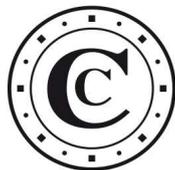


Cour des comptes



LA PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DES VICTIMES DU TERRORISME

Communication à la commission des finances du Sénat

Décembre 2018

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LES VICTIMES DU TERRORISME, UN CHAMP DIFFICILE À DÉLIMITER.....	17
I - LE STATUT DE VICTIME, ENTRE RECONNAISSANCE POLITIQUE ET DÉFINITION JURIDIQUE	18
A - Une définition claire de l'acte terroriste.....	18
B - Être victime, une notion en constante mutation	20
C - Une indemnisation possible sans constitution de partie civile	23
II - UNE RÉPONSE OPÉRATIONNELLE, ENTRE URGENCE ET ÉMOTION	26
A - Une organisation institutionnelle en cours de déploiement.....	26
B - De la liste unique à la liste partagée, le maintien d'incertitudes et de risques.....	29
CHAPITRE II LA RÉPARATION INTÉGRALE DU PRÉJUDICE : UN PÉRIMÈTRE LARGE, UNE INDEMNISATION ASSURÉE À MOYEN TERME.....	41
I - UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DES INDEMNITÉS VERSÉES PAR LE FGTI.....	41
A - Le versement d'une provision sous le délai d'un mois	43
B - Après expertise, la réparation des préjudices subis	43
C - Le préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme	50
D - Le délai de forclusion	55
II - DES DÉPENSES D'INDEMNISATION FINANCÉES À MOYEN TERME, EN DÉPIT D'UNE FORTE PROGRESSION	55
A - La prise en charge des victimes du terrorisme, une part marginale des interventions du FGTI.....	55
B - Une situation financière fragilisée par la dynamique des autres infractions	59
C - Un recouvrement non contrôlé	64
CHAPITRE III UN NOMBRE CROISSANT D'AIDES FINANCIÈRES	67
I - DES DROITS LIÉS À L'ATTRIBUTION DU STATUT DE VICTIME CIVILE DE GUERRE UTILES À UN NOMBRE LIMITÉ DE VICTIMES	67
A - Les différents droits liés au statut de victime civile de guerre	67
B - L'accompagnement par l'ONACVG	69
II - DES CONDITIONS ET UN NIVEAU DE PRISE EN CHARGE PAR L'ASSURANCE MALADIE PLUS FAVORABLES QUE LE DROIT COMMUN	71
A - Une prise en charge étendue	71
B - Une mise en œuvre opérationnelle complexe pour un nombre limité de cas	75
III - DES MESURES D'EXONÉRATION FISCALE À L'IMPACT MAL CONNU	79
IV - UNE AIDE JURIDICTIONNELLE ATTRIBUÉE SANS CONDITION DE RESSOURCES	80

CHAPITRE IV LE PARCOURS DE LA VICTIME : DES PROGRÈS RÉCENTS, DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES.....	83
I - ÊTRE BIEN INFORMÉ DANS L' « IMMÉDIAT APRÈS-ATTENTAT »	83
A - Espace d'accueil et numéro d'appel uniques : le premier défi	83
B - Le système d'information interministériel, un chantier crucial.....	85
C - Le portail unique d'accès aux droits	86
II - OBTENIR UNE AIDE FINANCIÈRE EN URGENCE	87
III - AVOIR CONFIANCE DANS LE PROCESSUS DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE	89
A - Être bien conseillé au cours de la demande de réparation.....	89
B - La délicate question de l'expertise médicale.....	95
IV - ÊTRE ACCOMPAGNÉ DANS LA DURÉE POUR SE RECONSTRUIRE	98
A - Bénéficiaire sans difficultés des soins nécessaires	98
B - Être accompagné au-delà de l'indemnisation.....	99
LISTE DES ABRÉVIATIONS	103
ANNEXES	105

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat d'une demande d'enquête portant sur « *les aides financières aux victimes du terrorisme* ».

Compte tenu de l'objet de l'enquête, il a été décidé de créer une formation inter-chambres qui associe des magistrats des première et quatrième chambres de la Cour.

Une réunion en présence du président de la formation inter-chambres, des rapporteurs et de la contre-rapporteuse s'est tenue le 15 février 2018 avec M. Lefèvre, sénateur de l'Aisne.

Par lettre du 23 février 2018, le Premier président a fait part au président de la commission des finances du Sénat de l'accord de la Cour pour réaliser cette enquête. Le courrier figure en annexe du présent rapport.

La formation inter-chambres a tenu sa première réunion le 5 avril 2018.

Le contrôle a été notifié le 10 avril 2018 à la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes et au directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, ainsi qu'au gouverneur de la Banque de France, président de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au secrétaire général du ministère de la justice, au secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, au directeur général des finances publiques, à la directrice générale du Trésor, à la directrice du budget, à la directrice de la sécurité sociale, à la directrice générale de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre, au directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et au défenseur des droits.

L'entretien de début de contrôle avec la délégation interministérielle à l'aide aux victimes s'est déroulé en avril 2018.

L'instruction a été complétée par des entretiens auprès des administrations et des services concernés ainsi que des membres du conseil d'administration du FGTI. Ils ont rencontré un certain nombre de personnalités qualifiées dans le champ de l'aide aux victimes. Des échanges ont également eu lieu avec la fédération française des assurances (FFA) et avec la fondation de France. Les rapporteurs ont par ailleurs réuni les principales associations qui œuvrent en faveur des victimes du terrorisme pour entendre leur point de vue sur les dispositifs existants et les réformes envisagées. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

L'équipe de contrôle s'est déplacée à Nice, notamment pour participer à une réunion du comité local de suivi des victimes. Afin de situer le dispositif français par rapport aux initiatives analogues, les rapporteurs se sont également rendus en Espagne en vue d'y recueillir des informations sur le dispositif d'accompagnement des victimes du terrorisme, réputé l'un des plus complets en Europe.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu, en présence de la contre-rapporteuse, avec la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes, le 6 septembre 2018. Un entretien de même nature a eu lieu avec le directeur général du Fonds de garantie le 5 septembre 2018.

Lors de son délibéré du 26 septembre 2018, la formation inter-chambres de la Cour a décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires relatif à la prise en charge financière des victimes du terrorisme. L'intégralité des observations provisoires ont été adressées pour contradiction à la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes (DIAV), au président du conseil d'administration et au directeur général du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), à la directrice générale du Trésor (DGT) et à la directrice du Budget (DB). Des extraits du rapport ont été également adressés pour contradiction à la direction générale des finances publiques (DGFIP), au secrétariat général du ministère de l'intérieur (SG Intérieur), au secrétariat général du ministère des armées (SG Armées), à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), à la direction de la sécurité sociale (DSS) ainsi qu'à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

MM. Delmas-Goyon et Rencki, président du conseil d'administration et directeur général du FGTI, Mme Pelsez, déléguée interministérielle à l'aide aux victimes, et M. Corre, sous-directeur des assurances (DGT), ont été auditionnés par la formation inter-chambres le 7 novembre 2018.

Une consultation conjointe des représentants de France-Victimes, de la Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC) et de l'association française des victimes du terrorisme (AfVT) a par ailleurs été organisée le 9 novembre 2018.

Mme Françoise Rudetzki, fondatrice de SOS Attentats, membre du Conseil économique, social et environnemental et du conseil d'administration du FGTI, a également été consultée par la FIC le 9 novembre 2018.

Le présent rapport a été délibéré le vendredi 23 novembre 2018 par la formation inter-chambres présidée par M. Briet, président de la première chambre, et composée de Mme Morell, M. Zérah, M. Feller, conseillers maîtres, et de M. Cordet, conseiller maître en service extraordinaire. Mme Bouyard, conseillère maître, Mme Baldacchino, conseillère référendaire, M. Schiavi, auditeur, et Mme Loisey, experte, étant rapporteurs et Mme Faugère, conseillère maître, contre-rapporteuse.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 11 décembre 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Entre mars 2012 et décembre 2018, 27 attentats se sont produits sur le territoire national. En prenant en compte les Français touchés par le terrorisme à l'étranger, ce sont 49 attentats qui ont affecté la France de manière plus ou moins directe, causant 281 décès. Les attentats commis depuis 2015 ont fait plus de victimes que l'ensemble des actes terroristes dont la France a été victime au cours des trente années précédentes.

Ces actes sont perçus comme particulièrement choquants : les terroristes mènent une guerre là où les populations visées pensent vivre en paix. Les moyens utilisés – armes lourdes, décapitation –, les lieux ciblés – salle de concert, restaurant, lieu de culte, école – ont pour but de semer la terreur et la division. L'émotion légitime qu'ils suscitent a un effet sur les politiques conduites en matière d'aide publique aux victimes. Dans le contexte d'indignation et d'émotion que font naître les attentats, les pouvoirs publics, aiguillonnés par des associations de victimes du terrorisme, ont progressivement mis en place des dispositifs spécifiques de prise en charge financière des victimes et de leurs proches, qui, à ce jour, sont intervenus pour un peu moins de 10 000 victimes directes.

*

1. Les dispositifs mis en œuvre pour indemniser les victimes du terrorisme et leur permettre un accès aux soins dans les meilleures conditions fonctionnent de façon efficace. Ils ont su répondre au défi constitué par les attentats de masse de 2015 et 2016 et peuvent être considérés dans leur globalité comme parmi les plus larges au monde.

La loi du 9 septembre 1986 a créé un Fonds de garantie contre les actes de terrorisme, dont les missions ont été progressivement étendues à d'autres infractions pénales. Devenu en 1990 le Fonds de garantie des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI), il est alimenté par un prélèvement forfaitaire assis sur les contrats d'assurance de biens (5,90 € à ce jour), et par le produit de ses placements et de ses recours. Les principales décisions émanent du conseil d'administration, présidé par un magistrat, au sein duquel siègent trois représentants d'associations de victimes, quatre représentants de ministères, un représentant des professionnels de l'assurance, un commissaire du gouvernement. Pour instruire les dossiers, le FGTI s'appuie sur les ressources d'un autre fonds, le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), avec lequel il est lié par convention.

La mission du FGTI est d'évaluer les préjudices subis par les victimes et de procéder à leur réparation intégrale par le versement d'un capital ou, plus rarement, de rentes. À fin 2017, il avait pris en charge 9 696 victimes directes. Une rupture est intervenue avec les attentats de Paris et de Nice en 2015 et 2016 : entre 2015 et 2017, le FGTI a pris en charge 5 623 personnes, soit plus que l'ensemble des dossiers traités les 28 années précédentes. Les indemnités versées aux victimes et les frais pris en charge par le FGTI ont évolué en conséquence, passant de 6,5 M€ en 2014 à 23,4 M€ en 2015, 56,3 M€ en 2016 et 48,4 M€ en 2017.

L'évaluation des préjudices repose sur l'utilisation de la grille Dintilhac¹, qui détaille les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux donnant lieu à réparation pour les victimes directes et leurs ayants droit (en cas de décès ou de blessure grave de la victime directe). Les préjudices pouvant donner lieu à réparation sont plus nombreux que dans beaucoup de dispositifs étrangers de prise en charge financière des victimes du terrorisme. Le niveau des indemnités versées n'est pas plafonné, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays européens. Elles ont, dans des cas très exceptionnels, dépassé 500 000 €, voire 1 M€. Le dispositif s'adresse aussi bien aux ressortissants français (victimes en France ou à l'étranger) qu'aux ressortissants étrangers victimes sur le territoire national : ce champ large est très peu fréquent dans les systèmes étrangers. Par ailleurs, les victimes françaises d'attentats à l'étranger font appel au FGTI pour compléter les indemnisations, ce qui confirme que le dispositif est plus favorable que ce qui se pratique dans les autres pays.

L'offre d'indemnisation du FGTI doit intervenir dans les trois mois suivant la justification des préjudices invoqués, ce qui suppose notamment que l'état de santé de la victime soit consolidé. Dans l'attente, le FGTI est tenu de verser des avances pour permettre à la victime, et éventuellement à ses proches, de faire face aux dépenses ou au manque à gagner générés par l'attentat. Ce système d'avance fonctionne convenablement : il est rapide et capable de distinguer les montants à verser selon les besoins individuels. Ainsi, le délai de versement de la première avance (dans le mois suivant la réception des justificatifs attestant que le demandeur est bien victime) a été respecté pour 83 % des victimes en 2017. Le total des avances perçues avant la transaction définitive entre la victime et le Fonds peut être important : sur les années 2015 à 2017, une victime directe a ainsi perçu 366 444 € d'avances et un ayant droit 453 700 €. Les montants moyens d'avance sont cependant très inférieurs (un peu moins de 14 000 € en 2017). Au total, les victimes ont rapidement accès à de premières aides, essentiellement par l'activation de ce dispositif d'avances, subsidiairement par les aides ponctuelles que peuvent verser les délégations départementales de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG).

Une fois les différentes expertises conduites, notamment sur les conséquences des blessures subies et sur le préjudice économique, le FGTI propose une transaction qui peut faire l'objet d'un recours amiable ou d'une contestation devant le tribunal de grande instance. Peu de contestations sur le montant de l'indemnisation sont portées devant le juge : 36 en 2015, quatre en 2016 et aucune en 2017, ce qui semble indiquer que le niveau de la réparation est considéré comme acceptable. Les victimes françaises d'attentats à l'étranger font appel au FGTI, ce qui confirme également que le dispositif est plus favorable que ce qui se pratique dans les autres pays européens.

Avant même la réparation financière des préjudices subis, se pose pour les blessés la question de leur prise en charge médicale.

De grands progrès ont été réalisés en la matière depuis 2015. Les victimes bénéficient de la dispense intégrale d'avance des frais et de la prise en charge à 100 %, y compris en cas de dépassement d'honoraires. Du côté des acteurs institutionnels, ces dispositions donnent lieu à des remboursements croisés entre CNAM, mutuelles, FGTI et ministère des armées, selon des

¹ Issue du rapport de juillet 2005 d'un groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels et présidé par M. Jean-Pierre Dintilhac, président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation.

dispositifs peu opérants. Ceux-ci génèrent des coûts de gestion importants, qu'il conviendrait de simplifier. La Cour recommande de prendre les dispositions juridiques nécessaires à la prise en charge de l'intégralité de ces dépenses par le régime obligatoire de base.

Le comité interministériel de l'aide aux victimes de novembre 2017 a mis l'accent sur les troubles psycho-traumatiques (mieux former les soignants, renforcer la recherche). Un centre national de ressources et de résilience doit ouvrir ses portes en 2019 et les autres mesures décidées doivent être déployées d'ici 2020. Leur mise en œuvre permettra de traiter les personnes qui, sans avoir été directement visées par l'attentat, ont été affectées, ce qui rend légitime une définition plus stricte des personnes éligibles à la réparation intégrale par le FGTI.

Les victimes du terrorisme sont également considérées comme des victimes civiles de guerre depuis 1990. Ce statut les rend éligibles à des pensions militaires d'invalidité, à certaines prises en charge de soins ou d'appareillage par la caisse nationale militaire de sécurité sociale, à des aides à caractère social versées par l'ONACVG. Les enfants victimes ou fils et filles de victimes peuvent demander à être reconnus pupille de la Nation, ce qui emporte des avantages qui demeurent modestes. L'ensemble de ces dispositions concernent peu de victimes. Elles n'en sont pas moins utiles pour un nombre de cas limité et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 élargit les conditions d'ouverture du droit à la pension d'invalidité à certaines victimes du terrorisme qui, jusqu'à présent, en étaient exclues. Le réseau de l'ONACVG pourrait être mieux sollicité, dans le cadre d'une convention avec le FGTI, pour contribuer à davantage épauler dans la durée les victimes qui le souhaitent.

Enfin, les victimes et leurs ayants droit bénéficient également d'un certain nombre d'aides fiscales sous forme d'exonérations d'impôts, de taxes, de redevances et de droits de mutation, pour des montants non estimés par l'administration fiscale.

Au total, leur prise en charge financière est bien assurée.

2. Le FGTI doit se montrer plus vigilant tant sur le périmètre de l'indemnisation que sur le champ des personnes concernées.

À la suite de travaux commandés par les pouvoirs publics et de l'action de certains avocats, le conseil d'administration du FGTI a reconnu en 2017 deux nouveaux chefs de préjudice : le préjudice d'angoisse de mort imminente et le préjudice d'attente et d'inquiétude. La création de ces dispositifs modifie la nature de la réparation, qui ne porte plus seulement sur les séquelles mais sur le préjudice situationnel.

Surtout, le FGTI attribue, en sus de la réparation intégrale des préjudices évalués au cas par cas, une aide financière particulière : le préjudice exceptionnel spécifique des victimes du terrorisme (PESVT) créé en 2014 et qui a succédé au préjudice spécifique des victimes du terrorisme (PSVT) qui datait de 1987. L'économie de ces dispositifs a été élaborée par le conseil d'administration du FGTI. Dans les deux cas, les montants versés ne reposent pas sur une évaluation individualisée du préjudice subi mais sur une grille forfaitaire. Cette indemnité répondait initialement à l'attente de certaines associations de victimes qui considéraient que le traumatisme psychique n'était pas suffisamment pris en compte. Sa réforme, en 2014, a été justifiée par l'idée qu'il réparerait une « atteinte morale » faite à l'État et qu'il indemniserait des victimes collatérales d'un acte à portée symbolique et politique. Le dispositif, qui représente environ un tiers du montant des indemnisations versées aux victimes du terrorisme par le FGTI, ne va pas de soi :

- le recours à la grille Dinthillac a amélioré l'analyse des différents postes de préjudices par rapport à ce que le Fonds pouvait faire à sa création ; en particulier les séquelles des chocs post traumatiques sont mieux connues et prises en compte dans l'évaluation du préjudice ;
- en s'ajoutant ou en se substituant purement et simplement à l'indemnisation résultant de l'évaluation au cas par cas des préjudices subis, le PESVT déroge à la mission du FGTI d'indemniser le préjudice et non le fait générateur ;
- le caractère forfaitaire du PESVT est un autre élément qui rompt avec le principe d'une réparation fondée sur la mesure individuelle du préjudice subi ;
- ce complément d'aide financière tend à éloigner les caractéristiques de l'indemnisation des victimes du terrorisme de celles d'autres victimes d'infractions pénales dont le FGTI a également la responsabilité.

Le PESVT brouille la compréhension que l'on peut avoir du rôle du FGTI, en ce qu'il ne relève pas de la réparation intégrale et individualisée du préjudice qui constitue sa mission légale. Le conseil d'administration du Fonds en a d'ailleurs restreint le champ d'application au moment de la reconnaissance des préjudices d'angoisse de mort imminente et d'attente et d'inquiétude, pour les actes de terrorisme commis postérieurement à 2017. La Cour estime nécessaire de mettre fin, dans le futur, à sa prise en charge par le FGTI. Si les pouvoirs publics jugeaient nécessaire d'accorder aux victimes une compensation financière, en sus de la réparation intégrale du préjudice, elle devrait être financée par la solidarité nationale et prise en charge par le budget de l'État.

Une autre difficulté se situe dans la détermination des personnes relevant d'une prise en charge par le FGTI, dont le champ peut se révéler difficile à maîtriser. Si l'acte terroriste est bien défini par le code pénal (à l'article 421-1) et fait, sur cette base, l'objet d'une reconnaissance par le parquet, il n'en va pas de même des victimes. Les pouvoirs publics ont d'abord cherché à élaborer une liste *unique* des victimes, sous la responsabilité du parquet. Cette liste a vite montré ses limites dans la mesure où elle ne comportait que les décédés et les blessés les plus graves ; elle était, dans les faits, complétée par les personnes prises en charge par le FGTI.

Le concept de liste *partagée* adoptée en 2017 permet de sortir de l'ambiguïté de la liste unique et met fin aux différences d'interprétation qui pouvaient exister entre administrations en charge des victimes : toutes doivent s'y référer dorénavant pour la mise en œuvre des dispositions en faveur des victimes du terrorisme qui les concernent. Néanmoins, il ne clarifie pas la notion de victime et renvoie au conseil d'administration du FGTI la charge de déterminer si les demandeurs relèvent bien de ses procédures d'indemnisation. L'attentat du 14 juillet 2016 illustre les difficultés qui se posent pour déterminer qui sont les victimes en cas d'attentat de masse en milieu ouvert. Le conseil d'administration du FGTI a utilisé une notion de périmètre géographique et l'a progressivement élargi. Il en résulte qu'au 31 août 2018, sur la base des conditions d'éligibilité qu'il a fixées, le FGTI avait reçu 3 416 demandes (dont 2 207 ont donné lieu à une première indemnisation) pour un attentat qui a fait 86 morts et 102 blessés.

Cette méthode, qui peut conduire à retenir dans le périmètre de la réparation intégrale des personnes non directement visées par le terroriste, pose d'autant plus question qu'une indemnisation peut aujourd'hui être versée avec le PESVT – hors de toute expertise. Il importe, pour ne pas créer de doute sur le système existant, que la notion de victime ne soit pas diluée par une interprétation extensive des critères d'éligibilité à une indemnisation, étant entendu que

l'accès à une aide médico-psychologique (par différence avec une aide financière) doit quant à elle être facilitée pour toute personne affectée par un attentat qu'elle en soit victime ou témoin. La création d'un juge de l'indemnisation des victimes du terrorisme (JIVAT), chargé des recours sur les niveaux d'indemnisation et la reconnaissance du statut de victime, telle qu'envisagée dans la loi sur la programmation de la justice en cours d'examen au Parlement, pourrait permettre de stabiliser à terme une jurisprudence en la matière, mais cela prendra nécessairement du temps. Dans la situation actuelle, où peu de recours sont formés devant les tribunaux de grande instance, la détermination des critères d'éligibilité repose sur le seul conseil d'administration du FGTI. Dans l'exercice de leur mission, le président du conseil et le directeur général du Fonds doivent se montrer particulièrement attentifs aux implications des décisions adoptées sur l'équilibre financier du FGTI et veiller à la logique et à la cohérence d'ensemble de la politique d'indemnisation des victimes, quel que soit l'origine du préjudice. Il importe aussi que l'État, qui du fait de la composition du conseil d'administration y joue un rôle pivot, assure pleinement ses responsabilités, sous l'égide de la DIAV.

Par ailleurs, les forces de sécurité victimes d'un acte terroriste peuvent dans certains cas choisir entre une indemnisation dans le cadre de la protection fonctionnelle ou une réparation par le FGTI. Le ministère de l'intérieur estime également que, lorsqu'elles sont explicitement visées par les terroristes, elles sont éligibles au PESVT. Les différences de traitement qui en résultent pour les forces de sécurité en fonction du contexte dans lequel elles sont victimes, imposent de clarifier, pour l'avenir, les modalités d'indemnisation de leurs membres.

