

COUR DE CASSATION CH10

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Arrêt du 28 novembre 2025

Rejet

M. SOULARD, premier président

Arrêt n° 687 B+R

Pourvoi n° N 24-10.572

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, siégeant en ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE, DU 28
NOVEMBRE 2025

1°/ M. [I] [L],

2°/ Mme [J] [H] [K], épouse [L],

3°/ M. [F] [P]-[L],

4°/ Mme [O] [L],

tous quatre domiciliés [Adresse 2],

ont formé le pourvoi n° N 24-10.572, contre l'arrêt rendu le 16 novembre 2023 par la
cour d'appel de Paris (pôle 4, chambre 12), dans le litige les opposant :

1°/ au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
(FGTI), dont le siège est [Adresse 3],

2°/ à la caisse primaire d'assurances maladie des Alpes-de-Haute-Provence (CPAM),
dont le siège est [Adresse 1],

défendeurs à la cassation.

Par arrêt du 13 mars 2025, la deuxième chambre civile a ordonné le renvoi de l'examen du pourvoi devant l'assemblée plénière.

Les demandeurs au pourvoi invoquent, devant l'assemblée plénière, le moyen de cassation formulé dans un mémoire déposé au greffe de la Cour de cassation par la SARL Ortscheidt, avocat de MM. [I] [L] et [F] [P]-[L] et de Mmes [J] [H] et [O] [L].

Un mémoire en défense au pourvoi a été déposé au greffe de la Cour de cassation par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat du FGTL.

Des observations en vue de l'audience ont été déposées au greffe de la Cour de cassation par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat du FGTL.

Le rapport écrit de M. Turbeaux et Mme Pic, conseillers, et l'avis écrit de M. Heitz, procureur général, ont été mis à disposition des parties.

Sur le rapport de M. Turbeaux et Mme Pic, conseillers, assistés de Mme Le Roux de Bretagne, auditrice au service de documentation, des études et du rapport, les observations de la SARL Ortscheidt, de la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, et l'avis de M. Heitz, procureur général, auquel les parties invitées à le faire, la SARL Ortscheidt et la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret ont répliqué, après débats en l'audience publique du 10 octobre 2025 où étaient présents M. Soulard, premier président, Mme Teiller, MM. Bonnal, Vigneau, Mmes Champalaune, Martinel, présidents, M. Huglo, doyen de chambre faisant fonction de président, M. Turbeaux et Mme Pic, conseillers rapporteurs, Mmes Duval-Arnould, Durin-Karsenty, M. de Larosière de Champfeu, doyens de chambre, Mme Monge, M. Mollard, Mme Proust, conseillers faisant fonction de doyens de chambre, Mmes Graff-Daudret, Bacache, Isola, Palle, conseillères, M. Heitz, procureur général, et Mme Mégnien, cadre greffière,

la Cour de cassation, siégeant en assemblée plénière, composée du premier président, des présidents, des doyens de chambre et des conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi, a rendu le présent arrêt.

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Paris, 16 novembre 2023), soutenant avoir subi des préjudices résultant de l'attentat terroriste perpétré à [Localité 4] le 14 juillet 2016, M. [I] [L], Mme [J] [L] et leur fille Mme [O] [L] se sont constitués parties civiles devant la cour d'assises de Paris spécialement composée et ont saisi, ainsi que leur fils, M. [F] [P]-[L], le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) d'une demande d'indemnisation de ces préjudices.

2. Le FGTI ayant refusé de les indemniser au motif que M. [I] [L], Mme [J] [L] et Mme [O] [L] ne se trouvaient pas, au moment de l'attentat terroriste, dans la zone d'exposition au risque définie par son conseil d'administration, ces derniers et M. [F] [P]-[L] l'ont assigné, ainsi que la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-de-Haute-Provence, devant le tribunal judiciaire de Paris qui, par jugement du 6 mai 2021, a rejeté leur demande.

3. Un arrêt civil du 26 mai 2023 de la cour d'assises de Paris spécialement composée a déclaré recevables les constitutions de partie civile de M. [I] [L], Mme [J] [L] et Mme [O] [L].

