

LE PRÉSIDENT

Paris, le 22 octobre 2026

Objet : 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

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs,

La CNCDH a pris connaissance du projet de loi, déposé au Sénat le 16 septembre dernier, relatif à la réparation des dommages résultant de violences ou de dégradations commises dans l'espace public et au recouvrement des dommages et intérêts. L'examen de ce texte intervient alors que de nombreuses villes ont connu ces derniers temps, en marge de manifestations pacifiques, des dégradations d'une ampleur considérable. Malgré l'émotion légitime qu'elles ont suscitée, la CNCDH appelle les membres de votre assemblée à mener la discussion en séance publique, prévue les 27 et 28 octobre, avec la mesure et le discernement qui incombent à la représentation nationale.

En introduisant un nouveau régime de responsabilité civile, qui permet de faire peser sur des personnes la réparation de dommages sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'elles les ont personnellement causés, ce texte remet en cause le principe de la responsabilité pour faute garanti par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). Il risque également de porter gravement atteinte à la liberté de manifester. Par ailleurs, la disposition qui prévoit la possibilité de saisir les allocations familiales et les aides au logement, pour garantir la réparation d'un préjudice causé par une personne ou son enfant, porte également atteinte au préambule de la Constitution de 1946 et à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE).

La CNCDH tient tout d'abord à rappeler que garantir la liberté de manifester est essentiel dans une démocratie. D'un côté, le « *droit d'expression collective des idées et des opinions* » bénéficie d'une protection constitutionnelle (Décision 94-352 du 18 janvier 1995), d'un autre côté la Cour européenne des droits de l'Homme rattache la liberté de manifester à la liberté d'expression (article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme) et à la liberté de réunion pacifique (article 11 de la Convention). Comme le rappelle régulièrement la Cour, « *la liberté de réunion et le droit d'exprimer ses vues à travers cette liberté font partie des valeurs fondamentales d'une société démocratique* ».

Le régime de responsabilité solidaire instauré par le projet de loi remet en cause le principe de la responsabilité individuelle pour faute qui oblige celui qui cause un dommage à le réparer.

La CNCDH n'ignore pas que le Conseil constitutionnel admet des dérogations à ce principe en particulier en laissant au législateur la possibilité de « *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).

Les motifs avancés par le gouvernement au soutien du nouveau régime de responsabilité solidaire, à savoir faciliter la réparation des victimes et dissuader les débordements, apparaissent cependant insuffisants pour justifier cette nouvelle dérogation.

D'abord, le gouvernement se donne pour objectif, avec ce texte, de « *garantir une indemnisation effective des victimes* » (Exposé des motifs). Or, les dégradations et les dommages survenus en marge d'une manifestation ou de violences urbaines donnent lieu à une indemnisation des victimes par l'Etat. Ce n'est donc pas tant l'indemnisation des victimes qui est ici visée que le recouvrement par ce dernier des sommes qu'il engage au titre de cette responsabilité civile. Confronté à la difficulté d'exercer une action récursoire contre les auteurs des dégradations, faute de parvenir à les identifier, le gouvernement entend faciliter cette procédure en s'en prenant non pas aux auteurs des dégradations mais à des personnes mises en cause pour une infraction dite « préventive » (art. 222-14-2 du code pénal), au sens où l'interpellation intervient avant qu'un dommage ne soit causé, ou encore parce qu'elles ont participé à un attroupement, dans un contexte de violences et de dégradations.

Dans les deux cas, il s'agit donc d'imputer la responsabilité d'un préjudice à des personnes ayant un lien supposé avec ce dernier ; or, ce lien est contestable et sera source d'arbitraire car il repose sur des éléments soit flous, à considérer les éléments constitutifs de l'infraction « préventive » susmentionnée, soit difficiles à caractériser, s'agissant de la connaissance par la personne qui participe à un attroupement que des dégradations sont commises par d'autres individus présents. En outre, permettre ainsi de mettre à contribution des personnes dans la réparation d'un dommage, dont rien ne prouve qu'elles y ont contribué, est en totale contradiction avec l'impératif de « *responsabilisation individuelle* » de leurs auteurs pourtant mis en avant par le gouvernement lui-même (Exposé des motifs). Le régime de responsabilité solidaire envisagé par le projet de loi apparaît donc manifestement inadapté et disproportionné au regard des objectifs affichés par le gouvernement.

Ensuite, le gouvernement met en avant la dimension « *dissuasive* » de ce nouveau régime de responsabilité qui « *devrait permettre une diminution des débordements* » (Étude d'impact). Sous cet angle, le gouvernement semble se prévaloir de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Cependant, la mesure envisagée ne paraît pas non plus répondre correctement à cet objectif : la CNCDH saisit mal comment l'engagement de la responsabilité de personnes n'ayant pas commis des dégradations incitera ceux qui en commettent à s'en abstenir. De surcroît, la CNCDH s'inquiète fortement du fait que cette mesure aura très certainement un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de manifester : en sachant qu'une manifestation est susceptible de dégénérer à n'importe quel moment, de nombreuses personnes auront tendance à ne plus se joindre à des mobilisations sociales, de peur d'être tenus responsables civilement pour des dégradations commises par d'autres à cette occasion.

Pour toutes ces raisons, la CNCDH vous invite à considérer que ce nouveau régime de responsabilité porte atteinte au principe de la responsabilité individuelle garanti par l'article 4 de la DDHC ainsi qu'à la liberté de manifester.

Enfin, la CNCDH souhaite attirer votre attention sur un autre aspect du projet de loi : la saisie des prestations sociales, qui sont pourtant en principe insaisissables. En effet, le texte ajoute une nouvelle dérogation particulièrement préoccupante à ce dernier principe, en particulier lorsqu'il s'agit de mineurs : si une personne fait l'objet d'une condamnation définitive assortie d'une obligation d'indemniser la victime, ses allocations pourront être saisies. Si c'est un mineur, cela concernera ses parents. Cette mesure aggravera donc les conditions de vie de personnes et de familles déjà en grande difficulté. Elle portera ainsi atteinte au Préambule de la Constitution de 1946, en particulier ses alinéas 10 et 11 relatifs à la protection sociale des familles et des enfants.

En outre, en privant leurs parents de ces aides sociales, cette mesure est contraire à l'intérêt supérieur des enfants mis en cause. La CNCDH tient à rappeler que l'article 3 de la CIDE, qui consacre cette notion, prévoit que *« les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées »*.

La CNCDH appelle donc les sénatrices et les sénateurs à garantir l'effectivité des dispositions constitutionnelles et conventionnelles sus-évoquées et à rejeter le régime de responsabilité solidaire visé à l'article 1^{er} ainsi que la saisie des prestations sociales prévue à l'article 4.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette lettre et vous prie de croire, Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. BURGUBURU', with a stylized, flowing script.

Jean-Marie BURGUBURU