



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 XXème 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 judiciariser 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'amicable 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 indemnifiables 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

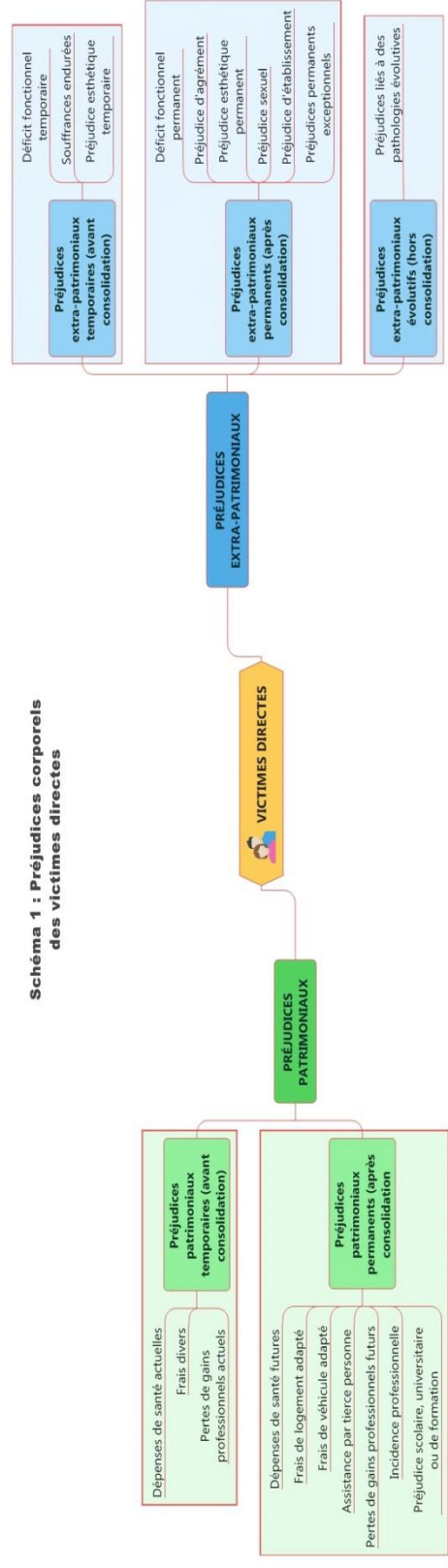
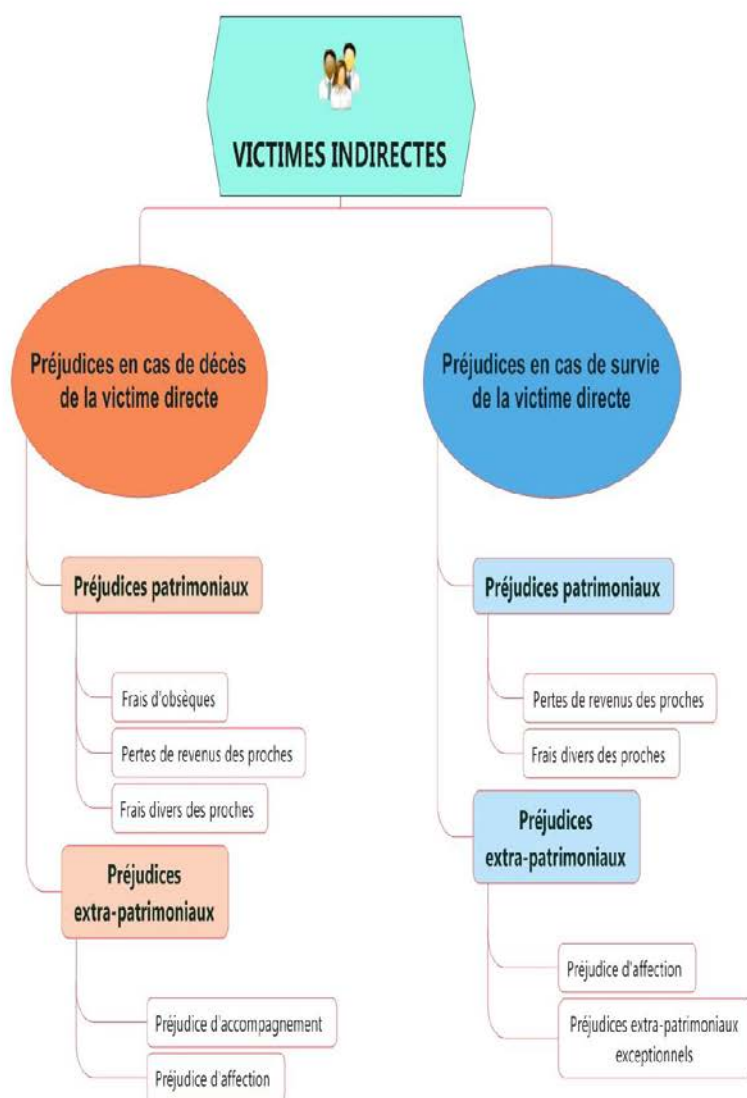