4. L'arrêt attaqué a confirmé le jugement du 6 mai 2021.

Examen du moyen

Enoncé du moyen

5. M. [I] [L], Mme [J] [L], Mme [O] [L] et M. [F] [P]-[L] font grief à l'arrêt de rejeter leurs demandes tendant à leur voir reconnaître la qualité de victimes de l'attentat terroriste perpétré le 14 juillet 2016 à [Localité 4], à condamner le FGTI à les indemniser de l'ensemble de leurs préjudices et à ordonner des expertises psychiatriques, alors :

« 1°/ que pour qu'une constitution de partie civile soit recevable devant la juridiction de jugement, il faut que la personne qui se constitue ait subi un préjudice directement causé par l'infraction poursuivie ; qu'il en résulte que lorsque l'action civile porte sur une infraction qui constitue un acte de terrorisme, la recevabilité de la constitution de partie civile implique nécessairement que cette partie civile dispose de la qualité de victime au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances, en vertu duquel le FGTI est tenu, au nom de la solidarité nationale, de réparer intégralement les dommages résultant d'une atteinte à la personne subis par les victimes d'infractions constitutives d'actes de terrorisme ; qu'en l'espèce, la cour d'assises de Paris spécialement composée, par arrêt du 26 mai 2023, a déclaré les consorts [L] recevables en leur action civile à raison de

l'existence de préjudices résultant directement de l'acte terroriste pour lesquels les principaux accusés ont été condamnés ; qu'en jugeant néanmoins que les consorts [L] n'avaient pas la qualité de victimes de l'attentat du 14 juillet 2016, au motif inopérant que la cour d'assises spécialement composée était incompétente pour se prononcer sur une quelconque obligation indemnitaire du Fonds de garantie à leur égard, la cour d'appel a violé les articles L. 126-1 et L. 422-1 du code des assurances, ensemble les articles 2 et 706-16-1 du code de procédure pénale ;

2°/ que sont des victimes d'un acte de terrorisme, au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances, les personnes qui, s'étant trouvées à proximité du lieu d'un attentat, ont été directement exposées à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle ; que lorsque l'acte terroriste a consisté à lancer un camion à vive allure sur une voie de circulation avec l'objectif de renverser, tuer et blesser le plus de personnes possibles, la circonstance qu'une personne se trouve au-delà du point d'arrêt du camion ne suffit pas à exclure l'exposition à un risque objectif de mort ou d'atteinte corporelle ; qu'en l'espèce, les consorts [L] ont fait valoir qu'ils se trouvaient sur la [Adresse 5] dans le prolongement de la trajectoire empruntée par le terroriste, et qu'il avaient été exposés au risque dans la mesure où le véhicule avait calé quelques secondes avant d'atteindre le lieu où ils se trouvaient ; qu'en se bornant à affirmer, pour considérer que les consorts [L] n'avaient pas le statut de victimes, qu'ils ne s'étaient pas trouvés sur la trajectoire du camion mais à au-delà de son point d'arrêt, sans rechercher si avant l'arrêt du camion, les consorts [L] avaient été exposés au risque, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles L. 126-1 et L. 422-1 du code des assurances, ensemble l'article 421-1 du code pénal. »

Réponse de la Cour

6. Selon l'article 706-16-1 du code de procédure pénale, lorsqu'elle est exercée devant les juridictions répressives, l'action civile portant sur une infraction qui constitue un acte de terrorisme a pour seul objet de mettre en mouvement l'action publique ou de soutenir cette action et ne peut tendre à la réparation du dommage causé par cette infraction. L'action civile en réparation de ce dommage ne peut être exercée que devant la juridiction civile. Lorsque la juridiction répressive est saisie d'une demande tendant à la réparation du dommage causé par cette infraction, elle renvoie l'affaire, par une décision non susceptible de recours, devant le tribunal judiciaire de Paris, compétent en application de l'article L. 217-6 du code de l'organisation judiciaire, qui l'examine d'urgence selon une procédure simplifiée déterminée par décret en Conseil d'Etat.

