnes ». L'assureur du parent civilement responsable doit sa garantie y compris lorsque le mineur a agi volontairement.

L'article 3 de la loi n° 2025-568 du 23 juin 2025 a complété l'article L. 121-2 du code des assurances par un alinéa permettant à l'assureur qui a indemnisé un dommage sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 1242 du code civil, lorsque l'un des parents du mineur auteur du dommage a été définitivement condamné sur le fondement de l'article 227-17 du code pénal pour des faits en lien avec la commission du dommage, d'exiger de ce parent une participation à l'indemnisation ne pouvant excéder 7 500 euros. Cette procédure récente est subordonnée à des conditions cumulatives restrictives (condamnation pénale définitive du parent et lien direct avec le dommage) et son rendement effectif n'est pas encore documenté.

On estime que 96% des français sont couverts par une assurance de responsabilité civile dite « vie privée », presque systématiquement incluse dans l'assurance multirisque habitation et couvrant donc, notamment, la responsabilité des parents pour les faits commis par leurs enfants. Les risques liés à cette couverture n'entraînent actuellement pas de difficulté particulière d'accès à l'assurance. Cependant, en augmentant les sommes récupérables auprès des auteurs des faits ou de leurs responsables, la présente mesure réduit la part des dommages restant à la charge des assureurs et devrait donc avoir un effet légèrement baissier sur le coût de l'assurance des particuliers.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La présente mesure pourra conduire à une augmentation des coûts de gestion pour les CAF qui devront faire face à de nouvelles demandes de saisie sur prestations. L'impact en ETP de cette mesure fera l'objet d'une prise en compte dans le cadre de la prochaine convention d'objectif et de gestion.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Il n'est pas prévu de régime particulier pour les personnes en situation de handicap, la quotité d'aide saisissable est celle prévue à l'article L. 553-2 du CSS.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Il n'est pas prévu de régime particulier pour les jeunes, la quotité d'aide saisissable est celle prévue à l'article L. 553-2 du CSS.

Le recouvrement des dommages et intérêts sur les allocations familiales et les aides personnelles au logement pourra être réalisé à l'issue d'une condamnation définitive prononcée à l'encontre d'un enfant du foyer.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Lorsqu'une personne est condamnée à réparer les dommages causés à la suite de violences urbaines, les sommes dues doivent pouvoir être effectivement recouvrées. Si d'autres formes de recouvrement ne suffisent pas, les prestations sociales participent au financement des réparations, dans des conditions encadrées afin de ne pas diminuer le reste à vivre minimal des foyers ni accroître le taux d'effort effectivement consacré à la dépense de logement. Ainsi, prélever une part des prestations sociales doit permettre de responsabiliser les auteurs de dégradations.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a été consulté, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale et a rendu un avis défavorable le 21 juillet 2026.

Le conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) a été consulté, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime et a rendu un avis favorable le 22 juillet 2026.

Le conseil national de l'habitat (CNH) a été consulté, à titre obligatoire, sur le fondement de l'article R*361-2 du code de la construction et de l'habitat et a rendu un avis défavorable le 20 juillet 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions modifiées s'appliquent à l'ensemble du territoire hexagonal.

L'article L. 553-4 du code de de la sécurité sociale est applicable de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, collectivités soumises au principe de l'identité législative. Cet article sera également applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon en application de l'article 760-50 du CSS, et à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2027, date d'extension de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale à ce territoire. A ce titre, les III et IV de l'article 5 prévoient l'application de ces dispositions à Mayotte, en tenant compte de l'extension progressive de cet article L. 553-4 du code de la sécurité sociale.

Ces dispositions ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises qui sont régies par le principe de la spécialité législative et où le code de la sécurité sociale n'est pas applicable.

Par ailleurs, les dispositions du code de la construction et de l'habitation sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative.

Ces dispositions ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, collectivités qui sont régies par le principe de la spécialité législative et dans lesquelles l'État n'est pas compétent en matière de protection sociale et de logement.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 3 septembre 2026

N° 411158

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts

NOR : INTD2618705L/Verte-2

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 10 juillet 2026 d'un projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public, modifié par deux saisines rectificatives reçues les 12 et 28 août 2026.

