



MARS 2018
N°007-18

Rapport n° 1

Mission sur l'amélioration du dispositif
d'indemnisation des victimes de
préjudice corporel en matière de
terrorisme

par Chantal BUSSIÈRE,
première présidente de cour d'appel honoraire,
membre du Conseil supérieur de la magistrature

Synthèse

C'est au travers du prisme pénal que le concept de victime a reçu une définition juridique par les organisations intergouvernementales et les institutions européennes dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Des normes minimales relatives notamment à l'indemnisation des victimes ont ainsi été élaborées.

Si le code civil et le code pénal français ont progressivement accueilli la référence à la victime, celle-ci n'est cependant nullement définie par le législateur.

En matière de terrorisme, les pouvoirs publics, après avoir instauré un fonds de garantie pour l'indemnisation des victimes, ont été conduits à déterminer les catégories de personnes, qui ayant subi une atteinte à leur intégrité physique et/ou psychique lors d'un attentat, seraient éligibles à cette prise en charge spécifique. Le dispositif instauré par une instruction interministérielle du 6 octobre 2008 a été amélioré et renforcé par les instructions interministérielles des 12 novembre 2015 et 13 avril 2016. Il confère au parquet de Paris, qui dispose en matière d'infractions terroristes d'une compétence concurrente avec les autres juridictions territorialement compétentes, la mission d'établir une liste unique comportant l'identité des victimes.

L'élaboration de cette liste, par essence évolutive car liée notamment à l'avancée des investigations des services d'enquête, s'est révélée particulièrement complexe pour les attentats de Paris du 13 novembre 2015 et celui de Nice du 14 juillet 2016 commis en milieu ouvert. Elle s'est également avérée décisive dans la mesure où certains organismes ont conditionné la prise en charge sociale et financière des victimes à leur inscription sur la liste. A situation égale, des disparités dans le traitement des victimes sont apparues.

L'instruction interministérielle du 10 novembre 2017 a supprimé la liste unique pour la remplacer par la liste partagée, désormais alimentée par les informations fournies par le parquet de Paris et par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGTI).

Institué par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986, le FGTI a pour mission d'indemniser dans des délais contraints, les victimes d'actes de terrorisme. Cet organisme dispose d'un budget essentiellement alimenté par un prélèvement assis sur les primes des contrats d'assurance de biens.

Le FGTI est chargé de contacter rapidement les victimes, de leur verser une (des) provision(s) et de leur proposer une offre d'indemnisation, après éventuellement avoir eu recours à un examen médical. Articulée sur la nomenclature dite « Dintilhac », l'offre d'indemnisation doit réparer intégralement le préjudice subi. Une somme forfaitaire est également allouée au titre du préjudice exceptionnel spécifique aux victimes du terrorisme (PESVT) et destinée à reconnaître symboliquement la dette de la nation à l'égard des victimes.

A côté du PESVT institué par le conseil d'administration du FGTI, les associations de victimes et leurs avocats revendiquent la reconnaissance de deux préjudices spécifiques, le préjudice d'angoisse subi par les personnes présentes lors de l'attentat et le préjudice d'attente et d'inquiétude subi par leurs proches lors de cet événement et dans les suites immédiates.

A ce jour, les juridictions civiles n'ont pas encore eu à statuer sur les offres d'indemnisation proposées par le FGTI pour les attentats commis en 2015 et 2016, laissant ainsi en suspens de nombreuses interrogations sur le principe et l'étendue du droit à indemnisation.

Parallèlement aux démarches entreprises auprès du FGTI, de nombreuses victimes se sont constituées partie civile devant les magistrats instructeurs du pôle anti-terroriste de Paris. L'ampleur des attentats de Paris et de Nice a révélé le caractère inadapté de la procédure pénale pour l'indemnisation des préjudices corporels subis par les victimes d'actes de terrorisme.

Si des critiques ont été émises par les victimes et leurs avocats à l'encontre du FGTI sur le déficit d'information et de transparence dans l'élaboration de l'offre d'indemnisation et le déroulement de la phase amiable, il convient cependant de souligner que le dispositif indemnitaire français donne satisfaction sous réserve d'y apporter quelques aménagements.

C'est la raison pour laquelle il n'est pas apparu nécessaire à la mission de judiciaire toute la procédure d'indemnisation suivie devant le FGTI mais plutôt de suggérer des pistes d'amélioration du dispositif actuel, dans ses dimensions amiable et judiciaire, en formulant dix propositions.

Liste des propositions

- Proposition n° 1 : Insérer dans le code de procédure pénale une disposition relative à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme renvoyant à la procédure décrite dans le code des assurances..... 24**
- Proposition n° 2 : Procéder à la publication d'une nomenclature des postes de préjudice fixée par décret en Conseil d'Etat. 29**
- Proposition n° 3 : Elaborer et publier par voie réglementaire un référentiel indicatif d'indemnisation des préjudices corporels. 29**
- Proposition n° 4 : Etablir et publier par voie réglementaire une table de capitalisation des rentes. 29**
- Proposition n° 5 : Séparer la procédure d'indemnisation des victimes d'un préjudice corporel, du procès pénal en matière de terrorisme..... 39**
- Proposition n° 6 : Créer dans le code de l'organisation judiciaire un juge de l'indemnisation des victimes du préjudice corporel..... 44**
- Proposition n° 7 : Instaurer dans le code de l'organisation judiciaire un pôle de la réparation du préjudice corporel..... 44**
- Proposition n° 8 : Créer au tribunal de grande instance de Paris un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme 47**
- Proposition n° 9 : Instituer une expertise judiciaire unique et opposable à tous les acteurs de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme..... 50**
- Proposition n° 10 : Créer une liste nationale des experts spécialisés en matière d'indemnisation de préjudice corporel pour les victimes d'actes de terrorisme..... 50**

Sommaire

Synthèse	3
Introduction	9
1. La construction progressive d'un dispositif d'indemnisation amiable des victimes d'actes de terrorisme	13
1.1 Un statut juridique de la victime en mutation constante	13
1.1.1 Une lente émergence du terme de victime au cours de l'histoire	13
1.1.2 Une définition juridique récente de la victime	13
1.1.2.1 Des règles issues des organisations internationales	13
A. L'Organisation des Nations Unies	13
B. Le Conseil de l'Europe	14
C. L'Union Européenne	14
1.1.2.2 Le droit français se caractérise par une absence de définition juridique de la victime	15
1.2 Une reconnaissance du droit à indemnisation des victimes d'actes de terrorisme en permanente évolution	16
1.2.1 Une collecte d'éléments d'identification des victimes très encadrée	16
1.2.2 Une élaboration complexe de la liste des victimes	17
1.2.2.1 De la liste unique des victimes	17
1.2.2.2 ...A la liste partagée	18
1.2.2.3 La liste partagée, un enjeu majeur pour les victimes	20
1.3 Un dispositif indemnitaire spécifique	21
1.3.1 La création d'un fonds de garantie dédié à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme	21
1.3.2 La gouvernance et le financement du FGTI	22
1.3.2.1 Un conseil d'administration dans lequel l'Etat est majoritaire	22
1.3.2.2 Un financement assuré par les contrats d'assurance	22
1.3.3 La solidarité nationale au cœur de l'indemnisation	23
1.3.3.1 Des conditions d'éligibilité spécifiques	23
1.3.3.2 Une procédure rythmée par un impératif de célérité	25
1.3.3.3 Une indemnisation régie par un principe de réparation intégrale du préjudice	26
1.3.3.4 Des postes d'indemnisation spécifiques aux victimes d'actes de terrorisme	29
A. Le préjudice exceptionnel spécifique aux victimes du terrorisme	29
B. Les préjudices d'angoisse de mort imminente et d'attente appliqués à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme	31
1.4 Une prise en charge financière dérogatoire allouée par d'autres institutions	32
1.4.1 Le ministère des armées	32
1.4.2 Les organismes de sécurité sociale	32
2. L'amélioration du dispositif d'indemnisation amiable par une intervention judiciaire plus adaptée	33
2.1 Une offre judiciaire complexe	33
2.1.1 Le juge pénal	33
2.1.1.1 L'inadaptation de la procédure pénale à l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme	33
2.1.1.2 Une déconnexion du procès pénal de l'indemnisation des victimes de préjudice corporel	38
2.1.2 Le juge civil	39
2.1.2.1 Une compétence juridictionnelle subsidiaire	39
A. Un recours dispersé fondé sur le droit commun	39
B. Un contentieux en germe actuellement non quantifié	41

2.1.2.2	Les enjeux liés aux postes d'indemnisation spécifiques aux victimes d'actes de terrorisme	42
2.2	Un dispositif amiable amélioré par une intervention judiciaire plus homogène	43
2.2.1	La reconnaissance de la technicité du contentieux de la réparation du préjudice corporel	43
2.2.1.1	L'instauration d'un juge de l'indemnisation du préjudice corporel	43
2.2.1.2	La création d'un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme	45
	A. Les objectifs poursuivis	45
	B. Un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme	47
2.2.2	Les attributions du JIVAT	47
2.2.2.1	La reconnaissance d'un droit à indemnisation	47
2.2.2.2	L'octroi d'une provision	48
2.2.2.3	Une mesure d'expertise spécifique	48
	A. Le caractère unique de la mesure d'expertise	48
	B. Un recours obligatoire au juge	49
	C. Une liste nationale d'experts particulière	50
2.2.2.4	Le contentieux de l'indemnisation	50
2.2.2.5	Le recours subrogatoire	50
2.2.3	L'évaluation de l'impact de la création du JIVAT au sein du TGI de Paris	52
	Liste des annexes	54

Introduction

Considérée par certains auteurs¹ comme « *la grande oubliée des contentieux la concernant* », la victime peine à obtenir une indemnisation effective de son préjudice alors que paradoxalement les pouvoirs publics mettent l'accent sur ses droits notamment par la promotion d'une politique d'aide aux victimes.

Longtemps ignoré par les praticiens, le droit de l'indemnisation du préjudice corporel s'est vu consacré par la création d'un master à l'université.

Indépendamment de cette reconnaissance symbolique, le législateur a amélioré la réparation du préjudice en abandonnant progressivement un système juridique fondé essentiellement sur une dette de responsabilité, supposant l'imputabilité d'une faute à un auteur identifié, au profit d'une créance d'indemnisation dissociée de la recherche d'un responsable.

Si l'objectivation de la responsabilité est apparue à la fin du XIX^e siècle avec le célèbre arrêt Teffaine², décision fondatrice de la responsabilité du fait des choses, ce mouvement s'est amplifié dans la seconde moitié du XX^e siècle avec la création de catégories de victimes objectives.

En effet, les pouvoirs publics ont développé des mécanismes de garanties collectives en créant des fonds ou en instaurant des dispositifs assurantiels obligatoires pour réparer des préjudices corporels. L'indemnisation des victimes de dommages sériels d'origine sanitaire, naturelle, technologique³ mais aussi d'infractions de droit commun et d'actes de terrorisme a donc été souvent déconnectée de la recherche de responsabilité.

En multipliant les législations dérogatoires au droit commun, le législateur a diversifié les voies procédurales d'indemnisation, rendant plus complexes les démarches engagées par les victimes de préjudice corporel. Leur parcours judiciaire est encore plus compliqué lorsqu'elles saisissent concomitamment le juge civil et le juge pénal pour obtenir réparation.

Ce constat a conduit la garde des sceaux, ministre de la justice, à confier une mission⁴ à Chantal Bussière⁵ afin que soit menée, dans un premier temps⁶, une réflexion sur la coordination des procédures d'indemnisation en procédant à :

- l'évaluation des dispositifs existant afin d'identifier les améliorations possibles du parcours judiciaire des victimes de dommages corporels,
- l'évaluation de l'intérêt de créer une juridiction spécialisée pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme,
- l'évaluation des difficultés d'articulation entre les instances pénale et sur intérêts civils et les moyens de limiter la multiplication des expertises pour les victimes.

¹ Notamment Robert Cario dans l'article « *Victimes d'infractions* » Répertoire de droit pénal et de procédure pénale (Dalloz) ; J-P.Allinne, « *Les victimes, des oubliées de l'histoire du droit* » dans Robert Cario et Denis Salas, Œuvre de justice et victimes.

² Cass.civ 16 juin 1896.

³ Il s'agit notamment de l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) créé par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) institué par la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, du fonds de garantie automobile (FGAO) créé par la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951 relative aux comptes spéciaux du trésor pour l'année 1952, de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

⁴ Cf. Annexe 1.

⁵ Première présidente de cour d'appel honoraire et membre du Conseil supérieur de la magistrature.

⁶ La remise du rapport a été fixée au 1^{er} mars 2018.

Dans un second volet⁷, il est demandé d'engager une réflexion plus générale sur la procédure applicable devant le tribunal correctionnel quand il ne dispose pas d'éléments suffisants pour liquider le préjudice corporel de la victime et sur l'éventuel remplacement du juge délégué aux victimes (JUDEV) par un juge spécialisé.

Disposant de l'appui de l'inspection générale de la justice⁸, Chantal Bussière a constitué un groupe de travail composé de magistrats⁹.

La mission, en accord avec la garde des sceaux, a circonscrit la première partie de sa réflexion, précédemment exposée, à l'évaluation des dispositifs d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, tant dans leur dimension judiciaire devant les juridictions civile et pénale, qu'amicale devant le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGTI).

La recrudescence des actes de terrorisme¹⁰ sur le territoire national depuis janvier 2015 a suscité une immense émotion au sein de la population française. Au-delà de l'ampleur de ces événements, jamais atteinte auparavant, par le nombre de victimes et leur retentissement médiatique et politique, ces attentats ont également marqué les esprits par la dimension symbolique attachée aux personnes touchées ou aux lieux visés.

La spécificité de l'acte de terrorisme est contenue dans sa définition même. A côté de l'infraction générique qu'est l'existence d'un crime ou d'un des délits de droit commun incriminés par le code pénal, apparaît un second élément tenant à l'exigence d'un dol spécial constitué par la relation de ces infractions « *avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »¹¹.

Invoquant la dimension politique de cet acte criminel, dont l'objectif est de porter atteinte à la cohésion du corps social et de répandre la terreur dans la population, les victimes d'actes de terrorisme revendiquent un statut « *à part* » en considérant que l'Etat, garant de la sécurité de ses concitoyens, a failli dans l'exercice de cette obligation et par voie de conséquence a une dette particulière à leur égard. Mais selon elles, c'est aussi en raison des choix diplomatiques et géostratégiques de l'Etat, que des personnes, prises au hasard, sont devenues des victimes de guerre¹² dans un pays en paix.

Le caractère aveugle de cette criminalité particulière a conduit les pouvoirs publics à instaurer un dispositif amiable d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (1^{ère} partie).

Qualifiée de « *loi unique au monde* » selon les propos recueillis par la mission, la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 a créé un fonds de garantie des actes de terrorisme.

Ce mécanisme d'indemnisation répare le préjudice « *qui relève du droit et exprime une atteinte aux droits subjectifs patrimoniaux ou extra-patrimoniaux subis par la victime* »¹³ et trouve son origine dans la survenance d'un dommage, événement objectivement constatable.

⁷ La remise de ce second rapport a été fixée au 1^{er} juin 2018.

⁸ Laurence Guibert, inspectrice de la justice.

⁹ Claude Choquet, magistrat au tribunal de grande instance de Paris, ancien coordonnateur du pôle de l'instruction anti-terroriste, Danièle Churlet-Caillet, présidente du tribunal de grande instance de Chartres, ancienne coordinatrice du pôle réparation du préjudice corporel au TGI de Paris et Claude Vieillard, conseillère à la Cour de cassation.

¹⁰ Selon le site de statistiques « Statista », 13 482 attentats terroristes ont été commis dans le monde (32 727 personnes décédées) en 2014, 11 774 attentats (28 328 personnes décédées) en 2015 et 11 072 attentats (25 621 personnes décédées) en 2016.

¹¹ Les actes de terrorisme sont définis aux articles 421-1 et suivants du code pénal.

¹² Cf. La loi n° 90-86 du 23 janvier 1990.

¹³ Cf. Le rapport du groupe de travail sur l'indemnisation du préjudice corporel présidé par Yvonne Lambert-Faivre (juin 2003) et le rapport du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels dit rapport Dintilhac (juillet 2005). Selon la définition retenue dans le premier rapport et reprise par le second, le dommage « *relève de l'élément factuel* », raison pour laquelle il doit être distingué du préjudice.

Ce dispositif fait cependant abstraction de la procédure pénale tournée vers la manifestation de la vérité et la condamnation éventuelle du(es) auteur(s) de l'acte de terrorisme et déploie une indemnisation autonome par rapport au juge civil dont l'intervention en la matière s'avère subsidiaire. L'organisation du processus judiciaire de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme doit donc être conçue comme un moyen d'améliorer la phase amiable menée devant le fonds de garantie (2^{ème} partie).

Cependant, le groupe de travail a inscrit sa réflexion sur l'indemnisation spécifique aux victimes d'actes de terrorisme dans un contexte plus global de nature à préfigurer une architecture organisationnelle de l'indemnisation du préjudice corporel.

1. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UN DISPOSITIF D'INDEMNISATION AMIABLE DES VICTIMES D'ACTES DE TERRORISME

1.1 Un statut juridique de la victime en mutation constante

1.1.1 Une lente émergence du terme de victime au cours de l'histoire

A la fin du XV^e siècle, le terme « victime »¹⁴ était d'un usage peu usité. Son sens renvoie à une connotation sacrificielle, héritée de pratiques religieuses gréco-romaines¹⁵.

Ce n'est qu'à partir du XVII^e siècle que la définition évolue avec l'adjonction de la préposition « de » introduisant l'idée qu'une personne puisse être « victime de quelqu'un ou de quelque chose ». En 1735, l'acception contemporaine apparaît, la victime devenant synonyme d'une personne blessée ou tuée.

La survenance de conflits internationaux de grande ampleur, à partir de la fin du XIX^e siècle, généralise l'usage de ce terme.

L'émergence de la victime dans la sphère publique s'accompagne d'une revendication de reconnaissance d'un statut et de droits qui lui sont conférés. La victimologie¹⁶, nouvelle discipline transversale des sciences criminelles, apparaît concomitamment.

L'époque contemporaine a banalisé l'usage de ce terme, lequel désigne, selon Robert Cario, spécialiste français de la victimologie,¹⁷ « l'ensemble des personnes subissant un préjudice (par extension un dommage), soit une atteinte portée aux droits, aux intérêts, au bien-être de quelqu'un, sans toujours distinguer nettement les conséquences directes et immédiates de l'atteinte elle-même (en termes de dommage et préjudice corrélatif) de ses répercussions à l'avenir (d'ordre matériel, psychologique, social) pour la victime et/ou ses proches ».

1.1.2 Une définition juridique récente de la victime

1.1.2.1 Des règles issues des organisations internationales

A. L'Organisation des Nations Unies

La première définition de la notion de victime a été donnée par les Nations Unies dans la résolution 40/34 du 29 novembre 1985 portant Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir¹⁸. Cette résolution distingue les victimes de criminalité de celles d'abus de pouvoir caractérisés par la violation des normes internationales reconnues en matière de droits de l'homme.

¹⁴ Terme d'origine latine « *victima* ».

¹⁵ La victime était une « *créature vivante offerte en sacrifice aux dieux* » par la communauté en réparation des fautes commises par celle-ci.

¹⁶ La victimologie est apparue en 1937 en Roumanie avec les travaux de l'avocat Benjamin Mendelsohn.

¹⁷ Article « *Victimes d'infractions* » Répertoire de droit pénal et de procédure pénale (Dalloz).

¹⁸ « *On entend par victime des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans les Etats membres, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir* ».

Elle reconnaît notamment à la victime l'accès aux instances judiciaires et le droit à une réparation complète, et encourage les Etats membres à renforcer et étendre les fonds nationaux d'indemnisation des victimes directes et indirectes pour pallier l'insolvabilité de l'auteur de l'infraction.

B. Le Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande aux Etats membres, dans la résolution 77/27 du 28 septembre 1977 sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales, de « *contribuer à l'indemnisation de toute personne ayant subi de graves lésions corporelles résultant d'une infraction* » (point I.1). Cette résolution fixe les grands principes de la réparation lorsque l'auteur de l'infraction est insolvable ou inconnu.

Sur le fondement de cette disposition, les Etats membres ont adopté le 24 novembre 1983¹⁹ la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes²⁰. Celle-ci impose aux Etats membres qui l'ont ratifiée de prévoir un dispositif permettant d'accorder une indemnité pour les victimes directes et indirectes²¹ dont la réparation n'aurait pas été entièrement assurée²² par d'autres sources.

La recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 14 juin 2006²³ sur l'assistance aux victimes d'infractions a réaffirmé ce principe (point 8.9), étendant l'obligation de mettre en place un fonds d'indemnisation pour toutes les « *victimes d'infractions commises sur leur territoire, quelle que soit la nationalité de la victime* » (point 8.2).

C. L'Union Européenne

Lors du Conseil européen réuni à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, l'Union Européenne a souligné la nécessité de fixer des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité²⁴ et d'élaborer des programmes nationaux destinés à financer des mesures d'assistance et de protection des victimes.

Dépassant cette déclaration d'intention, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision-cadre, le 15 mars 2001²⁵, relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Elle y est ainsi définie comme « *une personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causé par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale d'un Etat membre* ».

¹⁹ Convention ratifiée par la France le 1^{er} février 1990 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 1990.

²⁰ Ce texte fixe les grands principes notamment la déduction des sommes déjà perçues par la victime, le recours subrogatoire de l'Etat.

²¹ Il s'agit de l'indemnisation des victimes d'infractions commises dans l'Etat signataire « *ressortissants des Etats parties à la convention ou ressortissants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe qui résident en permanence dans l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise* » (article 3).

²² Le régime de dédommagement prévu par les Etats membres doit au moins couvrir la perte de revenus, les frais médicaux et d'hospitalisation, les frais funéraires et pour les personnes à charge, la perte d'aliments.

²³ Rec (2006) 8.

²⁴ Notamment en ce qui concerne leur accès à la justice et leur droit à réparation.

²⁵ Décision 201/220/JAI.

Cette définition sera partiellement reprise et enrichie²⁶ par la directive 2012/29/UE²⁷ dite « victimes » du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 qui établit des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Ce texte, qui remplace la décision-cadre du 15 mars 2001, élabore un véritable « corpus juris » en la matière. Il est complété par la directive (UE) 2017/541²⁸ du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017²⁹, relative à la lutte contre le terrorisme, qui fixe les règles minimales concernant la définition des infractions et leurs sanctions.

1.1.2.2 *Le droit français se caractérise par une absence de définition juridique de la victime*

Envisagé sous l'angle civil, le terme « victime » ne figure pas dans les principes fondateurs de la responsabilité civile³⁰.

C'est la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 dite « loi Badinter » tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation qui a fait émerger la victime dans le vocabulaire juridique français.

Le législateur l'utilise cependant avec parcimonie puisque ce vocable apparaît seulement dans douze articles, dont l'article 2226 du code civil issu de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile et les dispositions insérées³¹ dans le livre III du titre III, chapitre II relatif à la responsabilité du fait des produits défectueux³².

Le projet de loi de réforme de la responsabilité civile, dans sa version publiée le 13 mars 2017, entend placer désormais « la victime de dommage corporel » au cœur de son nouveau dispositif sans toutefois la définir³³.

Dans le droit positif, la référence à la « victime » est plus fréquente dans la sphère pénale que civile. Son évocation s'est généralisée avec l'entrée en vigueur des lois du 22 juillet 1992³⁴ instituant le nouveau code pénal. La victime est ainsi désignée dans 70 articles sans qu'aucune définition juridique n'en soit pour autant donnée.

²⁶ Avec la prise en compte notamment de la victime par ricochet.

²⁷ Transposée en droit français par le décret n°2016-214 du 26 février 2016 relatif aux droits des victimes (circulaire n° JUS1610817 C. Crim-2016-04-H-20/04/2016).

²⁸ Cette directive remplace la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 et modifie la décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes. La décision-cadre du 13 juin 2002 renvoyait en son article 10.2 à la décision-cadre du 15 mars 2001.

²⁹ Cette directive doit être transposée par les Etats membres au plus tard le 8 septembre 2018.

³⁰ Les articles 1382 à 1386 du code Napoléon désormais codifiés aux articles 1240 et suivants du code civil depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016 de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

³¹ Articles 1245 et suivants du code civil.

³² Introduite par la loi n° 98-389 du 19 mai 1998 et codifiée aux articles 1386-1 et suivants de l'ancien code civil.

³³ Ce projet de réforme comporte 42 fois l'occurrence « victime » répartie dans 34 articles.

³⁴ Lois n° 92-684, n° 92-683 et n° 92-686 du 22 juillet 1992.

Le code de procédure pénale (CPP) emploie indistinctement et sans autre précision, les termes de « *partie lésée* », « *partie civile* »³⁵, « *plaignant* »³⁶, voire « *personne ayant subi un préjudice* ». Pour autant, il donne indirectement une définition de la victime en caractérisant l'action civile, laquelle appartient à une personne ayant « *personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* »³⁷.

Faute d'unanimité sur cette notion, c'est donc le critère légal de l'infraction qui confère la qualité de victime à la personne atteinte dans son intégrité corporelle et/ou psychique, dans ses droits et intérêts.

1.2 Une reconnaissance du droit à indemnisation des victimes d'actes de terrorisme en permanente évolution

1.2.1 Une collecte d'éléments d'identification des victimes très encadrée

Enjeu majeur de la phase judiciaire qui doit apporter une réponse rigoureuse et rapide à l'attente légitime des familles, le processus français d'identification des victimes obéit aux recommandations édictées par Interpol dans son guide sur l'identification des victimes de catastrophes (IVC)³⁸.

Ce dispositif s'appuie sur trois structures distinctes, la cellule ante-mortem chargée de collecter des données d'identification auprès de l'entourage familial et des médecins ou dentistes de famille³⁹, la cellule post-mortem qui recueille sur le corps des victimes décédées des éléments nécessaires à leur identification⁴⁰ et la commission d'identification⁴¹ appelée à corréler les résultats ainsi obtenus.

Un référent « victimes », désigné au sein du service de police ou de gendarmerie en charge de la coordination de l'enquête, a pour mission de recueillir l'ensemble des informations nécessaires⁴² à la prise en charge des victimes (éventuellement de leurs proches), et de les transmettre à l'autorité judiciaire, plus particulièrement au magistrat référent « victimes » désigné au sein de la section C1 « terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat », du parquet de Paris.

³⁵ Article 85 du CPP.

³⁶ Article 40-2 du CPP.

³⁷ Article 2 du CPP.

³⁸ Publié pour la première fois en 1984 et révisé en 1997, le guide dans sa version de 2009 a pour objectif de favoriser la mise en œuvre de normes internationales de nature à mener un travail commun dans les opérations multinationales.

³⁹ Collectes d'informations portant sur le signalement, les soins dentaires, les soins médicaux, les tatouages, les cicatrices caractéristiques, la récupération des empreintes digitales, plantaires et palmaires sur des objets ayant appartenu aux victimes etc.

⁴⁰ Par exemple, des échantillons d'ADN, d'empreintes digitales, palmaires, des données odontologiques.

⁴¹ Cette commission est composée notamment de spécialistes en dactyloscopie, de biologistes, d'odontologistes.

⁴² Il s'agit d'obtenir des informations sur l'identité et les coordonnées des victimes. Dans ce cadre, il a accès à l'application SINUS (système d'information numérique standardisé) qui permet le suivi des victimes, notamment des blessés hospitalisés. Chaque victime est dotée d'un identifiant matérialisé par un bracelet à code barre, muni de stickers supplémentaires et d'une fiche médicale de l'avant (FMA) mise en place lors de la prise en charge pré-hospitalière au sein du poste médical avancé.

En effet, l'article 706-17 du CPP énonce que le procureur de la République de Paris, le pôle de l'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris, exercent une compétence concurrente⁴³ aux juridictions territorialement compétentes⁴⁴, pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions relevant des actes de terrorisme commis sur l'ensemble du territoire national.

Sur le fondement des dispositions des articles 16-11, 87 du code civil et de l'article 26 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, le ministère public est seul compétent pour confirmer l'identité des personnes décédées ou inconscientes.

En pratique, cette exigence légale s'est traduite par l'élaboration d'une liste provisoire, évoquée *infra*, mentionnant les personnes concernées par la procédure pénale susceptibles de bénéficier des droits accordés aux victimes d'actes de terrorisme.

1.2.2 Une élaboration complexe de la liste des victimes

1.2.2.1 De la liste unique des victimes...

La liste unique des victimes (LUV) est apparue dans l'instruction interministérielle du 6 octobre 2008⁴⁵ relative à la prise en charge des victimes de terrorisme.

Ce texte, qui énumère les catégories de victimes (personnes décédées, blessées, impliquées) devant y figurer, a été amendé par les instructions interministérielles des 12 novembre 2015, 13 avril 2016 et 10 novembre 2017⁴⁶. Le dispositif actuel est le fruit d'adaptations successives nourries de l'expérience acquise par les pouvoirs publics dans la gestion des attentats de grande ampleur depuis janvier 2015.

Dans un souci de clarté, seule la procédure décrite dans les instructions interministérielles de 2015 et 2016 appliquée aux attentats de Paris et de Nice⁴⁷ sera abordée.

En application de l'article R. 422-6 du code des assurances, le parquet de Paris dresse une liste qui recense l'identité des victimes et la transmet immédiatement au FGTI.

Cette liste horodatée est communiquée en temps réel à la cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV) qui centralise tous les renseignements sur l'état des victimes. La CIAV transmet la liste aux autorités et aux organismes en charge de l'indemnisation des victimes⁴⁸. Cette liste détermine le moment de l'annonce des décès aux familles⁴⁹.

Si la détermination des victimes décédées et blessées lors d'un attentat ne soulève aucune difficulté majeure, tel n'est pas le cas en revanche de la victime « impliquée », évoquée *infra* (cf. § 1.2.2.2).

En outre, deux complications principales ont surgi lors de l'élaboration de la LUV.

⁴³ Les modalités d'exercice de cette compétence concurrente sont réglées dans la circulaire d'application du 10 octobre 1986.

⁴⁴ En vertu des articles 43, 52 et 382 du CPP.

⁴⁵ IM n° 860/SGDN/PSE/PPS du 6 octobre 2008 : « Cette dernière [l'autorité judiciaire] établit une synthèse et arrête (...) une liste unique des victimes (...). »

⁴⁶ Il s'agit des instructions interministérielles n° 5025/15/SG du 12 novembre 2015, n° 5853/SG du 13 avril 2016 et n° 5979/SG du 10 novembre 2017.

⁴⁷ Attentats commis respectivement les 13 novembre 2015 et 14 juillet 2016.

⁴⁸ Instituée par l'instruction interministérielle du 12 novembre 2015, la CIAV est placée sous l'autorité du Premier ministre qui décide de son activation et de sa fermeture. Elle s'assure de la communication de la liste auprès de la présidence de la République, du Premier ministre, de la cellule interministérielle de crise, aux ministres concernés, au préfet du département concerné et à tout organisme ayant besoin d'en connaître.

⁴⁹ Selon les propos recueillis par la mission, il a été difficile d'établir dans un laps de temps réduit et avec certitude la liste des personnes décédées alors que le nom des victimes apparaissait déjà dans les journaux.

En premier lieu, la LUV était conçue initialement comme un outil de pilotage de la politique d'aide aux victimes d'attentats. Destiné à permettre aux intéressés de bénéficier rapidement de l'ouverture de leur droit à indemnisation, ce document est devenu progressivement créateur de droits.

Ainsi, certains organismes ont conditionné la mobilisation de leur prise en charge à l'inscription des victimes sur la LUV, considérée comme l'unique point d'entrée, puisque « *seule cette liste fai[sait] foi* »⁵⁰. Ce fut le cas de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)⁵¹, de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)⁵² et de la sous-direction de pension du ministère des armées⁵³.

A l'inverse, le FGTI, qui met en œuvre une procédure autonome d'indemnisation, n'est pas lié par la LUV. Il peut attribuer une indemnité à une personne non inscrite par le parquet de Paris ou refuser d'indemniser⁵⁴ une personne y figurant s'il considère que la qualité de victime lui a été indûment accordée. En réalité, sa marge d'appréciation concerne essentiellement la catégorie des victimes impliquées.

Le positionnement juridique variable de ces organismes s'est traduit, à situation égale, par des disparités⁵⁵ dans les prises en charge de victimes.

En second lieu, la nature évolutive et provisoire de la liste, inhérente à l'avancée des investigations des services d'enquête⁵⁶, s'est avérée difficilement compatible avec la prévisibilité nécessaire pour l'ouverture de droits. Le délai d'inscription sur la LUV pouvait être sensiblement rallongé⁵⁷ par la tardiveté de la manifestation des victimes et les nécessaires vérifications de leur statut par les autorités judiciaires.

1.2.2.2 ...A la liste partagée

A côté des catégories de victimes décédées et blessées, est apparue celle dite des « victimes impliquées » fondée essentiellement sur une définition « psychologique » et visée dans plusieurs dispositions législatives ou réglementaires.

Ainsi, les caisses primaires d'assurance maladie accordent à ces victimes une prise en charge en vertu de l'article L. 169-1 du code de la sécurité sociale.

⁵⁰ Cf. instructions interministérielles des 6 octobre 2008 et 12 novembre 2015.

⁵¹ En vertu de l'article L. 169-1 du code de la sécurité sociale, issu de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015, « (...) est applicable aux personnes victimes d'un acte de terrorisme, blessées ou impliquées lors de cet acte dans des conditions précisées par décret et dont l'identité a été communiquée par l'autorité judiciaire compétente au fonds de garantie ».

⁵² Par exemple, lors de l'examen de la demande d'adoption comme pupille de la nation des victimes mineures ou des enfants de victimes d'actes terroristes.

⁵³ Dans le cadre de l'étude de demandes d'attribution de pensions.

⁵⁴ Cass civ 2^{ème} 8 février 2018 n° 17-10.456.

⁵⁵ Des organismes institutionnels refusaient aux victimes une prise en charge alors que parallèlement, le FGTI leur accordait une indemnisation. A l'inverse, des personnes non inscrites sur la LUV ont bénéficié de soins psychologiques (forfait de 10 séances de soins médico-psychologiques gratuits) sous certaines conditions.

⁵⁶ Entendu le 30 mars 2016 par la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme, François Molins, procureur de la République de Paris, a précisé que l'établissement de la LUV a nécessité de synthétiser plus d'un millier d'auditions de police.

⁵⁷ Devant cette commission d'enquête, François Molins a indiqué que la LUV pour les attentats de novembre 2015 était toujours en cours d'élaboration, répertoriant à cette date, 1 600 personnes dont 130 morts, 486 blessés et 1 032 victimes choquées. Dans le compte-rendu du comité interministériel de suivi des victimes d'attentats, tenu le 4 juillet 2016 et présidé par la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, la LUV mentionnait 1 757 victimes, dont 1 627 blessés physiques et psychologiques.

La « victime impliquée » est définie dans l'instruction interministérielle du 6 octobre 2008 comme « *toute personne qui, n'ayant subi aucun dommage physique ou psychique immédiat lié directement à l'acte terroriste, a été témoin de cet acte* ». Cette définition a largement évolué depuis lors.

Selon l'instruction interministérielle du 13 avril 2016, il s'agit de personnes « *qui se trouvaient sur le lieu des faits au moment de l'acte de terrorisme et qui, ayant été exposées au risque, ont présenté ultérieurement aux faits un dommage physique ou psychologique qui y est directement lié* ».

Lors des attentats du 13 novembre 2015, le parquet de Paris a inscrit sur la LUV des personnes dites « *choquées* » et non « *impliquées* ». Ainsi, seules les victimes directes⁵⁸ de la prise d'otage et/ou des tentatives d'assassinat ont figuré sur la LUV. Elles devaient avoir été présentes sur les lieux (et non à distance ou intervenues peu après la commission des faits⁵⁹) et exposées au risque, c'est-à-dire dans un périmètre précis où le risque était certain.

Suite à l'attentat de Nice perpétré en site ouvert le 14 juillet 2016, le parquet de Paris a inscrit sur la LUV les personnes directement et immédiatement exposées au risque de mort créé par l'acte⁶⁰.

Pour les actes terroristes commis, tous en milieu ouvert, le 22 mars 2017 à Londres près de l'abbaye de Westminster et les 17 et 18 août 2017 à Barcelone et Cambrils, le parquet de Paris a maintenu cette position.

Saisi de demandes d'indemnisation de personnes non inscrites sur la LUV par le parquet de Paris, le conseil d'administration du FGTI a défini des critères d'éligibilité pour dresser sa liste de victimes⁶¹. Il a ainsi reconnu un droit à indemnisation pour des victimes présentes sur le terre-plein central de la Promenade des Anglais.