Schéma 2 : Préjudices corporels des victimes indirectes (victimes par ricochet)



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.

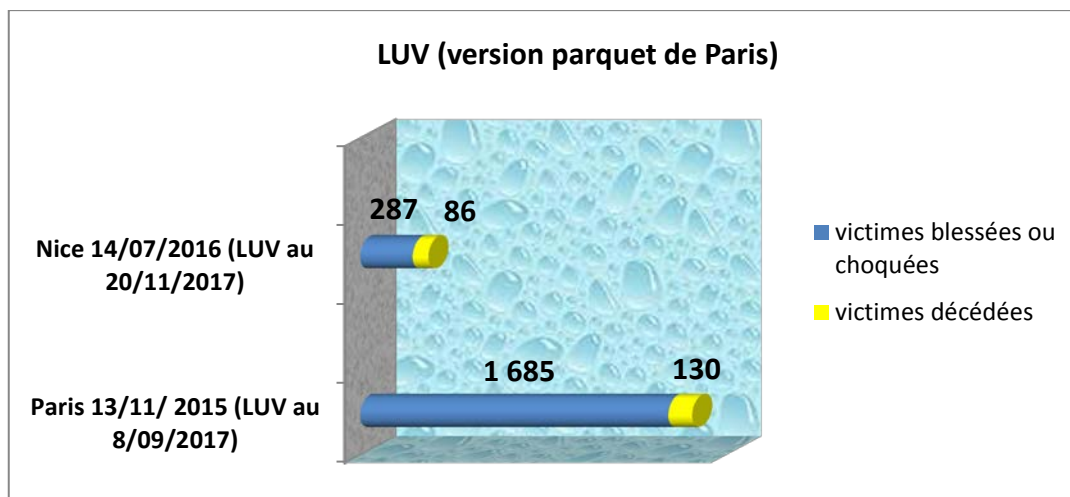
	7-8-9 janvier 2015 (Paris)	13 novembre 2015 (Paris)	14 juillet 2016 (Nice)
Procédure devant le juge d'instruction			
Nombre de parties civiles	194	1 662	699
Procédure devant le FGTI			
Nombre total de dossiers recevables (ou éligibles) ouverts	288	2 650	2 467
dont victimes directes	115	1 845	1 938
victimes 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 :

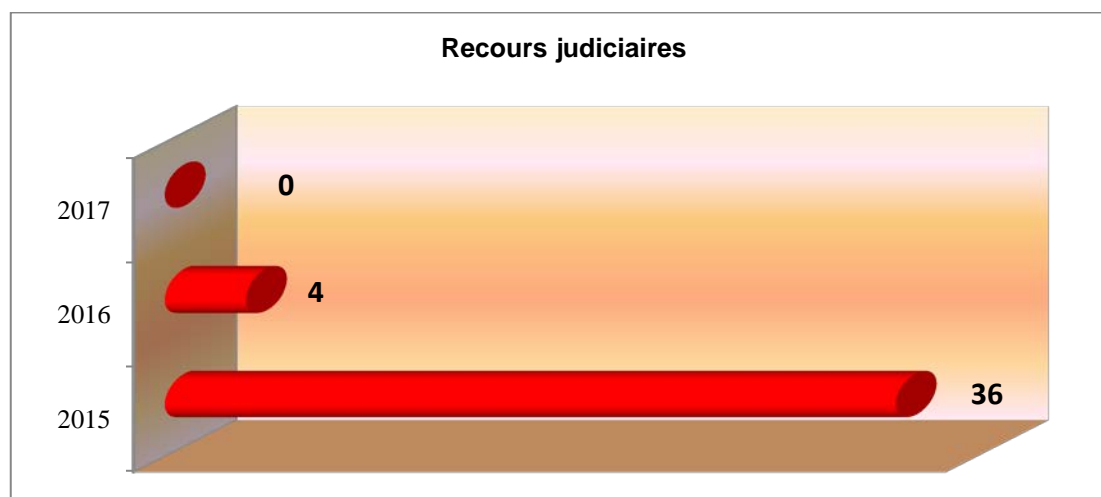
	Stock	Affaires terminées 2014	Affaires terminées 2015	Affaires terminées 2016
FOND	56	27	18	10
REFERES	1	11	16	5
TOTAL	57	38	34	15