Enfin, la détection des fraudes possibles, dont le nombre semble marginal, appelle à des échanges d'informations plus fluides entre le FGTI et les services de l'État, notamment judiciaires. Cela nécessite de prendre les dispositions juridiques permettant au Fonds d'accéder aux données administratives utiles et aux éléments pertinents de la procédure pénale.

3. Le financement par le FGTI de la réparation intégrale ne pose pas de difficultés dans l'immédiat, même s'il s'inscrit dans un contexte de dépenses en faveur des victimes d'infractions pénales très dynamiques.

Les dépenses liées au terrorisme (près de 650 M€ depuis 1986, y compris les provisions) ne représentent qu'une part réduite de l'ensemble des charges du FGTI (près de 11 Md€ pour les autres infractions) : de l'ordre de 2 % par an avant 2015, elles représentent, en 2017, 12 % des dépenses du Fonds. Les dépenses totales du FGTI augmentent très rapidement, portées par la hausse constante du coût moyen de l'indemnisation des préjudices corporels graves. Le FGTI estime que les indemnités versées hors terrorisme devraient pratiquement doubler d'ici dix ans. Les recettes issues des contributions perçues sur les contrats d'assurance, sur les produits des recours ainsi que sur les placements du Fonds progressent également, mais moins rapidement que les dépenses. À la suite des attentats de début 2015, les pouvoirs publics ont décidé d'augmenter la contribution assise sur les contrats d'assurance de biens à deux reprises, pour faire face au surcroît attendu de dépenses. Dans les faits, les dépenses annuelles d'indemnisation des victimes du terrorisme se sont avérées moins importantes que prévu, en raison de l'étalement dans le temps de leur versement.

À court terme, le Fonds n'a pas de difficultés pour faire face à ses échéances. La question de sa soutenabilité se posera à moyen terme, principalement en raison de la progression constante des dépenses d'indemnisation servies aux victimes des autres infractions. Sans

attendre, il convient de procéder à un réexamen de l'assiette de la contribution et d'assurer le contrôle de son recouvrement.

4. Des progrès doivent encore être réalisés en matière d'accès à l'information, de transparence des procédures, de dialogue et d'accompagnement dans la durée.

Sur la plupart de ces thèmes, le Gouvernement a dressé une feuille de route à l'automne 2017, dont la mise en œuvre incombe pour l'essentiel à la délégation interministérielle aux victimes et au FGTI.

Si la mise en place des espaces d'information et d'accompagnement (EIA) a facilité la prise en charge des victimes, il importe que le numéro téléphonique unique, le système d'information interministériel sur les victimes d'attentats et de catastrophe (SIVAC) et le portail unique d'accès aux droits prévus depuis plusieurs années soient rapidement mis en œuvre.

Le processus d'élaboration de la transaction concernant le montant final de la réparation demeure une phase délicate. Les chantiers d'amélioration engagés par la direction générale du FGTI (formation des salariés, mise en ligne de guides) doivent être poursuivis. L'expertise médicale continue de faire débat, en dépit des mesures adoptées par le Fonds (prise en charge d'un médecin conseil, renforcement du contradictoire). La loi sur la programmation de la justice en cours d'examen au Parlement réforme ce dispositif en faisant obligation au FGTI de proposer plusieurs experts aux victimes, choisis sur les listes des Cours d'appel. Cette réforme est de nature à renforcer l'impartialité de l'expertise telle que ressentie par la victime. Le FGTI devra être étroitement associé à sa mise en œuvre qui est cruciale pour la qualité de la prise en charge.

La confiance que des victimes, en situation de faiblesse le plus souvent, mettent dans des associations et des avocats les accompagnant dans ce processus doit avoir pour contrepartie le respect de règles déontologiques. À cet égard, la capacité de contrôle par le ministère de la justice du bon fonctionnement des associations qu'il subventionne constitue une garantie pour les adhérents de ces structures. En outre, une charte élaborée avec le Conseil national des barreaux devrait offrir des garanties supplémentaires aux victimes.

Par ailleurs, les victimes ont besoin, dans les cas les plus graves, de réorienter leur activité et de former de nouveaux projets professionnels. Des initiatives ont déjà été prises, notamment par le FGTI et la délégation interministérielle aux victimes. La ministre de la Santé a également demandé à la CNAM de mettre en place un accompagnement individualisé des victimes du terrorisme. Louables dans leur principe, ces initiatives ne doivent pas faire double emploi avec les actions de droit commun dans les domaines concernés : il conviendra d'en évaluer les résultats avant d'envisager toute extension de ces dispositifs.

Recommandations

Simplifier le parcours de la victime

- Déployer le SIVAC au plus tard fin 2019, mettre en place un numéro unique d'appel et réactualiser le portail d'accès à l'information (DIAV) (n° 6).
- Mettre en place rapidement les listes d'experts spécialisés en matière d'évaluation du préjudice corporel (SG ministère de la justice) (n° 7).
- Veiller à la complète mise en œuvre des mesures d'amélioration de la prise en charge médico-psychologique des victimes arrêtées par le comité interministériel de l'aide aux victimes du 10 novembre 2017 (DIAV, DSS) (n° 8).
- Évaluer, avant toute extension éventuelle, les dispositifs expérimentaux déployés par le FGTI en matière d'accompagnement (FGTI) (n° 9).

Adapter les dispositifs de prise en charge financière

- Mettre fin pour l'avenir à la prise en charge par le FGTI du PESVT et prévoir, si le principe en est jugé opportun, sa prise en charge par le budget de l'État (DIAV, FGTI, DB) (n° 2).
- Favoriser l'accès du FGTI aux informations nécessaires à la lutte contre la fraude (DIAV) (n° 1).
- Procéder au réexamen de l'assiette de la contribution alimentant le FGTI pour en améliorer le rendement et l'équité (DG Trésor, DGFIP) (n° 3).
- Mettre en œuvre un contrôle de la collecte des contributions alimentant le FGTI (DGFIP) (n° 4).
- Prévoir la prise en charge par le régime obligatoire de base du coût des dépassements en matière de soins des victimes du terrorisme dans le cadre de la prochaine LFSS (DSS) (n° 5).

Introduction

Entre mars 2012 et décembre 2018, la France a été visée par 49 actes terroristes, dont 27 se sont produits sur le territoire national. Ces attentats ont provoqué la mort de 281 personnes, françaises tuées en France ou à l'étranger, ou étrangères tuées en France. Un grand nombre de personnes ont été blessées, physiquement et psychologiquement.

Elles ont pu bénéficier d'un système spécifique de prise en charge financière, construit à partir de 1986, qui repose sur le principe de la réparation intégrale du préjudice subi, assurée par le Fonds de garantie des victimes du terrorisme et autres infractions (FGTI). La mise en place de ce dispositif particulier, assis sur une contribution obligatoire forfaitaire versée par les titulaires de contrats d'assurance sur les biens, doit beaucoup à la forte implication d'associations de victimes.

Les années 2015 et 2016 ont été particulièrement meurtrières, avec 14 attentats impliquant des victimes françaises pour la seule année 2015, puis l'attentat commis lors des commémorations du 14 juillet, en 2016, à Nice. L'effroi suscité par ces attaques, qui ne visaient pas la plupart du temps des personnes en raison du pouvoir qu'elles peuvent détenir ou du symbole qu'elles incarnent, mais s'attaquaient indistinctement à la population dans des moments festifs (match de football, concert, feu d'artifice, soirée entre amis), a été considérable.

Sous la pression de cette émotion et des revendications portées par les victimes, relayées par des associations et certains avocats, les pouvoirs publics et la gouvernance du FGTI ont pris des décisions qui ont eu trois effets :

- l'élargissement de la notion de victime du terrorisme, encore instable aujourd'hui (chapitre I) ;
- la reconnaissance en 2017 de nouveaux préjudices ouvrant droit à réparation (sans par ailleurs remettre en cause le préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme, somme versée sans mesure du préjudice), dans un contexte de forte dynamique des dépenses d'indemnisation de victimes d'infractions pénales hors terrorisme assurées par le FGTI (chapitre II) ;
- la création de nouvelles aides financières, en matière fiscale notamment, et la mise en place de modes particuliers de prise en charge des soins médicaux (chapitre III).

Le cadre de l'action publique en matière de prise en charge des victimes de terrorisme n'est pas totalement stabilisé. La dernière instruction interministérielle en la matière date de novembre 2017, après deux instructions en 2015 et 2016. La création d'un juge de l'indemnisation des victimes d'actes terroristes a été annoncée par le Premier ministre le 13 juillet 2018.

Dans ce contexte, sont analysées les étapes de la prise en charge, du point de vue des victimes, dans le but d'examiner si les moyens sont bien mobilisés pour les soutenir de façon efficace et équitable (chapitre IV).

Chapitre I

Les victimes du terrorisme, un champ difficile à délimiter

La notion de terrorisme a émergé progressivement dans le droit positif. En pratique, la revendication de l'acte terroriste facilite sa qualification juridique et son instruction est confiée au parquet antiterroriste.

La « condition de victime »² soulève en revanche un certain nombre de questions d'ordre à la fois anthropologique, philosophique et juridique, qui évoluent dans le temps. Dans ce contexte, le législateur rencontre des difficultés pour définir la notion de victime. Cette définition n'a pas cessé d'évoluer au fil des attentats et de la mise en place de dispositifs spécifiques au sein du Fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Parce qu'elle mêle réparation individuelle et reconnaissance symbolique et collective, cette définition se situe au cœur de l'action publique. Dans le même temps, le schéma judiciaire est demeuré complexe, avec d'un côté, l'instruction pénale, n'excluant pas un volet civil pour obtenir des dommages-intérêts, et de l'autre, la transaction avec le FGTI portant sur la réparation intégrale, susceptible de recours devant le juge civil. La création annoncée d'un juge spécifique de l'indemnisation des victimes du terrorisme a pour objet principal de simplifier le déroulement de la procédure pénale.

La mise en œuvre opérationnelle des différentes procédures permettant d'identifier et d'accompagner les victimes ou leurs proches concentre l'essentiel des attentes. Elle est aujourd'hui en voie d'être stabilisée. En revanche, l'adoption d'une liste partagée, qui se substitue en pratique à la liste unique des victimes, si elle est de nature à régler les problèmes de coordination entre administrations pour l'ouverture des droits, laisse ouverte la question plus délicate de la définition, par le FGTI, de la victime éligible à la réparation intégrale du préjudice subi.

² FASSIN Didier, RECHTMAN Richard. *L'empire du traumatisme, enquête sur la condition de victime*. Champs Flammarion, 2007.

I - Le statut de victime, entre reconnaissance politique et définition juridique

La notion de victime du terrorisme a évolué au fil du temps, en lien avec les connaissances scientifiques relatives aux troubles qui peuvent en résulter et la sensibilité sociale et politique qui s'y attache.

A - Une définition claire de l'acte terroriste

La notion de terrorisme a longtemps fait l'objet de débats complexes aux plans politique et philosophique. Les Nations Unies en proposent une définition assez large dans leur déclaration du 9 décembre 1994 sur *Les mesures visant à éliminer le terrorisme international* (annexe à la résolution 49/60 de l'Assemblée générale) : « *Les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier* ».

La France pose les fondements d'une législation antiterroriste par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986, qui définit les infractions à caractère terroriste et des règles procédurales spécifiques, plusieurs fois révisées depuis. Le code pénal, qui comprend en son livre IV un titre II « Du terrorisme », définit l'acte terroriste comme se rattachant à « *une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». L'article 421-1 énumère la liste des actes susceptibles de se rattacher à cette catégorie :

« *Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes :*

1° *Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ;*

2° *Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ;*

3° *Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ;*

4° *Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par le I de l'article L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-5, L. 2339-8 et L. 2339-9 à l'exception des armes de la 6e catégorie, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense ;*

5° *Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ;*

6° *Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code ;*

7° *Les délits d'initié prévus à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier.* »

La loi de 1986 établit aussi le principe de la centralisation à Paris des affaires de terrorisme, au sein d'une section du tribunal de grande instance (TGI). La création d'un parquet national antiterroriste a été annoncée en juillet 2018.

Les nouveaux visages du terrorisme

Si le présent rapport se concentre sur la période récente, marquée par l'augmentation du nombre et des victimes des attentats islamistes, différentes vagues d'attentats ont concerné la France.

Sur la seule période d'après-guerre, les répercussions de la guerre d'Algérie atteignent directement le territoire national, avec de nombreux attentats à la bombe. Dans les années 1970, les attentats sont souvent le fait de l'ultra-droite ou de l'extrême-gauche, et sont pour partie liés aux conflits du Moyen-Orient. L'attentat du drugstore Publicis, dont les motivations demeurent toujours floues et pour lequel le terroriste Carlos a été condamné à la peine de réclusion criminelle à perpétuité en 2017, date du 15 septembre 1974 et fait deux morts et 34 blessés. Celui de la synagogue de la rue Copernic fait quatre morts et des dizaines de blessés le 3 octobre 1980 – un non-lieu est prononcé en janvier 2018 dans cette affaire. L'attentat de la rue des Rosiers compte six morts et 22 blessés le 9 août 1982 – là encore, les revendications sont incertaines, le procès impossible. L'attentat du Grand Véfour, le 23 décembre 1983, au cours duquel Mme Françoise Rudetzki, qui créera SOS Attentats, se trouve blessée, n'a pas été revendiqué.

Les années 1980 et 1990 voient une nouvelle vague d'attentats. Parmi ceux-ci, l'attentat de la rue de Rennes le 17 septembre 1986 ou encore celui du RER B à Saint-Michel le 25 juillet 1995 ont des répercussions majeures dans l'opinion publique. SOS Attentats prend une importance croissante auprès des victimes et des pouvoirs publics.

Parallèlement, la France est aussi régulièrement atteinte à l'étranger, par exemple dans le cadre de l'attentat contre le vol 772 UTA au-dessus du Niger, le 19 septembre 1989, qui fait 171 morts. Dans un autre contexte, de multiples attentats frappent la Corse ou la Bretagne jusqu'aux années 2000 notamment.

L'année 2001 marque une rupture avec les attentats du 11 septembre aux États-Unis (2 977 morts). C'est avec les attentats de Madrid du 11 mars 2004 (191 morts, 1 858 blessés), de Cologne du 9 juin 2004 (17 blessés) et de Londres du 7 juillet 2005 (56 morts, 700 blessés) que l'Europe se découvre vulnérable face au terrorisme islamiste.

À compter de 2012 (attentats de mars à Toulouse et Montauban, tuant sept personnes dont trois militaires, puis trois enfants et un adulte devant une école juive), le nombre d'attentats marque une forte augmentation en France. Depuis 2012 et jusqu'au 25 avril 2018, 276 personnes sont décédées en France et à l'étranger (Français victimes) dans un acte terroriste. En janvier 2018, 3 618 dossiers de demandes de réparation étaient ouverts en lien avec les seuls attentats de 2015, et 3 403 avec ceux de 2016.

Les attentats de *Charlie Hebdo* le 7 janvier 2015 (12 tués, 10 blessés), ceux de Montrouge (une tuée, deux blessés), de l'Hypercacher (quatre tués, sept blessés), de Villejuif (une tuée), de Saint-Quentin-Fallavier (un tué), du Thalys (cinq blessés) et du 13 novembre 2015 (130 tués, 495 blessés) ; puis l'attentat de Nice le 14 juillet 2016 (86 morts, 102 blessés), les assassinats de Magnanville le 13 juin 2016 (deux tués), Saint-Etienne du Rouvray le 26 juillet 2016 (un tué, un blessé), des Champs-Élysées le 20 avril 2017 (un tué, trois blessés), de la gare Saint-Charles à Marseille le 1^{er} octobre 2017 (deux tués), de Trèbes en mars 2018 (quatre tués, quatre blessés), de la place de l'Opéra à Paris en mai 2018 (un tué) et de Strasbourg en décembre 2018 ont eu un fort retentissement dans l'opinion publique. De nombreux autres attentats ou prises d'otage ont en outre atteint des Français à l'étranger pendant toute cette période (In Amenas en Algérie, Westgate à Nairobi, Kidal au Mali, Djibouti, Tripoli, Bamako, musée du Bardo à Tunis, Ouagadougou, Grand Bassam en Côte d'Ivoire, Gao, Berlin, Istanbul, Londres, Manchester, Bogota, Barcelone).

Au total, en six ans, de mars 2012 à décembre 2018, la France a été touchée par 49 actes terroristes, dont 27 se sont produits sur le territoire national.

B - Être victime, une notion en constante mutation

L'étymologie du terme lui-même, hérité du latin *victima* renvoyant aux sacrifices rituels de la communauté offerts en réparation des fautes commises par celle-ci, montre l'imbrication toujours très étroite des dimensions individuelle et collective, qui s'articulent autour d'un enjeu de mémoire et de reconnaissance. Les victimes s'estiment visées comme symboles autant que comme personnes.

C'est au XVIII^e siècle qu'apparaît l'acception contemporaine, selon laquelle la victime est une personne blessée ou tuée. La victimologie, dédiée à l'étude de la victime dans le champ des sciences criminelles, émerge dans la première moitié du XX^e siècle. Une première définition, très large, est fournie par les professeurs de criminologie : « *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* »³.

La définition de la victime dépend largement de celui qui l'énonce. Le procureur de la République ou le juge l'entendent dans une optique judiciaire ; le médecin ou le psychiatre sous l'angle de la thérapeutique ; le témoin d'un attentat sous celui de l'impact psychologique que l'évènement aura eu sur lui ; le fonds d'indemnisation ou l'assureur sous l'angle de la réparation financière ; l'élus ou l'historien sous celui de la mémoire collective. Cela rend particulièrement complexe toute tentative de définition, par ailleurs mouvante au gré des évolutions de la société.

³ CARIO Robert. Article « Victimes d'infractions », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*. Dalloz.

Le point de vue de l'anthropologie

Pour Didier Fassin et Richard Rechtman, la « *condition de victime* »⁴ peut faire l'objet d'une analyse sur le temps long, avec un tournant majeur : « *l'attentat du 23 décembre 1983 au restaurant parisien le Grand Véfour marque un tournant décisif dans l'histoire du mouvement associatif français de défense des victimes* ». À partir de la création de SOS Attentats par une victime – Mme Françoise Rudetzki –, les associations de victimes ou d'aide aux victimes vont se constituer comme « *une nouvelle catégorie agissante de l'espace social (les victimes), laquelle peut dès lors se légitimer à travers son militantisme, ses structures propres, ses relais institutionnels, son lobbying politique, sa surface médiatique et ses droits nouvellement reconnus* ». La dénonciation vient remplacer le registre de la compassion, et l'indemnisation collective trouve son sens en plus de la réparation individuelle : « *la narration victimaire se transforme ainsi en combat politique* »⁵. Le ministère de la justice crée dans les années 1980 un bureau des victimes au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces pour coordonner les réformes en la matière. En 1986, l'INAVEM, Institut national d'aide aux victimes et de médiation, devenu France Victimes, se constitue comme fédération nationale des associations d'aide aux victimes. SOS Attentats commande à la même époque la première étude épidémiologique sur les conséquences psychologiques des attentats. La procédure de droit commun relevant de la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction⁶ (CIVI) créée en 1977 ne permettant pas de répondre dans des délais et des conditions satisfaisantes aux besoins des victimes du terrorisme, le FGTI est constitué.

Les définitions juridiques de la victime sont rares. Dans leur *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* du 29 novembre 1985, les Nations Unies tentent de circonscrire le terme : « *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 États membres, y compris celles qui proscrirent les abus criminels de pouvoir* ».

Le Conseil de l'Europe, dans une résolution du 28 septembre 1977 sur le dédommagement des victimes d'infraction pénale, demande aux États membres de « *contribuer à l'indemnisation de toute personne ayant subi de graves lésions corporelles résultant d'une infraction* » – ce qui semble restreindre le champ aux dommages physiques.

Le Conseil de l'Union européenne, dans une décision-cadre du 15 mars 2001, plus tard remplacée par la directive 2012/29/UE « victimes » du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012, complétée par la directive 2017/541 du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le

⁴ FASSIN et RECHTMAN, *ibid.*

⁵ FASSIN et RECHTMAN, *ibid.*

⁶ Pour les autres infractions, la CIVI existe toujours. Présente dans chaque tribunal de grande instance, elle instruit, indépendamment de la procédure pénale engagée et même si l'auteur des faits n'a pas été identifié, les demandes d'indemnisation présentées dans les trois ans suivant l'infraction, par les victimes ou leurs ayants droit, par simple requête ou avec l'aide d'un avocat. Après avoir vérifié que le dossier est complet, elle transmet directement la demande d'indemnisation au FGTI qui est tenu, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, de présenter une offre d'indemnisation. Si la phase amiable échoue, la procédure se poursuit devant la CIVI. La procédure permet l'indemnisation des infractions les plus graves (décès d'un proche, préjudices corporels graves, traite des êtres humains, agressions sexuelles) et, sous conditions, des atteintes légères à la personne et de certains préjudices matériels.

terrorisme, définit la victime 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 État membre* ».

Toutes les victimes d'infractions pénales⁷ bénéficient d'un ensemble de droits résultant de la transposition de cette directive du 25 octobre 2012. Les victimes du terrorisme ont accès à un corpus de droits spécifiques : l'article 16 du préambule de la directive de 2012 note que « *les victimes du terrorisme ont subi des attaques dont le but est en définitive de porter atteinte à la société. Elles peuvent par conséquent avoir besoin d'une attention, d'un soutien et d'une protection spécifiques en raison de la nature particulière de l'acte criminel commis à leur égard* ».

En France, il n'existe pas de définition précise de la victime dans le code civil, le code pénal ou le code de procédure pénale. Dans la sphère civile, la notion apparaît en droit positif avec la loi Badinter n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation. Elle figure désormais dans une douzaine d'articles du code civil⁸, sans définition précise.

Dans la sphère pénale, l'article 2 du code de procédure pénale (CPP) évoque « la partie lésée » ou « partie civile ». La notion de « plaignant » (article 40-2 du CPP) est également mentionnée au stade du dépôt de plainte, prélude à l'instruction qui se concentre sur « la partie civile » avant que la « victime » ne soit reconnue comme telle au stade du jugement. La notion de victime figure toutefois dans 70 articles du code pénal, là encore sans définition. Dans le même temps, la place de la victime apparaît centrale dans l'ensemble des procédures et l'article préliminaire du CPP évoque bien l'obligation de « *veiller à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* ».