2. Ce projet de loi, qui comprend cinq articles, a pour principal objet la conception d'un nouveau régime de responsabilité civile permettant de tenir solidairement responsables les personnes ayant participé à une action collective violente dans le cadre de laquelle ont été commis des dommages, en vue de la réparation de ceux-ci.

Il vise d'abord à créer ce régime de responsabilité extracontractuelle pour faute qui a vocation à s'appliquer aux actes de violences, dégradations et destructions commises dans le cadre des rassemblements illicites que constituent, d'une part, les groupements en vue de commettre des violences volontaire, au sens de l'article 222-14-2 du code pénal et, d'autre part, des attroupements, au sens de l'article 431-3 du même code, dès lors qu'ils sont devenus illicites suite au refus de dispersion de leurs membres dans les conditions fixées à l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure.

Le projet de loi propose de modifier, ensuite, les conditions dans lesquelles l'Etat peut engager une action récursoire à l'encontre des auteurs et des responsables solidaires de ces dommages en facilitant l'intervention de l'agent judiciaire de l'Etat. Avec la même intention, il prévoit de rendre recevable la déclaration de partie civile faite postérieurement aux réquisitions du ministère public, lorsque la juridiction a renvoyé l'examen de l'affaire sur les intérêts civils.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit une dérogation supplémentaire à la règle d'insaisissabilité des allocations familiales et des aides personnelles au logement en vue de pouvoir mobiliser ces prestations pour le paiement des dommages et intérêts auquel une personne est définitivement condamnée sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle, par exemple en vertu du nouvel article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure.

Enfin, il prévoit des dispositions d'extension outre-mer pour la plupart des dispositions précédentes.

3. Le Conseil d'Etat propose de compléter le titre du projet de loi en ajoutant qu'il est aussi relatif « *au recouvrement des dommages et intérêts* ».

4. L'étude d'impact du projet de loi, produite très tardivement, et qui a fait l'objet de deux saisines rectificatives le 28 août 2026 et le 2 septembre 2026, n'apporte de manière générale que trop peu d'éclairages sur les enjeux et les effets attendus de ce projet de loi.

5. Le Conseil d'Etat observe en effet qu'elle est largement dépourvue de toute donnée financière ou budgétaire qui permettrait, d'une part, d'éclairer la situation actuelle en estimant l'évolution du montant des dommages occasionnés au cours des dernières années par les phénomènes de violence collective visés par le texte et, d'autre part, d'évaluer les effets attendus du projet de loi en tant qu'il instaure un régime de responsabilité complémentaire en matière d'amélioration du recouvrement des dommages et intérêts résultant des préjudices qui en sont nés. Seules les informations ultérieurement apportées par l'agent judiciaire de l'Etat et la direction du Trésor ont permis d'obtenir une vision au moins partielle de la situation, et ont, après leur communication à la demande du Conseil d'Etat, été intégrés dans l'étude d'impact, qui devrait par ailleurs être complétée de données relatives à l'efficacité des dispositifs existants et au nombre de condamnations tant pénales que civiles prononcées sur leur fondement.

En ce qui concerne l'ajout d'une dérogation supplémentaire à la règle d'insaisissabilité de certaines prestations de solidarité, le Conseil d'Etat considère que l'étude d'impact ne présente qu'imparfaitement le champ exact de la mesure proposée, qui ne se limite pas aux seuls dommages résultant de violences urbaines, et pourrait être enrichie de données relatives à l'exécution des jugements définitifs condamnant des personnes physiques à des dommages et intérêts. Ces données sont en effet indispensables pour donner des indications quant aux effets possibles de la mesure sur des bénéficiaires de ces prestations.

Une évaluation dans le temps de l'effectivité concrète du dispositif apparaîtra de ce fait d'autant plus nécessaire.

6. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre diverses évolutions de rédaction qu'il a suggérées et qui ont été reprises dans les saisines rectificatives, le projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

Sur l'instauration d'un mécanisme de responsabilité civile solidaire

7. Le projet de loi entend introduire dans le code de la sécurité intérieure une disposition qui précise les conditions d'engagement de la responsabilité civile pour faute, dans le strict cadre de celle-ci, pour la réparation de dommages causés aux personnes et aux biens par des actions violentes commises exclusivement dans le cadre de rassemblements illicites, de personnes qui, pour y avoir participé, n'ont cependant pas commis les infractions pénales dont résultent directement ces dommages.

8. Le Conseil d'Etat relève, de manière liminaire, que, si les dispositions de l'article 480-1 du code de procédure pénale, qui prévoient que « *les personnes condamnées pour un même délit sont tenues solidairement des restitutions et des dommages-intérêts* », permettent la condamnation solidaire des coauteurs et des complices à réparer les dommages causés par une infraction déterminée, les personnes visées par le projet de loi, qui ne sont reconnues ni co-auteurs, ni complices de la commission des infractions dont résulte directement le dommage indemnisable, ne peuvent voir leur responsabilité civile engagée sur le fondement de cette disposition. Il y a également lieu de rappeler que le projet de loi, ainsi qu'il résulte notamment de l'étude d'impact, n'a pas pour objet de créer un régime de responsabilité du fait d'autrui.

Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a déduit de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, un principe constitutionnel de responsabilité en jugeant que *« la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre l'exigence constitutionnelle posée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il résulte que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer »* (Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999). Il en résulte nécessairement que la responsabilité civile pour faute, à la différence des règles de responsabilité du fait d'autrui, ne peut être engagée qu'à raison d'une action volontaire dont est résulté le dommage subi par la victime, ou qui a participé de manière suffisamment directe et certaine à sa réalisation.

Ce principe posé, le Conseil constitutionnel a rapidement précisé que *« cette exigence ne fait pas obstacle à ce que, en certaines matières, pour un motif d'intérêt général, le législateur aménage les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; »* (Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005). Ultérieurement, il a jugé *« qu'il résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789 que la loi peut prévoir l'engagement de la responsabilité d'une personne autre que celle par la faute de laquelle le dommage est arrivé à la condition que l'obligation qu'elle crée soit en rapport avec un motif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle et proportionnée à cet objectif »* (Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016).

9. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi repose sur un motif d'intérêt général, qui résulte à la fois du caractère dissuasif de ses dispositions instituant une responsabilité solidaire, de nature à contribuer à la sauvegarde de l'ordre public, objectif à valeur constitutionnelle, et de l'amélioration escomptée du remboursement des victimes de dommages nés de certaines formes contemporaines de violences collectives. Le Conseil d'Etat souligne que ce régime de responsabilité n'a pas vocation à modifier les règles du droit commun de la responsabilité civile applicables aux auteurs identifiés de dommages causés dans les mêmes circonstances, avec lequel il doit donc se combiner.

Sur la création d'un régime de responsabilité dans le cadre d'un groupement au sens du code pénal

10. En premier lieu, le projet de loi prévoit que chaque personne *« ayant participé sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens »* au sens de l'article 222-14-2 du code pénal, qui se trouvait dans le temps et sur les lieux où ont été commis des violences volontaires contre les personnes, des vols, des destructions ou dégradations de biens, est solidairement tenue à la réparation du dommage que ces infractions ont causé.

Le Conseil d'Etat observe que la faute susceptible d'engager la responsabilité civile de son auteur a un caractère intentionnel consistant en des actions préparatoires à des violences volontaires contre les personnes, à des destructions ou à des dégradations de biens que des personnes réunies en groupe projettent de commettre, qu'il a lui-même commis ou qui sont connues de lui. Le Conseil constitutionnel a jugé que la participation à un tel groupement, dans ses conséquences pénales, *« n'instaure pas de responsabilité pénale pour des faits commis par un tiers »* (Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010), de sorte que la responsabilité civile de son auteur est engagée en raison de sa faute personnelle.