7. L'action civile devant les juridictions répressives s'exerce dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article 2 du code de procédure pénale, aux termes duquel elle appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction.

8. Selon le premier alinéa de l'article L. 126-1 du code des assurances, les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, ainsi que leurs ayants droit, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422-3 du même code, c'est-à-dire, pour les dommages résultant d'une atteinte à la personne, par l'intermédiaire du FGTL.

9. L'article L. 217-6 du code de l'organisation judiciaire attribue compétence exclusive au tribunal judiciaire de Paris pour connaître, en matière civile, à moins qu'elles n'échappent à la compétence de l'ordre judiciaire, après saisine du FGTL, des demandes formées par les victimes mentionnées à l'article L. 126-1 du code des assurances, relatives à la reconnaissance de leur droit à indemnisation, au versement d'une provision, à l'organisation, sous certaines conditions, d'une expertise judiciaire et à l'offre d'indemnisation qui leur est faite par le Fonds.

Sur le moyen, pris en sa première branche

10. Le régime spécifique d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, dissociant l'action en réparation du dommage portée devant la juridiction civile, de l'action civile ayant pour objet de mettre en mouvement ou de soutenir l'action publique, portée devant la juridiction répressive, est issu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du décret n° 2019-547 du 31 mai 2019 portant application du troisième alinéa de l'article 706-16-1 du code de procédure pénale.

11. Il ressort des travaux parlementaires préalables à l'adoption de cette loi que la dissociation de ces actions vise, d'une part, à simplifier les procédures auxquelles les victimes d'actes de terrorisme sont soumises sans remettre en cause le droit de celles-ci de mettre en mouvement l'action publique ou de corroborer cette action, d'autre part, à permettre un examen rapide des demandes de réparation, dans le contexte des attentats de 2015 et 2016 ayant occasionné un très grand nombre de victimes. C'est pour atteindre ce second objectif que l'article L. 422-2 du code des assurances impose au FGTL de verser à la victime, dans le délai d'un mois à compter de la demande qui lui est faite, une ou plusieurs provisions, et de présenter, dans le délai de trois mois à compter de la justification des préjudices, une offre d'indemnisation.

12. Enfin, cette dissociation des actions tend à assurer un traitement unifié des demandes de réparation, sous le contrôle d'une juridiction civile exclusivement compétente, que les parties aient ou non fait le choix de se constituer partie civile devant le juge pénal.

13. A cet effet, l'article L. 422-3 du code des assurances précise que, lorsque les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, le juge civil n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à la décision définitive de la juridiction répressive, dérogeant ainsi au principe énoncé à l'article 4, alinéa 2, du code de procédure pénale selon lequel il est sursis au jugement de l'action civile tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique lorsque celle-ci a été mise en mouvement.

14. Il résulte du régime de réparation autonome ainsi établi que la juridiction civile, seule compétente pour statuer sur les demandes relatives à la reconnaissance du droit à indemnisation par le FGTI, est tenue d'apprécier si la partie demanderesse est victime d'un acte de terrorisme, indépendamment de l'appréciation, par le juge pénal, lorsque la personne s'est constituée partie civile, de l'existence d'un dommage et de la relation directe de celui-ci avec l'infraction.

15. La volonté du législateur d'assurer un traitement unifié par le juge civil des demandes de réparation des dommages subis par toutes les victimes d'actes de terrorisme implique que l'établissement de cette qualité devant le juge civil ne puisse dépendre de la circonstance que le juge pénal a été ou non saisi par telle ou telle victime.

16. En outre, imposer au juge civil de reconnaître comme victime d'actes de terrorisme, sans appréciation des critères posés pour caractériser cette qualité, toute personne dont la constitution de partie civile est déclarée recevable, aurait pour effet de remettre en cause l'objectif de célérité assigné au régime de réparation des dommages de ces victimes. Ceci pourrait en effet contraindre le juge civil, en dépit des dispositions de l'article L. 422-3 du code des assurances, à surseoir à statuer dans l'attente de la décision du juge pénal, d'autant que cette dernière décision constituerait alors un fait nouveau justifiant que le juge civil reconsidère sa propre décision sur la demande de réparation.

