Le Gouvernement a décidé de rendre public l'avis du Conseil d'Etat 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.

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 apparaitra 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 règlementaires, 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 inefficiente 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 indûment 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 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 prestation 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 1er 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 méconnait 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.