Cette évolution a entraîné la modification de l'article L. 169-1 du code de la sécurité sociale (CSS)⁶² en étendant la prise en charge des frais de santé de victimes par la CNAMTS aux personnes bénéficiaires d'une provision versée par le FGTI en application de l'article L. 422-2 du code des assurances.

L'ONACVG a également été contraint d'adapter son dispositif.

La suppression de la catégorie victime « *impliquée* » sur la LUV a été entérinée par l'instruction interministérielle du 10 novembre 2017. Selon celle-ci, le parquet de Paris⁶³ établira une liste comportant uniquement l'identité des personnes décédées et des personnes blessées inconscientes. Y sera ajouté le nom des victimes directes ayant perçu une première provision de la part du FGTI au regard des orientations arrêtées par son conseil d'administration.

⁵⁸ A l'exclusion de toute autre personne qui ne se trouvait pas dans l'enceinte du Bataclan, aux terrasses ou à l'intérieur des établissements visés par les fusillades et ce quand bien même, elle était susceptible de présenter ultérieurement des troubles psychiques.

⁵⁹ Il s'agissait par exemple des personnes ayant accueilli ou secouru en urgence des victimes.

⁶⁰ Selon le parquet de Paris, il s'agissait des personnes situées sur la trajectoire du camion ou dans une grande proximité (quelques mètres), sans protection (muret de la plage).

⁶¹ Le FGTI a délimité un périmètre. Les victimes ont dû produire un certificat médical et un dépôt de plainte. Le FGTI a réitéré cette procédure à la suite de l'attentat de Barcelone en acceptant l'indemnisation de personnes présentes dans les rues adjacentes aux ramblas.

⁶² Cf. L'article 60 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 relative au financement de la sécurité sociale pour l'année 2017. L'article L. 169-1 du CSS dans sa rédaction antérieure ne visait que les personnes blessées ou impliquées dont l'identité avait été communiquée par l'autorité judiciaire au FGTI.

⁶³ Il se recentre ainsi sur le rôle légal qui lui est dévolu, consistant à procéder à l'identification officielle de l'état civil des victimes dans le cadre d'une tuerie de grande ampleur.

Cette liste dite « partagée », qui se substitue à la LUV, sera mise à la disposition des ministères et des organismes concernés par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)⁶⁴. Celui-ci aura pour mission de suivre l'état de la prise en charge des victimes effectuée par ces organismes et d'actualiser régulièrement la liste.

1.2.2.3 *La liste partagée, un enjeu majeur pour les victimes*

Les enseignements tirés par les pouvoirs publics et les autorités judiciaires depuis les attentats de janvier 2015 ont rendu possible l'évolution du dispositif originel décrit dans l'instruction interministérielle du 6 octobre 2008. Cependant, ils n'ont pas permis de gommer l'intégralité des critiques déjà émises à l'encontre de la LUV.

La configuration de l'attentat de Nice a révélé l'impossibilité de retenir une définition unique et précise de la victime d'un acte de terrorisme (hors le cas des personnes décédées et blessées inconscientes). En effet, chaque acteur concerné par la prise en charge des victimes apprécie la qualité du lien de causalité, entre le fait générateur et le dommage, à l'aune de ses propres finalités et exigences textuelles.

Ainsi, le Parquet de Paris définit la victime à la lumière du critère légal de l'infraction (*cf.* § 1.1.2.2).

Le FGTI adopte une interprétation plus souple du caractère direct du lien de causalité entre le fait générateur et le dommage.

De ce fait, la sous-direction des pensions⁶⁵ envisage de ne plus retenir la liste partagée alors qu'auparavant, elle attachait une présomption de victime à la personne inscrite sur la LUV. En effet, la notion de victime retenue par le FGTI n'apparaît plus compatible avec les conditions édictées par le code des pensions militaires pour l'attribution d'une pension militaire d'invalidité (*cf.* § 1.4.1).

Quant à la CNAMTS, les articles L 169-1 et D 169-1⁶⁶ du CSS continuent de viser la catégorie de « victime impliquée ».

Les critères d'éligibilité pour l'ouverture des droits varient ainsi en fonction des organismes débiteurs et de la matérialité des faits (acte commis en site ouvert ou en milieu fermé). Or, ces disparités engendrent une incompréhension pour les victimes et une insécurité juridique.

Il paraît difficile de laisser à la seule appréciation de ces organismes le pouvoir de reconnaître ou de refuser un droit à indemnisation à une personne. Si cette dernière a la possibilité de saisir le juge civil, les conditions de ce recours ne sont pas non plus satisfaisantes en raison des délais procéduraux.

En l'état, il ne saurait être envisagé de donner une définition juridique de la victime compte tenu du caractère protéiforme et évolutif des actes terroristes. En revanche, la mission proposera un dispositif plus adapté aux enjeux de la reconnaissance de ce droit (*cf.* § 2.2.2.1).

⁶⁴ Service du secrétariat général du ministère de la justice.

⁶⁵ Rattachée au ministère des armées.

⁶⁶ L'article D. 169-1 alinéa 2 du code de la sécurité sociale évoque « les personnes impliquées [qui] s'entendent des personnes présentes sur les lieux de l'acte de terrorisme qui, ultérieurement à cet acte, présentent un dommage physique ou psychique qui lui est directement lié ».

1.3 Un dispositif indemnitaire spécifique

1.3.1 La création d'un fonds de garantie dédié à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

La structure du FGTI et la procédure d'indemnisation proposée ont été élaborées par étapes successives⁶⁷ :

➤ La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat a créé un fonds de garantie dédié à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et érigé en principe la réparation intégrale des dommages corporels. Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGVAT) est alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens. Une procédure de versement de provision et d'offre d'indemnisation, enserrée dans des délais brefs et impératifs, est prévue. L'interdiction d'exclure de la garantie d'assurance les dommages matériels liés à des actes de terrorisme dans les contrats d'assurance des biens est également posée.

➤ La loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions élargit aux infractions de droit commun l'action du FGVAT devenu, par voie de conséquence, le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Par ailleurs, elle prévoit d'opposer à la victime de terrorisme sa faute, réduisant d'autant, voire supprimant sa réparation⁶⁸.

➤ La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 a supprimé l'ambiguïté initiale résultant de la loi de 1986 en rendant possible l'indemnisation des préjudices matériels et en édictant l'obligation pour les contrats d'assurance de biens, répondant à certaines conditions, d'ouvrir droit à une telle garantie⁶⁹.

➤ La loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 a créé de nouveaux droits pour les victimes et amélioré l'exécution des peines. Elle a confié au FGTI une nouvelle mission consistant d'une part à régler en tout ou partie le montant des dommages et intérêts accordés à la victime par une décision judiciaire définitive, d'autre part à l'aider dans le recouvrement du solde auprès de l'auteur de l'infraction. Subrogé dans les droits de la victime, le FGTI pourra récupérer le montant de la somme ainsi versée à la victime et sera titulaire d'un mandat pour le surplus⁷⁰.

➤ La loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions a prévu que la part affectée aux parties civiles du pécule des détenus soit versée à leur libération au FGTI, à charge pour ce dernier de procéder à l'indemnisation des victimes.

D'autres textes législatifs⁷¹ sont intervenus mais concernent plus précisément l'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun.

⁶⁷ Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 126-1, L. 422-1 et suivants et R. 422-1 et suivants du code des assurances par décret n° 88-260 du 18 mars 1988.

⁶⁸ Article L. 126-1 du code des assurances.

⁶⁹ Article L. 126-2 du code des assurances.

⁷⁰ Articles 706-15-1 et suivants du CPP et articles L. 422-4 et L. 422-7 du code des assurances.

⁷¹ Les lois n° 2004-204 du 9 mars 2004 et n° 2013-711 du 5 août 2013.

1.3.2 *La gouvernance et le financement du FGTI*

1.3.2.1 *Un conseil d'administration dans lequel l'Etat est majoritaire*

Le FGTI, dont l'installation effective est intervenue lors de l'entrée en vigueur du décret n° 86-1111 du 15 octobre 1986, présente la particularité de voir sa gestion technique, comptable et financière assurée par le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)⁷².

Placé sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances, le fonds de garantie est doté de la personnalité civile, sans autre précision quant à la nature publique ou privée de celle-ci. Il est géré par un conseil d'administration⁷³, au sein duquel siègent quatre membres représentant les ministres de l'économie et des finances, de la justice, de l'intérieur et de la sécurité sociale, trois « *personnes ayant manifesté leur intérêt pour les victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions* », outre un professionnel de l'assurance. Le conseil est présidé par un membre du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation⁷⁴, choisi par arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie.

Un commissaire du gouvernement, nommé par le ministre chargé des assurances, exerce « *en son nom un contrôle sur l'ensemble de la gestion du fonds* », bénéficiant de la possibilité de s'opposer à toute décision prise par le conseil d'administration⁷⁵.

1.3.2.2 *Un financement assuré par les contrats d'assurance*

Le budget du fonds est essentiellement alimenté par un prélèvement assis sur « *les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens qui garantissent les biens situés sur le territoire national* »⁷⁶. Si le taux de la contribution est fixé annuellement par arrêté du ministre en charge des assurances, il doit cependant être compris dans une fourchette de 0 € à 6,50 €⁷⁷.

Fixé à 3,30 € depuis 2004, son montant a été porté à 4,30 € à compter du 1^{er} janvier 2016 avant d'atteindre celui de 5,90 € depuis le 1^{er} janvier 2017, soit une hausse de près de 79% en 13 ans.

⁷² Ils partagent d'ailleurs les mêmes locaux et leur site internet est commun. Le FGTI ne dispose pas de personnel en propre.

⁷³ Article R. 422-1 du code des assurances.

⁷⁴ Il doit avoir rang de conseiller d'état au Conseil d'Etat et de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation.

⁷⁵ Selon l'article R. 422-3 du code des assurances, il dispose d'un délai de 15 jours pour s'opposer à une décision avant qu'elle ne devienne exécutoire.

⁷⁶ Article L. 422-1 du code des assurances.

⁷⁷ Article L. 422-1 alinéa 4 du code des assurances.

Depuis la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, « le produit des sanctions financières ou patrimoniales prononcées à l'encontre des personnes reconnues coupables d'actes de terrorisme est affecté au fonds⁷⁸ », permettant à ce dernier de bénéficier d'une source supplémentaire de financement.

	2013	2014	2015	2016
Ressources totales	392,8 millions €	406,7 millions €	391,2 millions €	493,8 millions €
dont contributions des assurés	278,3 millions €	285,1 millions €	294 millions €	394,9 millions €
dont recours contre les auteurs	72,9 millions €	70,6 millions €	68,3 millions €	59,6 millions €
dont produits des placements financiers	41,6 millions €	51 millions €	28,9 millions €	39,3 millions €

Source : rapports d'activité du FGTI

Aux termes d'une convention cadre pour la période 2017-2019, signée le 16 mars 2017 avec le FGTI, l'Etat s'est engagé à assurer la pérennité des ressources du fonds, en lui apportant son concours financier si les dépenses annuelles au titre de l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme, pouvant survenir à compter du 1^{er} janvier 2017, excédaient 160 millions d'euros.

1.3.3 La solidarité nationale au cœur de l'indemnisation

1.3.3.1 Des conditions d'éligibilité spécifiques

Le déclenchement du dispositif indemnitaire implique que le parquet de Paris ait retenu la qualification d'acte de terrorisme, ce qui suppose de démontrer très rapidement l'existence d'un dol spécial (cf. introduction).

Si dans la majorité des cas, cette démonstration ne présentera aucune difficulté, il ne saurait être cependant d'emblée écarté l'hypothèse qu'un acte matériel puisse être improprement qualifié d'acte de terrorisme car commis par une personne dont le mobile serait étranger à une telle entreprise. A contrario, cette démonstration pourrait intervenir plus tardivement car elle aurait nécessité des investigations plus approfondies. Ainsi, il est dévolu à l'autorité de poursuite une responsabilité décisive dans les heures qui suivent la commission des faits incriminés.

⁷⁸ L'article 33 IV de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a été codifié à l'article 422-7 du code pénal.

Si la violence terroriste est l'atteinte suprême portée à la nation⁷⁹ en temps de paix, il peut paraître cependant paradoxal d'observer que la procédure d'indemnisation des victimes⁸⁰ est décrite aux articles L. 126-1 et L. 422-1 et suivants du code des assurances et non dans le code de procédure pénale. Cependant, ce dispositif indemnitaire ne saurait être abordé uniquement sous l'angle assurantiel.

Aussi, la mission préconise d'insérer dans le code de procédure pénale au titre XIV, intitulé « *du recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction* » (articles 706-3 à 706-15 du CPP) du livre IV, une disposition générale relative à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme qui renverrait à l'article L. 126-1 du code des assurances.

Proposition n° 1 : *Insérer dans le code de procédure pénale une disposition relative à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme renvoyant à la procédure décrite dans le code des assurances.*

Le chapitre VI « *L'assurance contre les actes de terrorisme* », inséré au titre II du Livre Ier, s'articule autour de deux axes, l'un relatif à la « *réparation des dommages résultant d'une atteinte à la personne* » confiée au fonds de garantie et l'autre relatif aux dommages aux biens pris en charge par les sociétés d'assurance⁸¹.

Dès la survenance d'un acte terroriste sur le territoire national, le Procureur de la République de Paris informe le FGTI des circonstances de l'événement et lui transmet l'identité des victimes⁸² (cf. § 1.2.2). Le fonds de garantie les contacte immédiatement. Il se rapproche également des instituts médico-légaux pour obtenir les coordonnées des établissements de pompes funèbres aux fins de prise en charge des frais d'obsèques.

La réactivité du fonds de garantie auprès des victimes directes et de leurs ayants droit est facilitée par le fait que son intervention n'est pas subordonnée à une démarche préalable des intéressés. Quant aux personnes non inscrites sur la liste unique ou partagée qui s'estiment victimes (ou leurs ayants droit), elles peuvent saisir directement le FGTI d'une demande d'indemnisation.

Toute victime de nationalité française est éligible à ce dispositif quel que soit le lieu de commission de l'attentat, y compris à l'étranger. En revanche, pour les victimes de nationalité étrangère, la reconnaissance de leur droit à indemnisation est limitée aux actes commis sur le sol français⁸³.

Au titre de la solidarité nationale, les victimes bénéficient de ce dispositif sans condition de subsidiarité de l'intervention du FGTI, ni de ressources. En effet, les victimes ne sont pas contraintes de démontrer qu'elles auraient vainement tenté d'obtenir une indemnisation par d'autres voies procédurales.

Le dossier d'indemnisation des victimes est constitué avec l'assistance du FGTI⁸⁴.

⁷⁹ Les articles 421-1 et suivants du code pénal emportant incrimination des actes de terrorisme sont insérés dans le Livre IV « *Des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* ».

⁸⁰ En revanche, celle des victimes d'infractions de droit commun est décrite aux articles 706-3 et suivants du CPP.

⁸¹ Les assurances privées mutualisent ce risque au sein du pool de coréassurance GAREAT. Celui-ci se réassure lui-même auprès de la caisse centrale de réassurance (CCR) qui offre une garantie illimitée de l'Etat.

⁸² Article R. 422-6 du code des assurances.

⁸³ Article L. 126-1 du code des assurances.

⁸⁴ Article R. 422-6 du code des assurances.

La victime dispose d'un délai de 10 ans à compter de la date de l'attentat ou de celle de la consolidation du dommage pour saisir le fonds de garantie.

Selon les informations contenues dans le guide « *pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme* » (page 5) diffusé par le FGTI, en cas de procès pénal, une demande en indemnisation peut être présentée dans un délai d'un an à compter de la décision définitive. En outre, depuis 2012, le conseil d'administration du fonds peut relever de la forclusion la victime ou ses ayants droit hors délai⁸⁵.

1.3.3.2 Une procédure rythmée par un impératif de célérité

Pour répondre à cette exigence, le FGTI centralise les rôles de décideur et de payeur évitant aux victimes de subir l'intervention de deux organismes distincts. Cet impératif de rapidité est rappelé avec force par la convention-cadre du 16 mars 2017.

La procédure édictée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 et R. 422-1 et suivants du code des assurances illustre cette volonté de ne pas retarder l'indemnisation :

- dans le délai d'un mois à compter de la réception d'une demande déclarée recevable ou éligible, le fonds de garantie est tenu de verser « *une ou plusieurs provisions à la victime qui a subi une atteinte à sa personne ou, en cas de décès de la victime, à ses ayants droit* ». Ce versement provisionnel permet à la victime de supporter les dépenses résultant de son dommage corporel.

- dans le délai de trois mois à compter du jour où il reçoit les justificatifs des préjudices invoqués par la victime ou ses ayants droit, y compris en cas de nouvelle saisine en aggravation de dommage, le fonds de garantie doit présenter une offre d'indemnisation comprenant une évaluation distincte par chef de préjudice, déduction faite des avances déjà perçues et des prestations versées par d'autres organismes⁸⁶. Parallèlement, le FGTI procède, à titre provisionnel, au versement de 80 % du montant total de l'offre.

- en cas d'expertise médicale organisée par le fonds, l'expert dispose d'un délai de 20 jours⁸⁷ à compter de la date de l'examen pour adresser son rapport à la victime.

- dans le délai de 45 jours⁸⁸ à compter de l'acceptation de l'offre par la victime formalisée par la conclusion d'un accord transactionnel, le fonds verse le solde de l'offre. L'acceptation de l'offre emporte subrogation du fonds de garantie dans les droits de la victime. Toutefois, cette dernière dispose d'un délai de rétractation de 15 jours à compter de l'acceptation de l'offre d'indemnisation.

Enfin, la réparation peut être réduite ou refusée à raison de la faute de la victime.

⁸⁵ Le relevé de forclusion et la prorogation de la prescription étaient initialement prévus à l'article 9 IV alinéas 3 et 4 de la loi du 9 septembre 1986. Le décret n° 88-260 du 18 mars 1988 relatif à la codification de textes législatifs concernant les assurances ne vise pas ces règles. Elles n'ont pas été reprises à l'article L. 422-3 du code des assurances qui s'est substitué aux dispositions « *II à IV de l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986* ». Selon le site de Légifrance, ces dispositions, qui ont été abrogées par le décret de codification (article 4), sont dans leur version initiale toujours en vigueur. Il apparaît ainsi qu'un doute sérieux subsiste quant à la régularité juridique de ces textes.

⁸⁶ L'article R. 422-8 du code des assurances renvoie à l'article 29 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 qui énumère les prestations concernées.

⁸⁷ Article R. 422-7 du code des assurances.

⁸⁸ Selon l'article L. 211-17 du code des assurances, « *le paiement des sommes convenues doit intervenir dans un délai d'un mois après l'expiration du délai de dénonciation fixé à l'article L. 211-16* ».

1.3.3.3 *Une indemnisation régie par un principe de réparation intégrale du préjudice*

L'article L. 422-1 du code des assurances énonce le principe de la « *réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne* ». Les ayants droit d'une victime décédée ou blessée sont également éligibles à un droit à indemnisation⁸⁹.

Selon la convention-cadre du 16 mars 2017, le FGTI s'est engagé à proposer une juste indemnisation des victimes.

Pour définir cette juste indemnisation, le FGTI peut recourir à une expertise médicale des préjudices physiques et/ou psychiques. Cette expertise est confiée à un médecin mandaté par ses soins. La victime peut se faire assister et accompagner par un médecin de son choix⁹⁰. Il est prévu que l'expertise soit contradictoire, la victime, son médecin et/ou avocat pouvant faire toutes observations utiles.

Conscient des enjeux attachés à l'expertise médicale, le FGTI a constitué, en janvier 2017, un groupe de travail en vue d'élaborer un guide des bonnes pratiques. Une « *charte de l'expertise médicale des victimes d'actes de terrorisme* », comprenant notamment le déroulement et la trame de la mission d'expertise, a été rédigée en mars 2017.

Les modalités d'organisation de cette mesure décisive pour l'évaluation des préjudices sont critiquées par les victimes. Elles dénoncent en effet le choix des experts à partir d'un vivier constitué par le FGTI, sans que les critères de sélection n'aient été précisés. Elles reprochent à certains de ces experts d'ignorer la spécificité des traumatismes d'une victime d'un acte de terrorisme dans l'évaluation proposée.

Elles discutent aussi la pratique selon laquelle, contrairement aux préconisations de la charte précitée, le rapport serait établi unilatéralement par l'expert, le FGTI dispensant ce dernier de faire apparaître les conclusions communes arrêtées avec le médecin-conseil de la victime. Les associations de victimes et leurs avocats militent pour la rédaction d'un rapport d'expertise co-signé par les médecins des deux parties. Plus généralement, elles pointent le défaut de transparence dans la transmission des renseignements et une insuffisance d'information préalable s'agissant de la possibilité qui leur est offerte d'avoir recours à un avocat pendant la phase amiable pour négocier les chefs de préjudice et d'être accompagnées par un médecin lors de l'examen médical.

Comme rappelé dans la charte de l'expertise médicale et le guide « *pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme* »⁹¹, la mission d'expertise médicale se réfère aux postes de préjudice de la « *nomenclature Dintilhac* » (cf. schémas 1 et 2 ci-contre), dispositif reconnu et utilisé par l'ensemble des acteurs de l'indemnisation (magistrats et avocats, experts et assureurs).

Cette nomenclature comporte 20 postes indemnisables pour les victimes directes et 9 pour les victimes indirectes avec, pour chacun d'entre eux, une définition précise.

La critique d'opacité opposée au FGTI par les victimes, s'agissant des critères retenus pour fixer une offre d'indemnisation, justifie que cette nomenclature bénéficie d'une reconnaissance officielle par voie réglementaire de sorte qu'elle devienne le socle commun pour tous les acteurs de la chaîne de la réparation du préjudice corporel.

⁸⁹ En outre, selon l'article 796 du code général des impôts, les successions de victimes d'actes de terrorisme décédées sont exonérées de l'impôt de mutation.

⁹⁰ Les honoraires de ce médecin sont pris en charge par le FGTI.

⁹¹ Mention en page 10 dans la version publiée de mai 2017.

Schéma 1 : Préjudices corporels des victimes directes

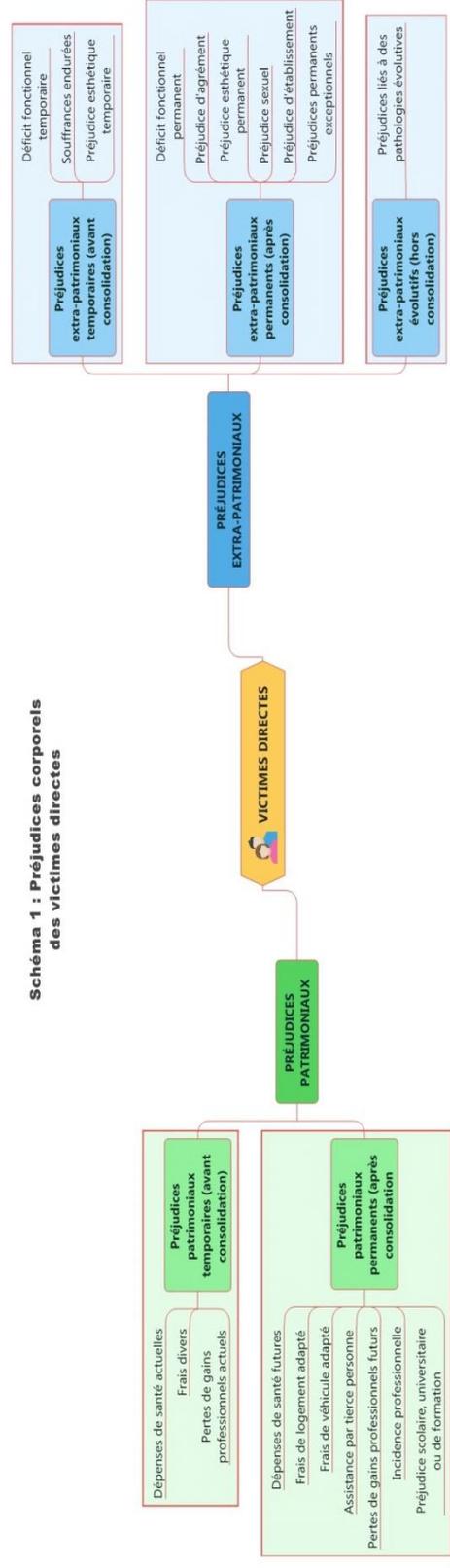
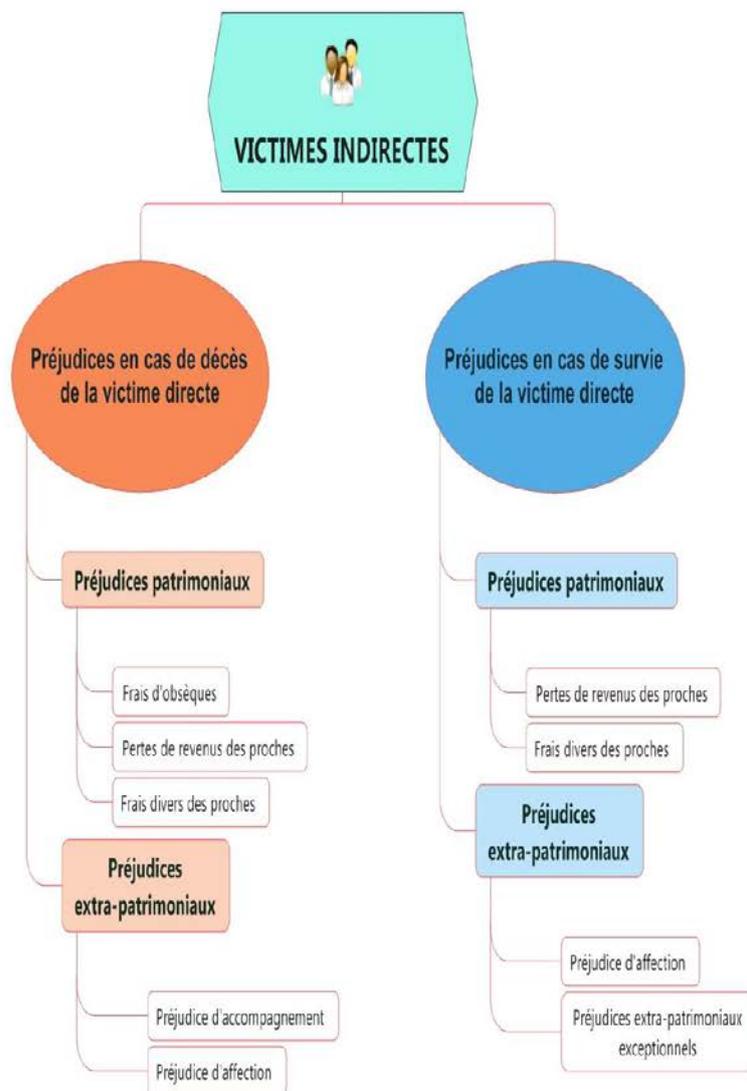


Schéma 2 : Préjudices corporels des victimes indirectes (victimes par ricochet)



La publicité apportée à cette nomenclature, en ce incluse la définition des postes de préjudice, aurait l'avantage de répondre à un impératif de transparence des critères retenus et de lisibilité dans l'intérêt des victimes. Cette nomenclature garantirait aussi une meilleure prévisibilité et éviterait une double indemnisation voire des omissions.

Le projet de réforme de la responsabilité civile prévoit la consécration de cet outil méthodologique⁹².

Proposition n° 2 : *Procéder à la publication d'une nomenclature des postes de préjudice fixée par décret en Conseil d'Etat.*

Le FGTI indique également avoir recours à « *un référentiel indicatif, pour certains postes de préjudice, avec des fourchettes de montants d'indemnisation* »⁹³ utilisé par les juridictions.

Si l'application d'un référentiel peut être considérée par les victimes et leurs avocats comme une atteinte au principe de la réparation intégrale, laquelle implique, selon eux, qu'elle soit individualisée, pour autant, ce mécanisme présente l'avantage d'officialiser l'usage de cette pratique courante dans les juridictions et dans le secteur assurantiel. Elle tend également à rétablir l'égalité et l'équité entre les victimes.

En tout état de cause, ce référentiel étant indicatif, le FGTI pourrait s'en affranchir librement au regard des éléments probatoires justifiant la demande d'indemnisation.

Pour des motifs identiques à ceux précédemment exposés, il est préconisé de publier un référentiel indicatif des indemnités allouées par les juridictions au titre de l'indemnisation du préjudice corporel et une table de capitalisation des rentes.

Le projet de réforme de la responsabilité civile consacre ces deux outils méthodologiques, sous certaines conditions⁹⁴.

Proposition n° 3 : *Elaborer et publier par voie réglementaire un référentiel indicatif d'indemnisation des préjudices corporels.*

Proposition n° 4 : *Etablir et publier par voie réglementaire une table de capitalisation des rentes.*

1.3.3.4 *Des postes d'indemnisation spécifiques aux victimes d'actes de terrorisme*

A. Le préjudice exceptionnel spécifique aux victimes du terrorisme

La reconnaissance symbolique d'une dette de la nation à l'égard des victimes prend tout son sens dès février 1988 avec l'instauration d'un poste de « *préjudice spécifique des victimes de terrorisme* » (PSVT) destiné à indemniser les effets psychologiques persistant⁹⁵ de l'acte de terrorisme.

⁹² Cf. Article 1269 du code civil dans le projet de réforme.

⁹³ Ces référentiels, qui existent pour le poste des souffrances endurées, le déficit fonctionnel permanent, le préjudice esthétique permanent pour les victimes directes et le préjudice d'affection pour les victimes indirectes, sont repris dans le guide édité par le FGTI.

⁹⁴ Articles 1270 et suivants du code civil dans le projet de réforme.

⁹⁵ Etat séquentiel marqué par un syndrome de répétition, une attitude de repli sur soi et divers symptômes pouvant s'accompagner de troubles psychosomatiques : irritabilité, troubles du sommeil, troubles de la concentration, sentiment de culpabilité...).

La réparation de ce préjudice était assurée forfaitairement par une majoration de 40 % du capital du déficit fonctionnel permanent (DFP). Les victimes, pour lesquelles un DFP n'avait pas été retenu, obtenaient le paiement d'une somme forfaitaire de 2 800 €

Les victimes indirectes, qui n'étaient pas éligibles au PSVT, voyaient leur préjudice moral indemnisé selon les montants accordés habituellement par les juridictions.

Par décision en date du 29 avril 2014⁹⁶, le conseil d'administration du fonds de garantie a substitué le préjudice exceptionnel spécifique aux victimes du terrorisme (PESVT) au PSVT. Ce préjudice autonome, indépendant du déficit fonctionnel permanent et identifié comme tel, a pour objet de tenir compte des circonstances exceptionnelles de l'acte et de son retentissement symbolique tout aussi exceptionnel.

Une somme forfaitaire a été allouée à chacune des victimes, le montant de l'indemnité étant fixé en fonction de leur appartenance à des « cercles » :

➤ les victimes du cercle 1 correspondent aux victimes directes figurant sur la LUV. Il s'agit des personnes qui ont subi une atteinte physique et/ou psychique ou qui ont assisté directement au décès ou aux blessures de victimes directes. L'inscription sur la liste crée une présomption qui n'est pas irréfragable. Le montant est fixé forfaitairement à 30 000 €

➤ les victimes du cercle 2 correspondent aux victimes indirectes. Elles sont présentes sur les lieux mais ne sont pas blessées. Elles doivent rapporter la preuve de leur préjudice. Le montant est fixé forfaitairement à 10 000 €

➤ les victimes du cercle 3 correspondent aux proches des victimes. Elles peuvent bénéficier d'une indemnisation forfaitaire différenciée selon la nature du lien de parenté avec la victime directe.

Lien de parenté		Montant
Conjoint, concubin		17 500 €
Enfants pour le décès d'un parent	Enfant jusqu'à 25 ans	12 500 €
	Enfant de + de 25 ans vivant au foyer	10 000 €
	Enfant de + de 25 ans hors du foyer	7 500 €
Parents pour le décès d'un enfant	Enfant jusqu'à 25 ans	17 500 €
	Enfant de + de 25 ans vivant au foyer	15 000 €
	Enfant de + de 25 ans hors du foyer	12 500 €
Grands-parents pour le décès d'un petit-enfant	Justifiant de relations régulières	5 000 €
	Ne justifiant pas de relations régulières	3 500 €
Petits-enfants pour le décès d'un grand-parent	Justifiant de relations régulières	5 000 €
	Ne justifiant pas de relations régulières	3 500 €
Frères/sœurs	Cohabitation	7 500 €
	Sans cohabitation	6 000 €

Source : Guide pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme diffusé par le FGTI

⁹⁶ Selon le FGTI, au-delà de l'atteinte à la personne, les victimes d'actes de terrorisme subissent « également une atteinte spécifique qui peut être définie comme l'outrage, l'atteinte morale faite à l'Etat dont elles sont les victimes collatérales et que l'Etat doit réparer ». La spécificité de ce préjudice résulte de « la terreur en elle-même, qui est toujours le but recherché » dans le domaine du terrorisme.

A l'issue d'une délibération du 25 septembre 2017, le conseil d'administration a décidé de supprimer le PESVT pour les victimes du « cercle 2 » d'actes de terrorisme commis postérieurement au 25 septembre 2017.

B. Les préjudices d'angoisse de mort imminente et d'attente appliqués à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Sous l'égide du Barreau de Paris, une étude a été réalisée⁹⁷, courant 2016, conduisant à la publication d'un « *Livre blanc sur les préjudices subis lors des attentats* ». Cette étude conclut à la reconnaissance de deux préjudices spécifiques, le préjudice d'angoisse subi par les personnes présentes sur les lieux et le préjudice d'attente et d'inquiétude subi par leurs proches pendant les attentats et dans leurs suites immédiates.

A la suite de la publication de ce Livre blanc, les ministres de la justice, de l'économie et des finances et la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes ont constitué un groupe de travail. Celui-ci a remis son rapport⁹⁸ le 6 mars 2017, s'associant aux conclusions du Livre blanc dans le cas particulier des accidents collectifs. Le préjudice situationnel d'angoisse⁹⁹ des victimes directes serait évalué selon trois critères généraux¹⁰⁰ et le préjudice situationnel d'angoisse¹⁰¹ des proches serait estimé en fonction de deux critères¹⁰².

Le 27 mars 2017, le conseil d'administration du fonds de garantie s'est prononcé en faveur de leur reconnaissance et a précisé les modalités d'indemnisation lors d'une délibération du 25 septembre 2017. Ces deux préjudices, auquel est dénié tout caractère autonome, sont reconnus exclusivement pour les victimes d'actes de terrorisme comme suit :

➤ les victimes directes du préjudice d'angoisse de mort imminente sont indemnisées entre 5 000 et 30 000 € pour les personnes décédées, sauf dans le cas où il serait établi que la victime n'a pas eu conscience des faits. La conscience des faits est présumée. Pour les personnes blessées, il est indemnisé entre 2 000 et 5 000 € après expertise.

➤ les victimes indirectes (cercle 2) du préjudice d'angoisse de mort imminente seront indemnisées entre 2 000 et 5 000 € après expertise (postes des souffrances endurées).

➤ le préjudice d'attente et d'inquiétude des victimes indirectes d'une personne décédée est indemnisé par une majoration comprise entre 2 000 et 5 000 € des postes de préjudice d'affection (sans expertise) ou des souffrances endurées (en cas d'expertise).

⁹⁷ Cette étude a été effectuée au sein d'un groupe de contact constitué de 175 avocats du barreau de Paris, défenseurs de victimes de terrorisme.

⁹⁸ Cf. Rapport sur « *l'indemnisation des préjudices situationnels d'angoisse des victimes directes et de leurs proches* » remis par le groupe de travail dirigé par Stéphanie Porchy-Simon.

⁹⁹ C'est un « *préjudice autonome lié à une situation ou à des circonstances exceptionnelles résultant d'un acte soudain et brutal, notamment dans un accident collectif, d'une catastrophe, d'un attentat ou d'un acte terroriste, et provoquant chez la victime, pendant le cours de l'événement, une très grande détresse et une angoisse dues à la conscience d'être confronté à la mort* ».

¹⁰⁰ Il est fait référence à la durée de l'exposition à la situation, la proximité du danger et les circonstances particulières entourant l'acte.

¹⁰¹ C'est un « *préjudice autonome lié à une situation ou à des circonstances exceptionnelles résultant d'un acte soudain et brutal, notamment dans un accident collectif, d'une catastrophe, d'un attentat ou d'un acte terroriste, et provoquant chez le proche, du fait de la proximité affective avec la victime principale, une très grande détresse et une angoisse jusqu'à la fin de l'incertitude sur le sort de celle-ci* ».

¹⁰² Il s'agirait de la proximité du lien affectif et de la durée et circonstances de l'attente.