C'est sur la notion d'atteinte à l'intégrité et de limites « objectives » à la réalité du préjudice que se cristallise l'essentiel des débats, de nature autant politique que juridique. Les discussions se concentrent sur deux sujets : d'une part, la nature particulière du traumatisme dû à l'acte terroriste, par différence avec tout autre traumatisme lié à des infractions ou accidents ; d'autre part, la question du traumatisme psychique, non immédiatement visible, qui rend particulièrement complexe la détermination des personnes éligibles à la réparation du préjudice.

Selon une étude de l'INSERM portant sur la période de 1982 à 1986, « *les victimes blessées à la suite d'un attentat présentaient un taux de fréquence de stress post-traumatique plus important que chez les anciens combattants du Vietnam*⁹ ». De manière générale, les souffrances liées aux attentats correspondraient à des blessures de guerre en temps de paix. Au surplus, le surgissement parfaitement imprévisible d'un tel évènement conduirait à remettre en cause toutes les habitudes psychologiques et la confiance dans son environnement d'un individu désormais placé en situation de vigilance permanente.

⁷ Les victimes de catastrophes naturelles ne peuvent pas être comparées à des victimes d'infraction pénales, l'origine de leur préjudice ne résultant pas d'une infraction mais d'une action de la nature. Leur prise en charge est aussi assurée par la DIAV mais selon d'autres modalités et par le biais des assurances.

⁸ Sous réserve du projet de réforme de la responsabilité civile en cours d'examen qui comportait 42 fois l'occurrence « victime ».

⁹ Cité par RUDETZKI Française. *Après l'attentat*. Calmann-Lévy, 2016.

Cette enquête, qui montrait des corrélations entre l'importance des blessures et les syndromes psycho-traumatiques, mettait aussi en lumière l'existence de syndromes psycho-traumatiques en l'absence de toute blessure physique. Dès lors, le sujet des rescapés, conscients d'avoir échappé au pire mais aussi durablement atteints par cette expérience, va peu à peu émerger : « en estompant la frontière entre les blessures visibles et les blessures invisibles, le traumatisme devient la marque de toutes les victimes : les blessés, les sinistrés, les rescapés, les impliqués, jusqu'aux secouristes et aux thérapeutes, pour bientôt s'élargir aux téléspectateurs »¹¹.

Être reconnu comme victime du terrorisme : des enjeux mémoriels au-delà de l'indemnisation

Parallèlement aux demandes d'une meilleure et plus large indemnisation, l'État a aussi été appelé à répondre aux sollicitations d'ordre plus symbolique.

Depuis 1998, des commémorations sont régulièrement célébrées au mémorial *Parole portée à la mémoire des victimes du terrorisme*, statue-fontaine en bronze signée Nicolas Alquin, érigée par SOS Attentats en mémoire des victimes dans les jardins de l'Intendant de l'Hôtel des Invalides. Des plaques en mémoire de victimes sont aussi ponctuellement dévoilées sur le lieu même des attentats, tandis qu'à Nice un mémorial temporaire a été installé dans les jardins de la villa Masséna.

Une médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme a été créée par décret du président de la République du 12 juillet 2016. Elle peut être attribuée aux Français tués, blessés ou séquestrés lors d'actes terroristes commis en France ou à l'étranger, comme aux étrangers tués, blessés ou séquestrés lors d'actes terroristes commis en France ou à l'étranger contre les intérêts de la République française. Elle est décernée de manière rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2006. Cette médaille se situe au 5^{ème} rang protocolaire des décorations, après l'ordre national du Mérite mais avant les décorations ministérielles.

Un comité mémoriel a été mis en place en février 2018. Composé d'historiens, sociologues, philosophes, juristes et scientifiques, il doit mener « *une réflexion approfondie sur toutes les expressions que peut revêtir le souvenir des victimes d'attentats* ». Au-delà de la nécessaire prise en charge financière des victimes, qui passe par un ensemble de droits spécifiques ouverts par les administrations, l'État est ainsi engagé dans une démarche de long terme concernant l'inscription dans l'histoire collective des événements traumatiques individuels. Le président de la République a annoncé le 19 septembre 2018 la création d'un musée mémoriel en hommage aux victimes du terrorisme.

C - Une indemnisation possible sans constitution de partie civile

En l'état actuel du droit, il existe des voies d'action parallèles et distinctes pour obtenir réparation quand une personne s'estime victime d'un acte terroriste.

D'une part, la victime peut accéder à une indemnisation rapide dans le cadre d'une transaction avec le FGTI (selon des modalités détaillées au chapitre II). En cas de litige seulement, portant soit sur la reconnaissance même de son état de victime (si le FGTI a refusé de l'inscrire sur sa liste de victimes), soit sur le montant de son indemnisation (en cas de

¹¹ FASSIN et RECHTMAN, *ibid.*

contestation de l'offre), elle peut se pourvoir devant le juge civil du tribunal de grande instance du siège social du FGTI (Créteil) ou du lieu de commission de l'attentat.

D'autre part, la victime peut, en allant porter plainte, se constituer partie civile et engager devant le juge pénal une action civile et une action pénale. La première vise la réparation et l'indemnisation du préjudice corporel ; la seconde a pour enjeu la répression de l'infraction.

Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, a créé le Fonds de garantie contre les actes de terrorisme. Les articles L. 126-1 et L. 422-1 du code des assurances lui confient « *la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne* » victime d'acte de terrorisme.

À compter de 1990, il devient le Fonds de garantie des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI). Ses compétences ont été étendues par cinq lois successives et ses missions recouvrent désormais l'indemnisation des victimes d'agressions sexuelles, d'enlèvement et de séquestration, de traite des êtres humains, de proxénétisme et de travail forcé ; des victimes d'infractions entraînant un dommage corporel grave, mais également une ITT inférieure à un mois ; des victimes de certaines infractions d'atteinte aux biens¹², et notamment les victimes de destructions par incendie d'un véhicule. Le FGTI est également chargé du service de l'aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infraction (SARVI). L'indemnisation des victimes du terrorisme en France et des victimes françaises à l'étranger ne constitue ainsi qu'une des compétences et des dépenses du Fonds.

Le FGTI ne dispose pas de personnel propre. 344 salariés du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), personne morale de droit privé ayant une mission de service public, sont dédiés à des missions auprès des victimes pour le compte du FGTI, dont 183 chargés de la gestion des dossiers d'indemnisation et 30 spécifiquement affectés aux dossiers liés au terrorisme¹³. Les statuts du FGTI, précisés par une convention entre les deux organismes, confient la gestion « technique, comptable et financière » des opérations au FGAO, sous la responsabilité du conseil d'administration (CA) du FGTI.

Au conseil d'administration du FGTI siègent un représentant du ministre de l'économie et des finances, du ministre de la justice, du ministre des affaires sociales et de la santé et du ministre de l'intérieur, trois personnes ayant manifesté leur intérêt pour les victimes du terrorisme, un représentant des professionnels du secteur de l'assurance et un commissaire du gouvernement. L'État y joue ainsi un rôle pivot. Le conseil est par ailleurs présidé par une personne nommée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de la justice, parmi les membres du Conseil d'État ou de la Cour de cassation.

Le code des assurances indique que le FGTI est doté de la personnalité civile, sans déterminer explicitement sa nature publique ou privée. Il n'a pas de comptable public. Il s'agit néanmoins d'une structure créée par la loi, financée par un impôt, chargée d'exercer une mission de service public et placée sous la direction d'un conseil d'administration dont les membres sont nommés par l'État.

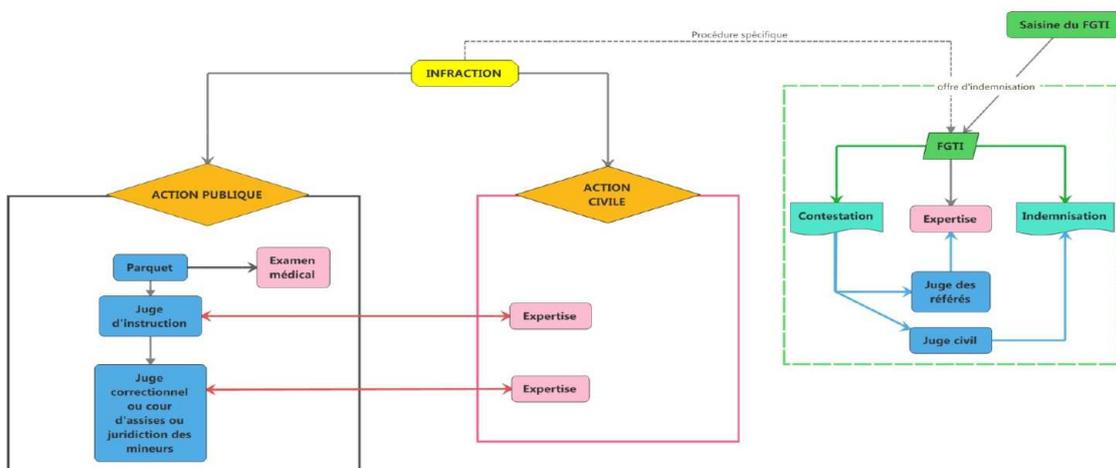
Dans le cadre de la présente enquête, la Cour n'a pas procédé à l'examen de la gestion du FGTI.

¹² Énumérés à l'article 706-14 du code de procédure pénale : vol, escroquerie, abus de confiance, extorsion de fonds ou destruction, dégradation ou détérioration d'un bien.

¹³ Dans le cadre de la procédure de gestion de crise du FGTI, 130 salariés ont donné leur accord pour prêter main forte sur une base volontaire en cas d'attentat de grande ampleur.

D'après l'article 2 du code de procédure pénale, « l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. » Si elle s'analyse « comme » une action en responsabilité civile, elle peut s'exercer devant une juridiction pénale (laquelle statuera sur des dommages-intérêts, soit directement au cours de l'audience de jugement sur le fond, soit sur renvoi à une audience ultérieure spécifiquement consacrée aux intérêts civils).

Schéma n° 1 : possibilités d'action actuelles d'une victime du terrorisme



Source : BUSSIÈRE Chantal. Mission sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes du préjudice corporel en matière de terrorisme. Mars 2018.

La plupart des victimes porte donc plainte pour deux raisons complémentaires : d'une part, pour corroborer l'action publique, participer à l'établissement de la vérité et obtenir que la culpabilité de l'auteur de l'infraction soit établie ; d'autre part, pour faire une demande de dommages et intérêts et obtenir réparation – même si cette voie aboutit rarement dans le cas des infractions de terrorisme, les auteurs s'avérant souvent introuvables, décédés ou insolvable.

Si les victimes ne sont pas obligées de porter plainte et de se constituer partie civile au pénal pour avoir accès aux indemnisations par le Fonds de garantie, elles y sont en pratique incitées par les associations d'aide aux victimes. Ces dernières considèrent que la plainte avec constitution de partie civile constitue une « preuve » de la qualité de victime, qui facilite la constitution du dossier d'indemnisation. La partie civile dispose ainsi d'un accès au dossier, est associée à tous les actes d'instruction, se voit notifier les rapports techniques et les expertises, peut formuler une demande d'acte, participer aux réunions d'information organisées par le parquet, enfin envisager de demander une réparation si un procès a lieu.

Néanmoins, ainsi que le souligne le rapport Bussière¹⁴, la constitution de partie civile n'est pas le point d'entrée principal de la procédure d'indemnisation car ce n'est pas la plus rapide : « *si la constitution de partie civile 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* ». Il n'y a donc pas identité entre les parties civiles et les personnes éligibles au FGTI. La proportion de parties civiles par rapport aux dossiers ouverts par le FGTI en témoigne : si elle était de 67,4 % et de 62,7 % dans le cas des attentats de janvier et de novembre 2015, elle n'est, à fin janvier 2018, que de 28,3 % dans le cas des attentats de Nice – chute qu'il convient d'analyser avec précaution compte tenu de la caractéristique majeure de Nice (attentat massif en milieu ouvert), avec ce qu'il implique de délais possibles en matière de constitution de plaintes et de demandes déposées au FGTI, celles-ci continuant à affluer en 2018.

En matière de terrorisme, la victime est d'abord la personne qui est prise en charge par le FGTI. La définition de la victime va donc découler largement des orientations retenues par le CA du Fonds (cf. *infra* et chapitre II).

II - Une réponse opérationnelle, entre urgence et émotion

L'organisation des acteurs dans l'immédiat après attentat doit répondre, en urgence, à de nombreuses questions dans un contexte de forte émotion. Elle s'est progressivement consolidée depuis 2015, pour permettre une prise en charge rapide et efficace des victimes et de leurs proches.

A - Une organisation institutionnelle en cours de déploiement

1 - Un cadre interministériel

Les textes concernant la gestion de l'immédiat après-attentat ont évolué à plusieurs reprises ces dernières années pour assurer une meilleure prise en charge des victimes. Diverses instructions interministérielles ont ainsi été prises. Celle du 6 octobre 2008 a créé la notion de liste unique des victimes (LUV), devenue liste partagée en 2017. Celles du 12 novembre 2015 (à la veille du Bataclan), du 13 avril 2016 et enfin du 10 novembre 2017, actuellement en vigueur, ont permis d'améliorer progressivement le dispositif et de fluidifier les relations entre les différents acteurs directement concernés par les attentats. Parallèlement, la création par décret du 7 août 2017 du délégué interministériel à l'aide aux victimes, placé auprès de la garde des sceaux, contribue à stabiliser cette nouvelle architecture¹⁵.

¹⁴ BUSSIÈRE Chantal. *Mission sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes du préjudice corporel en matière de terrorisme*. Mars 2018.

¹⁵ Historiquement, le ministre chargé des victimes était celui des anciens combattants. Un secrétariat d'État aux droits des victimes, placé sous l'autorité du garde des sceaux, a existé du 30 mars 2004 au 31 mai 2005, occupé par Mme Nicole Guedj dans le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin ; puis, sous l'autorité du Premier ministre, dans les gouvernements de M. Manuel Valls et M. Bernard Cazeneuve, de février 2016 à mai 2017, avec Mme Juliette Méadel.

La délégation interministérielle à l'aide aux victimes

La DIAV a pour mission de coordonner le travail interministériel au bénéfice de toutes les victimes d'actes de terrorisme, d'accidents collectifs, de catastrophes naturelles, de sinistres sériels et d'autres infractions pénales, notamment en matière d'indemnisation. Ses missions sont définies par le décret n° 2017-1240 du 7 août 2017. Mme Elisabeth Pelsez, en poste depuis sa création, dispose de personnels détachés ou mis à sa disposition par les ministères ou établissements publics compétents et s'appuie sur un réseau de référents. Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), créé le 20 février 2002, agit sous l'autorité de la DIAV, élaborant notamment les lois et règlements relatifs à l'aide juridictionnelle, à l'accès au droit et à l'aide aux victimes.

Il prépare le budget des actions dont il a la charge et assure la gestion des crédits correspondants, hors personnels, via le programme 101 « accès au droit et à la justice », dont le responsable est le secrétaire général du ministère de la justice. Les crédits de personnels sont gérés au niveau du programme 166 « services judiciaires ». Les crédits du programme 101 financent notamment l'aide juridictionnelle et les subventions aux associations d'accès au droit et les associations d'aide aux victimes.

Le budget du programme 101 est, en 2018, de 438 M€, en croissance de 8,7 % par rapport à la LFI pour 2017. Le budget de l'aide juridictionnelle s'élève, en 2018, à 395,8 M€ hors ressources extra-budgétaires de 83 M€; il est en augmentation de 8,7 % par rapport à 2017.

Le budget de la justice pour l'aide aux victimes (programme 101 action 3) a connu une croissance de 152,6 % en 10 ans (11 M€ en 2008 et 27,7 M€ en 2018). L'évolution importante du budget de 2016 à 2018 est liée aux crédits obtenus dans le cadre du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PLAT), d'un montant de 5 M€ en 2016 et de 10 M€ en 2017 et 2018.

En l'état, l'instruction interministérielle distingue deux situations selon que la cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV) est ou non activée. La CIAV, placée sous l'autorité du Premier ministre qui décide de son activation, coordonne son action avec la cellule interministérielle de crise (CIC) le cas échéant. Hébergée par le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, elle est constituée d'équipes pluridisciplinaires et de représentants de chacun des ministères impliqués dans la gestion de crise. Son directeur, qui est aussi celui du CDCS, peut faire appel aux associations d'aide aux victimes et de victimes conventionnées par le ministère de la justice. Un représentant du FGTI et un représentant du procureur de la République de Paris en sont également membres. Quatre agents de chaque ministère (intérieur, justice, affaires étrangères, santé), inscrits sur liste d'astreinte opérationnelle, peuvent être mobilisés dans les quatre heures suivant l'ouverture de la CIAV.

Dès son activation, le ministère de la santé alerte par ailleurs le centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales (CORRUSS). Ce centre de crise peut mobiliser la réserve sanitaire, les cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMP) et le psychiatre référent national pour venir en soutien opérationnel. La CIAV est chargée d'assurer la mise en place d'une plateforme téléphonique dédiée ; elle est destinataire de toutes les informations recueillies par les services de secours et de soins sur place ; elle rassemble les informations sur l'identité, les lieux d'hospitalisation, les coordonnées des proches (notamment via l'application SIVIC pour les données de santé, ensuite intégrées dans le logiciel Crisenet) ; elle assure le lien avec les victimes et leur famille. Elle doit établir, sous l'autorité du préfet de département, un lieu d'accueil unique, le centre d'accueil des familles (CAF) lui-même

composé d'équipes interministérielles¹⁶. La CIAV assure également une présence auprès des autorités de médecine légale pour l'accueil des familles endeuillées. Elle doit veiller avec le FGTI au versement des premières provisions d'urgence aux victimes et à la prise en charge des frais d'obsèques.

Lorsque la CIAV n'est pas activée (ce fut par exemple le cas pour les attentats de Carcassonne et Trèbes le 23 mars 2018 ou du quartier de l'Opéra à Paris le 12 mai 2018), il revient au ministère de la justice de coordonner l'action interministérielle en matière d'aide aux victimes, en lien avec l'association France Victimes qui peut être requise sur le fondement du dernier alinéa de l'article 41 du code de procédure pénale¹⁷.

L'instruction interministérielle prévoit ensuite plusieurs phases dans la prise en charge. La première concerne l'immédiat après-attentat (l'organisation des services de secours, la sécurisation du site et des intervenants, l'accompagnement des témoins, l'identification des blessés et des témoins, la prise en charge spécifique des victimes décédées, les numéros d'information et d'appel à témoins). Les services judiciaires sont mobilisés dès cette phase, qui donne aussi lieu à une prise en charge accélérée des premiers besoins.

La seconde phase, post-crise, commence avec la constitution de la liste partagée des victimes (cf. *infra*) et avec la mise en place du comité interministériel de suivi des victimes (CISV), chargé de piloter l'organisation du dispositif d'accompagnement post-crise des victimes. Un numéro d'appel post-crise et un réseau de structures d'aide aux victimes, notamment l'espace d'information et d'accompagnement (EIA), sont alors mis en place. Le délégué interministériel assure le lien avec les comités locaux de suivi, mis en place dans les départements dans lesquels résident des victimes et leurs familles.

2 - Des comités locaux d'aide aux victimes

Les dispositifs locaux ont fortement évolué ces dernières années. Le décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme (CLSV) et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme instituait un comité dans chaque département, présidé par le préfet.

Le décret du 25 avril 2017 a modifié la composition de ce comité local, nommé comité local d'aide aux victimes (CLAV), et étendu ses compétences aux victimes d'accidents collectifs, d'évènements climatiques majeurs ou d'infractions pénales.

Les CLAV ont pour mission de « *veiller à la structuration, à la coordination, à la mise en œuvre et à l'amélioration des dispositifs locaux d'aide aux victimes, notamment pour l'information et l'indemnisation des victimes, leur prise en charge juridique et sociale, et leur accompagnement dans les démarches administratives* ».

Ils sont désormais¹⁸ co-présidés par le procureur de la République, la politique publique d'aide aux victimes étant l'expression d'une politique pénale, dont il est responsable. Le CLAV

¹⁶ En cas d'évènement à Paris, c'est l'École militaire qui constitue le site pré-désigné.

¹⁷ « *Le procureur de la République peut également recourir à une association d'aide aux victimes ayant fait l'objet d'un conventionnement de la part des chefs de la cour d'appel, afin qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction* ».

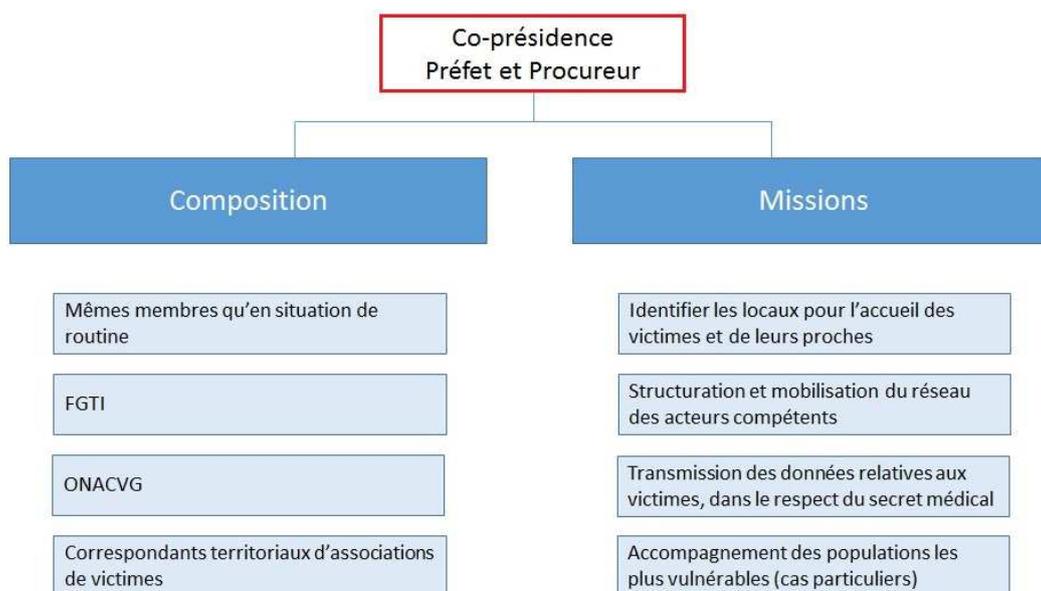
¹⁸ Décret n° 2018-329 du 3 mai 2018.

intègre le magistrat de la cour d'appel délégué à la politique associative et à l'accès au droit. L'ouverture et la fermeture de l'espace d'information et d'accompagnement (EIA) se font sur décision conjointe du préfet et du procureur, après avis du CLAV.