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.

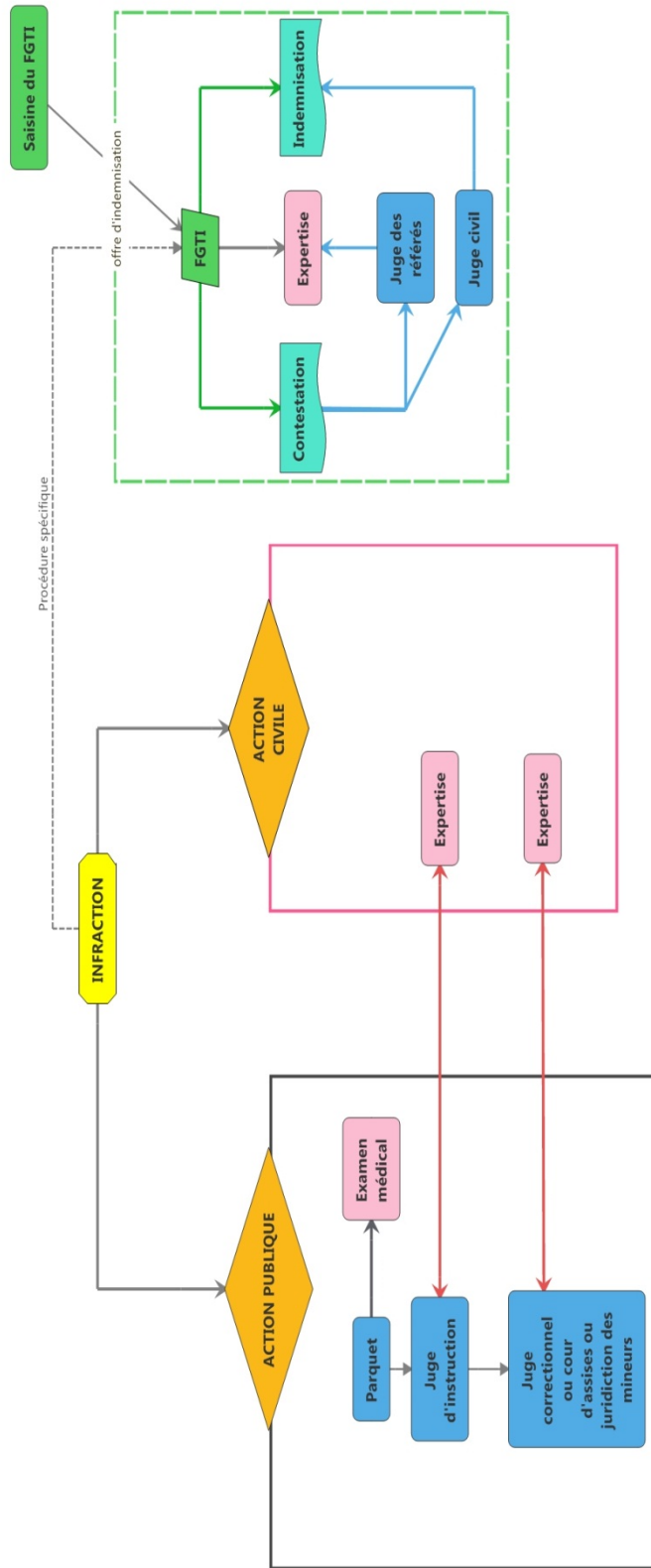
Les critiques émises par les victimes et leurs avocats portent essentiellement sur le déficit de transparence dans l'établissement de l'offre d'indemnisation, de communication sur le déroulement de la phase amiable et sur la possibilité d'être assisté par un avocat pendant cette période. Certes, le FGTI 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 ».