Les avocats des victimes ont largement critiqué cette décision arguant de la faiblesse des montants proposés par rapport à ceux alloués par les juridictions du fond dans les dossiers de catastrophes collectives. Ils dénoncent également le recours préalable à une expertise médico-légale inutile, selon eux, pour apprécier un préjudice situationnel. Au surplus, cet examen serait de nature à décourager certaines victimes rétives à ce type de mesure. Enfin, s'agissant du préjudice d'attente, ils soulignent l'incongruité de la différence opérée par le FGTI entre l'angoisse ressentie par la victime indirecte indemnisée lorsque la personne est décédée et celle non indemnisée lorsque la victime directe a survécu.

1.4 Une prise en charge financière dérogatoire allouée par d'autres institutions

1.4.1 Le ministère des armées

Selon l'article 26 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990¹⁰³ portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, les victimes d'actes de terrorisme bénéficient de la législation sur les victimes civiles de guerre.

A ce titre, elles disposent de plein droit des avantages et droits figurant dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. La victime doit présenter un taux d'invalidité minimal de 10 % pour pouvoir prétendre à une pension militaire d'invalidité, laquelle ne se cumule pas avec l'indemnisation versée par le FGTI.

La reconnaissance de ce droit à pension leur permet de bénéficier de droits accessoires en leur qualité de ressortissant de l'ONACVG¹⁰⁴.

Les victimes de moins de 21 ans ou les enfants de victimes décédées peuvent être adoptés par la nation, en qualité de pupille. L'adoption prononcée par le tribunal de grande instance (TGI)¹⁰⁵ ouvre droit à de nombreux avantages¹⁰⁶.

1.4.2 Les organismes de sécurité sociale

Les victimes figurant sur la liste partagée et/ou ayant perçu une provision par le FGTI, bénéficient d'un remboursement à 100 % de tous les soins prodigués en lien avec l'acte terroriste. Elles sont notamment exonérées du forfait journalier, du ticket modérateur, des franchises et n'ont pas à faire l'avance des frais pour les soins.

Les victimes indirectes ont droit à la prise en charge, pendant deux ans, de leurs consultations psychiatriques.

¹⁰³ Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 113-13 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

¹⁰⁴ Ainsi, elles ont droit aux aides sociales de l'office, aux emplois réservés.

¹⁰⁵ Compétence du TGI du ressort du domicile de la victime.

¹⁰⁶ Notamment l'attribution de bourses, subventions, prêts d'installation, outre des avantages fiscaux.

2. L'AMELIORATION DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION AMIABLE PAR UNE INTERVENTION JUDICIAIRE PLUS ADAPTEE

2.1 Une offre judiciaire complexe

2.1.1 Le juge pénal

2.1.1.1 *L'inadaptation de la procédure pénale à l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme*

L'article préliminaire II du code de procédure pénale, issu de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, énonce que « *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* ».

Placée en exergue du CPP, sans équivalent dans la Convention européenne des droits de l'homme, cette disposition consacre la place de la victime dans le procès pénal.

L'article 80-3 dudit code fait d'ailleurs obligation au juge d'instruction d'avertir la victime identifiée de son droit de se constituer partie civile dès le début de l'information. Plus généralement, toute personne, qui s'estime victime¹⁰⁷, peut se constituer à tout moment au cours de l'instruction¹⁰⁸, y compris jusqu'à sa clôture par l'ordonnance du juge d'instruction.

Pour apprécier la recevabilité de la constitution de partie civile, le juge d'instruction doit vérifier si elle a pour but la réparation d'un préjudice direct subi personnellement par la victime d'une infraction. Il suffit cependant d'admettre comme possible l'existence du préjudice allégué. Cette décision de recevabilité ne s'impose pas à la juridiction de jugement¹⁰⁹.

Partie à l'information, la partie civile bénéficie des droits et garanties identiques¹¹⁰ à ceux reconnus à la personne mise en examen. A ce titre, le magistrat instructeur doit notifier à la partie civile et à son avocat les conclusions de tous les rapports techniques et expertises (*cf. infra focus*).

L'ampleur des attentats meurtriers commis à Paris et Nice et leur dimension protéiforme bouleversent la mise en œuvre de ce schéma procédural.

Selon les propos recueillis auprès des magistrats instructeurs, de nombreuses personnes se seraient constituées partie civile par méconnaissance des mécanismes procéduraux. L'action civile était en effet comprise par certains comme étant un, voire le, point d'entrée de la procédure d'indemnisation. Ainsi, pour les faits de novembre 2015, les juges d'instruction ont évalué qu'un tiers des parties civiles ne se serait pas constitué si elles avaient été suffisamment informées.

¹⁰⁷ Selon l'article 85 du CPP, « *toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent* ».

¹⁰⁸ Article 87 du CPP.

¹⁰⁹ Cass crim. 10 juin 1970 n° 69-92.430 : « *la décision d'une juridiction d'instruction accueillant une constitution de partie civile n'acquiert aucune autorité de la chose jugée quant à la recevabilité de l'action civile devant le juge du fond* ». Cass crim. 17 février 2004 n° 03-85.119 concernant une décision de la chambre de l'instruction.

¹¹⁰ Elle peut notamment formuler une demande d'acte, interjeter appel des ordonnances énumérées aux articles 186 alinéa 2 et 186-1 alinéa 1^{er} du CPP.

Des personnes auraient également utilisé la voie pénale pour se voir reconnaître plus aisément la qualité de victime par le FGTI. Si la constitution de partie civile¹¹¹ est effectivement considérée comme un indice par le fonds de garantie, celui-ci conserve néanmoins son autonomie pour apprécier la nature du lien de causalité.

Le tableau, ci-dessous, permet d'illustrer l'évolution du positionnement procédural des victimes.

S'agissant des événements de janvier et novembre 2015, on observe que les listes des parties civiles et dossiers éligibles se recoupent selon une proportion élevée, alors que cette proportion chute massivement pour les faits de Nice en juillet 2016.

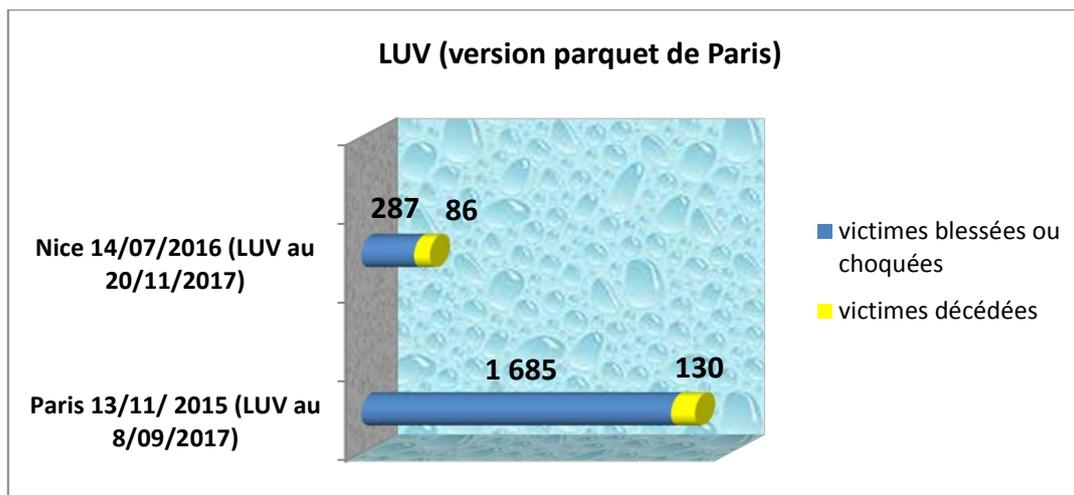
	7-8-9 janvier 2015 (Paris)	13 novembre 2015 (Paris)	14 juillet 2016 (Nice)
Procédure devant le juge d'instruction			
Nombre de parties civiles	194	1 662	699
Procédure devant le FGTI			
Nombre total de dossiers recevables (ou éligibles) ouverts	288	2 650	2 467
dont victimes directes	115	1 845	1 938
victimes indirectes	173	805	529
proportion entre le nombre de parties civiles et le nombre total de dossiers éligibles (en %)	67,40 %	62,70 %	28,33 %

Source : TGI de Paris (chiffres arrêtés au 7 février 2018) et le FGTI (chiffres arrêtés au 30 janvier 2018)

Ce décrochage doit bien évidemment être analysé avec beaucoup de précaution car cette chute peut être imputée à de multiples facteurs : la date relativement récente des faits et le nombre élevé de touristes, pour certains étrangers, parmi les victimes à Nice etc... En outre, sauf à procéder à une analyse nominative, il n'est nullement démontré qu'il y aurait une stricte identité entre les personnes éligibles devant le FGTI et les parties civiles devant le juge d'instruction.

Mais, la chute massive de ce pourcentage est cependant source de questionnements. Elle est peut-être la preuve des effets provoqués par le recentrage de l'autorité judiciaire sur la définition de la victime au sens du code de procédure pénale. Cette analyse pourrait être confirmée par le graphique ci-dessous qui permet d'observer que le nombre de personnes inscrites sur la LUV par le parquet de Paris avoisine celui des parties civiles déclarées recevables par les juges d'instruction.

¹¹¹ L'avocat de la victime produit souvent un document attestant de la constitution de partie civile sans cependant communiquer l'ordonnance du juge d'instruction la déclarant recevable.



Source SADJAV (données transmises le 30 janvier 2018)

Pour autant, la situation observée pendant le déroulement de l’instruction préparatoire ne saurait présager de l’avenir devant les juridictions de jugement. En effet, selon les propos recueillis, de nombreuses victimes refuseraient de s’impliquer à ce stade de la procédure mais envisageraient de se constituer partie civile lors de la phase ultérieure.

L’institution judiciaire devra donc être en mesure de répondre à un possible afflux massif de parties civiles lors des procès devant la cour d’assises spéciale.

☞ Focus sur les attentats des 13 novembre 2015 et 14 juillet 2016

Dès réception de la plainte avec constitution de partie civile, le greffier, en lien avec le magistrat instructeur, vérifie qu'y figurent toutes les pièces nécessaires. A défaut, le greffe contacte l'avocat ou la victime pour compléter cette plainte.

Après lecture des plaintes, le greffier soumet au magistrat une orientation de recevabilité et/ou d'irrecevabilité. Les réquisitions d'irrecevabilité du parquet sont notifiées et ouvrent droit au délai d'observation.

S'agissant des attentats de Paris, les juges d'instruction se sont largement appuyés sur la LUV établie par le ministère public pour avertir les victimes par lettre recommandée. Destinataires de plusieurs centaines de constitution de partie civile, ils ont vérifié chacune d'entre elles¹¹². Ils ont rendu 23 ordonnances d'irrecevabilité¹¹³ concernant notamment les personnes situées près des terrasses de café. A titre comparatif, seules 5 ordonnances d'irrecevabilité ont concerné les faits des 7-8-9 janvier 2015.

L'attentat de Nice ayant été commis en milieu ouvert en présence de 30 000 personnes, l'examen de la recevabilité¹¹⁴ s'avère plus complexe. A ce jour, 50 ordonnances d'irrecevabilité ont été rendues¹¹⁵.

En application de l'article 183 du CPP, les magistrats doivent notifier aux parties civiles et aux avocats les rapports techniques et expertises, soit :

- 175 rapports pour les faits commis par M. Merah
- 295 rapports pour les faits des 7-8-9 janvier 2015
- 67 rapports pour les faits du 21 août 2015 (Thalys)
- 1 273 rapports pour les faits du 13 novembre 2015
- entre 1 000 et 1 100 pour les faits du 14 juillet 2016.

Concernant les examens médicaux des parties civiles, selon un accord intervenu entre les magistrats instructeurs et les avocats, les expertises diligentées par le FGTI dans le volet indemnitaire sont versées au dossier d'instruction. En effet, la raréfaction des experts et le nombre d'expertises à ordonner ont conduit les magistrats instructeurs à avoir recours à des examens médicaux uniquement sur demande des parties civiles.

Le nombre de copies de dossiers à délivrer sera d'autant plus élevé que le nombre de parties civiles (PC) et d'avocats le sera :

- 200 parties civiles et 40 avocats PC pour les faits commis par M. Merah
- 194 parties civiles et 48 avocats PC pour les faits des 7-8-9 janvier 2015
- 25 parties civiles et 11 avocats PC pour les faits du 21 août 2015 (Thalys)
- 1 662 parties civiles et 273 avocats PC pour les faits du 13 novembre 2015
- 699 parties civiles et 95 avocats PC pour les faits du 14 juillet 2016.

¹¹² Pour l'attentat du Bataclan, la billetterie n'étant pas nominative, il a fallu vérifier la présence des victimes aux date et heure de la commission des faits.

¹¹³ Une quinzaine de plaintes est encore en cours d'examen au 13 février 2018.

¹¹⁴ Le magistrat instructeur recevait environ cinquante constitutions de partie civile par semaine.

¹¹⁵ Une trentaine de plaintes est en cours de traitement au 13 février 2018.

Des réunions d'information ont été organisées pour les attentats de Paris et de Nice¹¹⁶, impliquant la convocation de toutes les parties civiles et de leurs avocats. La présence de plusieurs greffiers a été nécessaire pour les accueillir, vérifier leur identité et les faire émarger. En amont, plusieurs magistrats instructeurs et greffiers ont été mobilisés pour l'organisation matérielle de ces réunions.

Le greffe de la chambre de l'instruction doit également convoquer toutes les parties civiles et leurs avocats à chaque appel interjeté par un mis en examen formé en matière de détention provisoire.

Un poste de greffier, secondé par un agent administratif a été créé, le greffe des deux cabinets d'instruction concernés ne pouvant assumer seul la gestion des dossiers. Le greffe bénéficie enfin du logiciel « Procès Hors-Norme » (PHN) qui facilite l'exploitation de la liste des victimes et des avocats en fusionnant les notifications et les convocations.

¹¹⁶ Pour les faits de novembre 2015, la réunion s'est tenue à l'Ecole militaire. Pour les faits de juillet 2016, les réunions se sont déroulées à Paris et à Nice pour les victimes originaires du sud de la France.

2.1.1.2 *Une déconnexion du procès pénal de l'indemnisation des victimes de préjudice corporel*

L'action civile, telle que définie par l'article 2 du CPP, doit en réalité s'analyser en une action en responsabilité civile. Cette action peut être « *exercée en même temps que l'action publique et devant la même juridiction* » (article 3 alinéa 1^{er} du CPP) mais également « *devant une juridiction civile, séparément de l'action publique* » (article 4 alinéa 1^{er} du CPP).

Il est admis que l'intervention de la partie civile puisse n'être motivée que par le souci de corroborer l'action publique et d'obtenir que soit établie la culpabilité de l'auteur de l'infraction¹¹⁷. La recevabilité de la constitution de partie civile n'est donc pas subordonnée à une demande de dommages et intérêts de sorte qu'il y a lieu de distinguer l'action civile de la participation de la victime au procès pénal. Cette distinction a d'ailleurs été reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme¹¹⁸.

Dans cette hypothèse, la participation de la victime au procès pénal, entendu dans son acception générale, répond davantage à une préoccupation répressive que réparatrice.

S'agissant de l'action civile, elle doit rester l'accessoire de l'action publique. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, la Cour de cassation affirme que « *l'exercice de l'action civile devant les tribunaux de répression est un droit exceptionnel qui, en raison de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites fixées par le code de procédure pénale* »¹¹⁹.

La fonction réparatrice attachée à l'action civile suppose généralement que la victime ait subi un examen médical ou médico-psychologique pour évaluer son préjudice corporel. En matière de terrorisme, l'expertise médicale pénale de la victime est sans incidence sur la qualification juridique de l'infraction retenue et la manifestation de la vérité. C'est la raison pour laquelle, les magistrats instructeurs n'ont pour le moment diligenté aucun examen médical des victimes, sauf demande expresse, pour les attentats de Paris et de Nice (*cf. supra focus*).

Par voie de conséquence, la mission préconise de déconnecter du procès pénal l'indemnisation de la victime d'un acte de terrorisme, selon le dispositif développé *infra* (*cf. § 2.2*). Le magistrat instructeur ne serait donc plus compétent pour diligenter une mesure d'expertise médicale dont la seule finalité serait de fonder une action indemnitaire.

En revanche, si l'expertise médicale revêtait une quelconque utilité pour la qualification juridique des faits ou la manifestation de la vérité, parce que par exemple couplée avec une spécialité (balistique, explosif...), le magistrat instructeur conserverait la possibilité de réaliser cet acte d'investigation.

¹¹⁷ *Cf.* Cass crim 8 juin 1971 n° 69-92.311 et 10 février 1987 n° 85-95.939.

¹¹⁸ CEDH 7 août 1996 *Hamer c/ France*. « *Le droit français opère une distinction entre la constitution de partie civile proprement dite et l'action civile en réparation du préjudice subi du fait de l'infraction* » (point n° 74).

¹¹⁹ Jurisprudence constante de la chambre criminelle. Cass Crim. 11 décembre 1969 n° 68-92.570.

La procédure d’instruction ne serait plus paralysée par la recherche d’experts médicaux ou psychiatres aux fins d’examiner plusieurs milliers de victimes et par la notification¹²⁰ de missions d’expertise et de rapports en autant d’exemplaires. Le juge d’instruction concentrerait ses efforts sur la manifestation de la vérité¹²¹, réduisant ainsi les délais de procédure¹²². Ce nouveau dispositif permettrait aussi de juger les personnes mises en examen, souvent placées en détention provisoire, dans un délai raisonnable, conformément aux dispositions de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme.

Ce schéma procédural aurait vocation à s’appliquer devant les juridictions de jugement et les juridictions des mineurs dès lors qu’une expertise médicale en vue d’évaluer le préjudice serait demandée par une partie civile.

Dans le cadre de sa participation au procès pénal, au soutien de l’action publique, la victime conserverait l’intégralité des droits qui lui sont reconnus par le code de procédure pénale.

Certains pays européens¹²³, qui connaissent peu ou prou le principe de l’action civile, se sont déjà engagés sur cette voie en prenant des dispositions spécifiques lorsqu’il apparaît que l’examen de l’action civile a pour conséquence de retarder substantiellement le cours du procès. Ainsi, en Italie, le juge pénal peut rendre une décision « *générique* » de condamnation, renvoyant pour la liquidation des préjudices devant le juge civil. Aux Pays-Bas, il peut écarter la demande indemnitaire, si le dossier nécessite des expertises compliquées. En Allemagne, le juge pénal peut refuser de statuer sur la demande de constitution de partie civile, si cette dernière risque de retarder notablement la procédure. Toutefois, cette disposition ne s’applique pas en cas de préjudice extra-patrimonial. Enfin, en Roumanie, la juridiction de jugement peut également disjoindre l’action civile lorsque celle-ci peut entraîner du retard sur l’action publique.

Proposition n° 5 : Séparer la procédure d’indemnisation des victimes d’un préjudice corporel, du procès pénal en matière de terrorisme

2.1.2 Le juge civil

2.1.2.1 Une compétence juridictionnelle subsidiaire

A. Un recours dispersé fondé sur le droit commun

L’article L. 422-3 du code des assurances consacre la compétence du juge civil pour les litiges nés de l’application du dispositif indemnitaire par le FGTI.

Le juge peut statuer indépendamment des poursuites pénales engagées sur le fondement de ces infractions, la règle « *le criminel tient le civil en l’état* », édictée par le CPP, étant expressément écartée en cette matière¹²⁴.

¹²⁰ L’obligation de notifier les expertises à toutes les parties est mal perçue par les parties civiles qui ne veulent pas prendre connaissance des rapports médicaux des autres victimes.

¹²¹ Selon les propos recueillis par la mission, la gestion des parties civiles des attentats de novembre 2015 représente 50 % de l’activité consacrée à l’instruction de ces faits pour les juges d’instruction.

¹²² Dans l’affaire Merah, les parties civiles ont sollicité des expertises médicales ou médico-psychologiques à la fin de l’instruction préparatoire, retardant de plus de 10 mois son issue.

¹²³ Cf. Annexe 3.

¹²⁴ Selon l’article L. 422-3 alinéa 1^{er} du code des assurances, « *en cas de litige, le juge civil, si les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, n’est pas tenu de surseoir à statuer jusqu’à décision définitive de la juridiction répressive* ».

En revanche, il sera tenu de respecter le principe de « *l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil* »¹²⁵, lorsque le juge répressif aura définitivement tranché les questions afférentes à l'existence du fait incriminé, à sa qualification et à la culpabilité de l'auteur. Ainsi, un fait qualifié d'acte de terrorisme au sens des articles 421-1 et suivants du code pénal ne saurait être requalifié par le juge civil en infraction de droit commun. A l'inverse, une infraction de droit commun ne pourrait être requalifiée par la juridiction civile en acte de terrorisme.

Les actions intentées contre le FGTI sont soumises à la prescription décennale¹²⁶.

Ces litiges, qui opposeront le FGTI à la victime¹²⁷ d'un acte de terrorisme, peuvent surgir dans les cas suivants :

- ♦ le FGTI ne reconnaît pas à une personne la qualité de victime¹²⁸ au sens des articles L. 422-2 et suivants du code précité.
- ♦ le FGTI alloue une provision estimée insuffisante (Art. L. 422-2 du code des assurances).
- ♦ le FGTI met en œuvre une expertise amiable dont les modalités sont contestées par la victime.
- ♦ le FGTI ne transmet pas à la victime une offre d'indemnisation dans le délai de 3 mois à compter de la justification de ses préjudices. La violation de ce délai ouvre droit à la perception de dommages-intérêts moratoires après la saisine du juge (Art. L. 422-2 du code des assurances).
- ♦ la victime refuse le montant de l'offre d'indemnisation formulée par le FGTI ou a dénoncé la transaction dans le délai prévu à l'article L. 211-16 du code des assurances.
- ♦ le FGTI ne procède pas au versement de l'indemnité dans le délai de 45 jours, après acceptation de l'offre par la victime (Art. L. 211-17 du code des assurances).

En vertu des dispositions des articles 42 et 46 du code de procédure civile (CPC), l'instance en référé ou au fond est engagée devant le TGI dans le ressort duquel demeure le défendeur¹²⁹ ou dans le ressort duquel le fait dommageable a été subi.

A ce jour, trois juridictions¹³⁰ ont été principalement saisies, à savoir les tribunaux de Créteil, Paris et Nice.

¹²⁵ C'est une jurisprudence constante de la Cour de cassation depuis l'arrêt de principe du 7 mars 1855.

¹²⁶ L'article L. 422-3 alinéa 2 du code des assurances renvoie à l'article 2226 du code civil.

¹²⁷ Avant de saisir le juge, la victime peut formuler une réclamation devant le médiateur du FGTI concernant la procédure d'indemnisation ou les modalités d'accompagnement. Mais, celui-ci n'est pas compétent pour connaître des contestations relatives au montant de l'offre d'indemnisation et des demandes pour lesquelles une action judiciaire serait déjà engagée. La procédure de médiation a été mise en place à la suite de la signature de la convention-cadre signée avec l'Etat, le 16 mars 2017. Une charte du médiateur a été élaborée par le FGTI.

¹²⁸ Cass civ 2^{ème} 8 février 2018 n° 17-10.456. Dans cet arrêt, la Cour de cassation a jugé que « *la qualité de victime d'une personne inscrite sur la LUV établie par le parquet du TGI de Paris pouvait être contestée par le FGTI* », ajoutant que le « *versement de provisions (...) à la personne qui en fait la demande (...) ne prive pas le FGTI de la possibilité de contester ultérieurement sa qualité de victime* ».

¹²⁹ Dans les faits, il s'agira du TGI de Créteil dans le ressort duquel est domicilié le FGTI.

¹³⁰ Par le passé, les TGI d'Ajaccio et de Bastia ont été saisis.

B. Un contentieux en germe actuellement non quantifié

Il n'existe aucune statistique nationale puisque la nomenclature des affaires civiles (NAC) ne comporte aucune codification spécifique pour les litiges nés de l'application de cette procédure d'indemnisation. L'absence de données fiables peut ainsi expliquer les disparités observées *infra* entre les chiffres émanant des juridictions et du FGTI.

Dans le cadre d'une précédente étude d'impact¹³¹ réalisée par la direction des services judiciaires (DSJ), le TGI de Créteil a fourni les éléments suivants¹³² :

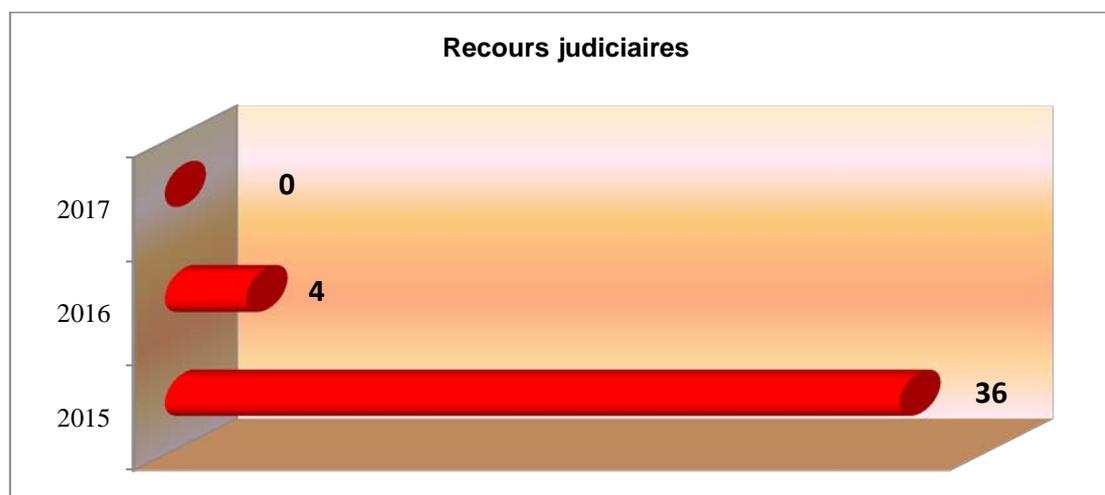
	Stock	Affaires terminées 2014	Affaires terminées 2015	Affaires terminées 2016
FOND	56	27	18	10
REFERES	1	11	16	5
TOTAL	57	38	34	15

La projection de l'activité des juridictions doit donc s'apprécier à l'aune du nombre de dossiers ouverts par le FGTI¹³³.

	2015	2016	2017
Nombre total de dossiers ouverts	3 563	3 387	385
Nombre de dossiers en cours	2 510	2 853	378
Nombre de dossiers terminés	1 053	534	7

Source : FGTI (chiffres arrêtés au 30 janvier 2018)

Selon les données du FGTI, le nombre d'affaires (référés et/ou au fond) pendantes ou terminées devant une juridiction civile est le suivant :



Source : FGTI (chiffres arrêtés au 30 janvier 2018)

¹³¹ L'étude d'impact a été réalisée à la suite de la note en date du 7 octobre 2016 établie par le président du TGI de Paris. Aux termes de cette note, il est notamment proposé de confier le contentieux de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme à un magistrat spécialisé institué à cet effet au sein du pôle parisien de la réparation du préjudice corporel. Ce magistrat ordonnerait une mesure d'expertise qui revêtirait un caractère universel et opposable à toutes les parties. Quant au juge d'instruction, après avoir déclaré la constitution de partie civile recevable, il saisirait par cette même ordonnance ce magistrat en charge de la réparation du préjudice corporel (JRPC).

¹³² Concernant le TGI de Paris, sur la période du 1^{er} janvier 2015 au 13 février 2018, il y a eu 2 requêtes présentées devant la CIVI et 4 assignations au fond.

¹³³ Depuis un changement d'applicatif le 1^{er} janvier 2016, le FGTI ouvre un dossier par victime directe ou indirecte.

Les recours judiciaires concernent principalement les attentats de Paris en 2015 (26 instances pour les faits de novembre et 8 recours pour ceux de janvier) et celui de Nice en 2016 (3 instances sur 4). Le FGTI a ventilé les recours en les rattachant à l'année de la survenance du fait générateur et non à celle de la date de saisine de la juridiction.

Le faible taux de recours est à relativiser dans la mesure où la majorité des dossiers est toujours en cours de gestion par le FGTI : 70,45 % en 2015, 84,23 % en 2016 et 98,18 % en 2017. En effet, la gravité des traumatismes subis par les victimes est telle que ces dernières ne sont toujours pas consolidées¹³⁴. Les juridictions pourraient donc être saisies dans les prochains mois des premières contestations au fond.

2.1.2.2 *Les enjeux liés aux postes d'indemnisation spécifiques aux victimes d'actes de terrorisme*

A ce jour, les juridictions n'ont donc pas encore eu à statuer, sauf de manière ponctuelle, sur les offres d'indemnisation proposées par le FGTI.

De fait, les choix opérés par le FGTI, amenant à consacrer certains postes de préjudice pour tenir compte de la singularité de la situation des victimes d'actes de terrorisme, n'ont pas été soumis au contrôle juridictionnel.

Or, la procédure d'indemnisation autonome instaurée par les articles L. 422-1 et suivants du code des assurances s'insère dans l'architecture globale de la réparation du préjudice corporel notamment par l'emploi des outils méthodologiques mis à la disposition des juges.

Le refus par la victime de l'offre d'indemnisation faite par le FGTI devrait en principe emporter caducité de celle-ci. En effet, s'agissant des autres fonds d'indemnisation, en cas de contestation par la victime, la caducité de l'offre amiable est retenue par la Cour de cassation¹³⁵. Par voie de conséquence, les juridictions saisies seraient amenées à statuer sur l'existence et l'étendue des droits de la victime, y compris sur ses demandes relatives au PESVT et aux préjudices situationnels.

➤ Sur le fond, l'articulation du PESVT¹³⁶ avec d'autres postes de préjudice figurant dans la nomenclature « Dintilhac » a pu conduire à s'interroger sur l'existence éventuelle d'une double indemnisation.

La nomenclature Dintilhac prévoit l'indemnisation de préjudices atypiques directement liés au déficit fonctionnel permanent. Il s'agit d'un « *préjudice extra-patrimonial permanent particulier non indemnisable par un autre biais. Ainsi, il existe des préjudices extra-patrimoniaux permanents qui prennent une résonnance toute particulière soit en raison de la nature des victimes, soit en raison des circonstances ou de la nature de l'accident à l'origine du dommage* » (...) « *il s'agit des préjudices spécifiques liés à des événements exceptionnels comme des attentats, des catastrophes collectives naturelles ou industrielles de type AZF* ».

¹³⁴ Pour les blessés les plus graves, la consolidation intervient entre 1 et 3 ans après les faits.

¹³⁵ Notamment pour les offres faites par l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (Cass Civ 1^{ère} 6 janvier 2011 n° 09-71.201), par les compagnies d'assurance en matière d'accidents de la circulation (Cass Civ 2^{ème} 8 juin 2017 n° 16-17.767) et par le fonds d'indemnisation des victimes d'amiante (Cass Civ 2^{ème} 14 janvier 2016 n° 14-26.080).

¹³⁶ Dans le rapport Porchy-Simon, il est évoqué « *la difficulté à comprendre le contenu exact* » du PESVT, du fait de son caractère forfaitaire et global. Entendus par le groupe de travail Porchy-Simon, les avocats qui ont participé à l'élaboration du Livre blanc « *émettent de sérieuses réserves sur la définition du PESVT proposée par le FGTI, car c'est pour eux une indemnisation tous chefs de préjudices confondus et forfaitaire contraire à l'approche analytique de la nomenclature Dintilhac* » (page 30 du rapport).

Mais, la Cour de cassation a rappelé en 2011 que « *s'agissant d'un préjudice de droit commun, même s'il est qualifié d'exceptionnel et d'atypique, le même préjudice ne peut être réparé à deux titres différents* »¹³⁷. Elle exige des juridictions du fond de caractériser un poste de préjudice permanent exceptionnel distinct des autres postes de préjudice, notamment du déficit fonctionnel permanent¹³⁸.

A ce jour, elle n'a pas été saisie d'un recours en lien avec les indemnisations proposées suite aux attentats de Paris et de Nice.

➤ L'existence d'un préjudice d'angoisse de mort imminente¹³⁹ est admise par la chambre criminelle¹⁴⁰ et la deuxième chambre civile¹⁴¹.

La chambre sociale¹⁴² a reconnu, sous certaines conditions, l'existence d'un préjudice spécifique d'anxiété pour les victimes exposées à l'amiante dans le cadre de leur activité professionnelle. Cette indemnité a pour finalité de réparer un préjudice lié à l'incertitude de l'avenir, aux angoisses et craintes engendrées par la survenance d'une maladie invalidante voire mortelle plusieurs années après l'exposition. Tel n'est pas le cas des préjudices situationnels car ils ont vocation à indemniser des atteintes subies lors d'un événement.

L'instauration d'un dispositif judiciaire dédié à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme devrait permettre d'apporter une réponse cohérente tout en s'inscrivant dans une réflexion plus globale sur l'indemnisation du préjudice corporel.

2.2 Un dispositif amiable amélioré par une intervention judiciaire plus homogène

2.2.1 La reconnaissance de la technicité du contentieux de la réparation du préjudice corporel

2.2.1.1 L'instauration d'un juge de l'indemnisation du préjudice corporel

L'article L. 211-4-1 du code de l'organisation judiciaire (COJ), issu de l'article 14 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, prévoit que « *le tribunal de grande instance connaît des actions en réparation d'un dommage corporel* ».

S'appuyant sur cette réforme législative, les groupes de travail constitués en octobre 2017 dans le cadre des chantiers de la Justice recommandent de franchir une étape supplémentaire « *en instaurant un juge de la réparation* »¹⁴³, lequel serait « *un juge civil* »¹⁴⁴ appliquant « *la procédure civile* ».

¹³⁷ Cass civ 2^{ème}. 15 décembre 2011 n° 10-26.386 (les faits concernent des victimes d'un acte de terrorisme commis en Corse).

¹³⁸ Cass civ 2^{ème} 16 janvier 2014 n° 13-10.566.

¹³⁹ Le groupe de travail Porchy-Simon admet que l'articulation de ces préjudices situationnels avec le PESVT est problématique.

¹⁴⁰ Cass crim. 23 octobre 2012 n° 11-83.770. Cass crim 27 septembre 2016 n° 15-83.309.

¹⁴¹ Cass.civ 2^{ème}. 16 septembre 2010 n° 09-69.433. Cass. 2^{ème} civ. 20 octobre 2016 n° 14-28.866 et 2 février 2017 n° 16-11.411.

¹⁴² Jurisprudence constante de la chambre sociale en la matière. Cass soc. 11 mai 2010 n° 09-42.241 ; Cass soc. 25 septembre 2013 n° 12-20.912 ; Cass soc. 10 décembre 2014 n° 13-20.136.

¹⁴³ Cf. Le rapport sur l'amélioration et la simplification de la procédure pénale (pages 30 et 37).

¹⁴⁴ Cf. Le rapport sur l'amélioration et la simplification de la procédure civile (page 16 et proposition n° 10).

La mission s'associe pleinement à cette démarche et propose d'instituer un juge de l'indemnisation des victimes du préjudice corporel (JIV). En effet, depuis plusieurs années, le champ du contentieux de la réparation n'a cessé de s'étendre, s'enrichissant au rythme de la création d'organismes spécifiques¹⁴⁵ et de nouveaux systèmes indemnitaires concurrents, de plus en plus complexes¹⁴⁶.

L'existence et les attributions du JIV seraient consacrées dans une sous-section 6¹⁴⁷, créée à cet effet, après l'article L. 213-8 du COJ. Une réforme législative¹⁴⁸ serait nécessaire.

Ce juge serait désigné par le chef de juridiction, dans l'ordonnance de roulement, selon la procédure édictée aux articles R. 212-37 et suivants du COJ qui pourrait, à cette occasion, s'enrichir d'un 14^e alinéa¹⁴⁹.

Siégeant à juge unique, il aurait la possibilité de renvoyer l'affaire en formation collégiale qui statuerait comme JIV. Ce mécanisme de renvoi serait d'autant plus aisé à mettre en œuvre que son activité s'exercerait au sein d'un service dédié au contentieux de la réparation du préjudice corporel, voire dans un pôle de la réparation de ce préjudice si la dimension et les effectifs de la juridiction le permettaient.

Proposition n° 6 : *Créer dans le code de l'organisation judiciaire un juge de l'indemnisation des victimes du préjudice corporel.*

La création d'un pôle, prévue à l'article R. 212-62 du COJ, est actuellement laissée à l'appréciation des chefs de juridiction. Toutefois, afin de consacrer définitivement la spécificité de la réparation du préjudice corporel, la mission préconise d'instituer dans le COJ ce pôle qui connaîtrait des actions fondées sur l'article L. 211-4-1 du COJ. Ce point d'entrée unique au sein d'un tribunal rendrait plus lisible et cohérent le traitement de ces affaires par des juges spécialisés.