Une association d'aide aux victimes, conventionnée par la cour d'appel et désignée par le premier président et le procureur général, en assure l'animation et la coordination.

La circulaire du 22 mai 2018 relative aux CLAV prévoit qu'ils devront être installés et créés dans chaque département en 2018 et précise leur composition et leurs différentes missions, parmi lesquelles l'élaboration, avant juin 2019, du schéma local de l'aide aux victimes. En l'état des informations connues de la DIAV en mai 2018, 44 CLAV avaient été créés, dont 23 officiellement installés et 15 en cours de déploiement. Une annexe à la circulaire prévoyait une trame-type de schéma et, à la même date, il en existait trois (Paris, Val-de-Marne et Vosges), dont deux préexistant au cadre juridique des CLAV.

Schéma n° 2 : le comité local d'aide aux victimes (CLAV)



Source : fiche DIAV sur les CLAV, fournie lors du CLAV de Nice le 6 juin 2018

L'organisation institutionnelle de l'État semble désormais fixée par les textes dans des conditions satisfaisantes. Il importe que les dispositifs ne varient pas excessivement dans le temps et offrent une visibilité suffisante aux représentants des associations de victimes et aux administrations concernées.

B - De la liste unique à la liste partagée, le maintien d'incertitudes et de risques

Le principal enjeu de l'immédiat post-attentat consiste à recenser, soigner, identifier puis accompagner les victimes de terrorisme.

Le recensement des victimes peut soulever des difficultés opérationnelles, notamment pour celles qui ne sont ni décédées, ni blessées et prises en charge immédiatement par le système de santé. Or l'établissement de la liste des victimes est d'autant plus important et sensible que cette liste concourt à plusieurs objectifs qui peuvent ne pas se superposer : identifier les personnes tuées ou blessées gravement afin d'en informer leurs proches ; déterminer celles et ceux qui relèvent d'une réparation intégrale du préjudice subi par le FGTI ; prendre en charge au plan psychologique les personnes situées aux alentours des lieux de l'attentat et qui ont été choquées ; orienter les victimes vers les divers dispositifs mis en place par les pouvoirs publics.

La question de la liste est au cœur de débats récurrents. Si les instructions interministérielles ont défini les grandes catégories de victimes, le champ de la liste a varié, et le conseil d'administration du FGTI a été amené au cas par cas à déterminer les personnes qu'il considérait comme relevant de ses missions.

1 - Les limites de la liste unique des victimes établie par le parquet

En application de l'article R. 422-6 du code des assurances¹⁹, il appartient au parquet de Paris de dresser une liste recensant les victimes. Cette liste est communiquée en temps réel à la CIAV et doit déterminer le moment de l'annonce du décès aux familles. Elle est donc associée à une notion d'urgence et doit comporter des éléments de certitude absolue en ce qui concerne les victimes décédées et blessées. L'instruction interministérielle du 6 octobre 2008 rappelle que la prise en charge des personnes décédées est du ressort exclusif des services de police ou de gendarmerie désignés par le magistrat en charge de l'enquête.

Cette instruction distingue ensuite les conditions de prise en charge des « victimes blessées relevées sur zone », des « personnes impliquées restées sur zone », des « personnes blessées ou impliquées ayant quitté la zone ». Le recensement des personnes « impliquées » ou « blessées et ayant quitté la zone » est présenté comme nécessaire pour « leur assurer des soins médico-psychologiques et l'ouverture des droits ainsi que pour l'enquête judiciaire ». Depuis cette instruction, les textes évoquent non seulement les cas des personnes décédées ou blessées physiquement (et leurs ayants droit) mais aussi des personnes dites « impliquées », avec des définitions variables : l'instruction du 6 octobre 2008 définissait la victime impliquée 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. » L'instruction interministérielle du 13 avril 2016 les définissait comme des 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 ».

La dernière instruction interministérielle, en date de novembre 2017, ne précise plus qui sont ces personnes impliquées : très détaillée sur les questions du recensement et de l'identification des personnes décédées ainsi que sur l'organisation des services de secours, la prise en charge médicale et le recueil d'information en vue du suivi informatique des blessés

¹⁹ « Dès la survenance d'un acte de terrorisme, le procureur de la République ou l'autorité diplomatique ou consulaire compétente informe sans délai le fonds de garantie des circonstances de l'événement et de l'identité des victimes. En outre, toute personne qui s'estime victime d'un acte de terrorisme peut saisir directement le fonds de garantie ».

conscients ou inconscients, la circulaire n'aborde la question des « *personnes impliquées* » que sous l'angle de « *la prise en charge psychologique des victimes et des personnes impliquées* ».

Dans le même temps, la liste établie par le parquet a été considérée, jusqu'à l'instruction de novembre 2017, comme la liste unique des victimes (LUV). Or, ce document, par nature évolutif et provisoire compte tenu de l'avancée progressive des services d'enquête²⁰, est produit dans une optique avant tout judiciaire : en 2015 le parquet inscrit sur la LUV les victimes directes de la prise d'otage ou des tentatives d'assassinat, « *à 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* »²¹.

De la même façon, à la suite de l'attentat de juillet 2016, le parquet de Paris n'inscrit sur la LUV que les personnes directement et immédiatement exposées au risque de mort, c'est à dire les personnes situées sur la trajectoire du camion ou dans une grande proximité, sans la protection du muret de la plage.

Pour juger des conditions d'éligibilité à la réparation intégrale du préjudice, le conseil d'administration du FGTI a utilisé des critères différents de ceux du parquet et a eu une lecture plus extensive de la notion de victime, prenant en compte toutes les personnes dont il estimait qu'elles avaient subi un préjudice du fait de l'acte terroriste. Dans le même temps, l'arrêt de la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation du 8 février 2018 (pourvoi n° 17-10456) établit que « *la qualité de victime d'une personne inscrite sur la liste unique des victimes d'actes de terrorisme établie par le parquet du Tribunal de Grande Instance de Paris [peut] être contestée par le FGTI* ».

Cette différence d'appréciation s'est particulièrement illustrée lors de l'attentat de Nice. Le conseil d'administration a défini des critères d'éligibilité pour dresser sa liste de victimes en deux temps, en définissant d'abord un périmètre géographique constituant un critère dit « objectif », complété ensuite par un critère dit « subjectif » au regard des séquelles. Le conseil a utilisé pour la première fois la notion de « zone de danger » dans sa réunion du 9 septembre 2016. Il considérait alors que pour être victime, il fallait avoir été directement exposé au risque de mort, que le lien de causalité devait être apprécié selon les circonstances de lieu et de temps et que celles-ci pouvaient être définies objectivement en délimitant une zone ou un périmètre de danger et un temps donné qui constitueraient des critères pour l'instruction. Dans un premier temps, cette zone était limitée à la longueur du trajet du camion, en retenant le trottoir et la voie de circulation côté mer, pendant la durée du passage.

Lors de sa séance du 12 décembre 2016, le conseil d'administration a élargi la zone de danger prédéfinie en incluant le terre-plein central et demandé aux équipes du FGTI d'examiner « de manière bienveillante » les demandes des personnes en périphérie (chaussée, trottoir, terrasses et restaurants du nord de la Promenade, ainsi que plage) qui disposeraient de certificats

²⁰ Ainsi par exemple la LUV dans le cas des attentats de juillet 2016 aurait nécessité un millier d'auditions de police selon M. François Molins entendu le 30 mars 2016 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme (rapport n° 3922, XIV^e législature, 5 juillet 2016).

²¹ Rapport Bussière, p.19.

médicaux établissant leurs blessures physiques (par exemple liées à un mouvement de panique) ou leur traumatisme psychique.

L'écart entre la LUV et la liste des personnes reconnues éligibles à la réparation intégrale du préjudice subi par le FGTI s'est ainsi fortement accru. Pour l'attentat de Nice, au 31 mars 2018, la liste établie par le parquet comportait 373 noms (dont trois doublons) quand le FGTI avait enregistré 3 291 demandes, dont 2 086 avaient donné lieu à au moins une première prise en charge indemnitaire.

2 - La liste partagée ne résout pas la question de la détermination du statut de victime

La liste des victimes remplit plusieurs usages. Si elle permet d'identifier les décédés et les blessés, elle est aussi un outil de pilotage de la politique d'aide aux victimes, conditionnant les droits qui leur sont ouverts. C'est la raison pour laquelle la LUV a posé problème, notamment au moment des attentats de 2015 : la caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS), l'ONACVG et la sous-direction des pensions du ministère des armées ont alors considéré qu'elle était la seule à faire foi pour conférer la qualité de victime et permettre l'accès à leurs dispositifs²², alors même que le FGTI n'était pas lié par la LUV et pouvait accorder des indemnités à des personnes n'y étant pas inscrites.

L'instruction interministérielle du 10 novembre 2017 consacre l'abandon de la LUV et prévoit que le parquet de Paris n'établira plus qu'une liste comportant l'identité des personnes décédées et blessés inconscientes, se recentrant ainsi sur son rôle d'identification des personnes. Elle crée le concept de « liste partagée », en pratique constituée d'une sommation de la liste des personnes décédées et inconscientes identifiées établie par le parquet de Paris et des victimes directes ayant reçu une première provision du FGTI.

Le ministère de la justice est chargé de la mettre à la disposition des ministères et des organismes concernés par le suivi et l'accompagnement des victimes. Il doit en retour être destinataire des informations relatives au traitement de la situation des victimes par les organismes concernés. Il doit enfin la tenir à jour à mesure que le FGTI, qui dispose d'éléments plus larges (liste des personnes blessées conscientes ou choquées hospitalisées, qui ont été enregistrées par les établissements de santé à l'aide du système d'information dédié, SIVIC ; liste de toutes les personnes non recensées ayant fait une saisine directe du Fonds), les lui transmet.

Cette approche pragmatique permet de lever les blocages institutionnels en donnant une même base à l'ouverture des droits auprès des différents organismes. La liste partagée se substituant désormais, selon l'instruction ministérielle, à cette liste unique, c'est bien le document plus large tel que récolé par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) qui doit faire foi pour l'ensemble des administrations.

Toutefois, cela ne résout pas le sujet fondamental de la détermination du statut de victime au sens de la réparation intégrale. Le FGTI fixe les critères d'appréciation pour inclure ou non des personnes dans ses listes de victimes. Ainsi que le notait le rapport Bussière, « *le parquet*

²² Une décision de justice est ainsi venue invalider la position de l'ONACVG qui avait accordé le statut de pupille de la nation à un seul des deux enfants d'une fratrie, écartant l'autre au motif qu'il n'était pas inscrit sur la LUV et alors même qu'il était présent aux côtés de son frère et de son parent victime lors de l'attentat de Nice.

de Paris définit la victime à la lumière du critère légal de l'infraction. Le FGTI adopte une interprétation plus souple du caractère direct du lien de causalité entre le fait générateur et le dommage ». De proche en proche, l'utilisation de la catégorie des « impliqués » l'a conduit à élargir ses critères de prise en charge, cette démarche rencontrant des limites avec un attentat de masse en milieu ouvert comme celui de Nice, pour lequel 30 000 personnes présentes sur la Promenade des Anglais auraient potentiellement pu être considérées comme affectées d'une manière ou d'une autre.

En Espagne, il revient au ministère de l'intérieur de décider (sous réserve de recours au juge, comme en France) de la qualité de victime. Il considère que seules les victimes directes et indirectes, physiques ou psychiques, en lien direct avec l'attentat terroriste, sont susceptibles d'indemnisation financière. La catégorie plus vaste des personnes impliquées (« *afectados* » en espagnol) peut bénéficier d'aides de nature psychologique, mais ne relèvent pas de la réparation du préjudice. Les Espagnols utilisent, même dans le cas de l'attentat en milieu ouvert comme celui des *Ramblas* à Barcelone, une approche individuelle au cas par cas, privilégiant l'étude de chaque dossier et non la notion de zone de danger ou de périmètre géographique.

Les victimes étrangères en France ou françaises à l'étranger, un cadre européen en cours de construction

Le système français prévoit les mêmes droits pour les victimes françaises et étrangères d'un acte de terrorisme commis en France et pour les ressortissants français victimes d'un acte de terrorisme commis à l'étranger.

Seuls certains droits ne bénéficient pas de manière égalitaire à toutes les victimes. Il s'agit de la prise en charge dérogatoire des frais de santé et des consultations de suivi psychiatrique ainsi que du dispositif de prise en charge des traumatismes psychiques, qui nécessite une affiliation à la CNAMTS. Le ministère de la justice précise toutefois que toute personne s'estimant victime de terrorisme et affiliée à des régimes étrangers, privés ou à la Caisse des Français de l'étranger pourrait bénéficier d'un soutien psychologique au sein d'une association. Le régime fiscal spécifique aux victimes du terrorisme ne s'applique aussi qu'aux victimes assujetties à l'impôt en France.

Le suivi des victimes françaises à l'étranger ou étrangères en France pose quelques problèmes particuliers tenant d'une part, à l'identification des décédés et blessés (différence de langue, caractéristiques de l'état civil), d'autre part, à la problématique d'une éventuelle double indemnisation. Les services consulaires à l'étranger peuvent ainsi être mobilisés sur ces dossiers et les échanges d'information reposent sur la volonté des organismes nationaux en charge de l'indemnisation.

Les ministres et secrétaires d'État chargés de l'aide aux victimes de Belgique, de France, d'Espagne, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, de la République tchèque et de la Roumanie ont signé, le 10 mars 2017, à l'occasion de la journée européenne du souvenir des victimes du terrorisme, une feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme, dans laquelle ils appelaient de leurs vœux « *la mise en place d'une politique européenne de l'aide aux victimes plus ambitieuse et plus structurée,*

fondée sur les standards minimaux existants du droit communautaire et visant à aller au-delà de ces standards, conformément aux principes d'entraide, de solidarité et de subsidiarité qui irriguent l'action de l'UE »²³.

Ce document comporte notamment un paragraphe consacré aux redondances possibles entre systèmes nationaux : « *Nous encourageons un meilleur partage de l'information entre services nationaux d'indemnisation, en vue de simplifier les procédures et d'éviter les situations de double indemnisation. Une réflexion pourrait être envisagée sur la création d'un fonds européen d'indemnisation* ».

Le FGTI a organisé en mars 2018 le premier séminaire européen consacré à la coopération transfrontalière pour améliorer la prise en charge des victimes, approfondissant l'échange engagé au niveau politique. En outre, une parlementaire européenne a été missionnée par le président de la Commission pour étudier les conditions d'une harmonisation de l'indemnisation des victimes et devrait rendre son rapport au printemps 2019.

La difficulté que le FGTI rencontre pour définir les critères d'éligibilité à la réparation intégrale renvoie à des interrogations d'ordre éthique et opérationnel, puisqu'il s'agit à la fois de prendre en charge toutes les victimes (et seulement les victimes), et d'éviter la dilution du statut de victime (avec le risque afférent d'une moins bonne prise en charge des victimes directes).

La situation actuelle, qui fait du conseil d'administration du FGTI le lieu d'établissement de la liste des victimes, n'est pas sans poser problème. D'une part, c'est à partir de cette liste que se décline l'accès à un ensemble de dispositifs (cf. chapitre III) dont il n'a pas la gestion, ce qui lui confère en pratique un rôle décisionnaire dépassant largement le champ de la seule réparation. D'autre part, le FGTI, dont la mission est d'indemniser, peut être perçu comme juge et partie : il lui appartient à la fois de définir qui est victime, puis d'indemniser la victime – ceci peut induire des questionnements, les uns considérant qu'il a tout avantage à ne pas définir trop largement le périmètre des victimes, les autres qu'il pourrait *a contrario* agir de manière très libérale pour ne pas être soupçonné de vouloir limiter ses dépenses.

Deux solutions seraient envisageables : la première consisterait à confier au ministère de la justice²⁴ la mission de déterminer, au vu des caractéristiques de l'attentat, les critères permettant de considérer les personnes victimes au sens de la réparation intégrale, redonnant ainsi à cette fonction une dimension régaliennne à l'instar de la pratique espagnole (mission confiée au ministère de l'intérieur). La seconde hypothèse reviendrait à confier cette mission au parquet.

²³ « À la suite de l'appel en faveur de la construction d'une politique internationale de l'aide aux victimes, interdisciplinaire et mieux coordonnée, lancé à l'occasion de la Conférence internationale pour l'Aide aux victimes, organisée à Paris, à l'UNESCO, le 9 janvier 2017 et tenant compte des travaux engagés au niveau communautaire, en particulier la Directive de 2012 sur les droits des victimes (2012/29/UE), la Directive de 2004 sur l'indemnisation (2004/80/CE) et les récentes dispositions relatives au soutien, à l'aide et à la protection des victimes de terrorisme dans le cadre de la Directive de lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil le 7 mars 2017. »

²⁴ La délégation interministérielle, en concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués, notamment avec le ministère de l'intérieur (les préfets et les forces de l'ordre étant en première ligne pour apprécier la portée géographique des dommages) comme avec le parquet en charge de l'enquête, pourrait ainsi fixer les critères d'inscription sur la liste partagée.

Ces pistes n'apparaissent pourtant pas totalement satisfaisantes car elles ne permettent pas de concilier les objectifs d'impartialité, d'équité et de rapidité qui doivent prévaloir pour déterminer le statut de victime. La composition du conseil d'administration, où siègent des représentants associatifs et les principaux ministères concernés permet de fixer rapidement les critères opérationnels. Dans l'exercice de leur mission, le président du conseil et le directeur général du Fonds doivent se montrer particulièrement attentifs aux implications des décisions adoptées sur l'équilibre financier du FGTI et veiller à la logique et à la cohérence d'ensemble de la politique d'indemnisation des victimes, quel que soit l'origine du préjudice. Il importe aussi que l'État, qui, du fait de la composition du conseil d'administration, y joue un rôle pivot, assure pleinement ses responsabilités : les pré-CA organisés par la DIAV doivent permettre d'adopter une position commune.

3 - La création du JIVAT, un impact incertain sur la définition de la victime

La mise en place d'un juge spécifique pour les affaires de terrorisme, comme le préconisait la mission Bussière, vise à introduire une « *déconnexion du procès pénal de l'indemnisation des victimes du préjudice corporel* ». Cette proposition est en discussion au Parlement.

Sa mise en œuvre ne laisserait subsister que deux voies d'action : celle de l'action publique, n'ayant pour objectif que la recherche de la vérité ; et un pôle de la réparation constitué du FGTI et d'un juge spécifique affecté au TGI de Paris, qui pourra être saisi de toute contestation portant sur le droit à indemnisation (la reconnaissance du statut du victime), le versement de provisions, l'expertise médicale, le montant de l'indemnisation ou le recours subrogatoire du FGTI à l'encontre de la personne responsable du dommage. Cette proposition ne détaille pas plus avant le devenir de l'éventuelle action civile en dommages et intérêts.

L'objectif est principalement de « désengorger » la procédure d'instruction au pénal, aujourd'hui menacée de paralysie²⁵, notamment du fait de la notification à toutes les parties de milliers de rapports médicaux n'ayant pas de lien direct avec la procédure. Cette décision, qui doit encore faire l'objet d'un travail législatif, présente donc le double mérite de raccourcir la procédure pénale, en permettant au juge de concentrer ses efforts sur la recherche des responsables, tout en adossant les décisions transactionnelles du FGTI, qui demeurera le point d'entrée naturel de l'indemnisation, à un contrôle juridictionnel par le juge civil spécialisé, ayant vocation à « faire jurisprudence ».

Concernant la reconnaissance du statut de victime, cette procédure permettra à la personne s'estimant victime mais non reconnue comme telle par le FGTI de faire valoir son droit en deux temps, d'une part, devant le JIVAT, d'autre part, en revenant devant le FGTI le cas échéant pour obtenir une indemnité (alors qu'aujourd'hui, un recours devant le juge civil entraîne la prise en charge intégrale du dossier de la reconnaissance à l'indemnisation).

²⁵ Dans le cas de Nice, attentat en milieu ouvert en présence de 30 000 personnes, le magistrat instructeur recevait environ 50 constitutions de partie civile par semaine. En application de l'article 183 du CPP, les magistrats doivent notifier aux parties civiles et aux avocats les rapports techniques et expertises, soit entre 1 000 et 1 100 rapports pour les faits du 14 juillet 2016. En février 2018, on comptait 699 parties civiles et 95 avocats pour les faits du 14 juillet 2016 ; et 1 662 parties civiles et 273 avocats pour les faits du 13 novembre 2015.

Le JIVAT pourra favoriser l'émergence d'une jurisprudence harmonisée, alors qu'en l'état plusieurs TGI peuvent être compétents pour un même attentat.

L'effet qu'aura la création de ce juge unique et spécialisé sur l'activité contentieuse, aujourd'hui peu importante, est à ce stade difficile à évaluer. Si le conseil d'administration du FGTI adopte une approche plus prudente sur des cas incertains, et que les personnes qui se voient ainsi refuser une prise en charge forment un recours, le JIVAT contribuera à la définition des victimes éligibles à la réparation intégrale. Ce processus n'est cependant pas certain.

4 - Le risque de fraude

Des personnes ont essayé de frauder pour se faire reconnaître victime du terrorisme. Dans certains cas, elles ont déposé plainte à la police, dans d'autres cas elles ont déposé un dossier au FGTI en vue de la réparation du préjudice prétendument subi.

En cas de doute sur la qualité de victime, le FGTI peut solliciter des pièces complémentaires ou saisir le procureur de la République d'une demande de vérification, en application de la circulaire du 10 octobre 1986 encadrant l'échange d'informations entre le FGTI et le parquet de Paris.

Les cas de fraudes jugés depuis 2015

S'agissant des attentats du 13 novembre 2015, douze jugements ont été rendus, quatre concernant de prétendues victimes au stade de France, deux dans un café du 10^{ème} arrondissement de Paris, et six au Bataclan. Trois condamnations prononcées par le tribunal correctionnel de Créteil sont en appel.

Pour les neuf affaires définitivement jugées, les tribunaux correctionnels concernés (Bobigny, Versailles, Grasse) ainsi que la Cour d'Appel d'Aix ont prononcé des peines pour tentatives d'escroquerie dans sept cas, avec des peines d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans et des dommages et intérêts pour le FGTI.

Dans deux cas, les fraudeurs ont été condamnés pour escroquerie, pour l'un à trois ans d'emprisonnement et 30 000 € de dommages intérêts au FGTI, pour l'autre à quatre ans et six mois d'emprisonnement et à des dommages intérêts pour le FGTI, la CNAM, ainsi que l'association de victimes dont elle avait été salariée.