Il souligne toutefois que le dommage indemnisable, tel que défini par le projet de loi, ne résulte pas, même indirectement, de la réalisation de tels actes préparatoires, mais de la commission par un ou plusieurs tiers d'infractions pénales distinctes de violences contre les personnes ou les biens. La seule circonstance que les premiers aient été commis dans le temps et sur le lieu des secondes ne résulterait, à défaut de tout autre lien, que d'une coïncidence insusceptible de caractériser à elle seule l'existence d'un lien de causalité.

11. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de prévoir que la faute pénale ayant directement causé le dommage, sans constituer nécessairement la réalisation de l'infraction projetée par le groupement, ait été commise par un membre de ce même groupement, cette circonstance, ajoutée à la proximité temporelle et de lieux de commission, permettant de présumer que la réalisation du dommage est la conséquence de l'action du groupement, précision qui a été reprise dans la saisine rectificative.

Il relève en outre que seule cette précision permet de définir suffisamment le dommage indemnisable, qui n'est plus la résultante de toute infraction commise à proximité de la présence des membres du groupement, notion particulièrement imprécise, mais d'une ou plusieurs infractions précisément identifiées par l'identité de leur auteur.

12. Le Conseil d'Etat estime que, sous cette réserve nécessaire, les dispositions ainsi introduites permettent d'engager la responsabilité civile d'un participant à un tel groupement sans se heurter à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

Sur la création d'un régime de responsabilité dans le cadre d'un attroupement au sens du code pénal

13. En second lieu, le projet de loi prévoit que toute personne qui s'est maintenue volontairement au sein d'un attroupement, soit, aux termes de l'article 431-3 du code pénal, de « *tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* », nonobstant une sommation de dispersion, au sens de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, est solidairement tenue à la réparation des dommages causés aux biens ou aux personnes, dès lors que ceux-ci résultent de la commission de crimes ou délits « *à force ouverte ou par violence* » par cet attroupement.

Le Conseil d'Etat observe tout d'abord que, à la différence du groupement au sens de l'article 222-14-2 précédemment évoqué, l'attroupement constitue une situation de fait plus ou moins spontanée, dont les motifs peuvent être divers, forme de rassemblement qui n'est pas en soi interdite et essentiellement caractérisée par le risque de trouble à l'ordre public.

Il relève, ensuite, que la seule faute susceptible d'engager la responsabilité de son auteur consiste en une abstention d'obtempérer à un ordre de dispersion. Une telle faute, qui recouvre une qualification pénale prévue par les articles 431-3 et suivants du code pénal, constitue bien une faute personnelle et volontaire de son auteur.

Pour autant, en vue de déduire un lien de causalité entre cette faute et les dommages nés des exactions qu'aurait pu commettre ledit attroupement, il y a lieu de caractériser davantage cette faute au-delà de la seule participation persistante à un attroupement en dépit des sommations de dispersion. Le projet de loi a été modifié par une saisine rectificative pour ajouter la précision selon laquelle la responsabilité de ce participant pourra être engagée dès lors que son comportement aura été aggravé par sa connaissance du fait que la dispersion qui a été ordonnée, l'est désormais

précisément à raison des violences ou dégradations initiées par cet attroupement. Cet ordre de dispersion précisément qualifié devra se traduire par un message simple et clair, délivré dans le cadre des sommations réglementaires, ouvrant une étape à partir de laquelle et pendant une durée raisonnable, toute participation persistante à cet attroupement sera réputée être effectuée en toute connaissance de cause de ce que ce dernier est à l'origine d'exactions et ce faisant, engagera la responsabilité solidaire de tout participant à l'égard des dommages commis postérieurement à cet ordre de dispersion.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime indispensable de compléter le projet de loi d'une mention précisant que cette responsabilité ne pourra être réputée établie, sous le contrôle du juge, que dans des circonstances de temps et de lieu compatibles avec l'ordre de dispersion.

Au bénéfice de ces précisions, le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne se heurte également à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel

Sur la réparation solidaire

14. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que, si le projet de loi, ainsi qu'il a été dit, a pour fin de prévoir la responsabilité solidaire de l'ensemble des participants à des violences commises en groupe, il n'apporte aucune précision sur l'étendue de la réparation susceptible d'être mise à leur charge.