Ce pôle pourrait être créé, à tout le moins, dans les juridictions des premier¹⁵⁰ et deuxième groupes. Dans les juridictions de taille inférieure, ces attributions seraient regroupées au sein d'un service spécialisé, voire d'une chambre.

L'ensemble de ce dispositif devrait s'articuler avec la nouvelle organisation judiciaire conçue dans le cadre des chantiers de la Justice¹⁵¹.

Aussi, à ce stade des investigations de la mission, consacrées uniquement aux victimes d'actes de terrorisme, il est prématuré de définir avec précision les attributions, l'organisation et la doctrine d'emploi du JIV et du pôle de la réparation. Cette analyse s'inscrira en effet dans le cadre d'une réflexion plus globale dans un second rapport et après avoir pris en compte les arbitrages arrêtés afférents à l'organisation du réseau judiciaire.

Proposition n° 7 : *Instaurer dans le code de l'organisation judiciaire un pôle de la réparation du préjudice corporel.*

¹⁴⁵ Cf. Note de bas de page n° 3.

¹⁴⁶ Chacun de ces organismes est soumis à un régime indemnitaire particulier, parfois à l'origine de conflits de compétence.

¹⁴⁷ Cette sous-section 6 se situerait dans la section 1 du chapitre III du titre I relatif au tribunal de grande instance.

¹⁴⁸ Selon un avis du Conseil d'Etat en date du 1^{er} juin 2006, « les règles attribuant des compétences particulières au président du TGI, au juge aux affaires familiales, au juge de l'exécution, au juge d'instance, au juge des tutelles, au juge des enfants [...] sont de nature législative ».

¹⁴⁹ La rédaction pourrait être la suivante : « Le projet d'ordonnance préparé par le président du tribunal désignant un magistrat du tribunal de grande instance pour exercer les fonctions prévues à l'article XXXX du COJ ».

¹⁵⁰ A l'instar du pôle de la réparation du préjudice corporel créé au TGI de Paris qui regroupe les contentieux du préjudice corporel, de la CIVI, de la responsabilité médicale, des accidents de la route et des renvois sur intérêts civils.

¹⁵¹ Cf. Le rapport sur l'adaptation du réseau des juridictions (page 22 et suivantes).

2.2.1.2 *La création d'un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme*

A. Les objectifs poursuivis

Appelée de leurs vœux par la majorité des interlocuteurs, l'intervention d'un juge spécialisé en ce domaine ne saurait s'interpréter comme une marque de défiance à l'égard du FGTI. Il n'est donc nullement envisagé de judiciariser la procédure d'indemnisation mais de proposer des pistes d'amélioration du dispositif actuel. C'est la raison pour laquelle la mission ne préconise pas la création d'une commission d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (CIVAT), conçue comme le point d'entrée obligatoire des demandes, et encore moins celle d'une juridiction spécialisée qui pourrait être perçue comme un tribunal d'exception.

L'intervention d'un juge spécialisé, tiers dans la relation parfois ambiguë entre la victime et le FGTI, serait de nature à apaiser les tensions, les victimes reprochant régulièrement au fonds de garantie d'être à la fois « juge et partie ». Ainsi, en adossant le processus indemnitaires à un contrôle juridictionnel, les victimes ne pourraient plus soupçonner le fonds de garantie de vouloir limiter les indemnités.

Les victimes auraient également un interlocuteur autre que l'Etat parfois désigné comme responsable de leurs souffrances puisque défaillant dans l'exercice de ses missions régaliennes de protecteur de la nation.

Les critères d'éligibilité et d'indemnisation dégagés par le FGTI seraient fondés sur des éléments objectifs, moins compassionnels, à l'abri de toute pression, et soumis à un contrôle juridictionnel.

Le dispositif envisagé permettrait enfin de conserver la dimension proactive de l'action du FGTI. Les impératifs de célérité dans la prise en charge des victimes et de souplesse dans son mode de saisine doivent rester des points essentiels du processus indemnitaires français. L'ouverture des droits à indemnisation ne peut être subordonnée à l'intervention préalable du juge.

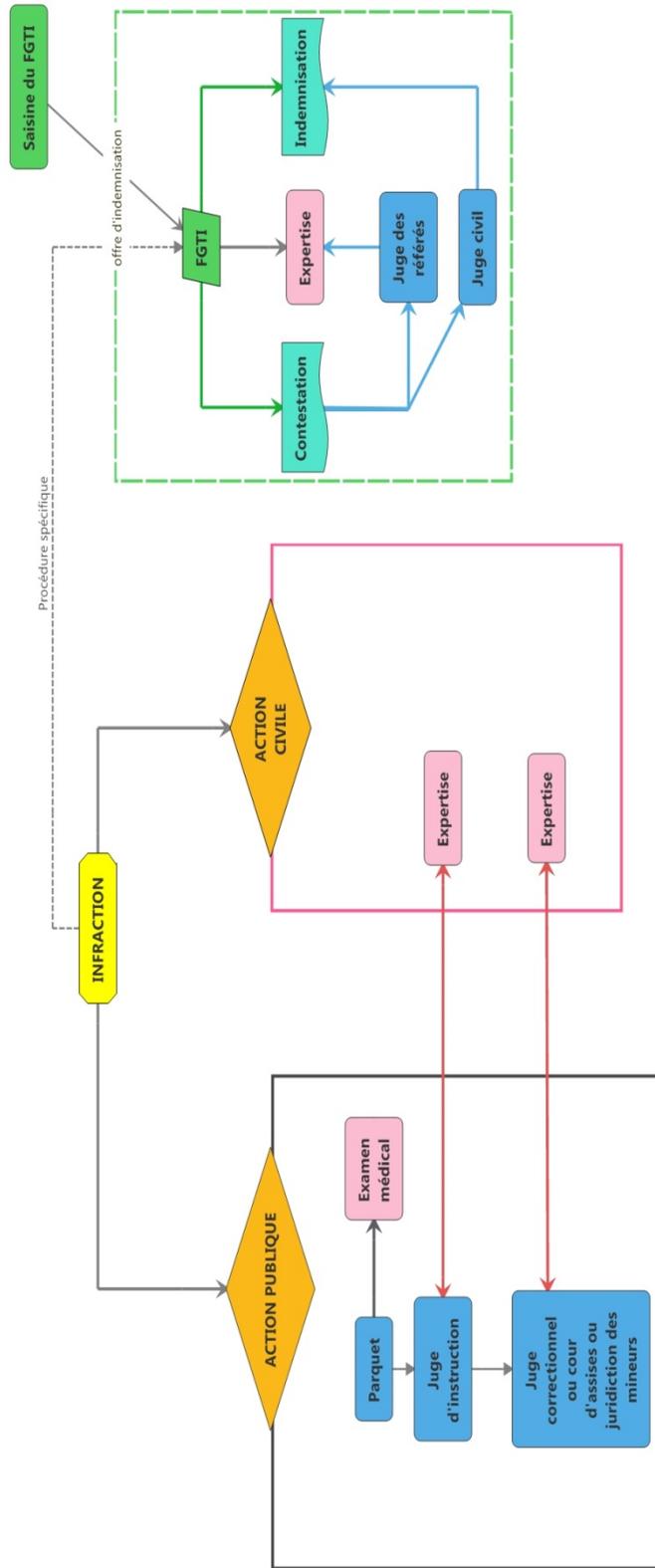
Les critiques émises par les victimes et leurs avocats portent essentiellement sur le déficit de transparence dans l'établissement de l'offre d'indemnisation, de communication sur le déroulement de la phase amiable et sur la possibilité d'être assisté par un avocat pendant cette période. Certes, le FGTI a élaboré un guide à destination des victimes et une charte de l'expertise mais ceux-ci remplissent imparfaitement leur office, comme cela ressort des auditions effectuées par la mission. Il y aurait donc lieu de gommer ces imperfections en instituant en amont une information plus appropriée, lisible et transparente.

Pour autant, de nombreux intervenants ont salué le fonctionnement globalement satisfaisant du dispositif français qui reste, selon les propos recueillis par la mission, « *le plus performant et le moins problématique. Les observateurs étrangers envient le système français* ».

N'étant soumise à aucun principe de subsidiarité, l'indemnisation accordée par le FGTI s'avère plus favorable pour les victimes que celle pratiquée dans la plupart des Etats européens. En effet, leur système indemnitaires ne prévoit pas de réparation intégrale du préjudice, du fait de l'existence de plafonds d'indemnisation ou de la nature même du dispositif essentiellement organisé comme une aide d'urgence.

C'est la raison pour laquelle les modifications apportées à ce dispositif (cf. schéma 3 ci-contre) ne sauraient être substantielles.

Schéma 3 : Processus actuel d'indemnisation d'une victime d'un acte de terrorisme



B. Un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme

Le juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT) aurait donc une compétence exclusive en matière d'indemnisation des victimes d'attentats.

Parachevant le dispositif judiciaire actuel¹⁵², le JIVAT serait affecté au TGI de Paris, au sein du pôle de la réparation du préjudice corporel. Cette localisation donnerait une cohérence et une lisibilité au traitement judiciaire du terrorisme, raisons pour lesquelles la mission n'a pas retenu les propositions de certains intervenants militant pour une compétence régionale¹⁵³.

La compétence exclusive nationale¹⁵⁴, reconnue au TGI de Paris, implique l'insertion de deux dispositions spécifiques dans le COJ, l'une après l'article L. 211-14 et l'autre après l'article R. 211-7-1. Dans le cadre de la sous-section 6, relative à la création du JIV, il conviendrait de prévoir des dispositions distinctes pour le JIVAT.

Proposition n° 8 : *Créer au tribunal de grande instance de Paris un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme*

2.2.2 Les attributions du JIVAT

La saisine de ce juge du recours serait limitée à cinq domaines d'intervention ce qui nécessiterait la modification du code de procédure civile et des articles L. 422-1 et suivants et R. 422-1 et suivants du code des assurances.

2.2.2.1 La reconnaissance d'un droit à indemnisation

De par sa nature évolutive, comme vient de l'indiquer la Cour de cassation dans son arrêt du 8 février 2018, la liste unique ou partagée ne peut avoir pour conséquence de conférer de façon irréfragable la qualité de victime. C'est la raison pour laquelle toute personne s'estimant victime d'un acte de terrorisme, pourrait saisir le JIVAT en contestation du refus par le FGTI de son droit à indemnisation.

La finalité du mécanisme actuel, qui repose sur la rapidité du processus indemnitaire, exige que la procédure judiciaire soit également menée avec célérité.

A droit procédural constant, le JIVAT serait ainsi saisi par une requête¹⁵⁵ qui comporterait tous les renseignements utiles à l'instruction de la demande de l'intéressé ainsi que les pièces justificatives, dont la décision de refus du FGTI. Elle serait transmise par le greffe au procureur de la République et au FGTI.

A compter de sa saisine, le juge disposerait d'un délai de trois mois pour convoquer les parties et rendre sa décision assortie de plein droit de l'exécution provisoire.

¹⁵² Il convient de souligner la particularité de ce dispositif qui prévoit une compétence concurrente entre le TGI de Paris et les autres juridictions nationales pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions en lien avec le terrorisme et une compétence nationale exclusive pour le juge d'application des peines de Paris (article 706-22-1 du CPP).

¹⁵³ Certains intervenants ont proposé que ce magistrat soit localisé dans un TGI, siège d'une cour d'appel ou d'une JIRS.

¹⁵⁴ La rédaction pourrait être la suivante : « Un TGI spécialement désigné connaît de la réparation de l'indemnisation du préjudice corporel des actes de terrorisme ».

¹⁵⁵ Elle pourrait comporter à quelques exceptions près les informations et les pièces réclamées par le FGTI dans son formulaire téléchargeable sur son site (cf. Le guide pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, pages 27 et suivantes). Cette requête serait comparable à celle utilisée pour saisir la CIVI sans représentation obligatoire.

Si le juge ne s'estimait pas suffisamment informé, au regard des éléments contenus dans la requête et des pièces échangées en cours de procédure par les parties, il pourrait se faire communiquer copie des pièces de la procédure pénale en cours¹⁵⁶.

Le jugement rendu à juge unique serait susceptible d'appel, la cour devant statuer dans un délai de 3 mois à compter de la déclaration d'appel.

En cas d'accueil de la demande, le FGTI devra alors verser une provision dans le délai d'un mois à compter de la notification de cette décision et proposer une offre d'indemnisation conformément aux dispositions de l'article L 422-2 du code des assurances (cf. § 1.3.3.2).

2.2.2.2 *L'octroi d'une provision*

L'article L. 422-2 du code des assurances donne compétence au juge des référés pour statuer sur les litiges relatifs au principe et/ou au montant de l'attribution d'une provision versée par le FGTI à la victime. La mission préconise de confier cette attribution au JIVAT, selon le même circuit procédural, et de modifier en ce sens les dispositions de l'article précité¹⁵⁷.

2.2.2.3 *Une mesure d'expertise spécifique*

La compétence exclusive nationale reconnue au JIVAT et la déconnexion de l'indemnisation du procès pénal (cf. § 2.1.1.2) induiraient les conséquences suivantes :

- la compétence concurrente instituée par les articles 706-16 et suivants du CPP laisse la possibilité aux juridictions territorialement compétentes de conserver le traitement d'une infraction ayant reçu la qualification d'acte de terrorisme. Cette situation, sans doute théorique, conduirait cependant des victimes à saisir le JIVAT du TGI de Paris alors que l'instance pénale pourrait être traitée par une autre juridiction.

- les magistrats de la chaîne pénale, à savoir le juge d'instruction, les formations de jugement et les juridictions des mineurs, seraient incompétents¹⁵⁸ pour ordonner une mesure d'expertise relative à la seule indemnisation du préjudice corporel des victimes d'attentats.

A. Le caractère unique de la mesure d'expertise

Les associations de victimes déplorent la réactivation du traumatisme¹⁵⁹ liée à la multiplicité des expertises que les victimes doivent subir¹⁶⁰.

D'ores et déjà, le FGTI, la CPAM et l'ONACVIG ont institué une expertise amiable, associant leurs médecins-conseils respectifs au cours de l'examen clinique de la victime. Toutefois, cette mesure n'a de valeur qu'à l'égard des parties convoquées (présentes ou absentes) à cet examen médical.

¹⁵⁶ Les pouvoirs d'investigation du JIVAT seraient calqués sur ceux conférés par l'article 706-6 du CPP à la CIVI et à son président.

¹⁵⁷ La nouvelle rédaction de l'article L. 422-2 du code des assurances serait la suivante : « *Le fonds de garantie est tenu, dans un délai d'un mois à compter de la demande qui lui est faite, de verser une ou plusieurs provisions à la victime qui a subi une atteinte à sa personne ou, en cas de décès de la victime, à ses ayants droit, sans préjudice du droit pour ces victimes de saisir en référé le juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme* ».

¹⁵⁸ Il pourrait être envisagé dans l'ordonnance d'incompétence une mention informant les victimes de la possibilité de saisir le JIVAT de leur demande d'expertise à vocation strictement indemnitaire.

¹⁵⁹ A chaque nouvelle expertise, la victime doit en effet rappeler le déroulement des faits, les conséquences de l'acte terroriste et subir un examen clinique.

¹⁶⁰ Il n'est pas rare qu'une victime soit examinée entre 3 et 5 fois (examen médical ordonné par le parquet, expertise médicale ordonnée par le juge d'instruction et le FGTI, expertise ordonnée par le juge des référés ou le juge du fond en cas de contestation de l'indemnisation).

Pour remédier à cette difficulté, la mission préconise d'instaurer une expertise dite « unique » avec effet *erga omnes*, ordonnée par un juge et couvrant l'ensemble des besoins des acteurs intervenant dans le processus indemnitaire des victimes d'actes de terrorisme.

Ainsi, il conviendrait de déterminer une mission d'expertise type fondée sur la nomenclature « Dintilhac » et enrichie des attentes communes et spécifiques de chacun des acteurs de la chaîne d'indemnisation.

Cette mission type pourrait être diffusée par voie de circulaire et aurait vocation à être utilisée lors de l'examen clinique initial de la victime puis au moment de sa consolidation.

L'expertise judiciaire, dont le but est d'établir la réalité et l'étendue du préjudice corporel, serait déclarée opposable, sans réexamen de la victime, à l'ensemble des acteurs de l'indemnisation intervenant dans le cadre de la phase amiable sans qu'ils aient été appelés à la procédure décrite *infra* (cf. § B).

En cas de contentieux sur l'indemnisation, cette expertise serait aussi opposable à l'ensemble des parties intervenant à l'instance civile à condition qu'elles aient eu la possibilité d'en discuter contradictoirement les conclusions, y compris par la production d'autres documents médicaux. Toute nouvelle expertise, éventuellement nécessaire, serait effectuée uniquement sur pièces.

Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction préparatoire et devant les formations de jugement, le rapport d'expertise médicale de la victime serait versé au dossier. Les règles procédurales de la production de pièces par les parties s'appliqueraient. Le magistrat instructeur serait ainsi dispensé de notifier l'expertise au(x) mis en examen, au(x) partie(s) civile(s) et aux avocats.

Enfin, l'expertise unique permettrait de rationaliser le recours aux experts en réduisant le nombre d'expertises et par voie de conséquence de pallier leur pénurie en n'épuisant pas le « vivier » des ressources expertales. Elle rendrait possible le recours à une contre-expertise sans porter atteinte à l'exigence d'impartialité qui suppose la désignation d'un autre expert.

B. Un recours obligatoire au juge

Il ne saurait être envisagé d'ordonner une expertise judiciaire pour chacune des demandes d'indemnisation soumises au FGTI. En effet, au stade de la procédure amiable, il appartiendra au fonds de garantie et/ou à la victime d'apprécier la nécessité de recourir à une telle mesure.

Dans cette hypothèse, le FGTI et la victime saisiraient par requête conjointe¹⁶¹ le JIVAT qui ordonnerait la mesure d'expertise unique. Cette requête pourrait mentionner leur accord sur le principe de l'expertise, le périmètre de la mission et le nom de l'expert ou leur désaccord sur l'un de ces deux derniers points. Les frais de l'expertise seraient mis à la charge du FGTI. L'ordonnance, assortie de plein droit de l'exécution provisoire, serait susceptible d'appel.

Seul le désaccord sur le principe même de l'expertise, contraindrait la victime à saisir en référé le JIVAT sur le fondement de l'article 145 du CPC. Les frais d'expertise seraient alors à sa charge (cf. § 2.2.3), sous réserve des dispositions spécifiques relatives à l'aide juridictionnelle en matière de terrorisme.

¹⁶¹ Cf. Article 57 du CPC.

C. Une liste nationale d'experts particulière

L'expert, dont la désignation serait sollicitée, serait choisi sur une liste nationale des experts spécialisés en matière d'indemnisation de préjudice corporel pour les victimes d'actes de terrorisme, dressée par la Cour de cassation¹⁶².

Le FGTI, qui a constitué un réseau de plus de 300 experts, pourrait être associé à l'élaboration de cette liste. Il conviendrait de s'assurer d'une répartition géographique équilibrée sur l'ensemble du territoire national pour garantir aux victimes l'accès à un expert, proche de leur domicile.

Le contrôle des mesures d'expertise serait confié au JIVAT¹⁶³.

Proposition n° 9 : *Instituer une expertise judiciaire unique et opposable à tous les acteurs de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme.*

Proposition n° 10 : *Créer une liste nationale des experts spécialisés en matière d'indemnisation de préjudice corporel pour les victimes d'actes de terrorisme.*

2.2.2.4 Le contentieux de l'indemnisation

En cas de contestation de l'offre d'indemnisation faite par le FGTI, il appartiendrait à la victime de saisir par voie d'assignation au fond le JIVAT, qui pourrait renvoyer l'affaire en formation collégiale si la complexité du litige l'imposait.

En revanche, la mission n'envisage pas de soumettre le protocole transactionnel¹⁶⁴, intervenu entre la victime et le FGTI, à l'homologation du JIVAT qui doit rester un juge du recours.

2.2.2.5 Le recours subrogatoire

Sans doute théorique¹⁶⁵, l'examen du recours subrogatoire du fonds de garantie¹⁶⁶ à l'encontre de l'auteur des faits relèverait de la compétence du JIVAT.

De par l'effet relatif du contrat, le protocole transactionnel signé entre la victime et le fonds d'indemnisation ne lierait pas le débiteur de la réparation. De même, si la liquidation du préjudice a été effectuée par le JIVAT, le FGTI ne pourrait se prévaloir du jugement à l'encontre de ce débiteur, non partie à l'instance. Le FGTI ne saurait donc se soustraire à une nouvelle évaluation du préjudice de la victime qui interviendrait à l'issue d'une expertise sur pièces

(cf. schéma 4 ci-contre)

¹⁶² Conformément aux dispositions de la loi n° 71-498 du 29 juin 1971 relative aux experts judiciaires.

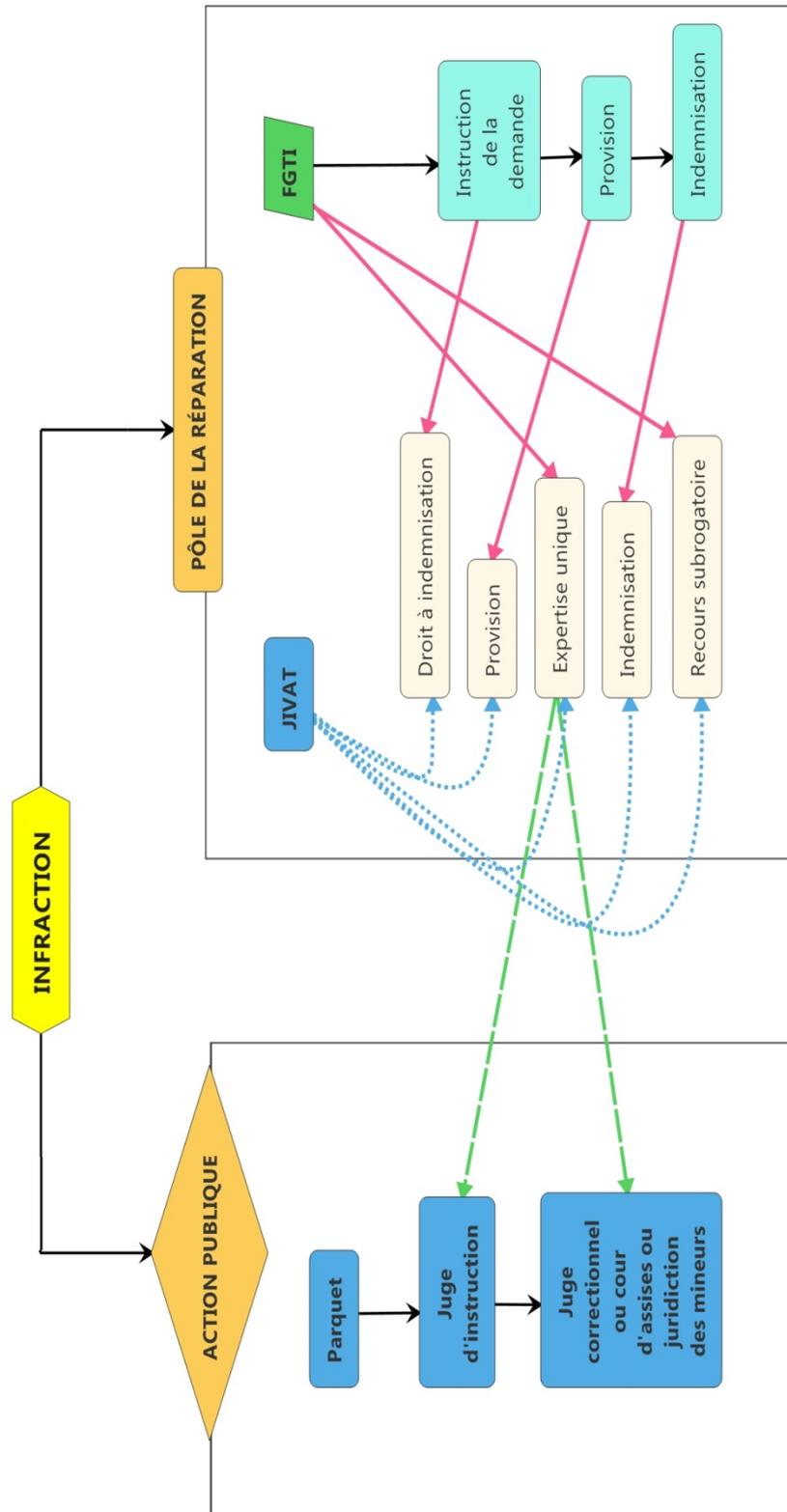
¹⁶³ En application des articles 155 et suivants du CPC.

¹⁶⁴ Le protocole transactionnel peut être contesté conformément aux dispositions des articles 2044 et suivants du code civil relatives aux transactions.

¹⁶⁵ Du fait des difficultés liées à l'identification, à la localisation ou à l'insolvabilité de l'auteur de l'acte de terrorisme, voire à son décès survenu lors de la commission des faits.

¹⁶⁶ Selon l'article L. 422-1 alinéa 6 du code des assurances, le FGTI est « subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage ».

Schéma 4 : Procédure d'indemnisation d'une victime d'acte de terrorisme proposée par la mission



2.2.3 *L'évaluation de l'impact de la création du JIVAT au sein du TGI de Paris*

Selon l'article 9-2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les victimes bénéficient de plein droit de l'aide juridictionnelle (AJ) pour les crimes visés aux 421-1 (1°) et 421-3 (1° à 4°) du code pénal. En revanche, l'AJ est accordée sous condition de ressources pour les délits de terrorisme.

A droit constant, la mission a préconisé des modes de saisine souples et simples du JIVAT pour permettre aux victimes d'obtenir une décision judiciaire dans des délais compatibles avec l'impératif de célérité attaché à l'indemnisation de leurs préjudices.

Ainsi, le JIVAT serait principalement saisi par voie de requête, conjointe ou unilatérale, à l'exception de la contestation de l'offre d'indemnisation qui supposerait la délivrance d'une assignation au fond avec représentation obligatoire. La saisine par requête, à l'instar de celle utilisée pour saisir la CIVI, ne nécessiterait pas l'intervention d'un avocat même si la technicité de ce contentieux pourrait la justifier.

S'agissant plus précisément de l'expertise, si la mission a prévu une saisine par requête conjointe avec des frais d'expertise mis à la charge du FGTI, il est toutefois envisagé qu'en cas de désaccord entre les parties sur le principe de l'expertise, la victime serait contrainte de saisir le JIVAT par une assignation en référé, les frais d'expertise étant dans cette hypothèse à sa charge sous réserve des règles de l'AJ ci-dessus rappelées.

L'impact de cette réforme sur l'aide juridictionnelle doit donc être expertisé en fonction de ces éléments.

En contrepartie, des économies¹⁶⁷ pourraient être dégagées dans la mesure où les expertises médicales, rémunérées au titre des frais de justice¹⁶⁸, ne seraient plus ordonnées par les magistrats instructeurs et les formations de jugement. Une diminution des frais d'affranchissement¹⁶⁹ serait de plus à prévoir puisque la mission et les conclusions d'expertise ne seraient plus notifiées aux parties par le juge d'instruction.

Concernant la localisation des emplois nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, la DSJ a estimé l'impact de cette réforme en s'appuyant sur le nombre de demandes d'indemnisation présentées par les victimes au FGTI en 2016¹⁷⁰ et 2017 :

- entre 4,70 et 0,45 ETPT de magistrats après application des ratios¹⁷¹ issus des travaux sur la charge de travail des magistrats,

- entre 6,70 et 0,70 ETPT de fonctionnaires après application des calibrages issus d'Outilgref¹⁷² et de critères émanant d'une évaluation effectuée dans un rapport¹⁷³ portant sur le FGTI remis en juin 2016.

¹⁶⁷ Cependant, contrairement aux frais de justice, les frais d'expertise en matière civile sont fixés librement. En outre, la mise en œuvre de l'expertise unique pourrait nécessiter le recours à un collège d'experts ou à des sages, augmentant d'autant les frais d'expertise.

¹⁶⁸ Articles 800 et suivants du CPP et R. 92 et suivants du CPP.

¹⁶⁹ Ces frais relèvent des dépenses de fonctionnement courant des juridictions.

¹⁷⁰ Le FGTI a été saisi de 3 387 demandes d'indemnisation par des victimes (directes ou indirectes) en 2016 et 385 en 2017. Sur cette base, la DSJ a évalué à 5 % le nombre de victimes qui pourrait demander une provision ou contester l'indemnisation. Elle a considéré que toutes les victimes feraient l'objet d'une mesure d'expertise. Enfin, la DSJ a estimé que toutes les personnes déclarées non éligibles par le FGTI saisiraient le juge pour voir reconnaître leur droit à indemnisation.

¹⁷¹ La charge annuelle de travail par magistrat est évaluée à 1 300 affaires terminées en matière de référé et à 360 affaires terminées en matière de contentieux civil général.

¹⁷² Selon Outilgref, il convient de prévoir 180 minutes par dossier pour une demande d'expertise en référé et le suivi de la mesure, outre 80 minutes par dossier pour une demande de provision en référé.

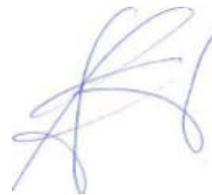
¹⁷³ Ce rapport a été établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires dans le cadre d'une mission interministérielle. L'évaluation a été fixée à 120 minutes par dossier en matière contentieuse.

L'écart du nombre d'ETPT relevé entre 2016 et 2017 souligne la complexité de cette démarche évaluative étroitement liée au nombre et à l'ampleur des attentats commis sur le territoire national.

Compte tenu de la variabilité de leur activité, ces magistrats auraient également vocation à trancher des litiges relevant des attributions du pôle de la réparation du préjudice corporel du TGI de Paris (*cf.* § 2.2.1.2 B).

Ainsi, bien que partie prenante d'un dispositif indemnitaire spécifique, le JIVAT serait destiné à s'intégrer pleinement dans une architecture organisationnelle de l'indemnisation du préjudice corporel pour laquelle la mission engagera une réflexion plus globale dans un second rapport.

A Paris, le 6 mars 2018.



Chantal BUSSIERE

Liste des annexes

Annexe 1.	<i>Lettre de mission en date du 11 décembre 2017</i>	55
Annexe 2.	<i>Liste des personnes entendues</i>	58
Annexe 3.	<i>Etudes réalisées par le bureau comparé de la DAEI.....</i>	61

Annexe 1. Lettre de mission en date du 11 décembre 2017

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

LA GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 11 DEC. 2017

N/Réf: CAB/DIRJ

Madame la première présidente,

Afin de remplir pleinement son office, la justice doit veiller à ce que le cheminement de toute personne qui demande réparation d'un préjudice corporel ne rajoute pas à l'épreuve qu'elle a déjà subie.

Le parcours des victimes est pourtant long et complexe, et les juridictions sont désormais saisies de demandes de types nouveaux.

En premier lieu, la France est confrontée à des dommages dits « sériels » ou « de masse ». D'origine sanitaire, alimentaire ou environnementale, ces dommages peuvent être matériels mais surtout corporels, entraînant de graves conséquences pour les victimes. Ce sont désormais des centaines voire des milliers de personnes qui sollicitent alors la reconnaissance de leur statut de victimes et la réparation de leur préjudice.

En second lieu, les attentats terroristes, qui endeuillent notre pays avec une dramatique recrudescence depuis bientôt trois ans, mettent plus que jamais en exergue la nécessité de repenser le parcours judiciaire des victimes, qui s'inscrit souvent dans le cadre de l'enquête pénale.

La mise en place de fonds ou de missions d'indemnisation spécifiques et la récente introduction de l'action de groupe en droit français témoignent de l'attention portée par les pouvoirs publics à la prise en charge des dommages de masse subis par les victimes. En outre, l'avant-projet de réforme de la responsabilité civile présenté par Jean-Jacques Urvoas le 13 mars 2017 traduit une volonté d'améliorer et d'harmoniser l'indemnisation des victimes de dommages corporels. Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et autres infractions joue quant à lui un rôle central dans la prise en charge des victimes d'infractions.

Madame Chantal Bussière
Première présidente de cour d'appel honoraire
Conseil supérieur de la magistrature
21 Boulevard Haussmann
75009 PARIS

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

1

Il n'en demeure pas moins que nombre de victimes, relayées par les associations, manifestent régulièrement leurs attentes déçues à l'égard des dispositifs existants, dénonçant la complexité des phases d'indemnisation. C'est le cas en particulier lorsque deux actions sont engagées, l'une au civil, l'autre au pénal, chacune ayant son propre objet et sa propre temporalité, exposant les victimes à un surcroît de démarches et de contraintes. Au premier rang de ces contraintes figure la multiplication des expertises qu'elles doivent subir aux différentes étapes de la mise en état et de l'instruction du dossier. Dans ce cas de figure, une réflexion sur la coordination des procédures d'indemnisation paraît nécessaire.

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission visant à évaluer les dispositifs existants afin d'identifier les améliorations susceptibles d'être apportées au parcours judiciaire des victimes de dommages corporels.

S'agissant du dispositif d'indemnisation des victimes de terrorisme, vous analyserez l'intérêt d'instaurer une juridiction spécialisée pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, compétente pour ordonner une expertise, homologuer les accords conclus entre le FGTI et la victime, et statuer sur l'indemnisation de celle-ci en cas de désaccord.

Au-delà de cette problématique très spécifique, vous vous attacherez à identifier les difficultés d'articulation entre instance pénale et instance sur intérêts civils et les moyens de limiter la multiplication d'expertises pour les victimes, en renforçant les possibilités de circulation des éléments résultant d'une mesure d'instruction.

Vous proposerez à ce titre les évolutions législatives ou réglementaires qui, dans le respect des principes du contradictoire et du secret de l'instruction, permettraient de garantir aux personnes concernées la juste évaluation de leur préjudice corporel et sa réparation dans les meilleurs délais, à l'issue d'un parcours clarifié et prévisible. Vous examinerez notamment les missions qui devraient être confiées à l'expert afin que le rapport soit exploitable tant au pénal qu'au civil.

Vous ferez enfin toute proposition visant à l'amélioration des modalités d'homologation des protocoles transactionnels.

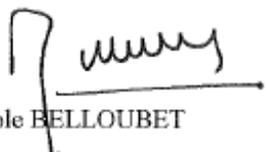
Vos propositions en ce sens devront m'être remises le 1^{er} mars 2018.

Dans un second temps, je souhaite que ces travaux soient également l'occasion d'une réflexion sur la procédure applicable en matière de réparation du dommage corporel, lorsque le tribunal correctionnel ne dispose pas des éléments permettant de liquider les préjudices subis par la victime. En particulier, vous examinerez la possibilité de rendre la procédure civile exclusivement applicable à l'instance en réparation, lorsque le juge pénal renvoie sur intérêts civils en portant attention à la faculté de la victime de présenter directement ses demandes sans représentation obligatoire par avocat. Il conviendra également d'évaluer l'intérêt d'instituer un juge spécialisé chargé de statuer sur les provisions, et les réparations définitives, qui pourrait remplacer le juge délégué aux victimes (JUDEV) dont l'utilité est discutée au regard de ses fonctions actuelles.

Vos propositions sur ce thème devront m'être remises le 1^{er} juin 2018.

Vous pourrez vous appuyer, tout au long de vos travaux, sur les directions de la Chancellerie, son secrétariat général et la délégation interministérielle à l'aide aux victimes, et bénéficierez du concours de l'inspection générale de la justice.