S'agissant de l'attentat de Nice, à la mi-2018, cinq condamnations pour tentatives d'escroquerie ont été prononcées, avec des peines d'emprisonnement entre 6 et 24 mois et des dommages intérêts pour le FGTI.

Parmi ces condamnations, deux concernent des personnes qui avaient prétendu avoir été victimes des attentats de novembre 2015 puis de juillet 2016 à Nice.

En l'état, le FGTI s'estime relativement démuné pour enquêter sur des demandes faisant l'objet de suspicions. Il n'a pas accès au dossier pénal mais peut néanmoins s'adresser au parquet pour obtenir des informations complémentaires. Des cas de fraudes ont pu être identifiés et jugés. Il importe d'améliorer substantiellement les capacités du FGTI à les détecter et de renouveler la circulaire de 1986 afin de fluidifier les rapports entre les services gestionnaires du Fonds et les services d'enquête du parquet.

Un amendement gouvernemental adopté en première lecture par le Sénat prévoit dans la loi sur la programmation de la justice la possibilité pour le Fonds de requérir la réunion et la communication des renseignements relatifs à l'exécution de ses obligations, sans que ne puisse lui être opposé le secret professionnel. Par ailleurs, pour que le FGTI puisse accéder à des éléments de procédures judiciaires en cours, il doit être inscrit sur la liste des organismes habilités à le faire. Il convient de modifier en ce sens l'arrêté du ministre de la justice fixant cette liste.

5 - Le cas particulier des forces de sécurité

Agents publics, les forces de l'ordre en service bénéficient de la protection fonctionnelle accordée par le ministère de l'intérieur²⁶. Cette réparation dans le cadre statutaire a fait l'objet de plusieurs actions visant à préciser les procédures et à mieux guider les agents concernés : création d'une cellule d'aide aux blessés de la gendarmerie nationale (circulaire du 29/11/2015) ; note du 27 mars 2018 sur l'organisation de l'indemnisation des dommages subis par les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie, guide du parcours du militaire blessé et de sa famille (juin 2018) ; guide du parcours de l'agent blessé en service (octobre 2018).

Pour les cas où la réparation concerne un dommage résultant d'un acte terroriste, cette protection statutaire peut ne pas être actionnée et le FGTI est amené à intervenir. Le ministère de l'intérieur identifie en effet trois cas de figure.

Le premier cas, qui concerne les personnels touchés dans le cadre d'un attentat en dehors de leur service, ne pose pas de difficulté particulière. Ces personnes ne relèvent pas de la protection statutaire et sont indemnisées par le FGTI dans les mêmes conditions que toute autre victime d'un acte de terrorisme figurant sur la liste partagée.

Pour les personnels victimes d'un acte terroriste alors qu'ils sont en service, le ministère de l'intérieur considère qu'il convient de distinguer deux situations :

- pour les cas où les personnels sont touchés en service par un terroriste dans l'exercice normal de leur fonction, par exemple le cas de membres des forces de sécurité qui seraient blessés à l'occasion de l'arrestation d'un individu qui s'avérerait être un terroriste, le ministère de l'intérieur considère que seule une indemnisation dans le cadre de la protection fonctionnelle peut intervenir ;
- dans les cas où l'agent se trouve spécifiquement visé par une attaque à raison de ses fonctions, le ministère de l'intérieur considère que les agents peuvent alors opter soit pour le mécanisme de la protection fonctionnelle, soit pour celui du FGTI. Dans ces situations, même lorsqu'elles sont indemnisées dans le cadre de la protection fonctionnelle, le ministère de l'intérieur indique que ces personnes sont également éligibles au préjudice

²⁶ En revanche, les secouristes et autorités sanitaires, médecins, pompiers et primo-intervenants, devenus de fait collaborateurs occasionnels du service public (personnes participant au sauvetage dans l'immédiat après-attentat), ne bénéficient pas d'un statut particulier, sauf reconnaissance au cas par cas d'éventuelles séquelles psychologiques.

exceptionnel spécifique aux victimes du terrorisme (PESVT), indemnisation forfaitaire versée par le FGTI (point développé au chapitre II)²⁷.

Cette distinction, et les conséquences qui en découlent, soulèvent plusieurs difficultés :

- le ministère de l'intérieur admet qu'elle n'est pas immédiate et qu'elle « impose d'examiner, au cas par cas, les circonstances de l'acte ayant occasionné les blessures ou le décès pour examiner si elles ont trait à l'intervention de l'agent, dans le cadre de ses fonctions ou si elles résultent d'une volonté délibérée d'atteindre l'agent dans sa fonction » ;
- cet examen au cas par cas crée une zone d'incertitude tant en matière de droit que d'organisation de la prise en charge des victimes et de leurs ayants droit, la question étant potentiellement reposée à la suite de chaque évènement ;
- il n'y a pas de consensus au sein de l'État sur la possibilité pour la victime de pouvoir choisir entre protection fonctionnelle et prise en charge par le FGTI. Par une délibération du 19 mai 2014, le conseil d'administration du Fonds excluait expressément du bénéfice du PESVT les fonctionnaires blessés ou décédés victimes d'un acte de terrorisme dans l'exercice de leurs fonctions. Cette différence d'appréciation s'opère dans un contexte où la jurisprudence n'est pas stabilisée. Ainsi, la Cour d'appel de Paris a indiqué que, du fait de la protection fonctionnelle dont disposent les agents en service, le recours au FGTI est exclu (4 janvier 2016, n°15/16968). Mais par une décision du 18 juin 2018, le TGI de Paris a considéré que les deux régimes d'indemnisation, par le FGTI et par la protection fonctionnelle, ne sont pas exclusifs, et que la veuve d'un officier de police tué dans l'exercice de ses fonctions est recevable à agir devant le juge civil pour obtenir une réparation par le FGTI ;
- la position du ministère de l'intérieur en faveur du versement du PESVT pour certains agents victimes du terrorisme (ainsi que leurs ayants droit) soulève des difficultés spécifiques : différence de traitement entre agents publics ; incertitude sur le partage des responsabilités entre la protection fonctionnelle assurée par l'État et la réparation du préjudice intégral par le FGTI ; indemnisation par le FGTI de personnes pour lesquelles le Fonds n'opère pas la réparation intégrale des préjudices sur la base d'un examen au cas par cas des préjudices subis.

Afin « d'assurer, par la mise en place d'un guichet unique, la prise en charge globale et cohérente des agents victimes et leurs ayants droit, tant en ce qui concerne leurs démarches administratives que la continuité de l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier », le ministère de l'intérieur indique sa préférence pour que les agents optent pour la protection fonctionnelle. Les pratiques actuelles, qui conduisent à des traitements différenciés, devraient faire l'objet d'une clarification par les pouvoirs publics.

²⁷ Le ministère de l'intérieur considère que le PESVT doit également être versé aux agents victimes du terrorisme en dehors de leur service, dès lors qu'ils ont été attaqués du fait de leur appartenance aux forces de sécurité. Ainsi, les ayants droit du couple de policiers tués à Magnanville se sont vu octroyer le bénéfice du PESVT.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le code pénal définit les actes terroristes en listant à l'article 421-1 les infractions qui sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

La reconnaissance du caractère terroriste de l'attentat ou de la prise d'otage relève du parquet, le plus souvent après une revendication directe des auteurs de l'acte. Le parquet est également en première ligne pour produire, avec l'aide des services de police et de gendarmerie, une liste des victimes, s'attachant notamment à établir celle des personnes décédées et gravement blessées, dans le but premier de les identifier et d'informer leurs proches.

C'est donc tout naturellement que la production d'une liste unique des victimes (LUV) lui a été confiée. Très vite cependant, le contenu de cette liste a divergé d'avec celle des personnes dont les demandes de réparation du préjudice subi étaient considérées comme recevables par le FGTI, ce dernier étant amené à élargir la liste au-delà du périmètre restreint des seules victimes décédées ou physiquement blessées prises en compte par le parquet.

Cette disjonction a eu des effets concrets sur la possibilité qui était donnée aux victimes de bénéficier de certains dispositifs, notamment mais pas exclusivement en matière de santé²⁸, puisque la LUV était réputée seule à même d'ouvrir des droits jusqu'en 2016.

L'instruction interministérielle de novembre 2017 résout cette difficulté en créant le dispositif de « liste partagée », qui est la somme des personnes décédées et des personnes inconscientes identifiées dont la liste est établie par le parquet de Paris d'une part, et des victimes ayant reçu une première provision du FGTI d'autre part. Cette liste est mise à disposition de tous les ministères et organismes concernés par le suivi des victimes, par l'entremise du ministère de la justice.

La création de la liste partagée ne répond pourtant pas au fond à la question de savoir qui doit être considéré comme une victime, par qui et pour accéder à quels droits. Dans la situation actuelle, c'est le conseil d'administration du FGTI qui définit le champ des victimes. Il a, au fil du temps, et notamment dans le cas de l'attentat de masse en milieu ouvert du 14 juillet 2016, élargi la notion de victime directe en considérant, par la création du concept de « zone de danger », qu'un grand nombre de personnes avaient été « impactées » par l'attentat dès lors qu'elles se trouvaient dans un périmètre géographique donné.

Or, cette extension du champ des victimes a plusieurs conséquences possibles : elle peut conduire à accroître le nombre des personnes concernées par la réparation intégrale du préjudice subi ; elle a augmenté le nombre de celles qui ont pu bénéficier d'une prise en charge par le FGTI sans expertise médicale²⁹ ; elle menace de diluer les capacités d'accompagnement des victimes, au détriment de celles qui sont le plus durement touchées. Les pouvoirs publics escomptent cependant que la création du JIVAT permette de mieux définir, par l'élaboration d'une jurisprudence, les conditions d'accès à la réparation intégrale.

²⁸ Ces dispositifs sont décrits au chapitre III.

²⁹ Ces dispositifs sont décrits au chapitre II.

Le risque de fraude inhérent à tout dispositif d'indemnisation n'est pas inexistant. Il importe que soient prises des mesures permettant au FGTI de renforcer ses moyens de contrôle en cas de doute sur le contenu d'un dossier.

S'agissant du cas particulier des forces de l'ordre, l'examen au cas par cas pratiqué aujourd'hui, qui conduit à ce qu'elles puissent bénéficier à la fois de la protection fonctionnelle et d'un versement du PESVT par le FGTI, induit des difficultés opérationnelles de gestion, de communication mais aussi de droit.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 1. favoriser l'accès du FGTI aux informations nécessaires afin de lutter contre la fraude (DIAV).*
-

Chapitre II

La réparation intégrale du préjudice : un périmètre large, une indemnisation assurée à moyen terme

Le système français d'indemnisation des personnes victimes d'un acte terroriste repose sur le principe de la réparation intégrale des préjudices subis, pour ce qui concerne les atteintes à la personne. Il s'agit d'indemniser tout le dommage, rien que le dommage.

Cette réparation est mise en œuvre par un Fonds consacré à la réparation des préjudices subis par certaines catégories de victimes, dont les victimes du terrorisme. Le conseil d'administration du FGTI dispose de prérogatives étendues en matière de détermination des chefs de préjudices et il a usé de ce pouvoir dans le sens d'un élargissement du champ de l'indemnisation.

L'augmentation des charges d'indemnisation des victimes du terrorisme, liée aux attentats de masse commis sur le sol français en 2015 et 2016, et surtout la dynamique des autres postes d'indemnisation qui entrent dans les missions du FGTI, posent la question de la soutenabilité à terme de ses engagements. Dans l'immédiat, ce sont surtout les conditions de collecte de la contribution obligatoire assise sur certains contrats d'assurance, ainsi que l'absence de contrôle du recouvrement, qui soulèvent des interrogations.

I - Une extension du périmètre des indemnités versées par le FGTI

La loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État a institué un Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) chargé notamment, mais pas exclusivement, de l'indemnisation des dommages corporels, physiques et psychiques, consécutifs à un acte terroriste.

Ce fonds couvre les victimes des actes terroristes commis en France quelle que soit leur nationalité et les victimes françaises d'attentats commis à l'étranger.

Le principe posé par la loi est celui de la réparation intégrale des dommages corporels. Il ne suffit pas à définir en quoi consiste la réparation intégrale : depuis la création du Fonds, de nouveaux chefs d'indemnisation ont été créés par son conseil d'administration.

À fin 2017, le FGTI était intervenu en faveur de 9 696 personnes, victimes de 868 actes terroristes³⁰. Le nombre annuel de dossiers ouverts a été inférieur à 300, à l'exception de 1986 (340), 1988 (329), 1990 (540), 1995 (443), 1997 (323). Il a connu une hausse spectaculaire à compter de 2015 (2 422) et 2016 (2 724).

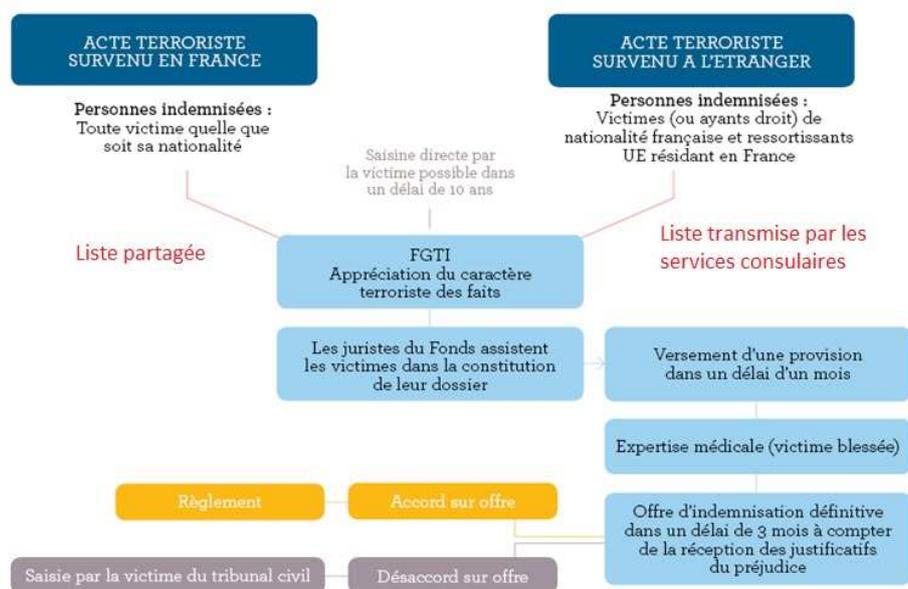
Les versements des sommes dues aux victimes peuvent nécessiter du temps, car leur calendrier est lié à la consolidation de leur état de santé. Les montants des indemnités réglées dans l'année ont été les plus élevés en 2016 et 2017.

Tableau n° 1 : évolution des indemnités et frais payés aux victimes du terrorisme

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indemnités et frais payés	1 937	2 512	6 537	23 392	56 314	48 410

Source : FGTI, rapport de gestion 2017.

Schéma n° 3 : processus d'indemnisation par le FGTI



Source : FGTI

Les indemnités concernées sont les avances ou « provisions » versées (§ A), l'indemnisation après expertise et consolidation (§ B) et le préjudice exceptionnel des victimes du terrorisme (§ C).

³⁰ La loi n° 86-1322 du 30 décembre 1986 a donné un caractère rétroactif aux interventions du FGTI, qui s'est ainsi substitué aux services du ministère de l'intérieur pour les événements intervenus depuis début 1985. Les chiffres portent sur l'ensemble des prises en charge par le FGTI.

A - Le versement d'une provision sous le délai d'un mois

Une avance, à valoir sur l'indemnisation définitive, doit être versée par le FGTI dans le mois suivant la réception du dossier complet de la victime³¹. Un indicateur est associé à ce délai dans la convention que le FGTI et l'État ont conclue en mars 2017. En 2017, 83 % des victimes ont perçu une première avance dans le délai d'un mois (voir chapitre IV).

Le montant de l'avance (ou provision) dépend de l'importance du préjudice subi et des pièces justificatives envoyées.

Par la suite, d'autres provisions peuvent être versées en fonction de la situation médicale et personnelle de la victime.

Sur les trois dernières années, de 2015 à 2017, la provision versée la plus élevée s'élève à 366 444 € pour une victime directe et à 453 700 € pour une victime indirecte. Le montant moyen des provisions s'est élevé à 23 557 € en 2015, 15 563 € en 2016 et 13 714 € en 2017. La médiane s'est établie à 16 880 € en 2015 puis à 10 000 € les deux années suivantes.

B - Après expertise, la réparation des préjudices subis

1 - Le processus de reconnaissance et de mesure des préjudices

S'agissant des victimes du terrorisme, le FGTI doit assurer une réparation intégrale des dommages subis (à l'exception des dommages matériels). Pour les autres victimes indemnisées par le Fonds, ce principe de réparation intégrale du préjudice ne se retrouve que pour les infractions les plus graves (ayant entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel égale ou supérieure à un mois), les autres victimes prises en charge par le FGTI relevant d'une réparation partielle, sous condition de ressources de la victime et d'insolvabilité de l'auteur pour certaines infractions.

La reconnaissance et la mesure des préjudices subis sont au cœur des relations entre les victimes et le FGTI. L'expertise par les médecins missionnés par le Fonds est déterminante pour fixer le montant de la réparation, qui dépend au cas par cas du préjudice subi et des justificatifs fournis. Pour cette expertise, la victime peut se faire accompagner d'un médecin de son choix, dont les honoraires sont pris en charge par le FGTI depuis une décision du conseil d'administration en date du 19 mai 1987³².

Afin d'établir son offre d'indemnisation, le FGTI doit disposer d'un décompte précisant le montant des prestations servies par le régime obligatoire d'assurance maladie. Ces relevés sont fournis par deux caisses primaires d'assurance maladie (Pau et Vesoul) désignées caisses nationales d'appui.

L'offre d'indemnisation par le FGTI doit intervenir dans les trois mois à partir du jour où le FGTI a reçu les justifications des préjudices invoqués (le non-respect du délai ouvre droit à des dommages et intérêts moratoires). La victime n'a aucun délai pour accepter l'offre et il a

³¹ Les délais de versement des avances sont une question importante pour les victimes. Ils sont analysés au chapitre IV.

³² Le sujet de l'expertise médicale, sensible pour les victimes, est également analysé au chapitre IV.

été signalé des cas dans lesquels l'avocat de la victime avait pu lui conseiller de différer son acceptation dans l'espoir que de nouveaux chefs de préjudice soient créés³³. Lorsque le FGTI présente l'offre d'indemnisation à la victime, ou à ses ayants droit, il verse en même temps 80 % du montant total de l'offre proposée, déduction faite des provisions déjà réglées. Cela peut expliquer également que les victimes soient faiblement incitées à signer rapidement la transaction.

Lorsque le montant proposé est contesté par la victime, celle-ci peut former un recours gracieux. Elle peut également porter le contentieux devant le tribunal de grande instance, soit du lieu de commission de l'attentat soit du lieu du siège social du FGTI (Créteil). Selon les données du FGTI, le nombre d'affaires (référé et/ou au fond) pendantes ou terminées devant une juridiction civile est de 36 en 2015, 4 en 2016 et aucune en 2017 (au 30 janvier 2018).

Une fois l'accord transactionnel conclu, le FGTI dispose de 45 jours pour verser le montant prévu.

2 - Les préjudices pris en compte pour les victimes directes

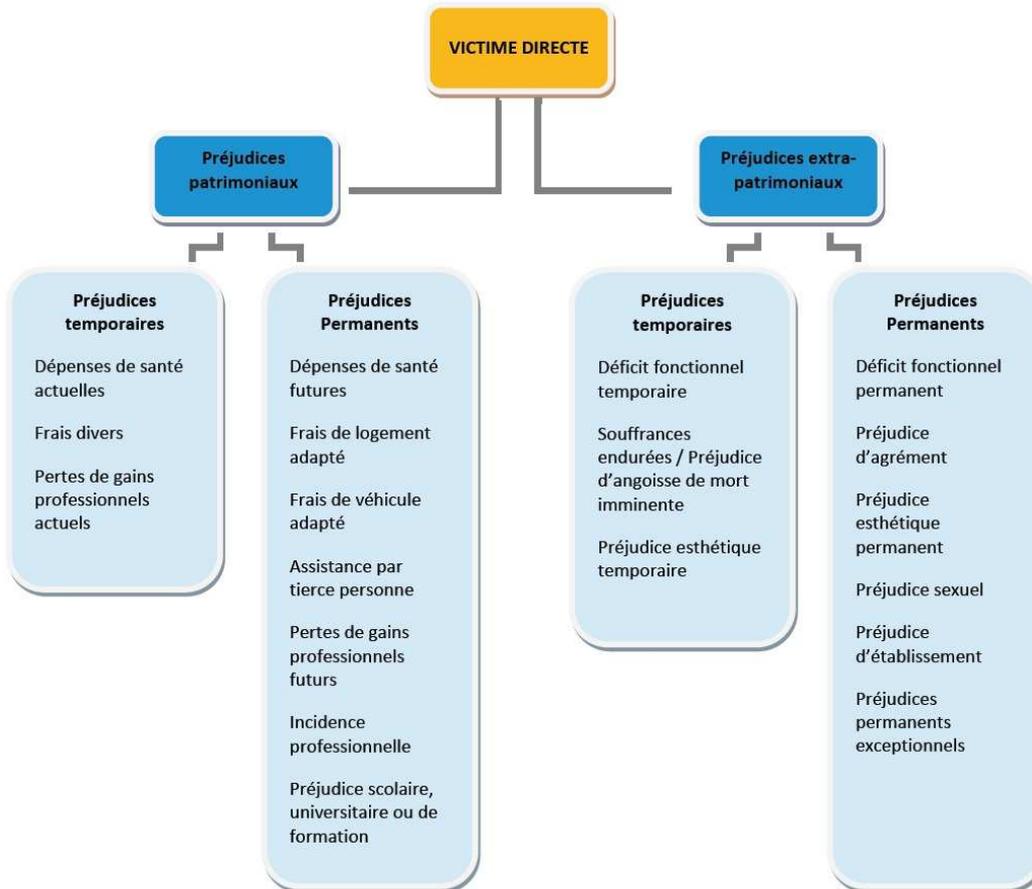
Les victimes directes sont celles qui ont subi personnellement le dommage et vécu les faits. Il peut s'agir de personnes blessées physiquement dans l'attaque, ou présentes sur les lieux (par exemple dans la salle de concert du Bataclan) même si elles n'ont pas été atteintes physiquement, ou encore des personnes dites « impactées », considérées comme victimes au terme des délibérations du conseil d'administration du FGTI, soit qu'elles apportent la preuve qu'elles étaient dans la « zone de danger » définie par le conseil (cas de Nice), soit qu'elles apportent la preuve qu'elles ont subi un traumatisme psychique lié à l'évènement.