D'une part, l'absence de règles générales de délimitation dans l'espace et dans le temps des dommages susceptibles de pouvoir être attribués notamment à tel attroupement et, par ricochet, à leurs participants, entrave la détermination d'un dommage indemnisable personnel et direct, celle-ci ne pouvant exclusivement reposer sur la seule reconstitution des événements *a posteriori* par le juge civil. D'autre part, en l'absence de caractérisation précise du dommage imputable, la logique de solidarité inhérente au régime de responsabilité mis en œuvre, pourrait potentiellement conduire une seule personne, simplement identifiée aux abords d'un lieu où sont intervenues des violences, à devoir réparer l'intégralité des dommages commis, en l'état de la rédaction initiale du projet de loi, dans un périmètre et pendant une durée indéterminée. Ce mécanisme aboutirait à une mesure disproportionnée au détriment d'un auteur présumé et inefficace au regard de l'objectif d'intérêt général visant à améliorer le remboursement des victimes.

Le principe de réparation intégrale, principe général du droit civil, n'a pas valeur constitutionnelle et le législateur peut prévoir, par exemple, de fixer un système forfaitaire de dommages-intérêts, si, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette limitation est justifiée par un objectif d'intérêt général et « *à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (Décision n° 2010-02 QPC du 11 juin 2010).

15. Le Conseil d'Etat constate que l'introduction d'un plafond forfaitaire, à hauteur de 10 000 euros par personne, dont la responsabilité est établie dans les conditions fixées par l'article L. 211-9-1 du code de la sécurité intérieure, réduit significativement le risque de disproportion entre le fait dommageable et le montant de la réparation supportée sans méconnaître les droits des victimes qui, en tout état de cause, pourront bénéficier de la solidarité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du même code.

Sur l'action récursoire de l'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que, aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, l'Etat, alors qu'il est civilement responsable des dommages commis par des attroupements ou des rassemblements, dispose de la faculté d'engager une action récursoire contre les personnes reconnues civilement responsables de ces mêmes dommages. Le Conseil d'Etat observe que celle-ci n'a, en l'état de son information, jamais été mise en œuvre auprès d'auteurs de dommages dont la responsabilité a pu être judiciairement établie en application des règles de droit commun de la responsabilité civile. Les dispositions visant à informer en temps opportun l'agent judiciaire de l'Etat et à faciliter sa constitution de partie civile, dès lors qu'elles sont de nature à lever certains obstacles procéduraux, outre qu'elles apparaissent très opportunes, ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel. Il en va de même pour les dispositions prévoyant l'extension des possibilités d'action récursoire de l'Etat lorsque celui-ci a été condamné à la réparation du même type de dommages nés dans des circonstances voisines de celles prévues par l'article L. 211-10 précité, mais sur un autre fondement juridique, soit en cas de faute soit pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

16. Le Conseil d'Etat relève enfin qu'il est nécessaire d'introduire des précisions relatives aux modalités de mise en œuvre du pouvoir de transaction de l'Etat avec le débiteur de l'indemnité pour convertir tout ou partie de sa dette en obligations restauratives d'intérêt général afin d'exercer pleinement la compétence du législateur au regard de l'article 34 de la Constitution s'agissant de la procédure pénale.

Sur la disposition relative à la saisie des allocations familiales et des aides personnelles au logement

17. Le Conseil d'Etat rappelle que le principe, pour les revenus et aussi les prestations contributives - comme les retraites et pensions, les allocations d'assurance chômage, les indemnités journalières d'assurance maladie - est celui de leur saisissabilité, dans des proportions prévues par les articles L. 3252-2 et R. 3252-2 du code du travail. S'agissant des prestations dites « *non contributives* », dont font partie les allocations familiales et les aides personnelles au logement, seules deux d'entre elles obéissent aux règles de saisissabilité de droit commun : l'allocation de solidarité aux personnes âgées et l'allocation supplémentaire d'invalidité.