Je vous prie de croire, Madame la première présidente, en l'assurance de ma considération très distinguée, *avec mes remerciements les plus vifs pour cette mission dont vous acceptez la responsabilité.*


Nicole BELLOUBET

Annexe 2. Liste des personnes entendues

Ministère de la Justice

Secrétariat général (SG)

Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe

Anne RIVIERE, cheffe du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative (SADJAV)

Marion CHALAUX, adjointe à la cheffe de bureau (SADJAV)

Direction des services judiciaires (DSJ)

Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur des services judiciaires

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

Thomas ANDRIEU, directeur des affaires civiles et du sceau

Guillaume MEUNIER, sous-directeur du droit civil

Anne ROSENZWEIG, bureau du droit processuel et du droit social

Anne Sophie HUTIN, bureau du droit des obligations

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

Rémy HEITZ, directeur des affaires criminelles et des grâces

Marine VALENTIN, bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment

Délégation interministérielle à l'aide aux victimes (DIAV)

Elisabeth PELSEZ, déléguée interministérielle à l'aide aux victimes

Monsieur MAHI, chef du pôle coordination de la politique publique d'aide aux victimes

Cour d'appel de Paris

Chantal ARENS, première présidente

Catherine CHAMPRENAULT, procureure générale

Jean-Michel HAYAT, président du tribunal de grande instance de Paris

François MOLINS, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

Jean-Luc GADAUD, premier vice-président chargé de l'instruction (pôle santé publique), tribunal de grande instance de Paris

Camille HENNETIER, vice-procureure, chef de section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat

Emmanuelle ROBINSON, vice-présidente chargée de l'instruction (pôle anti-terrorisme), tribunal de grande instance de Paris

Christophe TEISSIER, vice-président chargé de l'instruction (pôle anti-terrorisme), tribunal de grande instance de Paris

Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Jean-Michel PRETRE, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice

Conférences**Conférence nationale des premiers présidents (CNPP)**

Jean-Francois BEYNEL, premier président

Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG)

Jeanne-Marie VERMEULIN, procureure générale

Conférence nationale des présidents (CNPT)

Joëlle MUNIER, présidente

Benjamin DEPARIS, présidente

Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)

Marc CIMAMONTI, procureur de la République

Organisations syndicales**Syndicat de la magistrature (SM)**

Karine DUBREUIL, présidente

Laurence BLISSON, secrétaire générale

Union syndicale des magistrats (USM)

Marie-Jane ODY, vice-présidente, (contribution écrite uniquement)

Unité Magistrats, SNM FO

Dominique MALLASSAGNE, membre du conseil national

Maryse LEROUX, membre du bureau national

Auxiliaires de justice**Conseil national des barreaux (CNB)**

Béatrice VOSS, présidente de la commission libertés et droits de l'homme, avocate

Marie MESCAM, avocate

Ordre des avocats du Barreau de Paris

Basile ADER, vice-bâtonnier

Frédéric BIBAL, avocat

Hélène CHRISTIDIS, avocate

Association nationale des avocats de victimes de dommages corporels (ANADAVI)

Claudine BERNFELD, présidente

Florence BOYER

Conseil national des compagnies d'experts de justice (CNCEJ)

Marc TACCOEN, président d'honneur

Administrations

Direction générale du Trésor

Frédéric BROTONS, adjoint au chef du bureau, marchés et produits d'assurance

Laurent GUERIN, chef du bureau, marchés et produits d'assurance

Ministère des armées

Alexandre COYO, chargé de mission auprès du secrétaire général pour l'administration

Clémentine VOILLEMOT, adjointe au sous-directeur du contentieux, direction des affaires juridiques

Sophie ANDUJAR, chef du bureau du contentieux de la responsabilité, direction des affaires juridiques

Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI)

Pierre DELMAS-GOYON, président du conseil d'administration

Nathalie FAUSSAT, directrice du FGTI

Julien RENCKI, directeur général

Fédération française de l'assurance (FFA)

Elisabeth LE CHEVALIER, direction des assurances de dommages et de responsabilité

Anne-Marie PAPEIX, direction des assurances de dommages et de responsabilité

Catherine TRACA, directrice des assurances de dommages et de responsabilité

Associations et personnalités qualifiées

Jérémy BRIDIER, association française des victimes du terrorisme

Pierre-Etienne DENIS, président de la fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC)

Arthur DENOUEVAUX, président de l'association Life for Paris

Philippe DUPEYRON, président de l'association 13onze15 Fraternité Vérité

Marine GAUCHY, stagiaire juriste à l'association Life for Paris

Georges HOLLEAUX, avocat

Mme OKGROGLIC, France victimes

Françoise RUDETZKI

Isabelle SADOWSKI, directrice juridique de France Victimes

Sophia SECO, responsable du pôle Justice et Droits à la FENVAC

Annexe 3. Etudes réalisées par le bureau comparé de la DAEI

L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni)

Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI – octobre 2013

Rédacteur : X. Pradel

Avec la collaboration de nos magistrats de liaison

Dans la matière de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, les législations des différents pays sont loin d'être uniformisées, qu'il s'agisse des droits des victimes, des procédures d'indemnisation ou des fonds attribués à l'indemnisation des préjudices.

En Espagne, en Italie et en Allemagne, les législations s'appliquent de la même façon, que les actes de terrorisme aient été commis à l'intérieur du pays, ou à l'étranger¹. Il n'en est pas de même au Royaume-Uni, où les victimes seront soumises à une législation différente, selon que l'attentat a pu être commis au Royaume-Uni ou à l'étranger. Certaines législations (Allemagne, Espagne) permettent aux victimes de recevoir une assistance tout au long de leur processus d'indemnisation, en particulier des aides à la réinsertion et un soutien psychologique.

Selon les pays, l'indemnisation des victimes du terrorisme peut être régie par les règles du droit commun et/ou par des règles spécifiques. En Allemagne, les victimes peuvent être indemnisées selon une procédure de droit commun, ou selon une procédure administrative « d'aide d'urgence pour raisons humanitaires » réservée aux victimes du terrorisme. Les décisions relatives à l'indemnisation sont prises, dans le premier cas par un service d'aide social, et dans le second, par le ministère fédéral de la justice. En Italie², le système est assez similaire. Les victimes d'actes terroristes peuvent saisir les juridictions de droit commun – juge pénal ou juge civil- ou bien encore percevoir, après avoir saisi l'autorité administrative, une allocation de l'Etat attribuée en fonction du taux d'invalidité. Au Royaume-Uni, l'indemnisation des victimes emprunte les règles de droit commun, en l'absence de législation spécifique. En Espagne, les victimes sont indemnisées par application d'une législation spécifique relative à la protection des victimes du terrorisme.

Les règles relatives à la fixation des préjudices indemnissables et à leur liquidation sont également variables. C'est au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne que les préjudices indemnissables sont les plus nombreux. En Allemagne, il existe peu de règles relatives à la liquidation des préjudices et c'est essentiellement le principe de l'évaluation *in concreto* des préjudices qui s'applique. En Italie et au Royaume-Uni, l'évaluation des préjudices est davantage encadrée, notamment par un certain nombre de barèmes. Dans l'ensemble des pays, les victimes par ricochet peuvent être indemnisées.

¹ Ainsi, les règles d'indemnisation en matière d'indemnisation des victimes de terrorisme s'appliquent non seulement aux attentats commis en Allemagne, quelle que soit la nationalité des victimes, mais aussi aux attentats commis à l'étranger, lorsque les victimes sont des ressortissants allemands ou des ressortissants étrangers ayant une autorisation de séjour en Allemagne. Il en est de même pour les victimes de nationalité espagnole, qui seront indemnisées par la loi espagnole, quel que soit le lieu dans lequel l'attentat a pu être commis.

² L'Italie ne dispose toujours pas cependant d'un régime général d'indemnisation des victimes d'infractions pénales, mais seulement de dispositions éparses.

Seront successivement examinés les procédures d'indemnisation (1), les dispositifs d'assistance aux victimes (2), les règles de liquidation (3). Quelques éléments d'information sur le financement des dispositifs seront enfin communiqués (4).

1 Procédures

En Allemagne, les victimes d'actes de terrorisme peuvent être indemnisées selon deux procédures distinctes : l'une de droit commun applicable aux victimes d'infractions pénales, l'autre spécifique aux victimes du terrorisme, qui est un dispositif d'« aide d'urgence pour raisons humanitaires ». Ces deux procédures sont indépendantes de la procédure pénale.

Au Royaume-Uni, l'indemnisation des victimes du terrorisme peut être réalisée selon trois procédures, toutes de droit commun. En l'absence de procédure spécifique, ces procédures sont ouvertes à toutes les victimes d'actes de délinquance. La demande d'indemnisation peut être portée devant le juge pénal, ou la *Criminal Injuries Compensation Authority* (CICA)³ ou encore devant le juge civil.

En Espagne, il existe une législation spécifique, la loi dite « intégrale » de reconnaissance et protection des victimes de terrorisme (*Ley 29/2011, de 22 de septiembre de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*). Cette loi vient d'être complétée par le Règlement de la Loi 29/2011, adopté par Décret Royal 671/2013, du 6 septembre 2013. Ce corpus législatif prévoit une prise en charge intégrale des victimes de terrorisme, d'un point de vue matériel et patrimonial, mais aussi d'un point de vue psychologique et social.

En Italie, les victimes d'actes terroristes peuvent être indemnisées devant le juge civil ou devant le juge pénal, conformément aux règles de droit commun. Indépendamment de tout procès, elles peuvent aussi réclamer à l'Etat une indemnisation sous forme de rente viagère, en vertu d'une loi spécifique à la protection des victimes du terrorisme de 2003⁴.

1-1 Allemagne

C'est la loi de 1976 qui constitue le droit commun de l'indemnisation des victimes. Le droit spécifique à l'indemnisation des victimes de terrorisme repose sur une contribution volontaire de l'Etat.

1.1.1 loi sur l'indemnisation des victimes de 1976 (« *Opferentschädigungsgesetz, OEG* »)

Il s'agit de la procédure de droit commun d'indemnisation des victimes. Ce sont les services de l'aide sociale des Länder (« *Versorgungsämter* ») qui sont compétents pour statuer sur les demandes d'indemnisation. Leurs décisions sont susceptibles de recours devant les juridictions de droit commun spécialisées en matière sociale. Une indemnisation pourra donc être accordée, quelle que soit l'issue de l'enquête ou du procès devant les juridictions répressives, à condition toutefois que la victime ait dénoncé les faits sans délai à l'autorité judiciaire et qu'elle n'ait pas contribué par sa faute à la réalisation de l'infraction⁵. Sont indemnisées la victime directe, ainsi que les victimes par ricochet. L'administration est subrogée dans les droits des victimes à hauteur de l'indemnisation versée.

³ Autorité d'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

⁴ Décret-loi n° 13 du 4 février 2003 converti en loi du 2 avril 2003 n° 56.

⁵ Les associations sont cependant extrêmement critiques sur la mise en œuvre pratique des dispositions de la loi de 1976 sur l'indemnisation des victimes.

1.1.2 Procédure administrative spécifique aux victimes du terrorisme

Cette procédure permet d'accorder immédiatement une indemnisation aux victimes du terrorisme, que les auteurs aient été ou non identifiés. L'autorité compétente pour statuer sur la demande est, depuis le premier janvier 2007, le Ministère fédéral de la Justice (antenne de Bonn : « *Bundesamt für Justiz* »). Cette décision n'est pas susceptible de recours, dans la mesure où il s'agit d'une contribution volontaire de l'Etat⁶, et non d'une obligation à sa charge⁷. La procédure administrative d'octroi de l'indemnisation est simple. Il suffit qu'il existe une forte probabilité que l'infraction soit imputable à une organisation terroriste ou à des groupes extrémistes pour que la victime puisse obtenir un capital sur ces crédits spécifiques. Les personnes sollicitant cette aide d'urgence doivent remplir un formulaire disponible sur la page internet du *Bundesamt für Justiz*⁸.

1-2 Royaume Uni

S'agissant du dispositif de prise en charge de l'indemnisation des victimes de terrorisme à l'étranger, c'est le *Victim of Overseas Terrorism Compensation Scheme VOTCS*, entré en vigueur en 2013, qui régit la matière. Le VOTCS permet aux victimes d'actes de terrorisme commis à l'étranger d'avoir une indemnisation équivalente à celle offerte par le *Criminal Injuries Compensation Scheme* –pour les victimes de faits commis au Royaume-Uni-, puisque c'est la même autorité, la CICA qui est chargée de cette indemnisation⁹.

Les victimes de terrorisme pour des faits commis au Royaume-Uni, bénéficient cependant d'une législation plus favorable, puisqu'elles ont la possibilité de choisir entre trois types de procédures : l'indemnisation peut être portée devant le juge pénal, devant la CICA, ou encore devant le juge civil.

1-2-1 Indemnisation par le juge pénal

Lorsqu'un tribunal condamne un prévenu, il peut émettre un *compensation order*, imposant à la personne condamnée de verser à la victime une indemnisation. Mais la victime ne peut présenter elle-même sa demande¹⁰. Elle doit avoir fait savoir aux policiers, au cours de l'enquête de police, qu'elle souhaite solliciter une indemnisation et remettre à cette fin un état détaillé des préjudices subis et tous les documents justificatifs. L'information est alors communiquée au *Crown Prosecution Service* (autorité des poursuites) qui s'assurera que la juridiction est informée de tous ces éléments.

⁶ « Une aide d'urgence accordée pour raisons humanitaires », selon les termes de la circulaire du 21 décembre 2006 du ministère de la justice.

⁷ En ce qui concerne les infractions terroristes, ces dispositions s'appliquent non seulement aux attentats commis en Allemagne, quelle que soit la nationalité des victimes, mais aussi aux attentats commis à l'étranger, lorsque les victimes sont des ressortissants allemands ou des ressortissants étrangers ayant une autorisation de séjour en Allemagne.

⁸ https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Opferhilfe/terroristisch/Haerteleistung_node.html

⁹ Les victimes peuvent s'inscrire et remplir un dossier à partir du site internet à l'adresse suivante : www.justice.gov.uk/victims-and-witnesses/cica/victims-of-overseas-terrorism

La demande peut aussi être formulée par téléphone. Il existe aussi un service téléphonique qui permet de se renseigner sur les conditions de cette indemnisation.

¹⁰ Au Royaume-Uni, la victime n'est pas partie au procès. Elle ne peut se constituer partie civile et solliciter du juge la désignation d'un expert en vue de demander ultérieurement des dommages et intérêts. Elle ne saurait davantage présenter à la juridiction pénale un rapport d'expertise qu'elle aurait fait établir d'initiative.

1-2-2 Indemnisation par la *Criminal Injuries Compensation Authority (CICA)*:

La victime, et c'est très souvent le cas, peut aussi choisir de faire appel à la *Criminal Injuries Compensation Authority (CICA)*, l'autorité d'indemnisation des victimes d'infractions pénales. La demande d'indemnisation doit être faite par écrit à la CICA, dans les deux ans à compter de la commission de l'infraction. Le requérant insatisfait peut exercer un recours contre la décision de la CICA en saisissant le *First-tier Tribunal*.

Sont indemnisés la victime directe, et ses ayant-droits : l'époux/épouse ou partenaire qui doivent avoir vécu ensemble dans le même foyer au temps du décès du conjoint, les parents naturels et adoptifs au titre de leur enfant décédé, les enfants de la victime.

1-2-3- Indemnisation par les juridictions civiles :

La victime peut enfin saisir les juridictions civiles sur le fondement d'une action en responsabilité, afin de se voir attribuer des dommages-intérêts. La demande peut être formalisée avant la conclusion du procès pénal, dans la mesure où l'administration de la preuve est plus simple devant les juridictions civiles ; toutefois, en pratique, le procès civil sera ajourné dans l'attente de la conclusion du procès pénal. En effet, si l'accusé est reconnu coupable, la demande formée devant un tribunal civil ne pourra que prospérer puisque la reconnaissance d'une faute au pénal sera nécessairement prise en considération dans une procédure civile.

1-3 Espagne

Toutes les aides sont gérées par le Ministère de l'Intérieur. Afin de faciliter la gestion des demandes, les personnes concernées pourront s'adresser à un guichet unique.

L'article 4 de la loi prévoit que les victimes de terrorisme sont non seulement les personnes tuées ou blessées par des actes terroristes, mais aussi dans le cas des personnes décédées, les personnes ayant un lien de parenté, de cohabitation ou de dépendance avec la personne décédée. En cas de décès, les indemnisations sont versées aux ayant-droit par ordre de succession (conjoint, enfants, parents....).

1-4 Italie

1-4-1 saisines des juridictions de droit commun

Les victimes d'actes terroristes, à l'instar des autres victimes, peuvent exercer une action en indemnisation devant le juge civil ou devant le juge pénal. La possibilité pour la victime de se constituer partie civile est expressément prévue à l'article 76 du CPP italien. Cette action peut également être exercée par les proches de la victime directe, lorsque cette dernière est décédée (article 90 alinéa 3 CPP Italien). Dans le cadre de la procédure, la victime dispose d'un certain nombre de droits détaillés aux articles 90 et 335 du CPP italien (consultation de pièces du dossier, assistance aux mesures d'expertises ...). La victime est plutôt incitée à porter sa demande en indemnisation devant le juge répressif, ce qui lui permet de bénéficier des

recherches probatoires réalisées par le parquet, sans frais, et de bénéficier d'une procédure plus rapide que ne le serait celle réalisée devant le juge civil.

1-4-2 Régime spécifique en faveur des victimes d'actes de terrorisme

Par application de la loi du 2 avril 2003, une rente viagère peut être attribuée aux victimes directes, ainsi qu'à leurs proches et personnes à charge. L'indemnisation est fonction du coefficient d'invalidité permanente. La demande doit être adressée, dans le délai de 2 ans à compter de la survenance de l'acte de terrorisme, au préfet de la province de résidence de la victime ou du lieu de l'attentat terroriste, qui la transmet à son tour au ministère de l'intérieur (département des libertés civiles et de l'immigration). Les noms des personnes pouvant bénéficier des allocations sont énumérés par décret. Un recours à l'encontre du décret est possible.

Il existe aussi un fonds d'indemnisation des victimes de délits mafieux qui a été créé par la loi n° 512 du 22 décembre 1999¹¹.

2- Assistance aux victimes

L'Allemagne et l'Espagne disposent de mesures permettant d'accompagner les victimes dans leurs difficultés, notamment en leur proposant une aide à la réinsertion professionnelle ou un soutien psychologique. En Italie, avait été élaboré en 2003 un projet sur l'assistance, l'aide et la protection des victimes d'infraction qui n'a pas été suivi de mesures effectives. Depuis ce jour, les mesures adoptées sont entreprises essentiellement au niveau régional et ne concernent que certaines catégories de victimes. Il n'existe pas encore de réelle politique globale de soutien aux victimes du terrorisme. Toutefois, certaines initiatives existent, en particulier des programmes destinés à attribuer aux victimes du terrorisme des bourses d'études¹².

En Allemagne, il existe dans les Länder, des « fondations d'aide aux victimes » (*Stiftung Opferhilfe*), gérant des « fonds régionaux d'aide aux victimes » (*regionale Opferhilfefonds*)¹³, lesquels peuvent accorder aux victimes aide et assistance. Les victimes pourront ainsi bénéficier de soins médicaux, d'une aide destinée à favoriser leur réinsertion professionnelle et sociale, ainsi que d'une rente en cas d'incapacité permanente.

En Espagne, la loi pose un principe d'indemnisation intégrale des victimes fondé sur un principe de solidarité de toute la société civile à l'égard des victimes. La réglementation de 2011 prévoit des aides financières aux victimes pour traitement psychologique ou un appui psychopédagogique, des aides pour traitements médicaux qui ne seraient pas pris en charge par la sécurité sociale ou par une assurance privée, un droit de priorité pour logements type HLM et des aides à la réinsertion professionnelle, notamment en application d'accords avec les entreprises. La loi dite de « protection intégrale » des victimes de terrorisme impose donc une forme de solidarité de la société civile à l'égard des victimes de terrorisme. L'indemnisation des victimes de terrorisme est versée par l'Etat. Sont introduites aussi de

¹¹ Ce fonds est destiné à indemniser de façon intégrale les victimes d'actes mafieux, qui ont bénéficié d'un jugement leur attribuant des dommages et intérêts. Ce fonds est alimenté par le produit des sommes des organisations mafieuses confisquées et par les sommes récoltées par le fonds de solidarité pour les victimes des délits d'extorsion.

¹² Présidence du Conseil des ministres du 13 mars 2013.

¹³ alimentés notamment par le produit des amendes pénales, qui financent des « bureaux d'aide aux victimes » (*Opferhilfebüros*).

nouvelles dispositions relatives aux personnes menacées, qui pourront recevoir des aides extraordinaires pour déménager, pour les coûts de scolarité, pour traitements psychologiques, ainsi que pour une éventuelle réinsertion professionnelle.

3- Liquidation des préjudices

3-1 En Allemagne

Les règles de liquidation des préjudices subis ne sont pas très précises. Le plus souvent, le préjudice sera évalué au vu de justificatifs du préjudice subi. Il s'agit donc de règles d'évaluation essentiellement *in concreto*. Une distinction est à faire selon le type de procédure.

Dans le cadre de la procédure de droit commun, sont indemnisés le préjudice corporel ainsi que le préjudice économique (perte de salaires), à l'exception des atteintes aux biens qui ont entraîné un préjudice exclusivement patrimonial. Les ayants droit, en particulier les veuves et les orphelins, pourront bénéficier par ailleurs de certaines prestations (pension complémentaire de réversion ou aide scolaire).

Dans le cadre de la procédure spécifique aux victimes de terrorisme, l'indemnisation couvre l'ensemble du préjudice corporel, y compris le *pretium doloris* et, le cas échéant, le préjudice économique subi. En pratique, elle est souvent plus élevée que les dommages-intérêts qui auraient pu être accordés par une juridiction de droit commun. Les sommes éventuellement déjà versées par une assurance privée, ou celles obtenues sur un autre fondement légal, notamment la loi sur l'indemnisation des victimes de 1976, doivent être prises en compte (c'est à dire déduites) lors de la fixation du montant de l'indemnisation – et inversement. L'indemnisation est versée en une fois sous la forme d'un capital.

3-2 Au Royaume-Uni

3-2-1 victimes du terrorisme au Royaume-Uni

-Devant la juridiction pénale, le *compensation order* peut porter sur tous les préjudices consécutifs à la commission de l'infraction : la réparation du préjudice corporel, économique, matériel. Cela peut recouvrir en particulier les pertes de salaires, les frais médicaux, les frais de transport, le prix de la douleur. Très souvent, dans la pratique, cet *order* ne couvre pas la totalité du préjudice subi.

-Dans le cadre de la procédure devant la *CICA*, les préjudices indemnisables, sont également très nombreux.

Victime directe

Des barèmes ont été institués, afin de permettre une liquidation plus précise des préjudices. Un montant standard est fixé en fonction de la nature du préjudice physiologique¹⁴. Il est tenu compte du préjudice moral¹⁵. Les pertes de salaires sont en principe indemnisées à

¹⁴ Barème de 25 niveaux différents de 1,000£ à 250,000£.

¹⁵ anxiété médicalement vérifiée ou maladie mentale entraînant un handicap diagnostiqué par un psychiatre.

hauteur de 28 jours, mais des dispositions du *Criminal Injuries Compensation Scheme* permettent sous certaines conditions à la victime d'être indemnisée au-delà. La victime est recevable à obtenir le **remboursement du matériel médical** ou paramédical. Il s'agit des **frais médicaux** non remboursés par le système de santé publique, d'équipements spéciaux, de travaux d'adaptation de l'appartement, des frais de personnel.

Certains postes de dépenses ne sont pas indemnisés : si le requérant est assisté d'un avocat, les frais demeureront à sa charge. De la même manière, s'il a fait appel à un expert médical, le coût de l'expertise lui incombera¹⁶.

Victimes par ricochet

Lorsque la victime est décédée, ses ayants-droit (enfants, parents, conjoints, partenaires même de même sexe) peuvent obtenir réparation à hauteur de 11,000£ pour un seul requérant et à hauteur de 5,500£ pour deux requérants ou plus. Les personnes dépendant financièrement du défunt peuvent également obtenir réparation.

3-2-2 victimes du terrorisme à l'étranger

S'agissant de la prise en charge de l'indemnisation des **victimes de terrorisme à l'étranger**, et dans le cadre du *VOTCS*, des règles d'indemnisation distinctes s'appliquent.

Victime directe

Sont indemnisables le **préjudice physiologique**, les frais spéciaux liés à une blessure ou maladie grave dont le traitement n'est pas offert par le système public de santé les pertes financières. Concernant la détermination du préjudice physique, le montant des indemnités, compris entre £1000 et £500 000, est déterminé à partir d'une liste de 400 blessures réparties en 25 niveaux. L'indemnisation des préjudices subis est calculée à partir d'une nomenclature des blessures physiques et des organes ou membres du corps atteints¹⁷. Concernant la **perte de salaire**, une indemnisation sera possible si les conséquences des actes de terrorisme ont entraîné une impossibilité totale ou partielle de travailler. Le demandeur devra prouver qu'il avait un emploi au moment des faits et qu'il avait des antécédents professionnels depuis au moins 3 ans avant l'infraction. Cette incapacité de travailler sera prise en compte à partir d'un délai de 28 semaines à compter de la date des faits.

Victimes indirectes

La perte d'un parent ou d'un proche entraînant le cas échéant une **dépendance financière**. L'indemnisation au titre de la dépendance financière est possible, en cas d'exercice d'une activité professionnelle par le *de cuius*, sous conditions de vie commune et d'impossibilité pour le demandeur d'avoir une autonomie financière. Le décès du *de cuius* donne droit à une indemnisation à hauteur d'une somme fixe de £11 000 dès lors que la victime ne laisse qu'un seul ayant-droit et de £5500 pour chaque ayant droit s'ils sont plusieurs. Les enfants mineurs ont aussi droit à une pension alimentaire pour la mort d'un de leurs parents évaluée à £2000

¹⁶ En revanche, les honoraires de l'expert seront pris en charge par la CICA dès lors qu'elle estime cet examen indispensable

¹⁷ Si un même acte de terrorisme a donné lieu à plusieurs blessures, l'indemnisation est dégressive par rapport au barème proposé pour chaque blessure. L'indemnisation par cumul de blessure est permis pour les trois plus importantes d'entre elles : L'indemnisation sera de 100% pour la plus sérieuse des blessures, suivie d'une indemnisation à hauteur de 30% pour la seconde blessure en ordre d'importance et de 15% pour la troisième.

annuelle. Les frais d'obsèques sont également pris en compte et sont remboursés par une somme qui varie de £2500 à £5000.

3-3 En Espagne

En Espagne, sont indemnisés tant les préjudices extrapatrimoniaux, que les préjudices patrimoniaux de la victime.

Les victimes par ricochet peuvent recevoir une indemnisation de leurs préjudices matériel et moral. Le préjudice des personnes menacées est également pris en considération (articles 5 et 42 du Règlement).

3-4 En Italie

- Dans le cadre de la procédure de droit commun, le juge civil ou le juge répressif indemnisent la victime de l'ensemble de ses préjudices. Toutefois, devant le juge répressif, ne sont indemnisés que les préjudices qui découlent directement de l'infraction.

Sur le plan de la typologie des préjudices, sont indemnisées les pertes patrimoniales, les souffrances physiques et psychiques et l'invalidité physique (déficit fonctionnel) qui porte le nom de *danno biologico* et dépend, comme en France, du taux d'invalidité et de l'âge de la victime. Le droit italien retient également le préjudice de changement radical dans les habitudes de vie *danno esistenziale* qui correspond en France à celui de la perte de qualité de vie. En pratique, le juge répressif italien peut, après avoir reconnu le droit à indemnisation de la victime, renvoyer à la juridiction civile la charge de la liquidation des préjudices les plus complexes.

- Dans le cadre de la procédure administrative aux fins d'obtention d'une allocation étatique en vertu de la loi de 2003, qui peut être menée de façon parallèle à la procédure de droit commun, les sommes versées par l'Etat sont fixées de façon forfaitaire, indépendamment de l'âge et des conditions économiques de vie de la victime. Cependant, les sommes qui ont déjà pu être perçues par la victime dans le cadre d'un procès civil ou pénal seront déduites du montant de l'allocation étatique. Des distinctions doivent être faites selon que la victime directe est décédée, atteinte d'une invalidité inférieure à 25% ou supérieure ou égale à 25%¹⁸.

4- Financement des dispositifs

En Allemagne, aux termes du § 4 de la loi OEG sur l'indemnisation des victimes, l'indemnisation accordée à une victime est financée à hauteur de 40% par l'Etat fédéral, et de 60 % par le Land dans lequel l'infraction a eu lieu. Ces indemnisations représentent un coût global annuel supérieur à 120 millions d'euros, réparti entre l'Etat fédéral et les Länder selon la clé 40/60 fixée par la loi sur l'indemnisation des victimes. Les sommes provisionnées ne

¹⁸ Victime décédée: capital spécial de 200.000 euros, à répartir entre les ayant-droit; rente viagère de 500 euros attribuée à chacun des ayant-droit.

Victime avec incapacité supérieure ou égale à 25%: attribution de 2.000 euros par point d'invalidité reconnu par une commission médicale; rente viagère de 500 euros ; rente viagère de 1.033 euros à répartir entre les ayant droits.

Victime avec incapacité inférieure à 25%: attribution de 2.000 euros par point d'invalidité reconnu par une commission médicale spécialisée.

sont que très partiellement dépensées, ainsi qu'il résulte des documents budgétaires disponibles :

Dépenses	2009	2010	2011
Victimes du Terrorisme	104 000€	5000€	22 000€
Victimes de l'Extrémisme	178 000€	8000€	279 000€

En 2012, exceptionnellement, la quasi-totalité des fonds (900 000 €) a été dépensée pour l'indemnisation des familles des victimes de la cellule néo-nazie NSU, avant l'ouverture du procès concernant les 10 assassinats xénophobes imputés à celle-ci. (Le procès est toujours en cours.)

La somme provisionnée chaque année dans le budget fédéral est d'un million d'Euros.

En Espagne, les statistiques relatives au nombre de victimes indemnisées au 31 aout 2013 sont les suivantes :

Décès	1412 (14%)
Blessés	4535 (45%)
Séquestrés	60 (1%)
Dommages matériels	4038 (40%)

Coût total des indemnisations déjà versées par le Ministère de l'Intérieur :
Environ 790 000 000 €¹⁹.

Au Royaume-Uni, le fond d'indemnisation d'actes criminels Criminal Injuries Compensation Authority CICA, qui est un organisme public destiné à apporter une aide financière aux victimes d'actes de violences criminelles quel qu'ils soient, est financé par le Ministère de la Justice pour l'Angleterre et le Pays de Galles et par le gouvernement écossais en Ecosse. Il a indemnisé depuis sa création en 1964 de nombreuses victimes représentant en montant totale de plus de 3 milliards de livres sterling. Chaque année environ 65 000 demandes sont traitées lesquelles donnent lieu à environ 200 millions de livres d'indemnités. Le montant des indemnités est compris entre £1000 et £500 000²⁰.

¹⁹ <http://www.interior.gob.es/file/58/58882/58882.pdf>
http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9680

²⁰ Il n'a pas été possible de retrouver des statistiques particulières relatives au nombre des personnes indemnisées au titre des infractions terroristes, celles-ci ne distinguant pas entre les infractions terroristes de celles de droit commun.

DOCUMENT CONFIDENTIEL**Les Fonds d'indemnisation***(Allemagne, Belgique, Espagne, Israël, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Turquie)**Avec des éléments d'information sur la Croatie et la Pologne***Etude réalisée par le Bureau de droit comparé du SAEI – avril 2016**

Version définitive

Rédacteur : X. Pradel, chef du bureau de droit comparé

Cette synthèse a été réalisée sur la base des contributions de nos magistrats de liaison, des informations communiquées par les services économiques des ambassades et grâce à la précieuse collaboration des membres du Réseau de coopération législative de l'UE.

En matière de terrorisme, tous les pays de cette étude connaissent un régime d'indemnisation public faisant appel à la solidarité nationale. Cependant, les régimes juridiques de ces systèmes de garantie collective sont très différents entre eux, qu'il s'agisse, des autorités investies de la mission de liquider les dommages, des règles de procédure ou encore des principes d'évaluation des dommages. Si les différences entre les systèmes sont bien réelles, on peut constater toutefois que le principe de réparation intégrale des préjudices est quasi inexistant dans les pays européens (et ce en raison du développement des barèmes et plafonds d'indemnisation ou de la limitation des chefs de préjudices indemnifiables).

En outre, l'indemnisation des victimes du terrorisme passe aussi, dans la plupart des pays, par le développement de régimes d'assurances performants, complémentaires aux régimes des Fonds de garantie. Dans certains pays, l'indemnisation de certains préjudices est du seul ressort de l'assurance (en particulier s'agissant du préjudice matériel). La clé de répartition entre les régimes d'assurance et les régimes de garantie faisant appel à la solidarité nationale dépend alors très étroitement des politiques indemnitaires retenues par chacun des pays. On notera qu'une majorité de pays se sont dotés de mécanismes permettant au fonds de garantie de ne pas intervenir immédiatement ou d'exercer une action subrogatoire (en vertu du principe de subsidiarité). Par ailleurs, les politiques indemnitaires adoptées en ce qui concerne le champ d'application géographique de la solidarité nationale sont encore très variables, certains pays excluant toute prise en charge des attentats survenus à l'étranger.

Le choix des sources de financement des mécanismes d'indemnisation et/ou de réassurance s'avère alors crucial dans l'ensemble des pays, afin de permettre aux systèmes d'indemnisation de faire face à un attentat d'envergure majeure. On constate le plus souvent une intervention étatique forte en matière de réassurance des dommages et de financement des systèmes de solidarité.

On analysera en introduction les différents systèmes de solidarité, les mécanismes assurantiels, les sources de financement, et le champ d'application des régimes de solidarité nationale.

Introduction

1- . Vue générale des systèmes de solidarité

- les pays connaissant un système général de solidarité non spécifique aux infractions terroristes (Allemagne, Belgique, Espagne, Israël, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni)

Certains pays connaissent un système de solidarité nationale assez général, qui inclut parmi le grand nombre de victimes bénéficiaires, les victimes du terrorisme. C'est le cas de l'Allemagne, qui avec la loi de 1976 a créé une solidarité nationale pour les victimes - dont les victimes du terrorisme -, des Pays-Bas, de la Belgique, de la Pologne, de l'Espagne et du Royaume-Uni, qui connaissent un système de garantie collective de toutes les victimes d'infractions violentes (dont bien évidemment celles du terrorisme).

Parmi ces pays, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et l'Espagne ne disposent pas d'autre système de solidarité nationale, tandis que l'Allemagne connaît aussi un autre système de solidarité nationale spécifique aux victimes du terrorisme, avec la loi de 2002 qui crée une aide d'urgence. Ainsi, en Belgique, aux Pays-Bas, en Pologne, au Royaume-Uni et en Espagne, les victimes du terrorisme sont placées sur un pied d'égalité avec les autres victimes d'infractions violentes, en bénéficiant du même système de solidarité, tandis qu'en Allemagne, elles disposent de la possibilité de s'adresser au système d'aide d'urgence qui leur est spécifiquement consacré.

En Israël, les dommages corporels sont indemnisés par un système généreux de sécurité sociale applicable à toutes les victimes, et notamment celles du terrorisme. Il existe toutefois, s'agissant des dommages matériels, un fonds d'indemnisation spécifique aux seules victimes du terrorisme.

Description sommaire des systèmes

En Allemagne, il s'agit du régime général d'indemnisation des victimes d'infractions pénales : loi de solidarité nationale de 1976

La loi de 1976 « Opferentschädigungsgesetz OEG » organise l'indemnisation des victimes d'infractions pénales de droit commun indépendamment de tout procès devant la juridiction répressive. Les victimes du terrorisme peuvent aussi adresser une demande d'indemnisation sur le fondement de cette loi OEG. Ce sont les services de l'aide sociale des Länder qui statuent sur les demandes d'indemnisation (recours possible devant les juridictions spécialisées en matière sociale).

Au sein des Länder, il existe aussi des « fondations d'aide aux victimes », gérant des « fonds régionaux d'aide aux victimes », alimentés notamment par le produit des amendes pénales, qui financent des « bureaux d'aide aux victimes », lesquels peuvent accorder aux victimes des aides financières distinctes de leur indemnisation.

En Belgique, la loi du 1^{er} août 1985 institue une aide d'Etat aux victimes d'infractions violentes. C'est une commission administrative, la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violence - il s'agit en réalité d'une juridiction administrative -, qui statue sur les demandes de

dédommagement des victimes et peut accorder une aide financière. Le Fonds spécial d'aide aux victimes constitue la réserve financière pour indemniser les victimes.

Aux Pays-Bas, le système unique de garantie collective des victimes d'infractions violentes est applicable à toutes les victimes d'infraction – y compris de terrorisme – depuis 1976. Il s'agit du Fonds de compensation des infractions violentes (*Schadefonds Geweldsmisdrijven*), qui est une division autonome du ministère de la sécurité et de la justice. Nonobstant l'existence déjà ancienne du *Schadefonds* et son fonctionnement rôdé, celui-ci n'est pas spécifiquement adapté à l'indemnisation des préjudices extraordinaires susceptibles d'être causés par une attaque terroriste sur le territoire néerlandais.

En Israël, l'indemnisation du dommage corporel dépend largement du secteur public, en particulier de la sécurité sociale. Les demandes d'indemnisation sont rarement couvertes par l'assurance et doivent être déposées directement devant la sécurité sociale.

Au Royaume-Uni, il s'agit du système de prise en charge des victimes CICS, (Criminal Injuries Compensation Scheme) qui indemnise les victimes d'infractions commises avec violence - dont le terrorisme - sur le territoire d'Angleterre, du pays-de Galles et d'Ecosse. Il est géré par la CICA (Criminal compensation Authority) qui est une agence exécutive du Ministère de la justice. Ce système connaît une déclinaison, le VOTCS (Victims of overseas Terrorism Compensation Scheme), lorsqu'il s'agit d'indemniser les victimes d'actes terroristes commis à l'étranger (pour les ressortissants de l'UE au RU depuis au moins 3 ans avant la date des faits).