Pour les victimes directes, le FGTI indemnise les préjudices patrimoniaux, c'est-à-dire à caractère financier, et les préjudices extrapatrimoniaux, c'est-à-dire à caractère non économique. Dans les deux cas, le Fonds distingue d'une part, les préjudices temporaires, subis entre l'acte terroriste et la date de consolidation de l'état de la victime, et d'autre part, les préjudices permanents, subis à compter de la date de consolidation.

Le Fonds utilise aujourd'hui la nomenclature Dintilhac, qui liste les préjudices qui peuvent avoir été subis. Pour chacun des postes de préjudice, le FGTI détermine une offre en fonction des justificatifs fournis et le cas échéant de l'expertise médicale.

³³ Les conventions d'honoraires prévoient le plus souvent une rémunération assise en partie sur un pourcentage de la somme indemnisant les préjudices subis.

Schéma n° 4 : typologie des préjudices indemnisés pour les victimes directes



Source : FGTI, guide pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Il n'y a pas de barème fixe, le principe retenu depuis l'origine – et soutenu par la plupart des acteurs – étant celui de l'individualisation de la réparation. Le conseil du FGTI a cependant fixé des montants d'indemnisation planchers pour les différents postes.

À titre d'illustration, l'indemnisation des pertes de gains professionnels se fonde sur les bulletins de salaire, les justificatifs d'indemnités journalières, ou encore les comptes annuels pour les non-salariés ; les frais de logement adapté sont indemnisés sur la base de factures ou de devis.

S'agissant des souffrances endurées, l'indemnisation dépend de leur degré, retenu par le médecin missionné par le FGTI sur une échelle de 1 à 7, qui aboutit à une indemnisation minimale de 1 100 €(niveau 1) à 45 000 €(niveau 7).

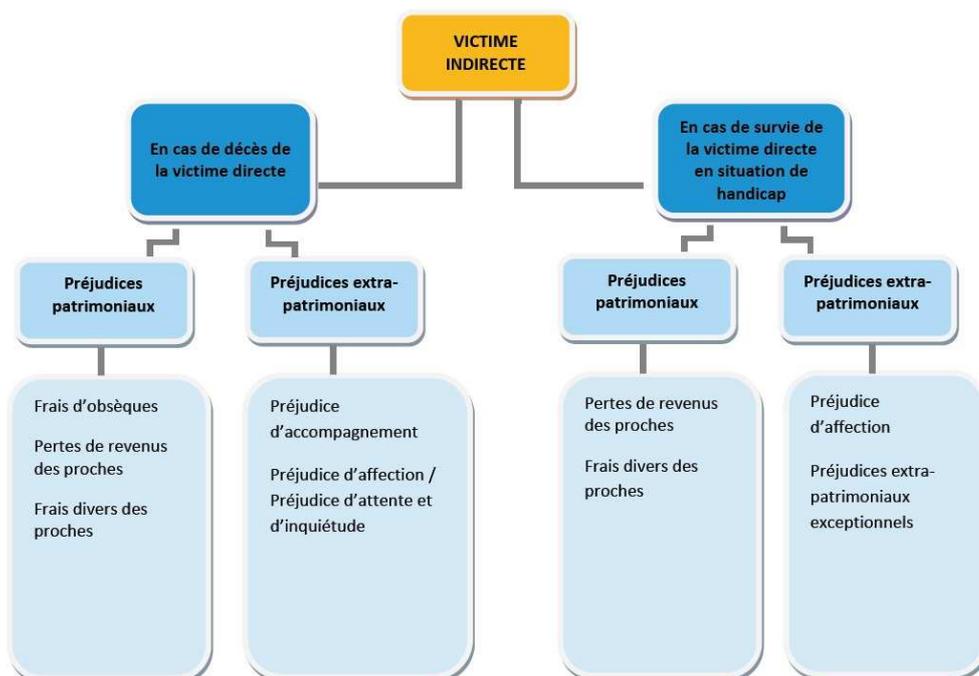
S'agissant du déficit fonctionnel permanent (DFP)³⁴, l'indemnisation est fonction de l'âge de la victime et du taux de déficit fonctionnel fixé par le médecin missionné par le Fonds. À titre d'exemples, il est de 3 440 € pour une victime de 55 ans dont le taux d'incapacité est de 20 %, 41 200 € pour une victime du même âge avec un taux d'incapacité de 100 %, 820 000 € pour un enfant de 10 ans dont le taux d'incapacité est de 100 %.

3 - Les préjudices pris en compte pour les ayants droit ou victimes indirectes

Les ayants droit concernés par la réparation d'un préjudice par le FGTI sont les personnes liées par une relation familiale avec une victime décédée ou blessée dans le cadre d'un acte terroriste et dont les blessures ont une incidence sur la vie quotidienne de leurs proches. Le guide de l'indemnisation indique qu'il s'agit de réparer un préjudice qui leur est propre « *en raison d'un lien familial avec la victime directe décédée* ». Il s'agit le plus souvent du conjoint, des parents, enfants, frères et sœurs mais le juge a pu décider par exemple qu'une tante qui avait participé à l'éducation de son neveu décédé au Bataclan devait être indemnisée.

Comme pour les victimes directes, leur indemnisation se fait au cas par cas, en fonction des situations individuelles et des justificatifs produits.

Schéma n° 5 : typologie des préjudices indemnisés pour les victimes indirectes



Source : FGTI, guide pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

³⁴ Le déficit fonctionnel permanent (DFP) a remplacé le taux d'incapacité permanente partielle (IPP) mesuré lors de l'expertise médicale entre 0 et 100 %.

Comme pour les victimes directes, le FGTI a élaboré des grilles d'indemnisation pour certains préjudices. À titre d'illustration, le préjudice d'affection en cas de décès tient compte du lien de parenté et la grille du Fonds prévoit un minimum de 7 000 € pour un grand-parent qui n'entretenait pas de relations régulières avec son petit-enfant décédé dans un attentat, de 35 000 € pour le conjoint, le concubin d'une victime ou encore le parent d'une victime âgée de moins de 26 ans.

4 - La nature et les niveaux de l'indemnisation

La réparation intervient le plus souvent sous forme d'un capital versé, beaucoup plus rarement sous forme de rente. Quinze victimes seulement perçoivent en 2018 une rente, pour des faits intervenus entre 1985 et 2007, pour des montants annuels d'un peu plus de 9 000 € à 45 000 €.

Les niveaux de réparation ne sont pas plafonnés, contrairement à ce qui existe dans certains pays. C'est le cas de l'Espagne où les postes de préjudice sont plafonnés par décret (invalidité lourde : 750 000 €; décès : 500 000 €; « incapacité permanente absolue » : 300 000 €; « incapacité permanente totale » : 200 000 €; « incapacité permanente partielle » : 125 000 €; séquestration : 125 000 €; lésions non invalidantes : 100 000 €). Le principe du plafonnement s'oppose toutefois à celui de la réparation individualisée et intégrale applicable en France, et ne garantit pas une meilleure maîtrise financière, puisqu'il peut au contraire conduire à un alignement des prestations servies sur les montants plafonds. Les éléments recueillis, notamment l'inexistence ou la rareté de cas dans lesquels une personne étrangère blessée en France ou un Français blessé à l'étranger n'aurait pas recours au système français, laissent à penser que les niveaux de réparation sont plutôt supérieurs à ce qui se pratique à l'étranger, bien que la Cour ne puisse établir de manière définitive ce diagnostic, tant les comparaisons internationales sont difficiles en la matière³⁵.

³⁵ Compte tenu des différences de principes et de législation, qui peuvent se traduire par des réparations forfaitaires ou individualisées, des rentes ou un capital, la prise en compte de divers degrés de parenté, l'existence ou non d'aides financières complémentaires. Les travaux conduits en 2016, annexés au rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires, ainsi que le bilan du séminaire européen de mars 2018 organisé par le FGTI montrent que la France se distingue par une couverture large des différents chefs de préjudice (cf. annexe n° 3).

Tableau n° 2 : les niveaux de réparation les plus élevés des victimes directes et indirectes selon l'année d'indemnisation définitive

<i>En euros</i>	Total des 10 montants les plus élevés	Montant le plus élevé
2008	2 125 555	566 663
2009	1 408 504	238 013
2010	970 728	448 200
2011	664 014	157 834
2012	278 479	75 594
2013	1 103 549	527 995
2014	559 739	133 943
2015	3 099 364	1 448 117
2016	4 367 046	1 794 942
2017	2 503 308	813 246
2018	1 856 616	808 460

Source : FGTI.

5 - La reconnaissance récente du préjudice d'angoisse de mort imminente et du préjudice d'attente et d'inquiétude

La prise en compte par le FGTI de deux nouveaux préjudices – celui d'angoisse de mort imminente des victimes directes et celui d'attente et d'inquiétude des proches – a fait l'objet de divers travaux, à l'initiative d'un collectif d'avocats auteurs d'un livre blanc à l'automne 2016, puis dans le cadre d'un rapport piloté par Mme Stéphanie Porchy-Simon à la demande de la secrétaire d'état aux victimes début 2017³⁶, enfin au sein d'un groupe de travail constitué à l'initiative du CA du FGTI et composé d'administrateurs et des directeurs du Fonds.

Les débats ont porté sur la nécessité de reconnaître ou non ces préjudices et sur leur autonomie, c'est-à-dire leur caractère distinct ou non des préjudices déjà identifiés par la nomenclature Dintilhac et pris en compte notamment dans le cadre des souffrances endurées ou du déficit fonctionnel permanent. La question soulevée était en particulier celle de la réparation du préjudice situationnel et non plus seulement des séquelles. Les conditions de l'évaluation de ces préjudices ont également été discutées.

³⁶ Rapport du groupe de travail présidé par Mme PORCHY-SIMON, professeure à Lyon 3 sur *L'indemnisation des préjudices situationnels d'angoisse des victimes directes et de leurs proches*. Février 2017.

Au cours de la réunion du 27 mars 2017 sur les modalités de la reconnaissance de ces préjudices, les éléments d'éclairage apportés au conseil d'administration montraient que, sous l'hypothèse de la reconnaissance de ces préjudices pour l'ensemble des victimes décédées, blessées ou choquées lors des attentats du 13 novembre 2015 et du 14 juillet 2016, le coût total des prises en charge par le FGTI augmenterait de 70 à 90 % (+ 500 à 600 M€). En termes opérationnels par ailleurs, cela pourrait entrer en contradiction avec une prise en charge plus qualitative des victimes déjà indemnisées. La prise en compte d'un préjudice d'attente et d'inquiétude pour les proches des personnes choquées multiplierait en effet par près de six le nombre de dossiers à traiter, ce qui signifierait, pour les attentats de 2015 et 2016, passer d'environ 5 500 dossiers à plus de 32 000.

Le conseil d'administration a décidé en mars 2017 de reconnaître le préjudice d'angoisse des victimes directes et le préjudice d'attente et d'inquiétude des victimes indirectes d'actes de terrorisme. Cela fait de la France une exception : dans la quasi-totalité des pays, ils n'existent pas en tant que préjudices autonomes. Le préjudice d'angoisse peut être indemnisé par rattachement à une nomenclature de préjudice plus globale (Pays-Bas, Espagne, Roumanie) ou n'est pas reconnu en tant que tel par la jurisprudence (Allemagne, Royaume-Uni). Seuls les États-Unis indemnisent le préjudice d'angoisse (notamment dans le cas de crash aériens). S'agissant du préjudice d'attente, il n'est reconnu ni par les textes ni par la jurisprudence au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Espagne. La reconnaissance de ce préjudice semble incertaine aux Pays-Bas (probablement couvert dans le cadre du « préjudice de souffrances endurées ») et en Roumanie (dans le cadre du préjudice d'affection)³⁷.

Le conseil d'administration, lors de sa réunion suivante, n'a pas pu conclure sur les définitions et les fourchettes à retenir, en raison notamment des débats que la reconnaissance de ces préjudices a suscités en référence à l'objet et au montant du préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT, cf. *infra* § C).

C'est finalement dans le cadre du conseil de septembre 2017 que ces nouveaux chefs de préjudices ont été précisés, et que des fourchettes d'indemnisation ont été fixées :

- pour les victimes décédées, le préjudice d'angoisse de mort imminente est réparé par un montant entre 5 000 et 30 000 €, sauf si le FGTI apporte la preuve que la victime n'était pas consciente des faits. Ce préjudice d'angoisse de mort imminente s'ajoute aux sommes allouées au titre des souffrances endurées et au PESVT ;
- pour les victimes blessées psychiquement ou physiquement dans l'attentat, le préjudice de mort imminente est évalué par une composante explicitée des souffrances retenues par l'expert et réparé par un montant compris entre 2 000 et 5 000 €. Cette somme s'ajoute aux autres postes de préjudice et au PESVT ;
- pour les personnes non directement visées par l'acte de terrorisme mais considérées comme victimes par le FGTI, un préjudice d'angoisse de mort imminente est pris en compte dans le cadre d'une expertise médicale par une composante explicitée des souffrances endurées retenues par l'expert et réparée par une somme comprise entre 2 000 et 5 000 €. Cette somme s'ajoute à tous les autres postes de préjudice et – pour les attentats commis avant le 25 septembre 2017 – au PESVT ;

³⁷ Source de ces éléments de comparaisons internationales : rapport Porchy-Simon.

- pour les proches d'une victime décédée, sous réserve de cohabitation ou d'une communauté de vie (cas des enfants de parents séparés ou domiciliés hors du domicile parental pour études) et de conscience des faits (exclusion des enfants en bas âges), le préjudice d'attente et d'inquiétude est réparé, en l'absence d'expertise, par une majoration du préjudice d'affection pour un montant compris entre 2 000 et 5 000 €. En cas d'expertise, ce préjudice est réparé par une composante explicitée des souffrances endurées retenues par l'expert, pour un montant compris entre 2 000 et 5 000 €. Cette somme s'ajoute aux autres postes de préjudice et au PESVT.

Après débat entre les administrateurs qui voulaient faire bénéficier de l'indemnisation de ces nouveaux chefs de préjudices les victimes qui ont déjà accepté l'indemnisation du FGTI, à compter des attentats de 2015, et ceux qui souhaitaient en réserver le bénéfice aux futures victimes et à celles dont le processus d'indemnisation est en cours, le conseil d'administration a voté en faveur de la seconde option.

La création de ces droits nouveaux accroît l'écart entre la prise en charge des victimes du terrorisme et celles d'autres infractions qui peuvent être aussi durement touchées.

C - Le préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme

Les discussions relatives à la création de ce chef d'indemnisation – dont les modalités, les bénéficiaires et les montants ont varié depuis 1987 – ont pour point de départ l'existence d'un choc traumatique du fait de l'acte subi, choc qui serait particulièrement important dans le cas du terrorisme. Elles se sont déroulées, dans le courant de la deuxième année d'existence du Fonds, dans un contexte où certains membres du conseil d'administration, appelés à décider de cette mesure, estimaient que les victimes du terrorisme étaient insuffisamment indemnisées.

Les motivations de cette prestation ont été substantiellement modifiées à partir de 2015.

1 - La création en 1987 du préjudice spécifique des victimes du terrorisme, en réponse à une insuffisance présumée de la prise en compte du traumatisme subi

Début 1987, le FGTI a débattu de la nécessité d'adopter des règles spécifiques d'indemnisation, en raison des troubles psychiques particuliers auxquels les victimes d'un acte terroriste seraient confrontées. Mme Rudetzki, membre du conseil, a notamment défendu le point de vue que *« le caractère imprévisible de ce type d'évènement, auquel la victime ne peut en aucune manière s'attendre, le différencie fondamentalement des autres évènements dommageables, tels que l'accident de circulation, ou même l'agression de droit commun. Le sentiment d'injustice éprouvé par la personne lésée, victime innocente de querelles politiques auxquelles elle est étrangère, est à l'origine de troubles psychiques particuliers »*.

Le débat au sein du conseil du 20 janvier 1987 a porté sur l'incapacité des médecins à tenir compte de ces troubles. Pour une partie des membres du conseil, cette insuffisante prise en compte des symptômes liés au traumatisme particulier subi doit trouver une solution par une meilleure information des médecins et par un recours, le cas échéant, à des médecins spécialistes. Pour d'autres membres du conseil d'administration, il faut *« ajouter à l'indemnisation de droit commun un dédommagement spécifique »*.

La présentation dans les mois qui ont suivi des résultats d'une enquête sur l'état des victimes du terrorisme, conduite sous l'égide de l'INSERM à la demande de SOS Attentats, a mis l'accent sur « *une accumulation très spécifique de symptômes psychologiques, et, notamment, une plus grande fréquence de la reviviscence de l'évènement, un sentiment d'injustice très marqué, du fait qu'elles se sentent totalement étrangères aux mobiles de l'acte dont elles ont été victimes* ». À la suite de cet exposé, dans un contexte de critiques portées sur le fonctionnement du FGTI et alors que le ministre de l'économie et des finances venait de rappeler au président de la commission des lois de l'Assemblée nationale³⁸ la possibilité pour le conseil d'administration du FGTI d'adopter des règles d'indemnisation propres au Fonds, le conseil du 27 octobre 1987 a décidé d'une prise en charge particulière de ce « syndrome post-traumatique spécifique ».

Ce préjudice spécifique des victimes du terrorisme (PSVT) consistait en une majoration de 40 % du montant de l'indemnisation du déficit fonctionnel permanent, avec un minimum de 2 800 €³⁹, y compris en l'absence de déficit fonctionnel permanent. Le conseil avait également décidé de considérer qu'il s'agissait de la réparation d'un préjudice personnel et donc de ne pas pratiquer d'abattement au titre des prestations reçues d'autres organismes⁴⁰.

Ce mode de calcul, un forfait en proportion du déficit fonctionnel permanent, n'était pas conforme au principe de réparation du préjudice subi par chaque personne prise dans sa singularité. La question particulière de la justification du PSVT pour les victimes indemnisées au titre d'une IPP a été soulevée à partir de 1995 par le président du conseil d'administration qui a souligné⁴¹ l'existence d'une double indemnisation dès lors que l'IPP sur la base de laquelle est calculée le PSVT prend en compte l'existence d'un trouble psychiatrique : « *on ne peut pas s'éloigner de l'application des principes généraux du droit de la réparation et des règles habituellement suivies en la matière : si une IPP pour troubles psychiatriques existe, elle est réparée selon le système de la valeur du point appliquée au taux de l'IPP retenu par la juridiction à la suite de l'expertise* ». Sa position n'a pas été suivie à l'époque par l'ensemble du conseil.

2 - La transformation de ce préjudice en préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme contribue à brouiller un peu plus son objet

Le conseil d'administration du FGTI a engagé en 2014⁴² une réforme de ce dispositif. Les représentants de l'État au conseil ont ainsi présenté cette réforme : « *les victimes du terrorisme sont victimes d'une atteinte à la personne qui peut être regardée comme une autre, mais elles subissent également une atteinte spécifique qui peut être définie comme l'outrage, l'atteinte morale faite à l'État dont elles sont les victimes collatérales et que l'État doit réparer.*

³⁸ Lettre de M. Balladur à M. Toubon du 15 mai 1987.

³⁹ 10 000 francs, portés à 15 000 francs par le CA du 15 septembre 1995.

⁴⁰ Selon un exemple donné au CA de mars 1988, dans le cas d'un capital de rente d'accident du travail de 1 200 000 francs, qui dépasse le montant théorique du par le fonds, le fonds doit verser une prestation spécifique de 480 000 francs.

⁴¹ M. Douvreur, président du CA, réunions du CA des 15 septembre et 18 décembre 1995.

⁴² Conseil d'administration des 29 avril, 19 mai 2014 et 5 octobre 2015.

Cette atteinte morale ne doit pas dépendre du DFP, ce qui laisse sur le bord du chemin les victimes avec un faible DFP et les familles des victimes décédées, ce qui est critiquable ».

Il en a résulté un nouveau régime indemnitaire, le préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT), destiné à trois « cercles » de victimes :

- les victimes du cercle 1, directement affectées physiquement ou psychiquement par l'attentat, inscrites sur la liste des victimes ;
- les victimes du cercle 2, présentes sur les lieux de l'attentat mais non blessées et non inscrites sur la liste des victimes⁴³, « *qui n'ont pas conscience qu'il s'agit d'un attentat mais développent ultérieurement un traumatisme* » ;
- les victimes du cercle 3, correspondant aux proches des victimes décédées.

Les victimes des cercles 1 et 2 sont considérées comme des victimes directes qui peuvent, sous réserve d'expertise, bénéficier par ailleurs de la réparation intégrale du préjudice subi.

Les membres du conseil ont âprement débattu des montants du PESVT pour aboutir à des montants forfaitaires de 30 000 € pour les victimes du cercle 1 et de 10 000 € pour les personnes du cercle 2. Le président du conseil a observé lors de ces débats que ces niveaux forfaitaires conduisaient à une hausse de plus de 50 % de la dépense par rapport à l'indemnisation du PSVT (sur les cinq années précédentes, quatre personnes seulement avaient reçu au total plus de 30 000 € au titre du PSVT).

Les ayants droit des victimes décédées (cercle 3) bénéficient également, à ce titre, d'une indemnisation variable selon le degré de parenté, d'au minimum 6 000 € (pour une sœur ou un frère avec lequel la victime ne cohabitait pas), d'au maximum 17 500 € pour un conjoint, un concubin ou un enfant de moins de 26 ans.

Le conseil a également décidé d'une application rétroactive du PESVT « *à toutes les victimes du cercle 3 d'évènements postérieurs au 1^{er} janvier 2011, y compris ceux définitivement transigés⁴⁴ et à toutes les victimes des cercles 1 et 2 d'évènements postérieurs au 1^{er} janvier 2011 dont les dossiers ne sont pas terminés⁴⁵* ».

⁴³ À l'époque, la LUV.

⁴⁴ Ce qui est une entorse au principe de l'autorité de la chose jugée.

⁴⁵ Conseil d'administration du 19 mai 2014.