Les autres prestations sociales « *non contributives* » sont en principes insaisissables sauf exception. Ces exceptions sont principalement de deux ordres :

- les unes sont en rapport direct avec l'objet même de la prestation : les aides personnelles au logement peuvent être saisies au profit du bailleur et les allocations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires ou liées à l'entretien des enfants ;
- les autres exceptions concernent le remboursement de prestations indument versées par une caisse de sécurité sociale en général sans qu'un rapport direct entre l'objet de la prestation indument versée et celui de la prestation saisie soit nécessaire : les allocations familiales ou le revenu de solidarité active peuvent, par exemple, être saisis pour le recouvrement d'un indu de prestations d'assurance maladie en vertu de l'article L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale.

La disposition du projet de loi ajoute ainsi une nouvelle exception à l'insaisissabilité des allocations familiales, à l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale, et des aides personnelles au logement, à l'article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation, sans rapport direct avec leur objet. Cette exception doit faciliter, à partir de ces prestations, le recouvrement des sommes dues au titre des dommages et intérêts par leur bénéficiaire, lui-même condamné ou solidairement responsable à raison de l'autorité parentale qu'il exerce.

Le Conseil d'Etat relève que cette exception nouvelle constitue une novation importante, par sa nature et son étendue, apportée au régime de la saisissabilité de ces deux prestations, susceptible de produire des effets potentiellement durables sur la situation de leurs bénéficiaires, justifiant, comme il a été dit au point 5, que l'étude d'impact soit complétée, étant précisé que cette durée des prélèvements est elle-même la conséquence de la règle décrite au point 18, protectrice pour ces bénéficiaires, de limitation du montant de chaque remboursement.

18. La mesure comporte en effet plusieurs conditions et limitations, qui doivent être prises en compte pour l'appréciation de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité.

Le montant des sommes dues au titre des dommages et intérêts doit avoir été fixé par un jugement définitif. Ce jugement ayant force de chose jugée, il est exécutoire et la personne condamnée ou celle solidairement responsable à raison de l'autorité parentale doit, en principe, s'acquitter spontanément des sommes dues.

Le projet de loi prévoit, ensuite, que la saisie des allocations familiales et des aides personnelles au logement pour le recouvrement des indus de prestations, des créances alimentaires ou familiales et le cas échéant du loyer est prioritaire sur celle réalisée pour le paiement de dommages et intérêts. Pour les aides personnelles au logement, une défaillance de leur bénéficiaire à régler la part de la dépense de logement restant à sa charge fait en outre obstacle à toute saisie pour le remboursement de dommages et intérêts.

Enfin, toute saisie a lieu dans les conditions déjà fixées à l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale qui obligent à ce que son montant soit déterminé, dans des conditions fixées par décret, « *en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies* ». L'article D. 553-1 pris pour son application atténue les effets des saisies sur la situation personnelle de l'intéressé en prévoyant un plafonnement des retenues opérées sur les prestations afin d'étaler dans le temps le remboursement et, ce faisant, assurer un « *reste à vivre* ». Ce mécanisme se traduit par des pourcentages maximaux de retenues sur les prestations à échoir, définis en fonction du revenu mensuel perçu par le foyer de l'allocataire.

En ce qui concerne la constitutionnalité et la conventionnalité de la suppression de la règle de l'insaisissabilité des allocations familiales et des aides personnelles au logement pour le remboursement de dommages et intérêts dus par leur bénéficiaire à l'issue d'une condamnation définitive

19. En premier lieu, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi tend à permettre de mieux assurer l'exécution effective des jugements devenus définitifs de condamnation de personnes physiques rendus au bénéfice des victimes d'un dommage, conformément aux exigences qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont, comme dit au point 8, le Conseil constitutionnel déduit que « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* » (Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999), et de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et

du citoyen, dont il résulte le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles (Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015).