En Espagne, il s'agit du système de prise en charge des victimes de violence et du terrorisme géré par le Ministère de l'intérieur.

La loi 29/2011 du 22 décembre 2011 sur la reconnaissance et protection intégrale des victimes du terrorisme qui régit cette matière a harmonisé les critères d'éligibilité et les montants versés au titre des indemnisations aux victimes du terrorisme qui étaient auparavant traitées dans diverses lois.

- les pays connaissant plusieurs systèmes spécifiques de solidarité

On peut donner l'exemple de l'Italie, où il existe plusieurs lois de solidarité nationale qui traitent de l'indemnisation des victimes dans des situations particulières de terrorisme, d'extorsion ou de criminalité organisée.

A défaut de dispositions spécifiques, ce sont les règles générales du droit de l'indemnisation qui s'appliquent.

On rappellera qu'en Allemagne, il existe, outre un régime général de solidarité nationale, un régime spécifique applicable aux victimes du terrorisme, qui date de 2002.

- les pays connaissant un système de garantie collective uniquement en matière de terrorisme (Turquie, Russie, Israël)

En Russie et en Turquie il n'existe pas de système de garantie collective des victimes d'infractions autres que terroristes.

En Israël, il existe un système de garantie collective spécifique aux victimes du terrorisme, lequel ne concerne que les dommages matériels.

En Russie, le régime spécifique faisant appel à la solidarité nationale existe depuis 1998. Depuis une loi de 2006, la prise en charge des victimes par l'Etat dépasse le cadre indemnitaire et concerne également des mesures de réadaptation sociale. Au plan fédéral le fonds de réserve est géré par le ministère des situations d'urgence. Au plan fédéré, ce sont les exécutifs des sujets de la fédération qui attribuent les fonds.

En Turquie, en vertu d'une loi de 2004, l'indemnisation des victimes du terrorisme est établie par des commissions administratives établies dans 81 provinces.

On ajoutera qu'en Turquie, un projet de loi visant à la mise en place d'un système de protection et d'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun est toutefois en préparation.

En Israël, il existe un fonds d'indemnisation spécifique aux dommages matériels géré par la Tax Authority, qui est un fonds de garantie.

La Croatie connaît un système spécifique d'indemnisation des victimes du terrorisme faisant appel à la solidarité nationale (loi n° 117/2003), qui peut être mis en œuvre indépendamment de toute procédure pénale.

2- . mécanismes assurantiers en matière de terrorisme

Dans un grand nombre de systèmes, la complémentarité entre les mécanismes assurantiers et les régimes généraux d'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale est significative. L'assurance peut ainsi permettre l'indemnisation plus complète des préjudices de la victime, notamment de son préjudice matériel, lequel n'est pas toujours pris en charge par le régime d'indemnisation publique au titre de la solidarité nationale (c'est le cas notamment en Allemagne).

Dans de nombreux pays, il existe une participation publique dans le processus de réassurance des dommages. C'est le cas notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne, au Royaume-Uni et en Belgique. Cette participation publique est toutefois inexistante dans certains pays tels que par exemple l'Autriche.

- absence de mécanisme assurantiel (solidarité)

En Italie, il n'y a pas d'intervention prévue du secteur privé, ni de rôle attribué aux compagnies d'assurances. L'indemnisation des préjudices causés par les actes terroristes est exclusivement de nature publique. De même en Israël, l'indemnisation des dommages est largement prise en charge par le secteur public (Sécurité sociale et Tax Authority).

- faible recours au mécanisme assurantiel (Allemagne, Russie, Royaume-Uni)

. Allemagne (relai assurantiel pour les seuls dommages causés aux biens et relais pris par la solidarité pour les autres dommages)

En Allemagne, le mécanisme assurantiel concerne les dommages causés aux biens - qui ne sont pas pris en charge par la solidarité nationale. En effet, il est effectué une distinction entre les dommages corporels, qui sont indemnisés par l'Etat (Bund et Land) et les préjudices matériels qui le sont par les assurances privées.

Les préjudices matériels sont maintenant indemnisés par les sociétés d'assurances privées jusqu'à des dommages d'un montant de 25 M d'euros et au-delà par la société d'assurance EXTREMUS Versicherung. (les données et programmes des entreprises ne sont pas couverts par le mécanisme d'assurance).

. Russie (faible recours au mécanisme assurantiel)

En Russie, à l'exception du domaine automobile, les assurances sont encore très peu développées. Lorsque le dommage est couvert par une assurance liée au transport aérien, il semble que les pouvoirs publics ne versent pas d'indemnisation et qu'il n'y ait donc pas lieu à partage de responsabilité. Les victimes perçoivent la prime prévue par l'assurance et le cas échéant agissent devant les juridictions civiles pour réclamer réparation complète de leur préjudice. C'est ce qui se produit actuellement dans le cas des victimes de l'attentat commis le 31 octobre 2015 contre l'A321 de la compagnie Metrojet-Kogalymavia au-dessus du Sinaï (les proches des victimes ont été indemnisés par la compagnie d'assurance Ingosstrakh à hauteur de 2 millions de roubles, outre l'indemnisation des frais funéraires et de perte de bagages).

Projet de loi

Un projet de loi a été élaboré en 2005 pour obliger les exploitants de lieux et d'établissements recevant du public et les organisateurs d'événements à s'assurer contre le risque terroriste, mais il reste à ce jour à l'état de projet.

Les compagnies d'assurances russes ont fondé en 2001 un pool d'assurance et de réassurance en matière anti-terroriste (RATSP – en mars 2015 ce pool comprenait 27 membres et représentait une capacité totale de 235 millions de dollars).

. Royaume-Uni (Partenariat public/privé)

Au Royaume-Uni il existe un partenariat public/privé en matière d'assurance : le pool de coréassurance Pool Re, qui ne couvre pour l'instant que l'ensemble des pertes commerciales liées à une attaque terroriste. Les assureurs couvrent les pertes jusqu'à un seuil (minimum 135 M de livres) puis peuvent avoir recours aux réserves de Pool Re. L'Etat offre une garantie illimitée en dernière instance.

Les réserves de Pool Re sont financées par les assureurs membres du pool. Pool Re se réassure lui-même en payant une prime auprès du Treasury.

- mécanisme assurantiel plus développé

Aux Pays-Bas, à la lumière des attentats de 2001, les autorités néerlandaises ont été sensibilisées au risque d'une attaque majeure sur le territoire néerlandais et au risque susceptible de peser sur le système assurantiel néerlandais en cas de dommages indemnisables massifs. Le gouvernement néerlandais a donc créé en 2003 la Société de Réassurance des dommages liés au terrorisme (Nederlandse Maatschappij voor Herverzekering van Terrorismedschaden, NHT). Plus de 250 assureurs participent à la NHT.

La NHT opère comme un réassureur facilitant la couverture des risques liés au terrorisme et couvre également la réassurance, les contaminations malveillantes, et les dommages causés par des actions préparatoires au terrorisme. Pour chaque année calendaire, l'indemnisation théoriquement possible est plafonnée à un milliard d'euros, somme susceptible de faire l'objet d'un réajustement chaque année (400 millions d'euros fournis par les assureurs participants ;

550 millions placés auprès du marché de la réassurance ; 50 millions restants pris en charge par l'Etat). Le NHT a la particularité de proposer, outre la couverture de sinistres divers, l'assurance maladie.

En Espagne, en l'absence de couverture du dommage par un contrat d'assurance privée, les victimes du terrorisme peuvent aussi être indemnisées par un Consortium de compensation des assurances qui dépend du ministère de l'économie : Le « *Consortio de compensacion de seguros* ».

Ce consortium indemnise les victimes d'actes de terrorisme, de violences graves ou de violences sexuelles. Il s'autofinance grâce aux primes d'assurance perçues dans le cadre de son activité d'assureur.

Le CCS est une entreprise publique dotée de la personnalité morale et d'avoirs distincts. Ses membres sont des assureurs directs et des réassureurs. La protection est intégrée dans les polices d'assurance privées en contrepartie du paiement d'une prime obligatoire perçue sur les contrats d'assurance. Le CCS verse des indemnités au titre des dommages s'étant produits sur le territoire espagnol et qui ne sont pas couverts par des polices privées (de même si les dommages se sont produits à l'étranger et que l'assuré réside en Espagne).

En Belgique, les assureurs et réassureurs ont constitué en vertu d'une loi de 2007 une personne morale qui est chargée de répartir la charge des risques en cas de survenance d'un acte terroriste afin de permettre au mieux de répondre aux engagements de couverture des sinistres. Il est prévu que cette personne morale soit associée à l'Etat à hauteur de 1 milliard d'euros par an. En cas de crise majeure, les dommages personnels seraient indemnisés en priorité.

Un comité de règlement des sinistres (présidé par le Président de la Commission des assurances) fixe six mois après l'évènement le pourcentage d'indemnisation que les participants doivent prendre en charge en conséquence de l'évènement.

3- . sources de financements

- solidarité nationale

Dans le cadre des régimes d'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale, les financements principaux sont constitués le plus souvent par des dotations budgétaires *ad hoc* de la part des Etats. Cependant, la pérennité financière des systèmes d'indemnisation passe également par la possibilité de développer les actions récursoires au bénéfice des Fonds et de renforcer le principe de subsidiarité de l'intervention des Fonds.

. sources étatiques

En Allemagne, Les sommes provisionnées depuis 2008 au titre du dispositif d'aide d'urgence se chiffrent à un million d'Euros par an. En cas d'attentat d'envergure majeure, seule une délégation supplémentaire de crédits est envisageable.

De même en **Italie**, le régime de l'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale est financé sur le budget de l'Etat. (700 M d'euros en 2015) et aux Pays-Bas, le Schadefonds est financé par le ministère de la justice et par des fonds publics (autorité administrative indépendante Zelfstandingbestuursorgaan). Le plafonnement des indemnisations du Schadefonds rend peu probable la mise à mal de l'équilibre du système, susceptible d'être exceptionnellement ré-abondé pour faire face à un événement exceptionnel. **En Espagne**, les indemnisations sont financées au travers des

dotations au budget de l'Etat. Le Ministère de l'Intérieur finance le dispositif et a déjà versé environ 790 M€ au titre de l'indemnisation des victimes du terrorisme. Au Royaume-Uni, le CICS et le VOTS sont financés par le gouvernement grâce à une fiscalité générale en utilisant les budgets annuels prévus par le ministère de la justice. Le budget de la CICA pour l'année 2015 est de 146 millions de livres. Il n'existe pas de processus qui permettrait de réunir des fonds supplémentaires de la part du public dans l'hypothèse d'un attentat majeur. En Belgique, le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels est alimenté par les versements des personnes condamnées à une peine correctionnelle ou criminelle. Le juge condamne à l'obligation de verser une somme de 25 euros à titre de contribution au Fonds. Ce montant est majoré des décimes additionnels sur les amendes pénales. Cela signifie que le montant est multiplié par un coefficient déterminé qui se monte actuellement à 6. Aucune spécificité n'est prévue en cas d'attentat d'envergure majeure. En Israël, le système de solidarité nationale est représenté par les actions de la sécurité sociale, en matière d'indemnisation des dommages corporels, et par l'intervention d'un fonds de garantie (Tax Authority), lequel est financé par des taxes prélevées sur les transactions immobilières. En Pologne, il existe un système de solidarité financé par des fonds du Trésor public. En Croatie, la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme est issue du budget de l'Etat.

. actions subrogatoires et mécanismes de subsidiarité

En Allemagne, dans le cadre du dispositif propre à l'indemnisation des victimes du terrorisme, l'Etat est par ailleurs subrogé dans les droits des victimes à hauteur de l'indemnisation versée. En outre, Les sommes éventuellement versées par une assurance privée, ou celles obtenues sur un autre fondement légal, notamment la loi sur l'indemnisation des victimes de 1976, doivent être prises en compte lors de la fixation du montant de l'indemnisation – et inversement.

Aux Pays-Bas, l'Etat est subrogé dans les droits de la victime, que ce soit vis à vis de l'auteur ou de tout tiers, ce qui inclut l'assureur de l'auteur des faits. En outre, la victime à laquelle une indemnisation a été versée soit par l'auteur, soit par l'assureur de ce dernier, est dans l'obligation de le déclarer au *Schadefonds*.

Au Royaume-Uni il n'existe pas de moyen pour la CICA de récupérer les sommes versées de la part des compagnies d'assurance ou des entreprises.

Cependant, le CICS et le VOTS obligent les demandeurs à notifier à la CICA toute indemnisation annexe dont ils peuvent bénéficier, y compris une action civile indépendante. La CICA se réserve le droit de différer l'examen d'une demande dans l'attente de la résolution de l'action qui permettrait à la victime d'obtenir d'autres sources d'indemnisation. La CICA peut aussi exercer une action récursoire auprès de la victime si cette dernière a reçu une compensation après avoir été indemnisée de la part du CICS ou VOTCS.

En Italie, les sommes déjà perçues par la victime dans le cadre d'un procès civil ou pénal seront déduites du montant des indemnités au titre de la solidarité nationale.

En Russie, aucun recours subrogatoire ne semble actuellement prévu par les textes au bénéfice des autorités publiques.

Cependant, en vertu de la législation, dans le cadre du régime de solidarité, l'indemnisation peut être demandée dans le cadre d'une procédure de droit commun, à ceux qui ont occasionné le préjudice, les terroristes eux-mêmes ou encore leur famille.

La loi de 2006 a en effet institué des dispositions visant à mettre en jeu la responsabilité civile des membres de la famille et des proches des individus ayant commis les actes terroristes, en créant la possibilité d'engager leur responsabilité civile pour la réparation des dommages moraux et matériels engendrés par les actes terroristes, s'il existe des raisons de penser que les fonds, valeurs ou biens acquis par eux proviennent d'une activité terroriste, ou s'ils s'avèrent être les revenus d'un tel bien.

En Espagne, les dommages matériels ne sont couverts par le régime général d'indemnisation que dans la mesure où ils ne sont pas remboursés par d'autres sources. En outre, la solidarité nationale ne joue, s'agissant des dommages matériels, que pour certains d'entre eux.

En Belgique, la loi de 1985 institue un principe de subsidiarité en vertu duquel, l'indemnisation par le Fonds spécial ne peut être effective que si la réparation ne peut être réalisée de façon suffisante par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée. En outre, l'Etat peut obtenir le remboursement des sommes versées par le Fonds à la victime dans l'hypothèse où celle-ci aurait perçu une indemnité subsidiaire dans le cadre d'une autre procédure.

. Mobilisation de la société civile

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on assiste à une véritable implication de la société civile, par le biais des associations caritatives, dans les actions de prise en charge des victimes et diverses missions de soutien.

Aux Pays-Bas, Slachtofferhulp Nederland (mission de soutien aux victimes) est financé par le Ministère de la sécurité et de la Justice et le Fonds Slachtofferhulp. Le Fonds Slachtofferhulp est lui-même financé par des entreprises, des donateurs privés, la loterie Vrienden Loterij, et l'automobile club néerlandais.

Au Royaume-Uni, Victim's support est une association caritative nationale qui offre soutien aux victimes depuis 1979. Le nombre d'association caritatives est très significatif. La levée de fonds par ces organismes est une activité très courante.

. complémentarité fonds étatiques et fonds régionaux

En Allemagne, dans le cadre de la loi OEG (solidarité nationale pour toutes les victimes) l'indemnisation des victimes est financée à hauteur de 40% par l'Etat fédéral et de 60% par le Land dans lequel l'infraction a eu lieu.

En Russie, il est en réalité recouru à différents fonds de réserve, qui n'étaient initialement destinés qu'aux victimes de catastrophes, et dont l'emploi a été étendu en 2008 aux victimes de terrorisme. Le régime de l'indemnisation des victimes d'attentats se trouve ainsi rattaché à celui des victimes de catastrophes. Ces fonds de réserve relèvent du budget général de l'entité à laquelle ils sont rattachés.

Les entités fédérées assument la responsabilité financière première sur leurs fonds de réserve propres ; à titre subsidiaire, les entités fédérées qui ne disposent pas de financements suffisants doivent solliciter dans les trois mois de la commission de l'acte terroriste le gouvernement pour attribution de fonds fédéraux. Des financements issus de la réserve du gouvernement fédéral sont alors débloqués, sur la base d'une décision ad hoc du gouvernement ; le gouvernement alloue des sommes aux entités fédérées sur la base des demandes motivées produites par celles-ci et indique leur répartition. Cependant il semble que des fonds fédéraux puissent toujours être attribués en sus des fonds locaux. A titre indicatif, selon les chiffres de la Cour des comptes russes, en 2012 la dotation totale des fonds de réserve des entités fédérées atteignait 12 milliards de roubles, le fonds fédéral représentant quant à lui 16 milliards de roubles. (1 euro = 80 roubles).

4- . conditions de ressources et nationalité

En Allemagne, en Croatie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Israël, en Turquie et en Italie, le bénéfice de la solidarité nationale est accordé à toutes les victimes du terrorisme, sans que ne soient prises en compte les conditions de ressources des victimes.

En Belgique, dans le cadre de l'examen d'une demande d'aide, la commission pour l'aide financière aux victimes peut prendre en compte la situation financière et sociale du requérant.

- prise en charge des attentats nationaux et extra-nationaux

. large champ d'application

En Allemagne, la solidarité nationale s'applique non seulement aux attentats commis en Allemagne, quelle que soit la nationalité de la victime, mais aussi aux attentats commis à l'étranger, lorsque les victimes sont des ressortissants allemands ou des ressortissants étrangers ayant une autorisation de séjour en Allemagne.

Au Royaume-Uni, le champ d'application de la législation est similaire : la solidarité nationale s'applique aux victimes d'attentats commis sur le territoire national sans condition de nationalité, et s'agissant des attentats commis à l'étranger, aux victimes de nationalité britannique ou d'un pays de l'UE et Suisse, à condition qu'elles rapportent la preuve d'une situation de résidence au Royaume-Uni depuis au moins 3 ans (d'autres facteurs comme la fréquence et la longueur des séjours au Royaume-Uni, les objectifs de la présence, les liens familiaux au Royaume-Uni, peuvent être pris en compte).

En Turquie, la loi vise ainsi à organiser le règlement des dommages subis par des personnes physiques ou morales, sans condition de nationalité.

. champ d'application modéré

En Italie, le champ d'application de la solidarité nationale reste très large pour les attentats commis sur le territoire national, mais plus restreint, s'agissant des attentats commis à l'étranger.

Dans ce pays, peuvent prétendre à l'indemnisation les citoyens italiens, étrangers, apatrides morts ou blessés à cause d'actes terroristes commis sur le territoire italien depuis 1961 et les citoyens italiens résidant en Italie et décédés ou blessés à cause d'actes terroristes sur le territoire extra-national depuis 2003.

En Israël, les conditions sont proches de celles du système italien. S'agissant des attentats commis sur le territoire israélien, peuvent solliciter une demande d'indemnisation, les personnes israéliennes, résidant en Israël ou entrées sur le territoire de façon légale (travailleur étranger, touriste). En cas d'attentat commis à l'étranger, ne peuvent être indemnisées que les personnes de nationalité israélienne qui y résident depuis moins d'un an (ou plus d'un an en cas de contrat de travail avec un employeur israélien). L'indemnisation reste subsidiaire par rapport à celle susceptible d'être versée par le pays dans lequel l'acte de terrorisme a eu lieu.

. critères exigeants

Le système espagnol, fait partie des plus exigeants en raison du fait que la solidarité nationale vis-à-vis des attentats commis à l'étranger est réduite en ce qui concerne le quantum des dommages et intérêts accordés : 50% du montant légal dans le cas où la personne réside en Espagne et 40% dans le cas contraire.

- prise en charge des attentats nationaux exclusivement

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de condition résidence ou de nationalité de la victime. Cependant, l'infraction terroriste doit avoir été commise aux Pays-Bas. Si les victimes néerlandaises d'infractions commises à l'étranger ne peuvent être indemnisées par le Fonds, ce dernier peut toutefois les assister dans leurs démarches.

En Belgique, l'infraction doit également avoir été commise sur le territoire national afin que le mécanisme de solidarité nationale de la loi de 1985 soit mis en œuvre (auquel cas il couvre tant les victimes qui résident en Belgique que les autres). Pour tout attentat commis à l'étranger, la loi de 1985 n'a plus vocation à s'appliquer. Les résidents belges peuvent toutefois, à l'instar du système néerlandais, demander à l'Etat belge une assistance dans leurs démarches d'indemnisation auprès de l'Autorité étrangère.

C'est encore le cas de la Croatie qui n'indemnise que les victimes d'attentats commis sur son propre territoire.

Seront successivement examinés le périmètre de la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme, et les règles de liquidation des préjudices.

1- périmètre de la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme

1-1 procédures et autorités de liquidation

L'autorité en charge de l'examen de la demande des victimes peut être une autorité ministérielle, le fonds de garantie lui-même - la même autorité liquidant et procédant alors au versement des sommes - ou bien encore une commission administrative.

1-1-1 Procédure administrative devant un ministère

- Ministère de la justice (Allemagne, Royaume-Uni)

En Allemagne, dans le cadre du dispositif d'aide d'urgence - contribution volontaire de l'Etat- créé en 2002, l'indemnisation est accordée, indépendamment de tout procès. C'est le Ministère fédéral de la justice qui statue sur les demandes d'indemnisation et procède à la liquidation. Il s'agit d'une procédure purement administrative.

Il suffit qu'il existe une forte probabilité que l'infraction soit imputable à une organisation terroriste ou à des groupes extrémistes pour que la victime puisse obtenir une aide d'urgence. Les personnes sollicitant cette aide d'urgence doivent remplir un formulaire disponible sur la page internet du Bundesamt für Justiz.

Au Royaume-Uni, dans le cadre des systèmes du CICS (Criminal Injuries Compensation Scheme qui indemnise les victimes d'infractions commises avec violence sur le territoire d'Angleterre, du pays-de Galles et d'Ecosse) et du VOTCS (Victims of overseas Terrorism Compensation Scheme qui indemnise exclusivement les victimes d'actes terroristes commis à l'étranger) c'est le CICA (Criminal compensation Authority), dont le siège est à Glasgow en Ecosse qui gère les procédures. Le CICA dépend du ministère de la justice.

Dans le cadre du CICS ou dans celui du VOTCS, la demande d'indemnisation doit être faite par écrit à la CICA, dans les deux ans à compter de la commission de l'infraction. Elle peut aussi se faire plus simplement à partir de son site internet, ou même encore par téléphone.

- Ministère de l'intérieur (Espagne, Italie, Russie)

En Espagne, les demandes en indemnisation sont directement gérées par le Ministère de l'Intérieur et ne sont pas conditionnées à une décision de justice ou au lancement préalable d'une procédure de responsabilité civile subsidiaire.

Les personnes concernées doivent adresser leur demande d'indemnisation dans l'année qui suit la survenance de l'attentat. Afin de faciliter la gestion des demandes, les personnes concernées peuvent s'adresser à un guichet unique.

En Italie, l'indemnisation des préjudices causés par des actes terroristes est exclusivement de nature administrative et gérée par le ministère de l'intérieur.

Lorsque les victimes d'actes terroristes font une demande d'indemnisation - laquelle doit être réalisée dans le délai de 2 ans à compter de la survenance de l'acte terroriste -, celle-ci doit être dirigée auprès du préfet de la province de résidence de la victime ou du lieu de l'attentat, lequel transmet à son tour au ministère de l'intérieur. Le ministère procède à une vérification administrative qui conduit à un décret déclarant la personne victime et fixant le montant de ses droits, ou au contraire, au rejet de sa demande.

En Russie, au plan fédéral, le fonds de réserve de solidarité nationale est géré par le ministère des Situations d'urgence (équivalent de notre sécurité civile). Au plan fédéré, ce sont les exécutifs des sujets de la Fédération qui attribuent les fonds, et qui liquident donc concrètement les préjudices des victimes. La procédure est de nature administrative.

- Autre Ministère

En Israël, les victimes du terrorisme adressent leur demande d'indemnisation auprès, de la sécurité sociale, pour leur dommage corporel, et de la Tax Authority (ministère des finances) pour leur dommage matériel. Le recours à une expertise médicale est systématique, notamment pour évaluer la gravité du handicap et le montant de l'indemnisation.

1-1-2- Procédure administrative devant un Fonds (même entité qui liquide et procède au versement)

Aux Pays-Bas, dans le cadre du système unique de garantie collective des victimes d'infractions violentes, c'est le Fonds de compensation des infractions violentes (Schadefonds Geweldsmisdrijven) qui fournit un soutien financier aux victimes d'infractions violentes ayant engendré des dommages physiques graves, tant pour les victimes elles mêmes que pour leurs proches. Le Schadefonds est une division autonome du ministère de la sécurité et de la justice

La victime ou ses proches survivants remplissent un formulaire dans les 3 ans de la commission de l'infraction ou dans les 3 ans du décès de la victime. L'indemnisation peut être demandée en dehors de tout procès.

Doivent être joints à la demande une pièce d'identité, le dépôt de plainte, les éléments d'identification des faits délictueux et de la procédure pénale, et toutes informations sur les lésions subies. L'infraction doit être volontaire et doit avoir causé un dommage grave et permanent (ou au moins durable)

Le fonds procède à un examen de régularité formelle et de recevabilité de la demande. Durant l'instruction de la demande, des informations complémentaires peuvent être demandées à la police ou à un médecin.

Une décision écrite est adressée à la victime dans les 26 semaines de la réception de la demande.

1-1-3- procédure devant une commission administrative (Turquie, Belgique)

En Turquie, l'indemnisation des victimes du terrorisme est établie par des commissions administratives établies dans 81 provinces. Ces commissions sont composées d'un président et de six membres.

Le président de la commission doit être désigné par le gouverneur de la province parmi les vices gouverneurs. Cinq membres sont également désignés par le gouverneur, parmi les fonctionnaires territoriaux ayant des compétences dans le domaine de la finance, des travaux publics, de l'agriculture, l'industrie ou le commerce. Le sixième membre doit être un avocat désigné par le conseil de l'ordre du barreau.

La requête est adressée, par la victime ou ses ayants droits, à la commission dans les soixante jours qui ont suivi l'incident ayant causé le préjudice invoqué. La commission doit statuer dans les six mois suivant le dépôt de la requête. Le gouverneur peut étendre à trois mois ce délai.

La commission met en place une offre de règlement qui comportera le montant en espèces ou en nature, déductions faites des aides ou assurances déjà perçues ou bien un protocole de désaccord dans le cas où l'offre n'aurait pas été acceptée par le requérant.

En Belgique, la demande d'indemnisation est effectuée par les victimes devant la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violences. Cette commission qui est composée de magistrats de l'ordre judiciaire et d'avocat, a plutôt le statut de juridiction administrative. Sa mission consiste à liquider les sommes qui seront versées aux victimes depuis le Fonds spécial d'indemnisation.

1-2 paiement effectif

En Allemagne, les sommes sont versées à partir du budget fédéral (lignes de crédits provisionnels au sein du Budget fédéral) par le Ministère fédéral de la justice, plus précisément par le Bundesamt für Justiz (Office relevant du ministère fédéral de la justice). Compte tenu de la particularité du système d'indemnisation, aucun organisme n'a en charge la gestion des fonds.

Aux Pays-Bas, c'est le fonds lui-même qui procède à la liquidation de l'indemnisation et à son versement à la victime dans les 30 jours à compter de la décision.

En Italie, le paiement des indemnités est effectué à partir d'un budget spécifique du ministère de l'intérieur.

Au Royaume-Uni, La CICA est une agence exécutive du Ministère de la justice et toute indemnisation est faite depuis le budget de fonctionnement de la CICA qui est défini chaque année par le département.

En Russie, en vertu d'une loi du 6 mars 2006 sur « la lutte contre le terrorisme », l'Etat verse des indemnités aux personnes physiques et morales à qui un acte de terrorisme a causé un préjudice.

En Turquie, à la suite de la signature de l'offre de règlement et sous réserve de l'accord du gouverneur, le montant du dommage prévu sera réglé, selon le type de paiement, par décision du ministère de l'intérieur.

Si le paiement en nature a été privilégié, son exécution peut être réalisée dans le cadre de projets individuels ou collectifs.

En Espagne, le ministère de l'intérieur finance le dispositif et a déjà versé 790 milliards d'euros au titre de l'indemnisation des victimes du terrorisme.

En Belgique, l'aide financière liquidée par la Commission est versée par le Ministère de la justice, à partir des crédits du Fonds spécial d'aide aux victimes.

1-3 recours

Pas de recours

En Allemagne, il n'y a pas de recours possible, dans la mesure où il s'agit d'une contribution volontaire de l'Etat et non d'une obligation à sa charge.

Il en est de même en Belgique.

Recours devant un juge

En Italie, le décret peut être attaqué devant le juge en cas de désaccord.

En Israël, un recours à l'encontre des décisions indemnitaires de la sécurité sociale ou du fonds peut être exercé devant les tribunaux.

Aux Pays-Bas, dans les 6 semaines de la notification de la décision, la division du contentieux du Schadefonds Geweldsmisdrijven peut être saisie d'une contestation dans le cadre d'un recours gracieux. Un recours peut ensuite être introduit auprès de la division administrative du tribunal d'arrondissement (Rechtbank), puis être porté devant le Conseil d'Etat (Raad van State).

Au Royaume-Uni, le requérant insatisfait peut exercer un recours contre la décision de la CICA en saisissant le First-tier Tribunal.

En Turquie, dans le cas où le requérant n'accepterait pas l'offre de règlement proposée par la commission, il peut engager un recours devant les juridictions administratives.

2- liquidation du montant des indemnités

2-1 réparation intégrale ou réparation forfaitaire

Dans la majorité des pays, le système d'indemnisation ne prévoit pas une réparation intégrale du préjudice, et ce, en raison de l'existence de plafonds d'indemnisation ou de la nature du système qui se veut être essentiellement une aide d'urgence.

L'Espagne, se rapproche toutefois d'un système de réparation intégrale en raison du fait que les préjudices indemnisables sont nombreux et les plafonds élevés.

Le système de solidarité nationale turc ne dispose pas de plafonds d'indemnisation (ni de barèmes). Cependant, dans les faits, les indemnités accordées restent peu importantes.

L'appréciation du préjudice par les commissions turques est critiquée par les ONG (Human Rights Watch) dans la mesure où elles sous évaluent fréquemment les dommages subis, notamment par ceux subis par les personnes déplacées par les forces de sécurité. Enfin il est souvent reproché aux commissions les délais de paiement qui peuvent atteindre 15 mois de retard.

Le système israélien est original en ce qu'il distingue entre préjudice matériel (réparation intégrale) et préjudice extrapatrimonial, lequel peut être limité en sa réparation.

Systèmes d'aide (Allemagne, Belgique)

- aide d'urgence

En Allemagne, dans le cadre de l'indemnisation spécifique aux victimes du terrorisme, il n'existe pas de réparation intégrale car il s'agit d'un système d'aide de secours urgent. Les règles de liquidation de préjudices ne sont pas très précises. Le plus souvent, le préjudice sera évalué au vu de justificatifs du préjudice subi. Il s'agit donc de règles d'évaluation essentiellement *in concreto*.

Il existe des barèmes d'indemnisation, mais ceux-ci visent surtout à recenser les condamnations prononcées par les juridictions et à orienter les demandes d'indemnisation en fonction de la jurisprudence.

- aide d'urgence et aide financière

En Belgique, trois catégories d'aides peuvent être attribuées aux victimes. En aucun cas, on ne peut parler d'indemnisation intégrale du préjudice.

La loi a institué des systèmes de plafonds, différents selon le type d'aide attribuée.

- L'aide principale d'un maximum de 62.000 € couvre les différents dommages. Il existe aussi un plancher : pas d'indemnisation des dommages inférieurs à 500 €. (art. 33, de la loi du 1er août 1985)

- La commission peut octroyer une aide d'urgence lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide pourrait causer au requérant un préjudice important, vu sa situation financière. L'aide

d'urgence est octroyée par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limitée à un montant de 15.000 euros. Elle est déduite de l'aide principale (art. 36)

- Le complément d'aide est octroyé par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limité à un montant de 62.000 euros diminué de l'aide déjà octroyée et de l'éventuelle aide d'urgence (art. 37)

Plafond d'indemnisation

En Croatie, en Italie, en Israël, aux Pays-bas, en Russie, au Royaume-Uni et en Espagne, les sommes versées représentent des indemnités. Cependant, elles sont limitées dans leur quantum. L'application des barèmes est courante en Italie, en Israël, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni.

En Italie, les sommes versées par l'Etat sont fixées de façon forfaitaire, indépendamment de l'âge et des conditions économiques de vie de la victime. Cependant, les sommes qui ont déjà pu être perçues par la victime dans le cadre d'un procès civil ou pénal seront déduites du montant de l'allocation étatique.

Aux Pays-Bas, les indemnités sont plafonnées. Les sommes sont versées forfaitairement et dépendent de la gravité des lésions.

Au Royaume-Uni, dans les deux systèmes CICS et VOTCS les indemnités sont plafonnées en termes d'indemnisation maximale. Ceci reflète le principe que le système est une forme de « compassion publique » et de reconnaissance de la souffrance des victimes, plutôt qu'un mécanisme de pleine compensation pour les victimes de préjudices. Les indemnités sont accordées sur la base d'un barème reposant sur une typologie des préjudices subis. Les barèmes sont différents dans les deux systèmes.

En Russie, les mécanismes d'indemnisation restent rudimentaires. La loi de solidarité nationale prévoit différentes allocations forfaitaires selon la nature du préjudice subi.

En Espagne, la loi d'indemnisation des victimes d'actes terroristes du 22 septembre peut paraître sous certains aspects une loi de réparation intégrale des préjudices, compte tenu de la générosité du système indemnitaire. Cependant, elle comporte de nombreux barèmes, lesquels sont susceptibles de mélanger des préjudices de natures différentes (patrimoniales et extrapatrimoniales) ce qui peut nuire à une correcte indemnisation du préjudice. En outre, certains préjudices économiques sont plafonnés (ex : le droit au financement du coût de soutien psychologique dans la limite de 3.600 euros ; aide pour les frais de scolarité), ce qui a pour conséquence de limiter l'indemnisation des victimes, pour lesquelles la réparation de leur préjudice n'est plus intégrale.

En Israël, si le dommage matériel est indemnisé intégralement, les autres dommages peuvent subir un plafonnement. Surtout, certaines victimes ne sont pas indemnisées de leurs dommages corporels si le taux d'invalidité est inférieur à 9%. Si la victime a un taux d'invalidité situé entre 10 et 19% elle reçoit une indemnisation unique fixée en fonction d'un barème obligatoire. Au-delà de 20% la victime peut bénéficier d'une rente viagère.

En Croatie, il existe des plafonds d'indemnisation : la victime ne pourra percevoir au titre de la solidarité nationale qu'un maximum de 60% du montant de son préjudice dans la limite de la somme de 46.000 euros.

2-2 postes de préjudices indemnisés

L'Espagne compte un grand nombre de postes indemnitaires pouvant faire l'objet de demandes de la part des victimes du terrorisme, tandis qu'aux Pays-Bas et en Croatie il n'est indemnisé essentiellement que le préjudice corporel. On notera la grande disparité entre les montants figurant sur les barèmes d'indemnisation en matière de préjudices corporels.

En Allemagne, dans le cadre du régime spécifique d'indemnisation des victimes d'actes terroristes, l'indemnisation couvre l'ensemble du préjudice corporel, y compris le *pretium doloris* et, le cas échéant, le préjudice économique subi, à l'exception des préjudices matériels.

Concernant l'indemnisation des dommages corporels, le droit allemand est minimaliste, il ne prévoit pas d'indemnisation différenciée pour les dommages subis (physiques, psychiques). L'Etat se contente de verser une somme forfaitaire qui peut paraître faible dans certaines situations.

Les dommages matériels sont le plus souvent pris en charge par des assurances privées (toutefois, l'Etat accorde une garantie de 7,5 M d'euros/an). Ces dommages sont couverts conformément aux conditions générales pour l'assurance du risque terroriste (les données et programmes des entreprises ne sont pas couverts par l'assurance). Le gouvernement souhaite qu'un plus grand nombre d'entreprises souscrivent au risque terroriste.

En Italie, aucun préjudice physique, moral ou psychologique n'est exclu. Il existe des barèmes d'indemnisation, lesquels fixent des plafonds. En vertu du barème d'indemnisation fixé par les lois du 20 octobre 1990, 23 novembre 1998 et 3 août 2004, l'indemnisation des victimes est la suivante :

Des distinctions doivent être faites selon que la victime directe est décédée, atteinte d'une invalidité inférieure à 25% ou supérieure ou égale à 25%

Victime décédée: capital spécial de 200.000 euros, à répartir entre les ayant-droit; rente viagère de 500 euros attribuée à chacun des ayant-droit.