Tableau n° 3 : part des dépenses d'indemnisation liées au PESVT

En euros	2014	2015	2016	2017	2018 janvier-juin	en cours (évaluation)
Dépenses PESVT	551 080	828 500	5 216 601	9 326 600	9 374 667	110 598 260
Dépense totale d'indemnisation	2 002 581	2 846 401	13 249 863	16 793 424	15 326 179	355 813 444
Part dépense PESVT (%)	27,52	29,11	39,37	55,54	61,17	31,08

Source : FGTI

Note de lecture : la part des montants réglés au titre des indemnités définitives de PESVT en 2016 dans le total des indemnités définitives de l'année s'établit à 39,37 %. Le pourcentage élevé pour 2017 et le premier semestre 2018 doit être rapproché du fait que les indemnités définitives au titre du PESVT sont plus rapides que les indemnités définitives qui nécessitent une évaluation au cas par cas des préjudices.

La création de cette indemnité et ses critères d'attribution ont un impact non marginal sur les dépenses du Fonds. Elle représente près du tiers des dépenses d'indemnisation (tableau n° 3).

3 - Une prestation dont le principe continue de poser question

Les discussions au sein du conseil d'administration à propos du préjudice d'angoisse de mort imminente pour les victimes directes et de celui d'attente et d'inquiétude pour les proches ont réactivé les débats sur l'objet et la nature du PESVT :

- à propos des fourchettes d'indemnisation du préjudice d'angoisse, une administratrice du Fonds⁴⁶ a ainsi fait valoir que comme « une modification du PESVT était de nature à diviser, elle préférerait que la reconnaissance d'un nouveau préjudice soit obtenue par l'ajout d'une somme distincte, mais enserrée dans des proportions raisonnables » ;
- l'indemnisation des victimes du cercle 2 a été longuement débattue, certains administrateurs du Fonds estimant que la reconnaissance d'un préjudice d'angoisse pour des personnes exposées au danger mais non directement visées devait s'accompagner de la suppression du PESVT.

Pour le cercle 2, l'octroi du PESVT posait trois difficultés particulières :

- il reposait sur une logique de guichet et non pas sur une expertise médico-légale ou un lien de parenté comme pour les autres bénéficiaires ;
- il générait un risque de fraude compte tenu de la difficulté à établir la présence des demandeurs dans une zone géographique potentiellement très large ;
- son automaticité, pour un montant significatif de 10 000 €, était de nature à générer de nombreuses demandes alors que les équipes du FGTI devraient prioritairement se consacrer aux victimes les plus touchées.

⁴⁶ Mme Pelsez, déléguée interministérielle aux victimes.

Le conseil du 25 septembre 2017 a voté la suppression du PESVT pour le cercle 2 à compter des actes de terrorisme commis postérieurement au 25 septembre 2017.

Reste que, y compris pour les victimes des 1^{er} et 3^{ème} cercles, le principe de cette aide soulève des interrogations. À titre d'illustration, parmi les bénéficiaires du PESVT pour les attentats commis entre janvier 2013 (In Amenas en Algérie) et août 2017 (Barcelone en Espagne), 527 n'ont bénéficié que du seul PESVT. Sur ces 527 personnes, toutes des victimes directes, 470 appartenaient au cercle 1. Elles ont ainsi été indemnisées de manière forfaitaire, alors que la mission du FGTI est d'assurer la réparation intégrale et individualisée du préjudice subi.

Certains membres du conseil d'administration indiquent que le PESVT a pour « *vocation de réparer un symbole et non une atteinte à la personne* » et que « *cette indemnité est là pour reconnaître que les victimes du terrorisme sont victimes d'une forme de guerre et pour les différencier des victimes de droit commun et d'accidents collectifs*⁴⁷ ». Cet argument, par ailleurs difficile à comprendre, pose la question du financement par le FGTI, qui a pour mission la réparation intégrale du préjudice subi, en tenant compte de la spécificité du traumatisme subi, et non pas des atteintes symboliques qui concernent davantage la collectivité nationale.

Le rapport Porchy-Simon indique que « *ce poste, dont le contenu demeure obscur, y compris et notamment pour les victimes, brouille totalement la politique indemnitaire du Fonds* ». Son existence aujourd'hui ne va en effet pas de soi :

- le recours à la grille Dinthillac a amélioré l'analyse des différents postes de préjudices par rapport à ce que le Fonds pouvait faire à sa création et notamment les séquelles des chocs post traumatiques sont mieux connues et prises en compte dans l'évaluation du préjudice ;
- en s'ajoutant ou en se substituant purement et simplement à l'indemnisation résultant de l'évaluation au cas par cas des préjudices subis, le PESVT déroge à la mission du FGTI d'indemniser le préjudice et non le fait générateur ;
- le caractère forfaitaire du PESVT est un autre élément qui rompt avec le principe d'une réparation fondée sur la mesure individuelle du préjudice subi ;
- ce complément d'aide financière tend à éloigner les caractéristiques de l'indemnisation des victimes du terrorisme de celles d'autres victimes d'infractions pénales dont le FGTI a également la responsabilité.

Dans le prolongement des réflexions déjà engagées, la Cour estime nécessaire de mettre fin à la prise en charge du PESVT par le FGTI. Il ne s'agirait pas de revenir sur les indemnisations déjà versées ou en cours d'instruction, mais de mettre en œuvre cette réforme pour le futur, les pouvoirs publics conservant, en tout état de cause, la possibilité, s'ils le jugent opportun, d'assurer une forme de reconnaissance symbolique⁴⁹ en dehors du FGTI dans le cadre de la solidarité nationale et financée par le budget de l'État.

⁴⁷ Mme Françoise Rudetzki au CA du 25 septembre 2017.

⁴⁹ Les différentes commémorations, le monument situé aux Invalides et la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme créée en 2016 participent de l'hommage de la nation aux victimes du terrorisme.

D - Le délai de forclusion

La victime d'un acte terroriste ou ses ayants droit disposent de dix ans pour déposer une demande d'indemnisation auprès du FGTI, à compter de la date de consolidation ou de décès de la victime, comme pour les autres victimes de dommage corporel (article 2226 du code civil). Ce délai peut être prorogé d'un an à partir de la décision définitive rendue par la justice pénale depuis la loi du 21 décembre 2012.

Ce délai est beaucoup plus long que celui qui est octroyé aux autres victimes prises en charge par le FGTI, qui disposent de trois ans à compter de la date de l'infraction pour déposer une requête auprès de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI).

Au-delà de ce délai, un relevé de forclusion peut être demandé au conseil d'administration du FGTI.

L'examen des procès-verbaux du conseil montre qu'à l'exception d'un cas, les demandes ont été systématiquement acceptées.

II - Des dépenses d'indemnisation financées à moyen terme, en dépit d'une forte progression

A - La prise en charge des victimes du terrorisme, une part marginale des interventions du FGTI

1 - Les dépenses liées au terrorisme, la rupture de 2015

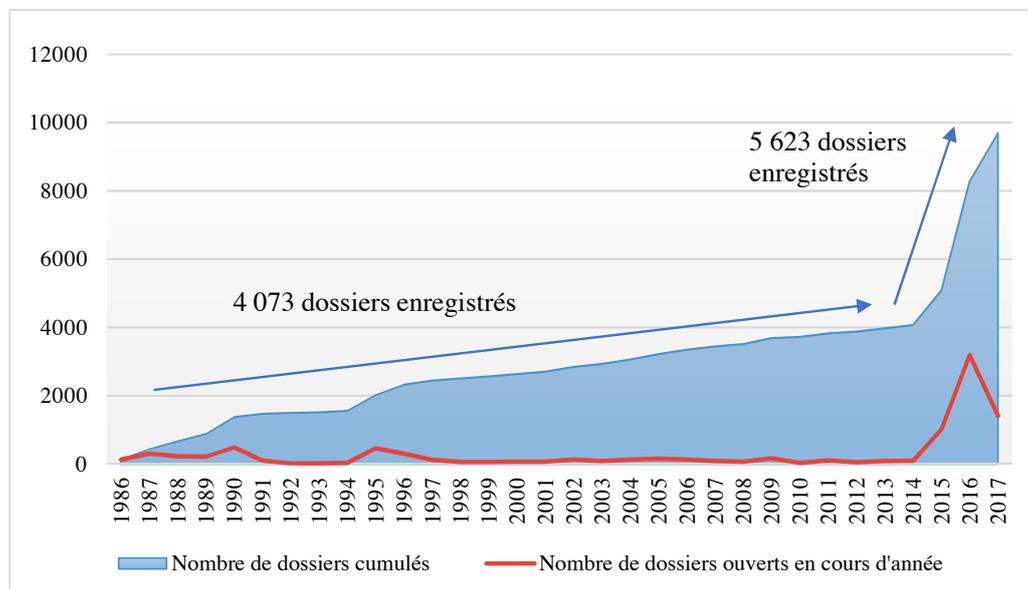
Depuis 1986⁵⁰, le Fonds a pris en charge 9 696 victimes directes d'actes de terrorisme, en France ou à l'étranger, pour une charge globale estimée à 649,8 M€⁵¹.

Entre 1986 et 2014, le montant des réparations versées ou provisionnées par le FGTI s'est élevée à 112,3 M€, soit un montant moyen de 4 M€ par an.

Les attentats de Paris et Nice ont modifié les ordres de grandeur : le montant des réparations associé aux attentats de 2015 est estimé à 282 M€, et la charge des événements terroristes survenus en 2016 est estimée à 233,5 M€.

⁵⁰ Le FGTI a été créé en 1986, mais a eu une action rétroactive, à hauteur de 6,8 M€.

⁵¹ Ce montant correspond aux indemnités effectivement versées et aux frais pris en charge, mais également aux provisions techniques. En effet, jusqu'à présent, seule une partie limitée des victimes des attentats de Paris et de Nice ont été intégralement indemnisées.

Graphique n° 1 : dossiers liés au terrorisme ouverts par le FGTI depuis 1986

Source : FGTI, retraitement Cour des comptes

Entre 1986 et 2014, le FGTI a enregistré en moyenne 145 nouveaux dossiers par an ; entre 2015 et 2017, il en a pris en charge 5 623, soit plus que l'ensemble des dossiers traités les 28 années précédentes (graphique n° 1).

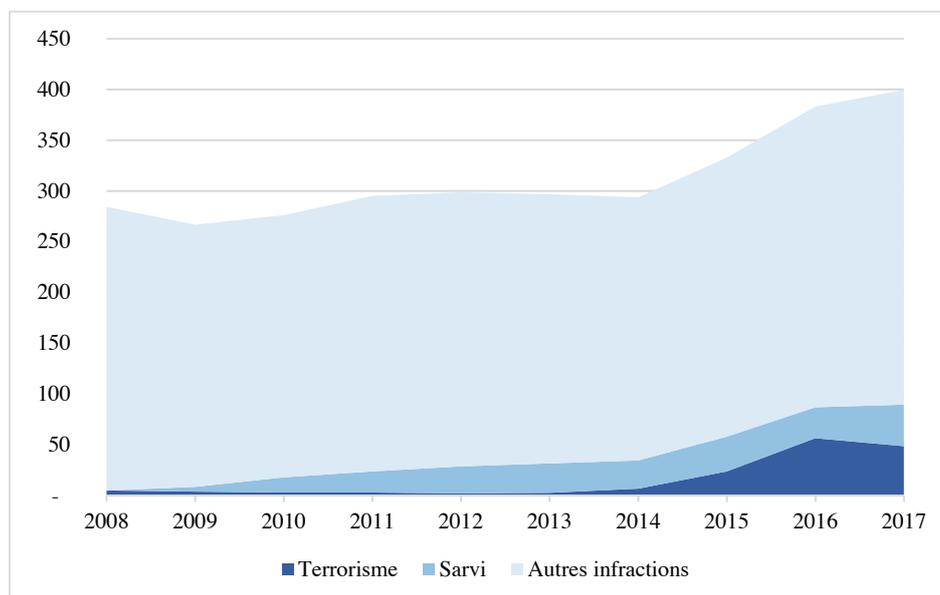
2 - Le terrorisme, une part réduite des indemnités versées par le Fonds

L'essentiel de l'activité et des dépenses du FGTI provient des autres infractions de droit commun. Depuis 1986, le Fonds a traité 439 400 dossiers de victimes hors terrorisme⁵². Le total cumulé des charges liées à leur indemnisation atteint 10,8 Md€ fin 2017.

Le coût des différentes missions du Fonds – indemnisations des victimes physiques et psychiques, prise en charge des dommages matériels, accompagnement – est très variable en fonction des infractions et dépend du nombre de victimes.

En dépit des attentats de masse de 2015 et 2016, la proportion des indemnisations liées au terrorisme est restée limitée dans l'ensemble des dépenses, passant à 7 % en 2015, 15 % en 2016 et 12 % en 2017 (graphique n°2).

⁵² En volume, les victimes d'actes de terrorisme représentent 2,2 % des dossiers traités par le FGTI depuis 1986.

Graphique n° 2 : part du terrorisme dans le montant des indemnisations (en M€)

Source : FGTI, retraitement Cour des comptes

3 - L'indemnisation du terrorisme, un impact limité sur l'équilibre financier du FGTI

La réparation des préjudices subis par les victimes d'actes de terrorisme représente un enjeu significatif, mais cependant limité pour l'équilibre financier du Fonds dans son ensemble : d'une part, le FGTI bénéficie d'un engagement de l'État en cas d'attentat de très grande ampleur ; d'autre part, la fragilité de la situation financière du Fonds est principalement due à la hausse des dépenses liées aux autres infractions.

a) Un engagement de l'État en cas de situation exceptionnelle

L'État et le FGTI ont signé, le 16 mars 2017, une convention cadre pour la période 2017 - 2019, visant notamment à garantir la pérennité financière (axe stratégique n° 4). Elle prévoit, « afin d'assurer la capacité du FGTI à faire face aux situations exceptionnelles », que l'État s'engage à « lui apporter une ressource complémentaire lorsque le niveau de décaissement annuel programmé au titre de l'indemnisation des victimes des actes de terrorismes survenus à compter du 1^{er} juillet 2017 excède 160 M€ ».

Cette convention, conçue pour réaffirmer la solidarité nationale auprès des victimes du terrorisme, n'interviendrait qu'en cas d'événements multiples ou de très grande ampleur. En effet, l'engagement ne porte pas sur le coût total de la réparation des préjudices qui pourraient naître du fait d'un ou de plusieurs actes terroristes, mais sur le montant annuel des dépenses qui y seraient associés. Or les cadences de paiement en matière de terrorisme sont assez longues, de l'ordre de plusieurs années, le nombre de victimes et la nature des blessures liées aux attentats de masse conduisant à ce que les décaissements associés s'étendent dans la durée.

À titre d'exemple, seules 639 des 2 673 victimes et ayants droit des attentats du 13 novembre 2015 éligibles à une réparation des préjudices subis avaient reçu un règlement définitif par le Fonds au 1^{er} avril 2018. En montants, 71 M€ avaient été versés aux victimes à cette date, l'essentiel des dépenses d'indemnisation (évaluées au total à environ 276 M€) devant être versées aux victimes blessées au moment de la consolidation de leur état de santé⁵³. De même, 34,7 M€ ont été versés aux victimes de l'attentat de Nice à la même date, sur un montant total estimé à plus de 230 M€. Au 1^{er} avril 2018, seules 250 victimes avaient bénéficié d'un règlement définitif. S'agissant des attentats d'août 2017 en Espagne, seule une des 194 victimes avait reçu une offre d'indemnisation définitive à la même date.

b) Un impact limité des attentats sur l'ensemble des décaissements

Indépendamment des modalités de participation éventuelle du budget général de l'État au financement des réparations en cas d'attentat de masse, au regard de l'importance des autres infractions dans les dépenses annuelles du FGTI, la survenance de nouveaux attentats n'aurait qu'une portée limitée sur les décaissements :

- si le montant des indemnités versées en réparation des attentats était de 114 M€ par an en moyenne jusqu'en 2022⁵⁴ et de 159 M€ par an à compter de 2023, soit à la limite de l'appel de la garantie prévue par la convention FGTI-État (ce qui correspondrait à environ 1 850 nouvelles victimes et ayants droit par an⁵⁵), les flux de trésorerie⁵⁶ deviendraient négatifs en 2025 ;
- si ce montant était de 114 M€ par an en moyenne jusqu'en 2022 et de 85 M€ ensuite (soit environ 1 000 nouvelles victimes et ayants droit par an à compter de cette date, scénario de référence du FGTI), les flux de trésorerie deviendraient négatifs en 2027 ;
- s'il était de 5 M€ par an à compter de 2023, soit environ 70 nouvelles victimes et ayants droit par an, les flux de trésorerie du Fonds deviendraient négatifs en 2032.

En cas de nouveaux attentats de masse, les flux de trésorerie du FGTI deviendraient négatifs seulement cinq ans avant le scénario sans attentat de grande envergure⁵⁷ (graphique 3).

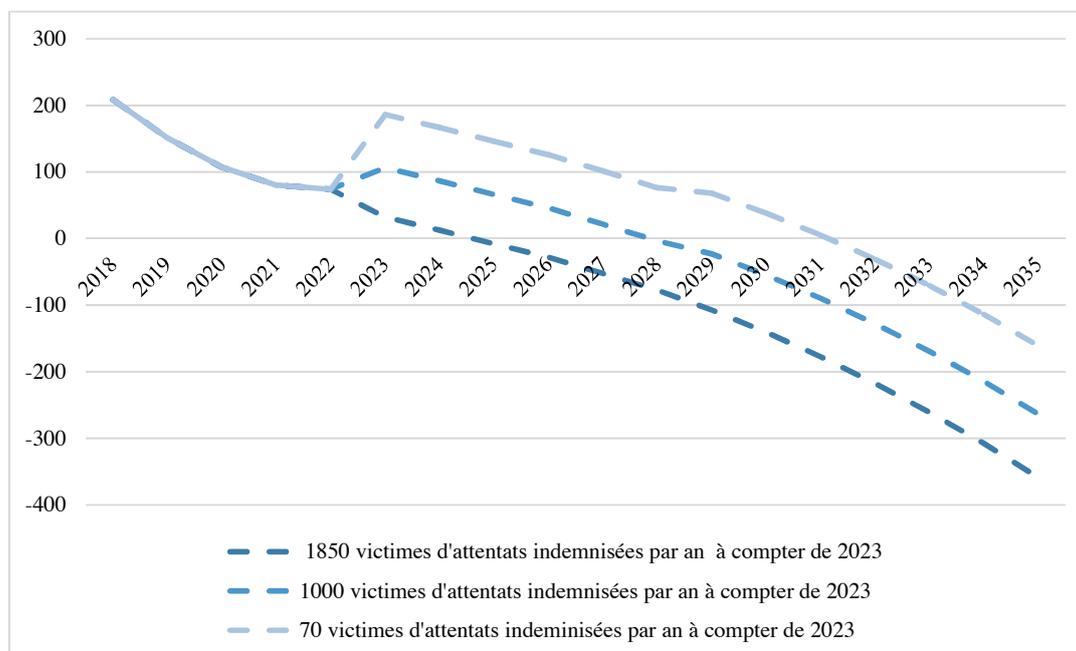
⁵³ Les prévisions établies par le FGTI anticipent que l'année 2019 devrait correspondre au pic des versements des réparations liées aux attentats de masse des années 2015 et 2016. Au 15 mai 2018, le Fonds prévoyait des décaissements d'environ 95 M€ pour cette année, soit un montant inférieur au seuil d'appel de la garantie de l'État.

⁵⁴ Il s'agit de l'hypothèse retenue par les projections de la direction financière du FGTI en octobre 2018.

⁵⁵ Indemnisées, en moyenne, un peu moins de 85 000 €.

⁵⁶ Incluant les produits des placements.

⁵⁷ Ces scénarios se basent sur une hausse des indemnités liées aux infractions de 6,2 % an, une hausse du montant du SARVI de 3 % par an, une hausse des frais de fonctionnement de 2,2 % par an et un rendement des placements de 2 % par an, sans vente de produits financiers ni d'échange de titres.

Graphique n° 3 : scénarios d'évolution des flux de trésorerie du FGTI (en M€)

Source : FGTI, retraitement Cour des comptes

B - Une situation financière fragilisée par la dynamique des autres infractions

1 - Des dépenses d'ensemble portées par la hausse du coût moyen de la réparation du préjudice corporel

Les attentats de 2015 et 2016 n'expliquent qu'une part limitée, et récente, de la hausse du montant total des indemnisations servies par le Fonds. Les dépenses du FGTI sont en progression continue, du fait de la diversification de ses missions, de l'augmentation du nombre de victimes et de la croissance du montant des réparations octroyées. En effet, le coût moyen de l'ensemble des dossiers est tendanciuellement en progression sur le long terme, porté pour l'essentiel par l'indemnisation des préjudices corporels graves, qui a plus que doublé en moyenne au cours des 20 dernières années⁵⁸.

⁵⁸ En outre, pour un même préjudice, le montant moyen de la réparation tend à être plus élevé à mesure que l'année de versement de l'indemnisation est éloignée de l'année de survenance. L'augmentation du nombre de dossiers « en cours » a également un impact sur les finances du FGTI.

Tableau n° 4 : coût moyen en 2017 de la réparation des préjudices corporels graves par année de survenance (autres infractions)

Année de survenance	1987	1997	2007	2017
Coût moyen (en €)	19 907	21 406	32 082	47 264
En euros constants	32 822	27 884	35 820	47 264

Source : FGTI, retraitement Cour des comptes

Depuis sa création en 2009, le service d'aide au recouvrement pour les victimes d'infractions (SARVI) a également eu un impact croissant sur les dépenses du Fonds. Son coût annuel a progressé de 4,1 M€ en 2009 à 41,4 M€ en 2017.

Le FGTI anticipe une croissance des indemnités versées au titre des autres infractions de l'ordre de 6,2 % par an pour les dix prochaines années, ce qui porterait leur montant annuel à 563 M€ en 2027. De même, la croissance des frais associés au SARVI est estimée à 3 % par an sur la période, ce qui conduirait le coût du service à près de 44 M€ en 2027. L'ensemble des indemnités versées hors terrorisme serait, selon ces projections, de 607 M€ en 2027, soit 1,75 fois plus que le montant pour 2017 (348 M€).

Les dépenses devraient donc poursuivre leur croissance à un rythme soutenu, indépendamment de la survenance, ou non, de nouveaux actes terroristes.

2 - Une augmentation sensible de la contribution alimentant le FGTI

Les recettes du Fonds proviennent pour l'essentiel d'un prélèvement forfaitaire, assis sur les contrats d'assurance de biens, perçu par les entreprises d'assurance qui en reversent le montant au FGTI (article L. 422-1 du code des assurances)⁵⁹. Cette contribution est plafonnée par la loi à 6,50 € et fixée par arrêté du ministre chargé des assurances. Son taux a été multiplié par près de huit en trente ans, essentiellement pour couvrir le surcroît de dépenses lié à l'indemnisation des victimes d'autres infractions.