La Cour européenne des droits de l'homme, pour sa part, juge que le droit à l'exécution des décisions de justice est une composante du droit à un tribunal, garanti par le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêt du 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, n° 18357/91, par. 40), ce droit impliquant l'exécution complète de la décision de justice (arrêt du 31 mars 2005, *Matheus c/ France*, n° 62740/00, par. 58).

20. En deuxième lieu, reconnaissant au créancier un droit de propriété, garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui implique la possibilité d'obtenir le recouvrement forcé de ses créances (Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010), le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur, en application de l'article 34 de la Constitution, de définir les modalités selon lesquelles, pour permettre le paiement des obligations civiles, les droits patrimoniaux des créanciers et des débiteurs doivent être conciliés et que l'exécution forcée sur les biens du débiteur est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation (Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011).

21. S'agissant, en troisième lieu, de la création d'une exception nouvelle à la règle d'insaisissabilité des allocations familiales et des aides personnelles au logement, le Conseil constitutionnel examine la mesure et les modalités qu'elle prévoit au regard des exigences qui résultent des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, tenant notamment à la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille (Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997) et des personnes défavorisées (Décision n° 2026-904 DC du 18 juin 2026), à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit protégé (Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019) et à ce que ne soit pas méconnu l'objectif que toute personne puisse disposer d'un logement décent (Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995). Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel reconnaît au Parlement un large pouvoir d'appréciation, le législateur étant libre « *de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées* » et d'« *adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité* », l'exercice de ce pouvoir ne pouvant aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (Décision n° 2026-904 DC du 18 juin 2026). Il relève aussi que le Conseil constitutionnel juge, s'agissant de la possibilité d'opérer des retenues sur certaines prestations sociales dont les intéressés bénéficient aux fins de récupérer les sommes indûment versées au titre d'autres prestations, que la récupération d'un indu de prestations familiales peut notamment être effectuée sur des prestations d'assurance maladie, sans méconnaître les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, dès lors que cet indu n'est plus contestable, que cette récupération présente un caractère subsidiaire par rapport au remboursement spontané de la somme due par le débiteur et que les montants saisis tiennent compte de la situation sociale du ménage concerné (Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018).

La Cour européenne des droits de l'homme juge de son côté que le remboursement de dommages et intérêts, dus à la suite d'un jugement pénal, peut être assuré par des prélèvements sur une pension d'assurance vieillesse, sans que cela ne constitue une violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que cette saisie est autorisée par la loi, qu'elle poursuit un but légitime de

protection des intérêts des victimes et qu'elle ne prive pas la personne débitrice de tout moyen de subsistance (arrêt 11 février 2020, *Seiko c./ Lituanie*, n° 82968/17).

22. Le Conseil d'Etat considère que le projet de loi, du fait des limitations énoncées au point 18, assure une conciliation proportionnée entre les droits des créanciers et ceux des débiteurs pour le paiement des obligations civiles et ne se heurte à aucune objection au regard des droits garantis par la Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncés au point 20, ni non plus au regard de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant.

23. Enfin, le Conseil d'Etat considère qu'en limitant la mesure aux allocations familiales et aux aides personnelles au logement - dont le régime se rapproche, ce faisant, de celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation supplémentaire d'invalidité, qui peuvent être saisies dans les mêmes conditions que les revenus du travail - sans l'étendre aux autres prestations non contributives, le projet de loi ne méconnaît pas le principe constitutionnel d'égalité ni l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est en effet loisible au législateur, en raison des objectifs particuliers en termes de politique publique ou de protection de certaines catégories de personnes vulnérables qu'il leur assigne, de maintenir une insaisissabilité de principe de ces autres prestations non contributives.

Sur la disposition relative à l'application outre-mer

24. Les dispositions relatives à l'extension dans plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer de certaines dispositions examinées précédemment n'appellent pas d'observations particulières. Le Conseil d'Etat estime toutefois que les dispositions du projet de loi ne peuvent être étendues à la Nouvelle-Calédonie dès lors que le droit civil, auquel se rattachent les règles d'engagement de la responsabilité des particuliers, les prestations familiales et les aides au logement relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie et non de celle de l'Etat.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 3 septembre 2026.