Victime avec incapacité supérieure ou égale à 25%: attribution de 2.000 euros par point d'invalidité reconnu par une commission médicale; rente viagère de 500 euros ; rente viagère de 1.033 euros à répartir entre les ayant droits.

Victime avec incapacité inférieure à 25%: attribution de 2.000 euros par point d'invalidité reconnu par une commission médicale spécialisée.

Aux Pays-Bas, dans le cadre du régime unique de la solidarité nationale (non spécifique aux victimes de terrorisme) seules les lésions d'ordre physique ou psychologique donnent lieu à indemnisation pour les victimes directes.

L'indemnisation (pour la lésion physique) est alors plafonnée à un montant compris entre 1.000 € et 35.000 € en fonction de la gravité des lésions constatées, qui sont classées par catégories :

- Catégorie 1 : 1.000 €.
- Catégorie 2 : 2.500 €.
- Catégorie 3 : 5.000 €.
- Catégorie 4 : 10.000 €.
- Catégorie 5 : 20.000 €.
- Catégorie 6 : 35.000 €.

Le fonds tient à jour une nomenclature des lésions dont l'application conditionne le versement des sommes correspondant à l'une de ces 6 catégories.

Au Royaume-Uni, chaque système (CICS et VOTCS) dispose d'une liste de préjudices indemnisables et de barèmes. Les deux systèmes prévoient des dispositions pour accorder des dommages et intérêts supplémentaires tels que les frais liés aux obsèques et des dépenses spéciales.

Le CICS et le VOTCS ont tous deux des dispositions qui permettent l'indemnisation des blessures psychologiques et traumatismes mentaux résultant d'un acte terroriste. De façon générale, les dommages patrimoniaux (notamment les pertes de revenus) et extrapatrimoniaux sont couverts

Indemnisation des préjudices dans le CICS :

- Préjudice corporel (personal injury damage) préjudice psychologique (stress et dépression) assimilé au préjudice moral.

Un montant standard est fixé en fonction de la nature du préjudice physiologique (25 niveaux différents de 1.000 livres à 250.000 livres)

- préjudice économique : perte de salaire passée, présente et future.

Les pertes de salaires sont en principe indemnisées à hauteur de 28 jours, mais des dispositions du Criminal Injuries Compensation Scheme permettent sous certaines conditions à la victime d'être indemnisée au-delà. La victime est recevable à obtenir le remboursement du matériel médical ou paramédical. Il s'agit des frais médicaux non remboursés par le système de santé publique, d'équipements spéciaux, de travaux d'adaptation de l'appartement, des frais de personnel.

Certains postes de dépenses ne sont pas indemnisés : si le requérant est assisté d'un avocat, les frais demeureront à sa charge. De la même manière, s'il a fait appel à un expert médical, le coût de l'expertise lui incombera.

Comparaison avec le VOCTS :

En ce qui concerne les victimes directes, le régime offert par le VOCTS peut être parfois plus intéressant : ex le montant des indemnités du préjudice physique peut aller de 1.000 euros jusqu'à 500.000 euros.

L'indemnisation par les assureurs concerne surtout l'immobilier commercial. Néanmoins certains assureurs proposent des produits couvrant les dommages corporels.

En Russie, le dommage moral reste exclu des préjudices couverts par le régime spécifique d'indemnisation.

Devant les procédures de droit commun, c'est encore une notion relativement récente ; il se subdivise en souffrances physiques et morales.

L'indemnisation du préjudice moral des victimes reste à la charge de ceux qui ont occasionné le préjudice, c'est-à-dire les terroristes eux-mêmes. La réparation s'effectue conformément aux règles de procédure civile ordinaire.

On ajoutera aussi, au titre des exclusions, l'absence de prise en charge financière des dépenses de santé, et ce en raison du fait que le système de santé garantit en principe un accès universel aux soins (à l'exception des médicaments).

Sont indemnisés le préjudice physiologique de la victime directe, ainsi que ses pertes patrimoniales. Ainsi des indemnités sont versées :

- aux citoyens à qui un acte terroriste a causé un préjudice à leur santé en fonction de son degré de gravité à hauteur de 400 000 roubles pour une atteinte de grande ou de moyenne gravité et à hauteur de 200 000 roubles pour une atteinte légère ;
- aux citoyens dont les biens ont été partiellement détruits d'une somme de 50 000 roubles par personne ; à ceux dont les biens ont été totalement détruits d'une somme de 100 000 roubles ;
- aux personnes morales dont les biens ont été partiellement détruits d'une somme allant jusqu'à 200 000 roubles par personne ; à celles dont les biens ont été totalement détruits d'une somme allant jusqu'à 400 000 roubles.

S'agissant de la perte du logement, l'assurance logement n'est pas obligatoire et reste très peu répandue. Il semble que pour l'instant, l'indemnité attribuée par les pouvoirs publics soit versée indépendamment de l'éventuelle indemnisation versée par l'assureur.

De façon générale, de nombreux griefs sont formulés à l'encontre du régime actuel d'indemnisation et les victimes appellent à la mise en place d'un régime spécifique fondé sur un mécanisme assurantiel. Les principales critiques concernent :

- l'insuffisance notoire des sommes allouées à titre de compensation et le caractère arbitraire de leur versement
- l'absence de prise en charge des médicaments, de versement d'une rente, d'évaluation régulière de l'état de santé des victimes, de prise en compte du préjudice moral
- les collectifs de victimes se plaignent du caractère en réalité arbitraire des indemnisations versées par les autorités locales et dénoncent le fait que de nombreuses victimes n'obtiennent d'indemnisations qu'en saisissant les tribunaux.

En Turquie, les dommages indemnifiables dans le cadre du régime de solidarité sont nombreux : ils incluent notamment les préjudices matériels (dégâts causés aux meubles et immeubles), les pertes de revenus, le préjudice corporel (blessures, incapacités physiques et mort), et les frais funéraires.

De façon originale, sont également indemnifiables les pertes d'animaux, d'arbres et le préjudice résultant du fait que les victimes n'ont pas pu profiter de leurs biens en raison des activités menées pour lutter contre le terrorisme.

En 2011, 360 000 demandes d'indemnisation avaient été effectuées entraînant des indemnisations d'un montant d'un milliard d'euros.

Certaines commissions, notamment dans le sud-est de la Turquie où les affrontements ont repris depuis juillet 2015 entre les forces de l'ordre et les membres du PKK, (organisation classée comme terroriste par le Conseil de l'Europe) ont tendance à conditionner leur indemnisation à la reconnaissance explicite par les victimes de l'origine exclusive du PKK dans le préjudice subi.

En Espagne, sont indemnisés tant les préjudices extrapatrimoniaux que les préjudices patrimoniaux de la victime.

Il est possible de demander :

- la réparation du préjudice matériel, notamment la réparation des dommages causés à l'habitation principale ou aux véhicules, l'indemnisation du coût de relogement provisoire ainsi qu'un droit de priorité pour les logements de type HLM ;
- la réparation du préjudice moral ;
- une aide pour les traitements médicaux qui ne seraient pas pris en charge par le Système national de santé ou par une assurance privée ;

Les personnes menacées peuvent recevoir une aide extraordinaire visant à couvrir les frais de déménagement, coûts de scolarité, soutiens psychologiques et aides à la réinsertion.

S'agissant du préjudice corporel (barèmes et plafonds)

Le barème d'indemnisation suivant a été retenu au titre des préjudices physiques :

- 250 000€ pour décès en sus d'un montant équivalent à 20 mensualités de l'IPREM (soit 10 640€) pour chaque enfant ou mineur à charge de la victime au moment du décès ;
 - 500 000€ pour grande invalidité ;
 - 180 000€ pour incapacité permanente absolue ;
 - 100 000€ pour incapacité permanente totale ;
 - 75 000€ pour incapacité partielle ;
- pour lésions non invalidantes : montant équivalent à 2 fois l'IPREM journalier (soit 35,5 €) par jour d'incapacité temporaire et dans la limite de 18 mensualités ;
- pour séquestration : 12 000€ en sus d'un montant équivalent à 3 fois l'IPREM journalier (soit 53,25 €) par jour de séquestration.

Le barème d'indemnisation suivant a été retenu au titre des dommages matériels :

- résidence principale : réparation des dommages affectant la structure, les installations et le mobilier essentiels du logement ;
- résidence secondaire : indemnisation à hauteur de 50 % des dommages causés, dans la limite de 113 680€ ;
- établissements marchands ou industriels : indemnisation maximale de 113 680€/établissement ;
- prise en charge des dépenses résultat du relogement provisoire des victimes dans la limite de 90 € journaliers (hôtellerie) ou 1 500€ (location).

En Belgique, un grand nombre de dommages font l'objet d'une aide. Les victimes peuvent recevoir une compensation (partielle compte tenu de l'aide), aussi bien pour les préjudices patrimoniaux, qu'extra patrimoniaux, dans la limite du plafond de 62.000 euros (hors complément d'aide).

L'aide concerne les chefs de préjudices suivants (ils sont énumérés par la loi):

- Dommage corporel : indemnisation de l'incapacité temporaire et/ou permanente.
- Traitement médical et hospitalisation : s'ils ne sont pas couverts par le système de sécurité sociale.
- Dommage moral
- Dommage esthétique
- Dommage matériel : s'il est lié à une infraction indemnifiable.
- Pertes de revenus
- Frais de procédure
- Autre : perte d'une ou plusieurs années de scolarité

En Israël, les victimes peuvent être indemnisées des préjudices suivants :

- le coût des traitements médicaux
- l'incapacité de travail (calculée sur la moyenne des trois derniers revenus perçus avant la survenance de l'attentat)
- le préjudice d'incapacité physique
- le préjudice psychologique
- les différents préjudices matériels (évaluation réalisée par les experts du fonds d'indemnisation).

En Pologne, la victime est indemnisée de ses préjudices patrimoniaux et extra-patrimoniaux. Au sein des préjudices patrimoniaux sont notamment indemnisés les pertes de revenus et les frais médicaux. Il convient également de souligner que l'Etat polonais dispose d'un système d'assistance aux victimes du terrorisme particulièrement bien développé.

2-3 victimes par ricochet

Le cercle des victimes par ricochet admises à recevoir une indemnisation est à peu près le même d'un pays à l'autre. Les différences les plus importantes entre les systèmes concernent davantage le nombre des préjudices indemnisables et le quantum attribué aux victimes. En outre, dans certains pays (Pays-Bas, Royaume-Uni) les victimes par ricochet ne peuvent être indemnisées qu'en cas de mort de la victime directe.

En Allemagne, dans le cadre du régime spécifique d'indemnisation des victimes d'actes terroristes, l'indemnisation concerne la victime directe et ses ayants-droits.

En Italie, l'indemnisation des victimes par ricochet est de droit, que la victime directe soit décédée ou bien atteinte d'une invalidité. En cas de décès de la victime, la loi établit un ordre des bénéficiaires : 1) le conjoint et les enfants ; 2) en l'absence de conjoint et d'enfants : les parents ; les frères et sœurs ; en l'absence de 1 et 2 : les frères et sœurs ...)

Aux Pays-Bas, les victimes par ricochet (époux, partenaires, parents, enfants, frères et sœurs de la victime) ne sont indemnisées qu'en cas de décès de la victime directe. Une indemnisation forfaitaire de 5.000 euros est alors versée. Un complément d'indemnisation peut en outre être versé pour couvrir les frais funéraires, et lorsque le décès de la victime directe a généré une perte de revenus pour la famille.

Au Royaume-Uni, lorsque la victime est décédée, ses ayants-droit (enfants, parents, conjoints, partenaires même de même sexe) peuvent obtenir réparation à hauteur de 11,000£ pour un seul requérant et à hauteur de 5,500£ pour deux requérants ou plus. Les personnes dépendant financièrement du défunt peuvent également obtenir réparation.

En Russie, des indemnités forfaitaires sont versées :

- aux membres de la famille (époux, épouse), aux enfants, parents et personnes à charge d'une personne décédée en raison d'un acte terroriste à hauteur d'un million de roubles, la somme devant être répartie à parts égales entre les différents ayants droit ;

- aux familles des citoyens décédés en raison d'un acte terroriste pour couvrir les frais d'obsèques.

Des exemples d'indemnisation :

- après les attentats de 2010 des stations de métro Loubianka et Park kouloutouri une somme de 300 000 roubles a été versée aux proches des victimes décédées, les blessés percevant de 100 000 à 300 000 roubles en fonction de la gravité de leurs traumatismes.
- après l'attentat de l'aéroport Domodedovo, en 2011, le gouvernement de la ville a octroyé une compensation de 2 millions de roubles aux familles des victimes décédées, et de 1 à 1,5 million de roubles à chaque blessé, ce à quoi se sont ajoutées des mesures de soutien social aux famille.

En Espagne, l'article 4 de la loi de 2011 prévoit que les victimes de terrorisme sont non seulement les personnes tuées ou blessées par des actes terroristes, mais aussi dans le cas des personnes décédées, les personnes ayant un lien de parenté, de cohabitation ou de dépendance avec la personne décédée. En cas de décès, les indemnisations sont versées aux ayant-droit par ordre de succession (conjoint, enfants, parents...).

Les victimes par ricochet peuvent recevoir une indemnisation de leurs préjudices matériel et moral. Le préjudice des personnes menacées est également pris en considération.

En Belgique, les bénéficiaires de l'indemnisation sont les membres de la famille jusqu'au 2^{ème} degré inclus. Sont également admises à bénéficier de l'indemnisation les personnes qui vivaient avant la survenance de l'évènement dans un rapport familial durable.

L'indemnisation peut alors porter sur les chefs de préjudices suivants :

- Dommage moral.
- Traitement médical et hospitalisation
- Perte d'aliments si la victime indirecte était dépendante de la victime directe.
- Frais funéraires
- Frais de procédure
- Autre : perte d'une ou plusieurs années de scolarité.

En Israël, le cercle des victimes par ricochet est en principe celui délimité par les personnes suivantes : conjoints, parents, enfants, frères et sœurs.

Peut être indemnisé le préjudice subi suite à une perte de revenu, ou encore le préjudice moral. En cas de décès les personnes à charge peuvent bénéficier d'une rente viagère.



SECRETARIAT GENERAL

DELEGATION AUX AFFAIRES
EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

BUREAU DE DROIT COMPARE

L'indemnisation des victimes du terrorisme

(La place des victimes dans le traitement pénal des attentats)

(Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Roumanie, Royaume-Uni) - février 2018 /

Rédacteur : Xavier PRADEL (chef du bureau de droit comparé)
Avec la collaboration de nos magistrats de liaison

Cette étude offre une synthèse des réponses apportées par nos magistrats de liaison à la deuxième partie du questionnaire relatif aux Systèmes d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (figurant en annexe de cette étude), qui nous a été transmis par l'Inspection générale de la justice (IGJ). Les thématiques abordées dans cette deuxième partie du questionnaire concernent la place des victimes dans le traitement pénal des attentats et les droits spécifiques dont elles disposent, en particulier certains dispositifs d'accompagnement.

Les questions figurant à la première partie du questionnaire abordent des thématiques qui ont déjà fait l'objet d'une synthèse dans le cadre d'une autre étude du bureau du droit comparé relative aux Fonds de garantie.

Premières vues

- Dans l'ensemble des pays étudiés, la victime d'un acte terroriste dispose de la possibilité de saisir le juge pénal aux fins d'indemnisation de son préjudice. Ainsi, une telle victime est recevable à emprunter les règles du droit commun de l'indemnisation du préjudice devant la juridiction répressive. La victime d'un acte terroriste dispose aussi de la possibilité de saisir le juge civil, conformément encore aux règles de droit commun applicables à toutes les victimes d'infraction.

- l'indemnisation des victimes du terrorisme est le plus souvent régie par des **procédures particulières**, qui ont pour objet de faciliter la réparation de leur préjudice : il s'agit des mécanismes de solidarité offerts aux victimes du terrorisme (et parfois aux autres victimes d'infractions violentes).

- Dans l'ensemble des pays étudiés, s'il existe de nombreuses dispositions relatives à l'assistance et à la protection des victimes du terrorisme, les droits procéduraux spécifiques aux victimes du terrorisme sont généralement peu nombreux. Le système belge est toutefois intéressant en ce qu'il assouplit vis-à-vis des victimes du terrorisme un certain nombre de conditions en principe exigées lorsqu'une aide financière est réclamée auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violence (loi 1^{er} août 1985). De même le système espagnol est assez riche en dispositions spécifiques aux victimes du terrorisme. La loi du 22 septembre 2011 sur la reconnaissance et la protection totale des victimes de terrorisme prévoit une protection particulière des victimes de terrorisme au cours de la procédure.

Dans le cadre de cette synthèse relative à la place des victimes du terrorisme dans le traitement pénal des attentats, seront successivement examinées la question de la définition légale de la victime du terrorisme (1), l'articulation entre l'action publique et l'action civile (2), les droits reconnus aux parties civiles (3), ainsi que les dispositifs d'accompagnement (4).

1- La définition légale de la victime du terrorisme

Dans une majorité de pays, la victime est définie essentiellement par la doctrine, plus rarement par le législateur. Surtout, lorsqu'une définition juridique de la victime est donnée, il s'agit de la victime de droit commun. En effet, dans l'ensemble des pays examinés, à l'exception de l'Espagne, il n'existe pas de définition jurisprudentielle, légale ou doctrinale, spécifique à la victime d'un acte terroriste, et ce, contrairement à l'acte terroriste, qui fait l'objet le plus souvent d'une définition légale.

1-1 . L'absence de définition précise de la victime d'un acte terroriste

Victimes de droit commun

. Dans une majorité de systèmes, la doctrine a élaboré une définition de la victime de droit commun, ainsi que des classifications. En particulier, une distinction est opérée entre la victime directe et la victime indirecte (ou par ricochet).

Cette distinction est parfois reprise dans les textes de loi ou dans les barèmes d'indemnisation qui établissent des régimes différents selon la qualité de la victime.

A titre d'exemple, au Royaume-Uni, les règles fixées par le CICA (autorité d'indemnisation des victimes d'infraction) en matière de plafonds d'indemnisation distinguent systématiquement entre victime directe et victime indirecte. Des remarques similaires pourraient être faites s'agissant d'autres lois de liquidation du préjudice en Espagne, en Belgique, ou encore en Italie. Le cercle des victimes par ricochet autorisées à réclamer l'indemnisation de leurs préjudices, en droit commun comme en matière de terrorisme, est par ailleurs variable selon les pays. (Sur ce point, nous renvoyons à notre étude sur « Les fonds d'indemnisation », pp. 14s.).

. Si la doctrine étrangère est assez active sur le plan de la recherche d'une définition, il est, à l'inverse, assez difficile de rencontrer une définition précise de la victime (de droit commun) dans les législations étrangères.

- C'est notamment le cas dans les pays de **Common Law**, et ceci peut s'expliquer (en particulier aux Etats-Unis) en raison du fait que la place des victimes dans le procès pénal est traditionnellement limitée : c'est la société qui est considérée comme victime de l'infraction et la victime n'a pas de statut ni de place déterminée. A l'audience, la victime est considérée comme témoin et n'est pas partie à la procédure (ce qui ne l'empêchera pas pour autant de demander des dommages et intérêts devant le juge répressif).

- C'est également le cas dans les pays de droit continental. Il n'existe par exemple aucune définition précise de la victime en **droit allemand**.

- On peut rencontrer toutefois une définition de la victime dans les législations roumaine et belge.

. En Roumanie, l'article 79 du nouveau code de procédure pénale (NCPP) définit la victime comme étant la personne qui a subi un préjudice physique, matériel ou moral causé par une infraction pénale.

Par ailleurs, l'article 84 du NCPP définit la partie civile comme étant la personne victime d'un préjudice qui exerce l'action civile dans le cadre du procès pénal et qui est une partie de ce procès pénal. Ont également la qualité de partie civile les héritiers de la personne qui a subi le préjudice, s'ils exercent l'action civile dans le cadre du procès pénal.

. En Belgique, un véritable catalogue des victimes de droit commun est réalisé par la loi du 1^{er} août 1985, qui institue une aide d'Etat aux victimes d'infractions violentes. La loi du 1^{er} août 1985 distingue notamment entre les catégories de victimes suivantes :

- Les victimes directes, à savoir les personnes qui ont subi directement un préjudice physique et/ou psychique important suite à un acte intentionnel de violence ;
- Les victimes indirectes en cas de décès : les successibles au sens de l'article 731 du Code civil, jusqu'au 2e degré inclus, d'une personne dont le décès est la suite directe d'un acte intentionnel de violence, ou aux alliés jusqu'au 2e degré ou aux personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec la personne décédée ;
- Les victimes indirectes en cas de victime directe blessée sérieusement : les « successibles » (ayant-droit) au sens de l'article 731 du Code civil belge, jusqu'au 2e degré inclus, d'une personne non décédée qui a subi un préjudice important suite à un acte intentionnel de violence, ou les alliés jusqu'au 2e degré de cette même victime directe ou aux personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec la personne blessée ;
- Les proches d'une victime disparue suite à un acte intentionnel de violence ;

Il est à relever que la loi du 1er août 1985 fait actuellement l'objet de discussions en cours au sein du gouvernement fédéral pour la mise en place de nouvelles mesures spécifiques en faveur des victimes de terrorisme.

Victimes du terrorisme

. En ce qui concerne plus précisément les victimes du terrorisme, les législations en vigueur leur consacrent rarement une définition, et ce, alors même que dans certains pays un régime juridique d'indemnisation et de liquidation de leurs préjudices peut leur être réservé, notamment dans le cadre des systèmes de solidarité et de garantie collective en matière terroriste (Allemagne, Italie, par exemple).

Au Royaume-Uni, le CICS (système d'indemnisation des victimes d'infractions pénales) ne fait pas de distinction entre des faits de nature terroriste et ceux qui sont d'autre nature. Pour obtenir une indemnisation dans le cadre de ce système, une personne doit avoir été victime d'une infraction à caractère pénal directement liée à un acte de violence (*crime of violence*). Cette loi concerne non seulement les victimes du terrorisme, mais aussi les autres victimes d'actes de violence. Une définition de la victime de l'acte terroriste n'est donc pas nécessaire. Ajoutons que pour obtenir une indemnisation dans le cadre de la mise en œuvre du système VOTCS (indemnisation des victimes d'actes terroristes commis à l'étranger), le Ministre des affaires étrangères doit être certain notamment du caractère terroriste du fait au sens du premier article de la loi sur le terrorisme de 2000. Cependant, encore dans cette hypothèse, ce n'est pas la définition de la victime qui est recherchée prioritairement par le législateur, mais celle de l'acte de terrorisme en lui-même.

. On peut citer toutefois l'exemple de la législation espagnole qui contient quelques définitions précises de la notion de victime d'un acte de terrorisme.

La loi espagnole du 22 décembre 2011 instituant une prise en charge des victimes de violence et du terrorisme consacre plusieurs dispositions relatives à la définition des personnes concernées :

- l'article 4 de la loi dite « intégrale » de reconnaissance et protection des victimes de terrorisme (*Ley 29/2011, de 22 de septiembre de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*) prévoit que les victimes de terrorisme sont non seulement les personnes tuées ou blessées par des actes terroristes, mais aussi dans le cas des personnes décédées, les personnes ayant un lien de parenté, de cohabitation ou de dépendance avec la personne décédée. En cas de décès, les indemnisations sont versées aux ayant-droit par ordre de succession (conjoint, enfants, parents....).
- Les parents des victimes sont également pris en compte à titre honorifique et pour les décorations dont ils pourraient bénéficier, en plus des indemnisations relatives à leurs préjudices matériel ou moral.
- L'ensemble des personnes ayant subi des dommages matériels sont considérées comme victimes .
- Les personnes menacées sont prises en considération par les articles 5 et 42 du Règlement d'application de la Loi 29/2011, adoptée par Décret Royal 671/2013 du 6 septembre 2013.

1-2 . Le recours à la définition légale de l'acte terroriste

S'il existe, comme nous l'avons vu, peu de définitions de la victime d'un acte de terrorisme, tel n'est plus le cas pour l'acte de terrorisme, qui fait l'objet de davantage de définitions dans les pays européens.

On en donnera cinq exemples, issus des législations néerlandaise, allemande, belge, roumaine et anglaise.

Aux Pays-Bas et en Allemagne, une importance particulière est donnée, dans la définition de l'acte terroriste, au mobile, à l'intention terroriste. Dans le système allemand, il n'existe cependant aucune définition directe de l'acte terroriste. **En Belgique** le terrorisme est principalement défini par la référence à des comportements particuliers. Les infractions terroristes sont celles issues des instruments internationaux. On peut rencontrer plusieurs définitions de l'acte terroriste dans le cadre de l'examen de lois diverses. Les législations **roumaine et britannique** mettent l'accent, notamment, sur les graves conséquences d'un tel acte.

. **Aux Pays-Bas**, l'intention terroriste est définie par l'article 83a du code pénal néerlandais comme l'intention de créer de la peur au sein de la population ou d'une partie de la population d'un État, ou le fait de contraindre illégalement une autorité publique ou une organisation internationale à agir, à s'abstenir d'accomplir un acte ou à tolérer certains actes, ou le fait de perturber gravement ou de détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un État ou d'une organisation internationale. Les infractions terroristes sont quant à elles définies par renvoi, par l'article 83, à une quarantaine d'infractions diverses couvrant, à l'instar du code pénal français, tout l'éventail des comportements en lien avec une entreprise terroriste (atteintes à la vie, atteintes aux biens, recrutement, entraînement, blanchiment, financement, participation à une organisation terroriste, atteinte au souverain ou à un chef d'Etat étranger, détournement de navire ou d'aéronef ...).

. En Allemagne, si le législateur n'a pas défini directement l'acte de terrorisme ni l'infraction de terrorisme, il existe toutefois, deux dispositions légales relatives au financement du terrorisme (article 89 c du code pénal allemand) et à la participation à une organisation terroriste (article 129 a du code pénal allemand), fournissant des éléments permettant de définir le terrorisme :

Les trois éléments cumulatifs sont les suivants :

- La commission d'un acte, tels que le meurtre, le génocide, le crime contre l'humanité, le crime de guerre, certaines violences volontaires, l'enlèvement, la séquestration, certaines infractions à la loi sur les armes à feu, certaines atteintes à l'environnement ;

- La poursuite d'un but précis, à savoir :

. intimider de manière considérable la population,

. exercer une contrainte sur une autorité ou une organisation internationale en recourant de manière illégale à la violence ou en menaçant d'y recourir

. éliminer ou porter gravement atteinte aux structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un État ou d'une organisation internationale ;

- Les effets produits, c'est-à-dire que par la manière dont les faits ont été commis ou par leurs conséquences, ils peuvent porter gravement atteinte à l'État ou à l'organisation internationale.

. En Belgique, en matière pénale, le terrorisme est principalement défini par la référence à des comportements particuliers. Les infractions terroristes sont celles issues des instruments internationaux (articles 137 et suivants du Code pénal).

Il existe toutefois une définition du terrorisme dans la loi du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, modifiée en dernier lieu par la loi du 6 décembre 2015. L'article 8, 1°, b) prévoit qu'il faut entendre par « terrorisme : le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ces objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces ».

La loi du 1er avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, prévoit dans son article 2 que « La présente loi est applicable à tous les risques belges tels que définis à l'article 2, § 6, 8°, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, dans la mesure où le contrat d'assurance couvre la réparation des dommages causés par le terrorisme. Par terrorisme, l'on entend "une action ou une menace d'action organisée dans la clandestinité à des fins idéologiques, politiques, ethniques ou religieuses, exécutée individuellement ou en groupe et attentant à des personnes ou détruisant partiellement ou totalement la valeur économique d'un bien matériel ou immatériel, soit en vue d'impressionner le public, de créer un climat d'insécurité ou de faire pression sur les autorités, soit en vue d'entraver la circulation ou le fonctionnement normal d'un service ou d'une entreprise ".

Les actes suivants sont à ce jour reconnus comme actes de terrorisme :

- L'attentat dans le métro, le 8 juin 2012, à Bruxelles (Belgique)
- L'attentat au musée juif, le 24 mai 2014, à Bruxelles (Belgique)
- L'attentat dans un supermarché, le 9 janvier 2015, à Paris (France)
- L'attentat en rue, le 6 mars 2015, à Bamako (Mali)
- L'attentat dans un musée, le 18 mars 2015, à Tunis (Tunisie)
- L'attentat sur une plage, le 26 juin 2015, à Sousse (Tunisie)
- L'attentat dans une salle de concert et d'autres lieux, le 13 novembre 2015, à Paris (France)
- L'attentat dans un hôtel, le 20 novembre 2015, à Bamako (Mali)
- L'attentat à l'aéroport de Zaventem et dans la station de métro Maelbeek, le 22 mars 2016, à Bruxelles (Belgique)
- L'attentat sur la voie publique, le 14 juillet 2016, à Nice (France)
- L'attentat en rue, le 6 août 2016, à Charleroi (Belgique)
- L'attentat en rue, le 5 octobre 2016, à Schaerbeek (Belgique)
- L'attentat dans une discothèque, le 1er janvier 2017, à Istanbul (Turquie)
- L'attentat en rue, le 7 avril 2017, à Stockholm (Suède)
- L'attentat en rue, le 17 août 2017, à Barcelone (Espagne)
- L'attentat en rue, le 25 août 2017, à Bruxelles (Belgique)

. En Roumanie, l'article 1er de la loi n°535/2004 relative à la prévention et à la lutte contre le terrorisme définit les actes de terrorisme en faisant référence aux personnels des autorités et institutions publiques, à la population civile et au fort impact psychologique de ces actes sur la population.

. En Angleterre, l'acte terroriste est défini par une infraction constituée de deux éléments : l'élément matériel et l'élément moral.

- 1- Le terme de "terrorisme" désigne l'acte ou la menace d'acte lorsque
- a) l'acte tombe dans le paragraphe 2
 - b) l'acte ou la menace est destinée à influencer le gouvernement ou intimider la population ou une partie de la population et,
 - c) l'acte ou la menace est exercée dans le but de promouvoir une cause politique, religieuse ou idéologique.
- 2- L'acte est un acte terroriste s'il
- a) implique de graves violence envers une personne
 - b) implique de sérieux dommages sur des biens
 - c) met en danger la vie d'une personne, autre que l'auteur
 - d) crée un risque grave contre la santé de la population ou d'une partie de la population, ou
 - e) est destiné à interférer ou perturber gravement un système électronique.

La définition d'acte terroriste inclut les actes accomplis en dehors du Royaume Uni, contre des populations ou des biens, quel que soit leur situation géographique, contre le gouvernement britannique ou tout autre gouvernement. La définition inclut également tous les actes commis au profit d'une organisation illégale.

2- L'articulation entre l'action publique et l'action civile

- Dans l'ensemble des pays étudiés, la victime d'un acte terroriste dispose de la possibilité de saisir le juge pénal aux fins d'indemnisation de son préjudice. Ainsi, une telle victime est recevable à emprunter les règles du droit commun de l'indemnisation du préjudice devant la juridiction répressive. La victime d'un acte terroriste dispose aussi de la possibilité de saisir le juge civil, conformément encore aux règles de droit commun applicables à toutes les victimes d'infraction.

- Selon les pays, les victimes d'actes terroristes auront plutôt tendance à saisir la juridiction pénale (Italie) ou bien la juridiction civile (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni).

En Italie, la victime est plutôt incitée à porter sa demande en indemnisation devant le juge répressif, ce qui lui permet de bénéficier des recherches probatoires réalisées par le parquet, sans frais, et de bénéficier d'une procédure plus rapide que ne le serait celle réalisée devant le juge civil.

En Allemagne, la saisine des juridictions civiles par les victimes d'actes de terrorisme est plus fréquente que celle des juridictions pénales. En effet, l'action civile (Adhäsionsverfahren) est peu mise en œuvre, les juridictions pénales étant aisément enclines à considérer que l'examen de la demande d'indemnisation du préjudice de la victime dans le cadre d'un procès pénal n'est pas approprié. Compte tenu de ce « risque procédural », les victimes préfèrent saisir directement les juridictions civiles.

- Il convient toutefois de rappeler que l'indemnisation des victimes du terrorisme est le plus souvent régie par des **procédures particulières**, qui ont pour objet de faciliter la réparation de leur préjudice : il s'agit des mécanismes de solidarité offerts aux victimes du terrorisme (et parfois aux autres victimes d'infractions violentes).

2-1 - l'utilisation des voies de droit commun

La saisine du juge pénal et l'articulation entre action publique et action civile

Dans l'ensemble des législations étudiées la victime d'un acte de terrorisme peut exercer une demande de dommages et intérêts devant le juge répressif.

Lenteur du procès pénal

La question de la lenteur de l'instruction de l'affaire pénale peut se poser, ainsi que celle de savoir s'il existe dans les pays européens des procédures d'instruction accélérée dans le cadre d'une affaire de terrorisme. De façon générale, il n'existe pas au sein des systèmes juridiques étudiés de mécanismes juridiques particuliers spécifiquement prévus pour l'instruction d'un acte de terrorisme de grande ampleur. Il convient toutefois de préciser qu'en Espagne, l'Audience Nationale dispose d'une compétence exclusive sur tout le territoire national pour instruire et juger les infractions en matière de terrorisme ([Real Decreto Ley 1/1977](#)). On ajoutera, s'agissant des Etats-Unis, qu'il n'existe pas d'instruction. La victime n'a pas de rôle dans l'enquête. Aucun dispositif particulier n'est mis en place pour canaliser l'enquête ou encadrer sa durée si ce n'est la prescription de l'action publique ou des procédures appelées « speedy trial », non spécifiques aux infractions de terrorisme.

Dossiers sur intérêts civils complexes

Dans certains pays (Allemagne, Roumanie, Italie, Pays-Bas) des dispositions spécifiques existent dans l'hypothèse où l'examen de l'action civile aurait pour conséquence de retarder substantiellement le cours du procès. Ces dispositions sont particulièrement adaptées pour les procès criminels complexes, notamment en matière de terrorisme, où les victimes peuvent faire état de préjudices corporels particulièrement « lourds ».

- En Italie, le juge pénal peut rendre une décision « générique » de condamnation, renvoyant pour la liquidation des préjudices devant le juge civil.
- Aux Pays-Bas, le juge pénal peut refuser la demande indemnitaire, si le dossier nécessite des expertises compliquées.
- En Allemagne, le juge pénal peut refuser de statuer sur la demande de constitution de partie civile, si cette dernière risquait de retarder notablement la procédure. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas en cas de préjudice extrapatrimonial.
- En Roumanie, la juridiction de jugement peut également disjoindre l'action civile lorsque celle-ci peut entraîner du retard sur l'action publique (art. 26 NCPP).

Portée du droit d'appel exercé par la victime

Dans une majorité de pays, la victime ayant exercé une demande d'indemnisation devant le juge répressif, dispose uniquement d'un droit d'appel à l'encontre des dispositions civiles du jugement. C'est le cas notamment en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas.

En Allemagne, le régime est un peu particulier, étant riche en casuistique. La victime ayant elle-même mis en mouvement l'action publique ou qui s'y est jointe peut interjeter appel contre un jugement de relaxe ou d'acquiescement mais non sur le quantum de la peine. La victime ayant exercé l'action civile devant le juge pénal ne peut à ce titre qu'introduire un recours contre une éventuelle décision de non lieu à statuer sur ses intérêts civils et ne peut pas interjeter appel pour contester le montant de l'indemnisation qui lui a été accordée. Elle ne peut pas faire appel d'une décision de relaxe si elle ne s'est pas jointe à l'action publique.

Mais en Espagne, la victime peut, dans le cadre du procès pénal, effectuer un appel tant en ce qui concerne les intérêts civils que l'action publique.

Enfin, au Royaume-Uni, la victime ne dispose d'aucun droit d'appel : ni à l'encontre de la décision pénale, ni à l'encontre de la décision rendue sur intérêts civils (le seul droit d'appel qui lui est réservé n'existe que dans le cadre d'un jugement rendu par la juridiction civile de premier degré).

On examinera dans les développements suivants, les mécanismes de saisine du juge pénal aux fins d'indemnisation, en réservant une place particulière aux systèmes de Common law.

Systèmes de droit continental

. Dans l'ensemble des pays examinés, aucune disposition de procédure ne prévoit d'articulation spécifique action publique/ action civile pour les victimes d'actes de terrorisme, de sorte que c'est toujours le droit commun qui s'applique.

On présentera brièvement, ci-dessous, les particularités procédurales relatives à l'action civile pour chaque système juridique étudié.