17. Il découle de ce qui précède que la décision par laquelle une cour d'assises spécialement composée déclare recevable une constitution de partie civile n'implique pas, par elle-même, que cette partie dispose, devant le juge civil, de la qualité de victime d'un acte de terrorisme pour l'application de l'article L. 126-1 du code des assurances.

18. Le moyen qui postule le contraire n'est, dès lors, pas fondé.

Sur le moyen, pris en sa seconde branche

19. Il appartient à la Cour de cassation, en l'absence de texte, de définir les critères permettant de retenir la qualité de victime d'actes de terrorisme pour l'application tant de l'article L. 126-1 du code des assurances que de l'article 2 du code de procédure pénale.

20. Les actes de terrorisme, comme l'énonce l'article 421-1 du code pénal, sont distingués par leur but qui est de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Il en va ainsi en particulier lorsqu'il s'agit d'attentats de masse, commis afin de déstabiliser la société tout entière en y répandant un sentiment d'insécurité et de peur.

21. Dans de telles circonstances, il y a lieu de déterminer, parmi les personnes qui invoquent un préjudice en lien avec un acte de terrorisme, celles ayant la qualité de victimes d'un tel acte, et dont les dommages, résultant d'une atteinte à leur personne, doivent être réparés par le FGTI en application de l'article L. 126-1 du code des assurances.

22. Les actes de terrorisme se caractérisent par le fait que leurs auteurs, en cherchant à semer l'effroi, ne visent pas nécessairement une ou plusieurs victimes déterminées à l'avance mais peuvent diriger ces actes de manière aléatoire et indistincte contre les personnes présentes.

23. Il s'ensuit que la qualité de victime de tels actes ne doit pas être reconnue seulement aux personnes qui se trouvaient sur la trajectoire de l'arme, par nature ou par destination, dont a fait usage l'auteur des faits, mais peut être également reconnue, dans certaines circonstances tenant notamment à la configuration des lieux et aux modes opératoires de l'acte terroriste, aux personnes qui, bien que n'ayant pas été visées ou menacées, peuvent être regardées comme se trouvant dans le champ de l'action de l'auteur et ont, de ce fait, subi un dommage corporel, physique ou psychique.

24. Il en résulte qu'est victime d'un acte de terrorisme, d'une part, la personne qui a été directement exposée à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle, d'autre part, celle qui, s'étant trouvée à proximité du lieu des faits et ayant conscience, au moment où ceux-ci étaient en train de se commettre, d'être confrontée à une action ayant pour objet de tuer indistinctement un grand nombre de personnes, a pu légitimement se croire exposée à ce péril.

25. L'arrêt retient, par motifs propres et adoptés, en premier lieu, qu'il est indifférent pour l'appréciation de la qualité de victime de M. [I] [L], M. [P]-[L], Mmes [J] et [O] [L] que le terroriste, dont l'intention était de poursuivre sa course pour atteindre le plus grand nombre de personnes, a manqué son objectif en raison d'une panne de moteur du camion qu'il conduisait, en second lieu, qu'il est établi que M. [I] [L], Mme [J] [L] et Mme [O] [L] se trouvaient, au moment de l'attentat, devant une scène musicale située à quelques centaines de mètres du lieu où le camion a achevé son parcours, qu'ils n'ont pu voir le camion « foncer dans la foule » et que leurs préjudices résultent d'un mouvement de foule lié à la panique dans lequel ils ont été entraînés.

26. En l'état de ces constatations, dont il résulte que M. [I] [L], Mme [J] [L] et Mme [O] [L] n'avaient, à aucun moment, été directement exposés à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle ni n'avaient légitimement pu croire y être exposés, la cour d'appel a légalement justifié sa décision.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

REJETTE le pourvoi ;

Laisse les dépens à la charge du Trésor public ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, siégeant en assemblée plénière, et prononcé publiquement le vingt-huit novembre deux mille vingt-cinq par mise à disposition de l'arrêt au greffe de la Cour, les parties ayant été préalablement avisées dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du code de procédure civile.