. En Espagne, le système pénal, de type accusatoire, offre à la victime deux possibilités :
 . une action civile tendant à la réparation de son préjudice (similaire au système français)
 . une action pénale qui la transforme en accusateur particulier (« acusacion particular ») ayant les mêmes prérogatives que le ministère public notamment s'agissant de la culpabilité et des peines et ce à tout moment jusqu'à l'ouverture de l'audience de jugement.

. En Roumanie une victime peut se constituer partie civile au stade de l'enquête (*urmărire penală*) et au stade du jugement. Aucune disposition de la loi n°535/2004 ne prévoit d'articulation spécifique action publique/ action civile pour les victimes d'actes de terrorisme. Lors du procès pénal, la juridiction se prononce dans la même décision sur l'action publique et sur l'action civile (art. 25 NCPP).

. En Belgique, les victimes d'actes de terrorisme peuvent jouir des prérogatives réservées à toute victime au cours de la procédure pénale. Lors du dépôt de plainte, la victime peut se déclarer « personne lésée » par l'infraction et dispose dès lors du droit d'être informée de la suite qui sera donnée à sa plainte. Ce statut ne l'autorise cependant pas à réclamer une indemnisation de son préjudice. La victime (d'actes de terrorisme) peut ensuite se constituer partie civile au stade de l'instruction judiciaire éventuellement ouverte, effectuer une citation directe devant la juridiction de jugement, ou enclencher elle-même l'action publique par une plainte avec constitution de partie civile devant un juge d'instruction. La procédure est donc quasi identique sur ces plans à celle que l'on connaît en France.

. En Allemagne, les victimes d'infractions pénales ont la possibilité de solliciter l'indemnisation de leur préjudice devant les juridictions répressives, dans le cadre du procès pénal. Cette action civile, appelée Adhäsionsverfahren, est régie par les articles 403 à 406 c du code de procédure pénale allemand. En dépit de réformes législatives récentes destinées à encourager le recours à cette procédure, elle demeure marginale.

La constitution de partie civile peut intervenir à tout moment de la procédure, avant les plaidoyers et réquisitions. Un désistement est possible jusqu'au prononcé du jugement. A la suite de l'action civile de la victime la juridiction répressive rendra, soit une décision statuant sur le fond, si la demande apparaît totalement ou partiellement fondée, soit une décision de non-lieu à statuer sur l'action civile :

- si celle-ci est irrecevable (par exemple en cas de tardiveté de la constitution de partie civile, d'insuffisance des motifs exposés à l'appui de la demande, de défaut d'intérêt à agir),
- si celle-ci apparaît infondée (notamment, en cas de relaxe ou d'acquiescement),
- ou si le tribunal considère que l'examen de la demande d'indemnisation du préjudice de la partie civile dans le cadre du procès pénal n'est pas approprié, notamment si un tel examen est susceptible d'allonger considérablement la durée du procès. Il convient de préciser qu'un tel motif de non-lieu à statuer est écarté lorsque la partie civile sollicite l'indemnisation de son préjudice personnel.

. **En Italie**, les victimes d'actes terroristes, à l'instar des autres victimes, peuvent exercer une action en indemnisation devant le juge pénal. La possibilité pour la victime de se constituer partie civile est expressément prévue à l'article 76 du CPP italien.

Particularisme des droits de Common law

La victime ne dispose pas de la qualité de partie au procès. Les juridictions pénales ont toutefois autorité pour ordonner aux condamnés de verser un dédommagement à la victime comme partie intégrante de leur peine.

Les victimes disposent par la suite de la possibilité de saisir ultérieurement une juridiction civile pour obtenir une réparation complémentaire.

. **Aux Etats-Unis**, le statut de partie civile n'existe pas. Néanmoins, les juridictions pénales ont la possibilité de prononcer des « restitutions » qui constituent le paiement d'un condamné à la victime pour le préjudice entraîné par les actes illicites de ce délinquant.

Cette restitution peut couvrir toute dépense avancée par la victime liée directement à la perte subie. Cela inclut des frais médicaux et de thérapie, les frais de pharmacie, les honoraires d'avocats, les pertes de salaire, les frais liés à la participation de la victime à la procédure comme les frais de transport ou de garde d'enfant, les biens perdus ou endommagés, les franchises d'assurance, les frais de nettoyage de la scène de crime...

La restitution ne couvrira pas le préjudice moral ou le préjudice d'agrément, mais seulement les dépenses objectivables et facilement quantifiables pour lesquelles une victime pourrait présenter une facture ou un reçu.

La restitution prononcée en faveur d'une victime devant une juridiction pénale n'exclut pas à l'attribution de dommages-intérêts devant la juridiction civile, mais elle exclut que ces dommages-intérêts portent sur les mêmes préjudices.

. **Au Royaume-Uni**, la victime n'est pas une partie au procès au pénal. Elle peut cependant, à l'instar du système américain, obtenir de la juridiction pénale une indemnisation de ses préjudices (« compensation order »), qui se décline alors comme une modalité de sanction. Aussi l'état de fortune de la personne condamnée est-elle prise en compte (la réparation est toujours à privilégier par rapport à une éventuelle amende). Cette mesure de réparation est octroyée sans préjudice d'une future instance civile ou d'une requête devant la CICA (autorité d'indemnisation des victimes d'infractions pénales).

Le choix de porter la demande en indemnisation devant le juge civil

Dans l'ensemble des pays étudiés, la victime d'un acte terroriste dispose, à l'instar des victimes de droit commun, du droit de demander l'indemnisation de son préjudice résultant

d'un acte terroriste, devant le juge civil. En Roumanie, si la victime ne s'est pas constituée partie civile dans le cadre du procès pénal, elle peut demander réparation de son préjudice devant la juridiction civile (art. 27 NCPP). En outre, lorsqu'elle s'est constituée partie civile au pénal, mais que la juridiction répressive n'a pas statué sur son action, la partie civile peut encore introduire son action devant la juridiction civile.

On ajoutera une précision en ce qui concerne les pays de Common law. Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, notamment, les dommages et intérêts peuvent être de nature indemnitaire, pécuniaire mais également punitifs.

Aux Etats-Unis, les victimes sont traditionnellement indemnisées par les juridictions civiles, à l'issue d'un procès distinct du procès pénal. Le juge civil peut prononcer :

- des dommages-intérêts compensatoires (« *compensatory damages* ») qui constituent une somme d'argent attribuée pour indemniser la victime pour la perte, la blessure ou le préjudice subi. Le montant versé doit être celui nécessaire pour compenser ce qui a été perdu ou les dépenses engagées pour réparer le tort causé, ni plus ni moins ;
- des dommages et intérêts punitifs (« *punitive damages* ») qui viennent punir le défendeur pour sa conduite avec un effet dissuasif pour éviter la récidive. La victime doit prouver qu'il ou elle a subi un préjudice juridiquement reconnaissable et indemnisable par une certaine somme d'argent qui peut être objectivement déterminée.

Liens entre procès pénal et procès civil : le criminel tient le civil en l'état n'est pas un principe universel

En Roumanie la décision définitive de la juridiction pénale a autorité de la chose jugée devant la juridiction civile.

A l'opposé, en Allemagne, la règle « le criminel tient le civil en l'état » n'existe pas. C'est également le cas dans les pays de Common law. Aux Etats-Unis, le juge civil n'est pas lié par la décision du juge pénal, d'autant que les standards probatoires sont différents : *beyond reasonable doubt* pour la justice pénale, *preponderance of the evidence* pour la justice civile, ce dernier étant moins exigeant. De même, au Royaume-Uni, la voie de droit commun pour l'indemnisation est la voie civile. Elle n'est subordonnée ni à une décision de condamnation (dans la mesure où les standards de preuve entre le civil et le pénal ne sont pas les mêmes), ni même à l'exercice de poursuites pénales. Ainsi, il n'y a - sauf exception - pas de principe de « le pénal tient le civil en l'état ».

En Espagne, la victime peut réserver sa demande en dommages et intérêts devant la juridiction civile afin d'obtenir réparation de son préjudice, lorsqu'une décision de justice a mis fin au procès pénal (article 111 de la Ley de Enjuiciamiento Penal).

2-2 - le recours à un système de solidarité spécifique aux victimes du terrorisme et/ou aux victimes d'actes de violence

Sur cette question spécifique, nous renvoyons nos lecteurs à notre étude sur « Les fonds d'indemnisation » qui traite en détail la question des mécanismes de solidarité.

Le recours aux mécanismes de solidarité : procédure indépendante ?

C'est dans le cadre de ces procédures particulières que les victimes du terrorisme ont tendance à orienter leurs demandes.

En Espagne, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, la saisine du mécanisme de solidarité est indépendante de tout procès pénal. Dans le premier pays, l'indemnisation des préjudices de la victime est quasi-intégrale ; en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie, il ne s'agit réellement que d'une aide financière ou de sommes forfaitaires destinées à réaliser une aide d'urgence.

interactions

S'agissant du Royaume-Uni, il existe au contraire des interactions entre la procédure devant le fonds et celle devant une juridiction. L'examen d'une requête par la Criminal Injuries Compensation Authority peut être différé en cas d'instances pénales ou civiles en cours. En tout état de cause, les sommes obtenues au travers d'autres mécanismes (compensation order, dommages et intérêts, assurances juridiques) seront déduites de la somme octroyée par la CICA. Le cas échéant, s'il est identifié, le fonds peut se retourner contre le responsable du préjudice. Contrairement à la procédure française devant le FGTI, à l'instar des systèmes précédents, il n'est pas fait application, lors de la procédure devant la CICA, du principe de la réparation intégrale. L'esprit de la loi anglaise d'indemnisation des victimes du terrorisme devant la CICA est davantage une forme de « compassion publique » et de reconnaissance de la souffrance des victimes, plutôt qu'un mécanisme de pleine compensation pour les victimes de préjudices.

De même, s'agissant de la Belgique, la Commission d'aide aux victimes n'intervient pas de façon indépendante, mais de manière subsidiaire, ce qui signifie que ce sont d'abord les auteurs et/ou les assurances qui doivent intervenir en premier pour indemniser les victimes. Ces dispositions s'appliquent tant pour les victimes de terrorisme, que pour les victimes d'autres crimes de droit commun.

On présentera succinctement les principaux mécanismes de solidarité mis en place dans les pays étudiés.

. Aux Etats-Unis, des mécanismes collectifs d'indemnisation ont été mis en place par les Etats fédérés.

. Au Royaume-Uni, les victimes d'infractions violentes commises en Grande-Bretagne peuvent obtenir une indemnisation définitive auprès de la *Criminal Injuries Compensation Authority*, en ce compris les victimes d'infractions terroristes. Fondée sur la **compassion nationale**, l'indemnisation par ce fonds de garantie répond à des conditions de nationalité et/ou de résidence, mais n'est pas subordonnée à l'existence d'une décision de condamnation pénale (un simple dépôt de plainte suffit). Il est à noter que les infractions ouvrant à droit à indemnisation sont plus restreintes que devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI) en France, les atteintes aux biens étant par définition exclues.

Les préjudices réparables sont énumérés limitativement (notamment les préjudices matériels et moraux, pertes de salaire, frais d'obsèques) et le fonds de garantie fait application de barèmes (max. 500,000 £). Ainsi, il n'existe,

contrairement au système français, aucun principe de réparation intégrale. De surcroît, il incombe à la victime de coopérer avec les services de police et de limiter les conséquences du dommage.

. **En Espagne**, les victimes sont le plus souvent indemnisées par application d'une législation spécifique relative à la protection des victimes du terrorisme, la loi dite « intégrale » de reconnaissance et protection des victimes de terrorisme (*Ley 29/2011, de 22 de septiembre de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*). Cette loi vient d'être complétée par le Règlement de la Loi 29/2011, adopté par Décret Royal 671/2013, du 6 septembre 2013. Ce corpus législatif prévoit une **prise en charge quasi intégrale** des victimes de terrorisme, d'un point de vue matériel et patrimonial, mais aussi d'un point de vue psychologique et social. Toutes les aides sont gérées par le Ministère de l'Intérieur. Afin de faciliter la gestion des demandes, les personnes concernées pourront s'adresser à un guichet unique.

. **En Belgique**, la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violence, instituée par la loi du 1^{er} août 1985, peut octroyer une aide financière aux victimes sous certaines conditions. Il ne s'agit donc pas, contrairement au FGTI en France, d'une indemnisation intégrale du préjudice.

Trois catégories d'aides peuvent être attribuées aux victimes : l'aide principale d'un maximum de 62.000 € couvre les différents dommages ; la commission peut octroyer une aide d'urgence lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide pourrait causer au requérant un préjudice important, vu sa situation financière. ; le complément d'aide est octroyé par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 euros. Un grand nombre de postes de préjudices font l'objet d'une aide.

. **En Allemagne**, les victimes d'actes de terrorisme peuvent être indemnisées selon deux procédures distinctes : l'une de droit commun applicable aux victimes d'infractions pénales, l'autre spécifique aux victimes du terrorisme, qui est un dispositif d' « aide d'urgence pour raisons humanitaires ». Ces deux mécanismes de solidarités sont indépendants de la procédure pénale. Les décisions relatives à l'indemnisation sont prises, dans le premier cas par un service d'aide social (une indemnisation pourra donc être accordée, quelle que soit l'issue de l'enquête ou du procès devant les juridictions répressives), et dans le second, par le ministère fédéral de la justice (Cette procédure permet d'accorder immédiatement une indemnisation aux victimes du terrorisme, que les auteurs aient été ou non identifiés).

. **En Italie**, indépendamment de tout procès, les victimes d'actes terroristes peuvent aussi réclamer à l'Etat une indemnisation sous forme de rente viagère, en vertu d'une loi spécifique à la protection des victimes du terrorisme de 2003.

3- Les droits reconnus aux parties civiles, victimes d'actes de terrorisme

Dans l'ensemble des pays, les victimes d'actes de terrorisme bénéficient naturellement de tous les droits procéduraux conférés aux victimes dans le cadre de la procédure pénale de droit commun. Ces prérogatives sont relativement nombreuses et portent le plus souvent sur les droits suivants : le droit à l'information, le droit à la protection, le droit à la célérité de la procédure, le droit à dédommagement et le droit de demander des actes.

S'agissant de la question particulière des expertises, à l'exception des Etats-Unis, il n'existe pas de dispositions particulières aux victimes du terrorisme. Le droit commun de l'expertise s'applique. En Belgique, la

Commission d'indemnisation prend en considération toutes les expertises déjà réalisées en faveur des victimes. Compte tenu de l'intervention prioritaire des assurances (et l'application d'un principe de subsidiarité), la Commission d'enquête Parlementaire sur les attentats de Bruxelles et Zaventem du 22 mars 2016 a préconisé de prévoir pour les victimes de terrorisme une expertise unique qui vaudrait pour toutes les instances concernées par les indemnisations des victimes. La mise en œuvre de cette recommandation fait à ce jour l'objet de travaux au sein des ministères concernés. En Espagne, les expertises sont réalisées par une équipe pluri-disciplinaire dans le cadre de la procédure d'indemnisation spécifique diligentée par le Ministère de l'Intérieur selon l'article 28 de la loi. Ces expertises peuvent être versées à la procédure judiciaire le cas échéant (article 30 de la loi). La situation dans les pays de Common law est très particulière, l'expertise étant l'affaire des parties. Aux Etats-Unis, il n'existe pas d'expertise ordonnée par l'autorité judiciaire au sens français du terme mais des expertises demandées par les parties : le procureur ou la défense. Dans les deux cas, la victime n'y a pas accès. Cependant en matière de terrorisme, différents fonds et mécanismes ou programmes vont lui permettre de faire financer ses propres expertises. De la même façon, au Royaume-Uni la victime ne peut se constituer partie civile et solliciter du juge la désignation d'un expert en vue de demander ultérieurement des dommages et intérêts. Elle ne saurait davantage présenter à la juridiction pénale un rapport d'expertise qu'elle aurait fait établir d'initiative. De la même manière, si la victime a fait appel à un expert médical, le coût de l'expertise lui incombera, à moins que le CICA ne considère que la réalisation de l'expertise ne demeure indispensable (auquel cas le CICA prendra en charge les frais d'expertise).

Dans certains systèmes, les victimes d'actes de terrorisme disposent également de droits qui leur sont spécifiquement réservés. C'est notamment le cas en **Belgique et en Espagne**.

3-1 Le droit commun

Dans les systèmes de *Common Law*, la place de la victime est limitée. Celle-ci est essentiellement considérée comme un témoin. Ceci a pour conséquence que la victime ne peut déclencher l'action publique et ne peut demander des actes de procédure. Au Royaume-Uni, des réformes en cours orientent le droit des victimes vers davantage d'assistance et une meilleure évaluation de leurs besoins. Le droit est également plus moderne (création de plateformes).

Dans les systèmes de droit continental, la victime a le plus souvent la qualité de partie à la procédure et dispose à ce titre de nombreux pouvoirs. En Italie, en Roumanie, en Belgique, en Espagne et en Allemagne sont particulièrement développés les droits à l'information et d'accès au dossier.

Systèmes de Common law

. Aux Etats-Unis, malgré un modèle qui écarte les victimes du procès pénal, un certain nombre de droits leur ont été progressivement accordés. Mais il n'existe pas d'uniformité entre les Etats fédérés, et ces droits ont le plus souvent été mis en place sans vision d'ensemble. De plus, un certain nombre de ces droits restent très théoriques et sont davantage des objectifs qualitatifs que de véritables droits dont l'application peut être demandée à un tribunal. C'est ainsi le cas du droit d'être traité avec « équité et respect ».

La victime n'est pas une partie au procès pénal : elle ne peut donc demander des actes de procédure et ne peut faire appel des décisions de condamnation ou de relaxe.

Dans la plupart des Etats, la victime a le droit d'être informée des différentes étapes de la procédure pénale. Elle peut être présente au procès pour voir et écouter les débats. Cela inclut

notamment les différentes phases du procès et le prononcé de la peine mais aussi d'éventuelles audiences de libération conditionnelle. Certains Etats plus favorables aux victimes prévoient que ces dernières ont le droit d'assister à toutes les étapes de la procédure auxquelles le défendeur a lui-même le droit d'être présent.

La victime peut parfois être autorisée à s'exprimer oralement juste avant le prononcé de la peine ou à soumettre une déclaration à la Cour sur l'impact de l'infraction sur sa vie et celle de sa famille.

À l'échelon fédéral, un certain nombre de droits ont été consacrés dans le *Crime Victims' Rights Act* de 2004. Cette loi accorde aux victimes les droits suivants :

- Le droit d'être raisonnablement protégé contre l'accusé ;
- Le droit d'être informé dans un délai précis et raisonnable de toute procédure judiciaire publique, ou de toute procédure de libération conditionnelle, impliquant le crime ou de toute remise en liberté ou de l'évasion de l'accusé ;
- Le droit de ne pas être exclu de toute procédure judiciaire publique, à moins que la cour, après avoir reçu une preuve claire et convaincante, détermine que le témoignage de la victime serait matériellement altéré si la victime venait à entendre d'autres témoignages durant cette procédure ;
- Le droit d'être raisonnablement entendu dans toute procédure publique devant le tribunal de district impliquant la libération, le plaider-coupable, la condamnation, ou de toute procédure de libération conditionnelle ;
- Le droit raisonnable de s'entretenir avec le procureur ;
- Le droit en temps opportun à un dédommagement intégral ;
- Le droit à une procédure sans retard injustifié ;
- Le droit d'être traité avec équité et dans le respect de la dignité et la vie privée de la victime.

Ces droits sont cependant très généraux, et ils n'ont pas donné lieu à un arrêt les mettant en œuvre. Les principes posés restent donc très incantatoires et il est difficile de leur donner une portée réelle à ce stade.

. **Au Royaume-Uni**, à l'instar des Etats-Unis, la victime n'est pas partie au procès pénal ; elle est considérée comme un témoin, hormis le droit de demander indemnisation ; elle ne peut demander des investigations complémentaires. On retrouve des droits similaires, lesquels sont codifiés.

. La victime ne peut interjeter un appel contre la décision pénale (excepté à l'encontre d'une décision d'une juridiction civile saisie d'une demande de dommages et intérêts) ; Toutefois, depuis 2013, elle dispose du droit d'exercer un recours à l'encontre de la décision du CPS de ne pas poursuivre

La victime est informée dans un délai de 5 jours ouvrables à compter de la décision, voire de 1 jour ouvrable pour les crimes les plus graves ou les personnes les plus vulnérables,

- 1) des actes clé d'enquête concernant le suspect (arrestation, audition...)
- 2) des suites de l'enquête
- 3) des éventuels chefs de poursuite (« charges »)
- 4) des éventuelles mesures de sûreté prises à l'encontre du suspect dans l'attente du jugement.

Elle ne dispose pas du droit d'appel contre la décision pénale (pas d'appel non plus contre la décision rendue sur les intérêts civils). Les proches de personnes décédées disposent en plus de la possibilité de solliciter un ou plusieurs rendez-vous avec un membre du CPS pour obtenir des explications sur les décisions. Enfin, des plateformes numériques ont été mises en place afin d'améliorer la qualité du suivi de la procédure par les victimes. TrackmyCrime.police.uk permet aux victimes de suivre leur affaire et est désormais renseigné par 13 régions de police sur 45.

En amont de l'audience, les victimes déposant en qualité de témoin sont prises en charge par le service des témoins, une unité du service du procureur de la Couronne. Les victimes témoins ont notamment la possibilité d'effectuer une visite guidée du tribunal et peuvent également solliciter un rendez-vous avec un membre du CPS pour poser des questions sur le déroulement de l'audience. Leurs frais de justice (déplacement, repas, perte de salaire) peuvent être pris en charge par le CPS. Lors de l'audience, l'avocat de la victime ne peut pas prendre la parole. Cependant, en cas de déclaration de culpabilité, et si cela a été demandé avant tout débat sur la peine, le « *Victim personal statement* » peut être lu lors de l'audience, y compris par la victime directement.

Systèmes de droit continental

. En Espagne, le statut général des victimes d'infractions pénales (Ley 4/2015 du 27 avril) offre notamment aux victimes les droits suivants : droit à l'information, droit d'être entendu, droit de se constituer partie civile, droit d'accéder à des services de soutien et d'assistance et à des services de justice restaurative. La victime joue par ailleurs en Espagne un rôle important dans la phase de l'exécution de la peine.

La victime peut être partie à la procédure d'instruction en qualité d'accusation privée à condition de constituer avocat. Elle dispose alors d'un accès total au dossier et de prérogatives équivalentes à celles du ministère public. Elle reçoit copie de toutes les pièces de la procédure, peut demander des actes d'investigation complémentaires et même assister aux interrogatoires.

. En Italie, la victime dispose d'une fonction de stimulation et de contrôle du parquet (droit de déposer plainte, droit de recevoir une information sur les charges...) Certaines poursuites sont subordonnées à la plainte de la victime. La victime peut s'opposer à l'éventuelle demande de classement. Dans ce cas, c'est le GIP (juge de l'enquête préliminaire) qui décide du classement ou s'il est nécessaire de continuer l'enquête (éventuellement proposé par la victime) ou encore si la procédure peut être renvoyée immédiatement à jugement.

Autres droits (déclaration ; protection ...)

- . droit de faire des déclarations aux services d'enquête, devant le ministère public
- . droit de bénéficier de l'assistance légale d'un avocat
- . droit de recueillir des éléments de preuve dans le cadre de l'enquête (le ministère public peut s'y opposer)
- . droit de présenter des mémoires
- . droit de solliciter le remboursement des frais engagés devant le juge de l'enquête en cas de constitution de partie civile
- . droit de refuser de faire des déclarations si le mis en cause est un proche
- . droit de bénéficier de mesures de protection (par ex dissimulation du visage ou de

. En Roumanie, les droits des victimes sont énumérés à l'article 81 du code de procédure pénale. Il s'agit du :

- Droit d'être informé de ses droits ;
- Droit de proposer certains modes de preuve, de soulever des exceptions et de déposer des conclusions ;
- Droit de formuler d'autres types de demandes dont dépend l'issue du procès ;
- Droit d'être informée du délai prévisible d'achèvement de la procédure dans un délai raisonnable ;
- Droit de consulter le dossier ;
- Droit d'être entendu ;
- Droit d'adresser des questions au mis en cause, aux témoins et aux experts ;
- Droit de bénéficier d'un interprète ;
- Droit à un avocat ;
- Droit de faire appel à un médiateur
- D'autres droits prévus par la loi.

Si la victime ne souhaite pas se constituer partie civile elle peut être entendue comme témoin. Ces droits s'appliquent aussi bien durant la phase d'enquête et d'instruction que de jugement. Par ailleurs, s'agissant de la procédure devant la chambre préliminaire, la partie civile bénéficie des mêmes droits que le mis en cause (décision 641/2014 de la cour constitutionnelle roumaine).

. En Belgique, parmi les différents droits, figurent le droit à l'information, le droit à l'aide juridique, le droit à l'aide psychosociale, certains droits lors de l'audition, ainsi que le droit de demander des actes.

<https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Vos%20droits%20en%20tant%20que%20victime%20d%E2%80%99infractions.pdf>

Si la victime a le statut de personne lésée, elle dispose du droit d'être assistée d'un avocat, de joindre des pièces au dossier et d'être informée des principales étapes de la procédure. Si la victime se constitue partie civile, elle dispose en plus de ces droits, de la possibilité d'accéder au dossier et de demander des investigations complémentaires.

. En Allemagne, les victimes d'actes de terrorisme ont les mêmes droits que toute autre victime d'infraction pénale, à savoir :

- le droit d'être informées, si elles en font la demande au cours de la procédure, de toute décision de classement ou de toute décision par laquelle l'affaire a pris fin, de toute interdiction faite à l'auteur de l'infraction d'entrer en contact avec la victime et, sous certaines conditions, de toute décision privative de liberté prononcée à l'encontre de l'auteur et d'aménagements éventuels (article 406 d du code de procédure pénale allemand) ;
- le droit de consulter le dossier, sous certaines conditions (article 406 e du code de procédure pénale allemand) ;

- le droit d'être assisté ou représenté par un avocat (article 406 f du code de procédure pénale allemand) ;

- et, depuis une réforme entrée en vigueur le 1er janvier 2017, le droit de bénéficier, sous certaines conditions, en cas d'infractions graves, d'une assistance psycho-sociale tout au long du procès, la personne désignée à cet effet étant autorisée à être présente au cours de l'audition de la victime et à assister celle-ci pendant toute la durée du procès.

Les victimes bénéficient de davantage de droit lorsqu'elles se joignent formellement à l'action publique mise en mouvement par le ministère public, au moyen d'un acte procédural appelé « die Nebenklage ». Dans un tel cas, la victime est considérée comme une partie au procès. Cette voie procédurale est ouverte pour des infractions énumérées à l'article 395 du code de procédure pénale, telles que les infractions de nature sexuelles, des violences, un homicide, aux victimes directes et à certains ayant-droits en cas de meurtre. En application de l'article 397 du code de procédure pénal allemand, le Nebenkläger doit être convoqué à l'audience et il a de nombreux droits au cours du procès : celui de récuser un juge ou un expert, de poser des questions, de faire des demandes d'actes, de contester des décisions prises par le tribunal, de faire des observations, d'être entendu si le parquet l'est aussi, de se voir notifier toutes les décisions notifiées au parquet. Par ailleurs, s'il ne maîtrise pas la langue allemande, le Nebenkläger doit obtenir une traduction de toutes les pièces nécessaires pour l'exercice de ses droits. Aux termes de l'article 401 du code de procédure pénale allemand, le Nebenkläger dispose également d'une voie de recours contre la décision de la juridiction de jugement.

3-2 Les droits spécifiques aux victimes du terrorisme

Dans l'ensemble des pays étudiés, s'il existe de nombreuses dispositions relatives à l'assistance et à la protection des victimes du terrorisme (cf. la quatrième partie de cette étude), les droits procéduraux spécifiques aux victimes du terrorisme sont généralement peu nombreux. Il n'en existe par exemple aucun en Roumanie. Le système belge est intéressant en ce qu'il assouplit vis-à-vis des victimes du terrorisme un certain nombre de conditions en principe exigées lorsqu'une aide financière est réclamée par une victime auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violence (loi 1^{er} août 1985). De même le système espagnol est assez riche en dispositions spécifiques aux victimes du terrorisme. La loi du 22 septembre 2011 sur la reconnaissance et la protection totale des victimes de terrorisme prévoit une protection particulière des victimes de terrorisme au cours de la procédure.

. Aux Etats-Unis, le programme d'urgence d'assistance aux victimes du terrorisme (*Antiterrorism Emergency Assistance Program : AEAP*) assure un secours temporaire et immédiat ainsi que des services d'assistance financière aux victimes du terrorisme.

Après le bombardement de la ville d'Oklahoma en 1995, le Congrès a voté un amendement de la loi sur les victimes de crimes (*Victim of Crime Act*) autorisant la création d'un fonds d'urgence pour les victimes du terrorisme (*Antiterrorism Emergency Reserve*) doté d'un budget de 50 millions de dollars par an. Ce fonds est également financé par les recettes liées aux amendes, aux confiscations et saisies et aux pénalités payées par les personnes condamnées à des crimes fédéraux mais également par des dons et legs privés.

Il finance notamment les dépenses des victimes américaines d'attentats à l'étranger (médicales, liées au suivi psychologique, à la perte d'un bien, à son coût de réparation ou de remplacement, frais d'enterrement et de funérailles, frais divers : hébergement temporaire, déplacements de la victime ou des membres de sa famille, appels téléphoniques... à l'exclusion des frais d'avocat, perte de revenus, dédommagement de la douleur ou de la souffrance ou préjudice moral).

. En Belgique, un certain nombre de conditions seront assouplies, voire supprimées, lorsque l'aide est demandée par une victime pour des faits de terrorisme :

- aucune décision judiciaire préalable n'est exigée pour prétendre à une aide en cas d'actes de terrorisme ;
- aucune obligation d'avoir préalablement déposé une plainte ou de s'être constitué partie civile dans ce contexte précis ;
- des factures détaillées ne seront pas demandées pour le traitement des victimes qui ont été hospitalisées plusieurs jours ou qui le sont toujours. Cependant, la commission d'aide financière s'assurera que les requérants font partie des victimes et qu'ils ont encouru un préjudice suite aux attentats ;
- le dossier doit être introduit dans les 3 ans qui suivent la reconnaissance, par le gouvernement fédéral belge, des faits comme faits de terrorisme dans un arrêté royal.

. En Espagne la loi du 22 septembre 2011 sur la reconnaissance et la protection totale des victimes de terrorisme prévoit une protection particulière des victimes de terrorisme au cours de la procédure. L'accès à l'aide juridictionnelle est automatique sur demande. Si elle n'y est pas éligible, la victime devra rembourser les frais. Les victimes de terrorisme ont droit à une information personnalisée sur les procédures en cours qui les concernent. Tous les moyens prévus par le code de procédure pénale doivent être utilisés pour éviter que les victimes ne soient en contact direct - visuel ou sonore - avec les prévenus ou accusés.

Le tribunal doit particulièrement veiller à la dignité et la sécurité des victimes durant la procédure, notamment en évitant l'utilisation de signes ou inscriptions qui pourraient les offenser. Enfin un Bureau d'information et d'assistance aux victimes de terrorisme est mis en place pour les aider et les informer, notamment quant à l'exécution de la peine prononcée et quant à la date de la libération des condamnés.

4- les dispositifs d'accompagnement des victimes du terrorisme

Implication de la société civile

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on assiste à une véritable implication de la société civile, par le biais des associations caritatives, dans les actions de prise en charge des victimes et diverses missions de soutien.

. Aux Pays-Bas, Slachtofferhulp Nederland (mission de soutien aux victimes) est financé par le Ministère de la sécurité et de la Justice et le Fonds Slachtofferhulp. Le Fonds Slachtofferhulp est lui-même financé par des entreprises, des donateurs privés, la loterie Vrienden Loterij, et l'automobile club néerlandais.

. Au Royaume-Uni, Victim's support est une association caritative nationale qui offre soutien aux victimes depuis 1979. Le nombre d'association caritatives est très significatif. La levée de fonds par ces organismes est une activité très courante.

Mise en place de dispositifs spécifiques d'accompagnement

De tels dispositifs existent notamment en Espagne et en Belgique. L'aide apportée aux victimes du terrorisme peut être une aide psychologique, psychiatrique et médicale (Espagne, Belgique). Une assistance juridique peut être apportée (Belgique). L'assistance peut aussi être de nature à permettre une réinsertion professionnelle (Espagne).

En Espagne, en matière de soutien aux victimes du terrorisme, il existe la Direction Générale de soutien aux victimes du terrorisme, (*la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo*), qui est rattachée au Ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, certains dispositifs d'assistance, non spécifiques aux victimes du terrorisme, mais applicables à toutes les victimes méritent d'être cités. En Allemagne, au sein des Länder, il existe des « fondations d'aide aux victimes » (*Stiftung Opferhilfe*), gérant des « fonds régionaux d'aide aux victimes » (*regionale Opferhilfefonds*), alimentés notamment par le produit des amendes pénales, qui financent des « bureaux d'aide aux victimes » (*Opferhilfebüros*), lesquels peuvent accorder aux victimes des aides financières distinctes de leur indemnisation. La structure compétente en matière d'aide aux victimes est l'Office fédéral pour la protection de la population et l'assistance en cas de catastrophe. Il s'agit d'une émanation du ministère de l'intérieur.

Au Royaume-Uni, au moment du dépôt de plainte, les informations relatives aux victimes sont transmises à un service d'aide aux victimes en vue d'une prise en charge, à moins que celles-ci ne fassent connaître leur refus. Les victimes sont, le cas échéant, renvoyées vers des services plus spécialisés en vue d'une éventuelle prise en charge médicale, psychologique ou sociale. Si les victimes sont des proches (ascendants, descendants, alliés en ligne directe) de personnes décédées à la suite d'une infraction, un « Family Liaison Officer », officier de police, leur est assigné par le directeur d'enquête afin de les assister tout au long de la procédure et de recueillir les informations pertinentes pour l'enquête. Au moment du dépôt de plainte, les victimes (leurs représentants légaux ou tuteurs en cas de mineurs ou majeurs protégés) ont la possibilité de rédiger ou d'enregistrer un «Victim personal statement »(VPS) portant sur les répercussions de l'infraction sur leur existence. Ces déclarations sont nécessairement communiquées au CPS.

- Les protocoles mis en place en Espagne

En Espagne, la loi prévoit la mise en place de protocoles spécifiques en cas de commission d'un attentat, la mise à disposition d'une aide psychologique, psychiatrique et médicale aux victimes. Un bureau d'information et d'aides aux victimes de terrorisme a été créé au sein de l'Audience Nationale (article 50.1 paragraphe 2 de ladite loi).

Par ailleurs, la loi de 2011 (*Ley 29/2011, de 22 de septiembre de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*) prévoit des aides à la réinsertion professionnelle, notamment en application d'accords avec les entreprises. La loi dite de « protection intégrale » des victimes de terrorisme impose donc une forme de solidarité de la société civile à l'égard des victimes de terrorisme. Sont introduites aussi de nouvelles dispositions relatives aux personnes menacées, qui pourront recevoir des aides extraordinaires pour déménager, pour les coûts de scolarité, pour traitements psychologiques, ainsi que pour une éventuelle réinsertion professionnelle.

- le « guichet unique » d'aide aux victimes en Belgique

En Belgique, Il y a lieu tout d'abord de rappeler que compte tenu de la structure institutionnelle complexe de l'Etat belge, la prise en charge des victimes ne dépend pas du niveau fédéral mais bien des Régions et Communautés. Pour la fédération Wallonie Bruxelles, l'administration générale des Maisons de Justice et ses « assistants de justice » est le principal acteur du soutien effectif (émotionnel, psychologique, juridique) aux victimes du terrorisme.

En matière de terrorisme, le gouvernement fédéral a souhaité que la Commission d'aide aux victimes joue – outre l'aspect aide financière – un rôle de « guichet unique » pour diffuser une information vers les victimes sur les services qui peuvent leur apporter une aide pour préparer un dossier de demande d'aide financière. Cependant les demandes des victimes des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016 ont été beaucoup plus vastes et la Commission a multiplié les démarches et contacts pour assister les victimes en partenariat avec les différents acteurs de terrain. Il est à noter que ce rôle de « guichet unique » est jusqu'à présent demeuré dépourvu de base juridique claire.

La commission parlementaire d'enquête sur les attentats du 22 mars a tenu compte de l'avis des victimes et a estimé que le dispositif belge devait être simplifié par un renforcement du guichet unique et par la mise en place de personnes de référence pour assister et accompagner les victimes dans l'ensemble de leurs démarches. Des taskforces et groupes de travail ont été mis en place dès juin 2017 pour répondre aux recommandations de la Commission parlementaire notamment sur ce point. Leurs travaux sont encore en cours.