Tableau n° 5 : évolution du taux de la contribution des assurés

Année	1987	1988	1989	1991	1993	1995	1996	1998	2001	2002	2003	2016	2017
Montant (en €)	0,76	0,61	0,15	0,61	1,37	1,52	2,29	3,05	3,35	4,00	3,30	4,30	5,90

Source : FGTI

⁵⁹ Le produit des recours constitue également une ressource du FGTI, celui-ci étant subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage. Ils s'élèvent à environ 65 M€ par an. En matière de terrorisme, ils sont traditionnellement limités (250 000 € en 2017). Le FGTI perçoit également chaque année un produit de ses placements (46,7 M€ en 2017), dont la valeur brute totale s'élevait à 1 677,8 M€ fin 2017.

Stable à 3,30 € depuis 2003, le montant de la contribution a été relevé une première fois le 30 octobre 2015 à 4,30 €, avant d’être porté à 5,90 € le 10 novembre 2016. Les pouvoirs publics craignaient alors que les attentats de masse n’augmentent sensiblement les dépenses annuelles du Fonds, du fait du nombre très important de victimes. Ces deux relèvements du montant de la taxe ont accru son rendement de 250 M€ par an.

Tableau n° 6 : produit de la contribution perçue sur les contrats d’assurance

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant (en M€)	252,3	260,9	265,3	269,1	273,7	278,9	278,2	285,1	294	394,9	547,1

Source : FGTI

Cependant, compte tenu du cadencement des indemnisations (cf. *supra*), le produit additionnel a plus que couvert les besoins de trésorerie induits par les attentats.

Tableau n° 7 : attentats du 13 novembre 2015, temporalité des versements du FGTI

Temps écoulé depuis l’attentat	Victimes enregistrées	Indemnités versées en M€	Coût estimé des dossiers d’indemnisation en cours en M€
1 mois	713	12,6	61,1
12 mois	2 790	44,8	168,9
18 mois	2 925	57,7	177,1
24 mois	2 964	63,9	181,3
31 mois	3 030	77,6	202,6

Source : FGTI

Ce relèvement du taux de la contribution a en revanche permis de couvrir l’ensemble des dépenses du FGTI, et notamment celles relatives aux victimes d’autres infractions⁶⁰.

3 - La fragilité de la situation financière d’ensemble

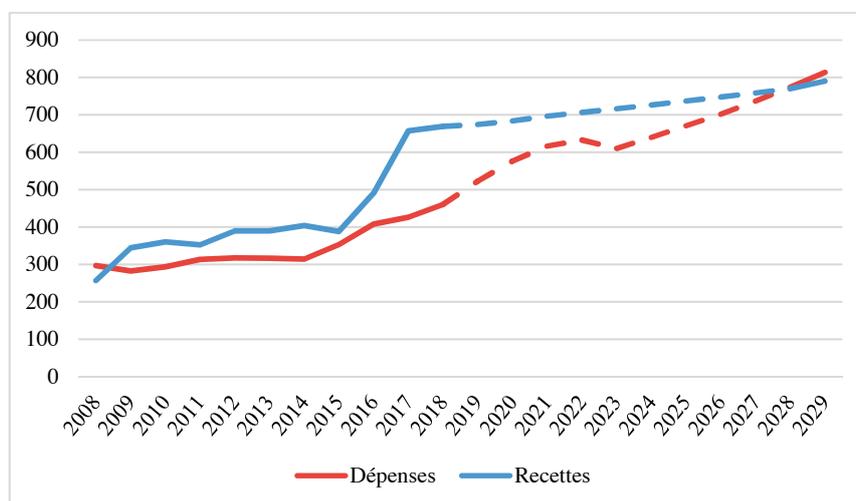
La progression des recettes du FGTI est nettement moins dynamique que celle de ses dépenses. Cette tendance pourrait se confirmer dans les prochaines années⁶¹ (graphique n° 4). En outre, depuis 2011, les produits du FGTI ne compensent plus les charges de l’exercice, conduisant à des résultats négatifs et traduisant un report des décaissements à effectuer⁶².

⁶⁰ Sans la hausse de la contribution, en estimant que la progression des recettes ait été comparable à l’année précédente (+ 3,1 %), le produit de la contribution se serait établi à 303,1 M€ et les recettes totales à 399,2 M€ ; à rapprocher des 412,5 M€ de dépenses pour l’année 2016.

⁶¹ Le FGTI anticipe qu’à compter de 2020, les recours comme les contributions assises sur les contrats d’assurance progresseront de 1,5 % par an, alors que le taux de rendement des placements est estimé à 2 %.

⁶² Les charges du FGTI sont composées des indemnités versées mais incluent également des dotations aux provisions au titre des engagements futurs. À fin 2017, le FGTI comptait 2,96 Md€ de provisions liées aux dossiers en cours de

**Graphique n° 4 : dépenses et recettes annuelles du FGTI constatées et prévues
(en M€)**



Source : FGTI, retraitement Cour des comptes

L'extension des objectifs assignés en 1986 au Fonds de garantie contre les actes terroristes a sensiblement modifié le risque de trésorerie auquel il peut être exposé. Il avait été créé pour faire face à une menace – celle des attentats – imprévisible, aléatoire, et générant des montants d'indemnisation très variables d'une année sur l'autre. Il pouvait alors sembler cohérent que l'État constitue un fonds afin d'accumuler des actifs les années à faible sinistralité, ceux-ci pouvant être liquidés pour faire face aux besoins de trésorerie les années marquées par de nouveaux attentats.

Avec l'adjonction de nouvelles missions, le risque de trésorerie a changé de nature. Le principal enjeu qui se posera à terme au FGTI n'est plus tant de gérer la volatilité de ses décaissements – même si de nouveaux attentats de masse comme ceux de Paris ou de Nice conduiraient à fragiliser d'autant ses flux de trésorerie – mais de faire face à des dépenses « hors terrorisme » en progression constante.

Dans cette perspective, plusieurs pistes d'action sont envisageables pour accroître le rendement de la contribution et renforcer l'égalité devant l'impôt :

- revoir la taxation des contrats collectifs de type affinitaire : la mécanique actuelle de taxation conduit à ce qu'une seule contribution de 5,90 € soit prélevée par contrat collectif de type affinitaire, alors même que ceux-ci peuvent regrouper plusieurs milliers d'assurés. Ce type de contrat permet notamment de couvrir des biens de valeur relativement faible, comme les appareils électroniques itinérants ou les cartes de paiement, pour lesquels la

traitement, dont l'essentiel (2,66 Md€) au titre des dommages corporels graves. En outre, le Fonds enregistre des provisions, appelées « tardifs », pour des victimes non encore déclarées. Elles s'élevaient à 2,48 Md€ fin 2017, dont 202 M€ au titre du terrorisme. Au total, le stock de provisions inscrit au bilan, s'établissait à 5 969 M€ à fin 2017. Néanmoins, si le Fonds devait commencer à solder ses actifs, sauf crise économique majeure et en maintenant les hypothèses décrites, leur valeur devrait lui permettre d'assurer les paiements jusqu'au moins en 2038.

prime de base est réduite. Les professionnels de l'assurance estiment à environ 70 millions le nombre d'adhésions à des contrats collectifs de ce type sur des branches incluses dans le périmètre de la contribution du FGTI, pour une prime moyenne s'élevant à 10,50 € en 2015⁶³ ;

- élargir l'assiette à d'autres garanties d'assurance : la contribution est assise sur les contrats d'assurance de dommage aux biens⁶⁴, dont les contrats d'assurance automobile et d'habitation constituent la composante principale. Ces types de contrats représentent une assiette large : 39,7 millions de contrats d'assurance habitation ont été souscrits en 2015 en France et le nombre de véhicules de 1^{ère} catégorie (hors flottes) assurés la même année est estimé à 40,9 millions. Les contrats portant sur l'assurance des personnes (assurance vie, assurance maladie et accidents corporels, etc.) sont exclus du champ de la contribution au FGTI. À titre d'exemple, si les 54 millions de contrats d'assurance-vie⁶⁵ étaient soumis à la contribution dans les mêmes conditions que les contrats d'assurance des biens, près de 320 M€ additionnels seraient servis au FGTI chaque année. Ce scénario conduirait à augmenter, de façon très limitée, l'imposition d'un nombre important de ménages – près d'un sur deux (44 % en 2016) possédant au moins un contrat d'assurance vie ;
- passer d'une taxe forfaitaire à un mécanisme proportionnel : la contribution étant fixe, le taux de taxation des contrats de faible montant est plus élevé que celui portant sur des biens de plus forte valeur, ce qui nuit à son équité⁶⁶. À rendement global inchangé, cela induirait un transfert de charge des particuliers vers les entreprises⁶⁷. Dans un souci d'efficacité et d'équité, l'abandon de l'approche forfaitaire permettrait également d'imposer les contrats multi-risques en proportion des primes. Ces contrats, souscrits essentiellement par les entreprises, qui y ont plus facilement accès, ainsi que, dans une moindre mesure, par les particuliers multipropriétaires, permettent en effet de couvrir un nombre important de risques et ne donnent lieu au paiement que d'une seule contribution⁶⁸. Les possibilités ouvertes par ce type de contrats génèrent également une forme d'inégalité entre contribuables et peuvent inciter à des arbitrages dictés par une volonté de contournement.

La Cour recommande ainsi de procéder au réexamen de l'assiette de la contribution alimentant le FGTI pour en améliorer le rendement et l'équité.

⁶³ Il pourrait être envisagé d'assoir la contribution sur chaque adhésion, en la plafonnant à un certain pourcentage afin que son montant ne bouleverse pas l'équilibre économique de ces contrats d'assurance. Un plafonnement à 20 % de la prime d'assurance pourrait ainsi permettre d'accroître les recettes de 140 à 150 M€, soit un rendement équivalent à une hausse de plus de 1,50 € de la contribution.

⁶⁴ Le code des assurances (article L. 422-1) indique que le prélèvement « est assis sur les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens qui garantissent les biens situés sur le territoire national et relevant des branches 3 à 9 de l'article R. 321-1 » ; à savoir les branches d'opérations d'assurance relatives aux véhicules terrestres, ferroviaires, aux véhicules maritimes, lacustres et fluviaux, aux marchandises transportées, aux incendies et autres incidents naturels ainsi qu'à l'ensemble des dommages aux biens, notamment le vol.

⁶⁵ Source : Fédération française de l'assurance.

⁶⁶ Ce qui n'est que pour partie compensé par le nombre plus élevé de contrats d'assurance de biens détenus par les ménages plus aisés, ce qui les conduit à acquitter plusieurs fois l'impôt.

⁶⁷ Le patrimoine des entreprises est en effet plus concentré que celui des ménages et les primes d'assurance associées aux contrats souscrits par les entreprises sont en moyenne plus élevées.

⁶⁸ C'est le cas par exemple des contrats de flottes de véhicules, qui permettent de couvrir l'ensemble d'un parc automobile en n'acquittant qu'une fois la contribution destinée au financement du FGTI.

C - Un recouvrement non contrôlé

L'article L. 422-1 du code des assurances prévoit que la contribution est « *recouvrée mensuellement par le Fonds de garantie* ». Dans la pratique, les contributions sont déclarées directement par les compagnies d'assurance et font l'objet d'un versement au FGTI. La base imposable est auto-déclarée, et ne fait l'objet d'aucune analyse particulière.

Aucun contrôle de l'exactitude de ces montants, autre qu'une recherche d'éventuelles incongruences des ordres de grandeur⁶⁹, ne peut être effectué par le FGTI. Jusqu'à l'adoption du règlement « Solvabilité 2 », l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui ne contrôle pas le FGTI, communiquait au Fonds les états statistiques relatifs au nombre de contrats souscrits que leur transmettaient les assureurs. Cette information n'étant plus demandée par l'ACPR aux compagnies d'assurance, le FGTI est privé d'un outil, certes limité, de vérification.

La contribution n'est pas expressément mentionnée dans le CGI ou dans le livre des procédures fiscales (LPF). Faute de texte législatif ou réglementaire la mentionnant, la DGFIP s'est déclarée incompétente pour assurer le contrôle du recouvrement des contributions⁷⁰, au moment des déclarations ou lors des vérifications des entreprises d'assurance, qu'il s'agisse de compagnies françaises ou d'assureurs étrangers proposant des services en France⁷¹. Aucune démarche n'a été engagée pour y remédier. Cette situation est particulièrement dommageable au regard du montant de cette imposition et de la dynamique des dépenses du FGTI.

À cet égard, la Cour recommande de mettre en œuvre un contrôle de la collecte des contributions alimentant le FGTI.

⁶⁹ Le FGTI met en œuvre des analyses de cohérence interne et a diligenté un audit des contributions.

⁷⁰ Les articles L. 421-4-1 et L. 422-1 du code des assurances prévoient que les contributions au FGTI sont contrôlées et sanctionnées sous les mêmes garanties et sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du CGI, sans toutefois les mentionner expressément. La DGFIP indique que le simple renvoi aux règles applicables à un impôt codifié au CGI pour le contrôle d'une imposition non prévue par le code n'emporte pas de sa compétence. En l'absence de dispositions spécifiques mentionnées au LPF et de texte législatif ou réglementaire prévoyant expressément sa compétence, la DGFIP considère qu'elle ne peut pas contrôler les contributions alimentant le FGTI.

⁷¹ Dans l'hypothèse où un texte était adopté, la DGFIP pourrait contrôler également les entreprises non établies en France. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article L. 13 du LPF, la procédure de vérification de comptabilité applicable aux entreprises suppose une intervention sur place. Lorsqu'une entreprise ne dispose pas d'un établissement en France, il n'est légalement pas possible d'engager une vérification et, par là même, de demander la remise d'un fichier des écritures comptables. Il n'existe par ailleurs aucune disposition légale permettant de contraindre une entreprise non résidente à désigner, en France, un lieu dans lequel une vérification de comptabilité pourrait être réalisée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le système français d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, en France ou à l'étranger, est fondé sur la réparation intégrale du préjudice subi.

Cette réparation est mise en œuvre par un Fonds dédié, doté de la personnalité civile. Depuis sa création, le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) a pris en charge 9 696 victimes directes du terrorisme, dont plus de 5 600 suite aux attentats de Paris et de Nice en 2015 et 2016.

Le FGTI procède à l'indemnisation des victimes directes et indirectes sous forme de versements en capital et, beaucoup plus rarement, de rentes. Le montant total des réparations, versées et en cours de règlement, est estimé à 649,8 M€.

Ses recettes proviennent pour l'essentiel d'un prélèvement obligatoire forfaitaire, assis sur les contrats d'assurance de biens, et dont le niveau est fixé par l'État (547 M€ en 2017). Il perçoit également chaque année un produit de ses 1,7 Md€ de placements.

Des expertises, notamment médicales, et la consolidation de l'état de santé des victimes sont nécessaires avant l'établissement d'une proposition d'indemnisation. Dans l'attente, le FGTI verse aux victimes des avances. Les conditions de versement des avances et les montants proposés sont en général considérés comme satisfaisants et peu souvent contestés devant le juge.

Depuis 1986, le détail des postes de préjudice s'est accru. De nouveaux préjudices d'angoisse de mort imminente et d'attente et d'inquiétude ont été reconnus récemment. La création d'un préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT) en 2014 s'inscrit en rupture de la logique de réparation d'un préjudice évalué individuellement. D'un montant forfaitaire, il représente un tiers du total des indemnisations et contribue à différencier les victimes d'actes de terrorisme des victimes de droit commun et d'accidents collectifs. La Cour recommande de mettre fin, pour l'avenir, au versement du PESVT par le FGTI, les pouvoirs publics ayant la possibilité, s'ils le jugent opportun, d'assurer une forme de reconnaissance symbolique dans le cadre de la solidarité nationale, par une compensation financée par le budget de l'État.

Le montant des réparations octroyées aux victimes d'actes de terrorisme, nonobstant les attentats de masse de 2015 et 2016, ne constitue qu'une part limitée des décaissements par le FGTI, qui a également pour mission l'indemnisation des victimes d'autres infractions. Le dynamisme des autres infractions fait peser une difficulté structurelle de long terme sur la trésorerie du Fonds.

La pérennité financière du FGTI est assurée à moyen terme, du fait de ses actifs et des hausses successives du montant de la contribution. La Cour recommande cependant de procéder au réexamen de l'assiette de la contribution, afin de la rendre plus équitable et dynamique, et d'assurer le contrôle du recouvrement, pour lequel l'administration fiscale se déclare aujourd'hui incompétente.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. mettre fin pour l'avenir à la prise en charge par le FGTI du PESVT (DIAV, FGTI) et prévoir, si le principe en est jugé opportun, sa prise en charge par le budget de l'État ;*
 - 3. procéder au réexamen de l'assiette de la contribution alimentant le FGTI pour en améliorer le rendement et l'équité (DG Trésor, DGFIP) ;*
 - 4. mettre en œuvre un contrôle de la collecte des contributions alimentant le FGTI (DGFIP).*
-

Chapitre III

Un nombre croissant d'aides financières

Depuis 1990, les victimes du terrorisme sont considérées comme des victimes civiles de guerre, ce qui leur ouvre d'autres voies de soutien financier, en sus de la réparation intégrale du préjudice subi par le FGTI.

Dans la période récente, des dispositifs spécifiques d'aides ont également été mis en œuvre par les pouvoirs publics, dans les domaines de l'accès aux soins et de la fiscalité⁷².

I - Des droits liés à l'attribution du statut de victime civile de guerre utiles à un nombre limité de victimes

La loi du 23 janvier 1990⁷³ instaure, pour les victimes d'actes de terrorisme, le bénéfice des dispositions du code des pensions militaires des pensions et victimes de guerre applicables aux victimes civiles de guerre. Cette disposition revêt un caractère rétroactif et concerne les victimes des attentats commis depuis le 1^{er} janvier 1982.

A - Les différents droits liés au statut de victime civile de guerre

1 - Les prestations particulières de sécurité sociale

En tant que victimes civiles de guerre, les personnes blessées dans un attentat peuvent également bénéficier de prises en charge par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) et être soignées à l'institution nationale des Invalides.

Pour les victimes ayant obtenu une pension militaire d'invalidité pour les séquelles résultant de l'attentat, la CNMSS prend en charge depuis 2010 les soins en relation avec leurs infirmités pensionnées. Les soins susceptibles d'être pris en charge sont tous les actes ou toutes les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales, pharmaceutiques ou d'appareillage inscrites aux différentes nomenclatures de l'assurance maladie, dans les conditions définies au code de la sécurité sociale ou au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de

⁷² Les victimes ont pu, dans certains cas, être aidées par des collectivités territoriales ainsi que des associations ou des fondations elles-mêmes financées par la générosité publique. Des illustrations en sont données en annexe.

⁷³ Loi n° 90-86 du 23 janvier 1990, article 26 codifié dans le code des pensions militaires et victimes de guerre (article L. 113-13) par l'ordonnance 2015-1781 du 28 décembre 2015.

guerre (CPMIVG), qui peuvent être plus avantageuses. Ces soins sont pris en charge sur le programme budgétaire 169 (reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant) – action 2. La CNMSS n'est pas en mesure de communiquer le nombre exact de victimes du terrorisme qui sollicitent et obtiennent la prise en charge de leurs soins au titre du droit à réparation.

Une procédure dérogatoire permettait aux victimes, jusqu'à la LFSS pour 2016, de choisir, avant même la concession d'une pension militaire d'invalidité, entre une prise en charge par leur caisse d'assurance maladie ou par la CNMSS – plus favorable dans certains domaines, notamment l'appareillage, en application de l'instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'attentat n° 860/SGDN/PSE/PPS du 6 octobre 2008.

À mi-2018, 27 victimes du terrorisme, dont la demande de pension militaire d'invalidité est en cours d'instruction et ayant opté pour l'application de l'article L.212-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, sont toujours prises en charge sur la base de ce dispositif dérogatoire. Sur ces 27 victimes, 16 recourent encore à des soins. Le montant total des remboursements effectués par la CNMSS s'élève à 561 696 €.

S'agissant des victimes du terrorisme qui étaient déjà affiliées à la CNMSS, au titre de l'assurance maladie, ou de leurs proches parents, il est fait application de la législation, avec prise en charge des dépassements de tarifs ou d'honoraires si nécessaire, issue des LFSS pour 2016 et 2017. 32 victimes directes, affiliées à la CNMSS, et cinq victimes indirectes ont été concernées (quatre sont désormais sorties du dispositif de prise en charge).

Le montant des remboursements effectués à la fin du 1^{er} semestre 2018 concernant les victimes directes, au titre de l'assurance maladie, est de 183 496 € (dont 1 802 € au titre de soins de psychiatrie). Le montant des remboursements effectués concernant les proches parents, au titre de l'assurance maladie, est de 505 €, dont 470 € au titre de soins de psychiatrie et 35 € pour des prestations pharmaceutiques en lien.

Ces victimes ont également bénéficié de la prise en charge de prestations supplémentaires, sur le budget de l'action sociale de la CNMSS, pour un montant de 2 789 €, dont 2 255 € pour des soins de psychologie (475 € pour les victimes directes) et 534 € au titre d'autres prestations (202 € pour les victimes directes), comme des frais de transport.

2 - Les pensions d'invalidité

L'éligibilité à une pension militaire d'invalidité (PMI) est conditionnée à la reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme, présumée en cas d'inscription sur la liste partagée ou de la prise en charge par le FGTI, et au dépôt par le ou les ayants droit d'une demande de PMI, avec un taux de pension reconnu supérieur ou égal à 10 % au regard du guide-barème du CPMIVG. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 élargit les conditions d'ouverture du droit à la pension d'invalidité à certaines victimes du terrorisme qui jusqu'à présent en étaient exclues⁷⁴.

⁷⁴ Le versement des indemnités journalières étant auparavant limitées à trois ans, une minorité de victimes qui ne remplissent pas les conditions d'une ouverture de droit pouvait se retrouver en rupture de droits. Pour permettre une continuité de la prise en charge, un article 55 a été introduit dans le projet de LFSS 2019 par voie d'amendement, ouvrant une dérogation aux conditions d'ouverture du droit à la pension d'invalidité.

Afin d'éviter une double indemnisation pour un même préjudice, la proposition de liquidation d'une PMI n'est adressée au service des retraites de l'État qu'accompagnée de l'offre transactionnelle définitive du FGTI acceptée par la victime.

512 victimes d'actes de terrorisme percevaient une PMI fin 2017. Le nombre de victimes qui ont pu bénéficier de cette loi depuis 1990 n'est pas disponible. Le montant mensuel moyen versé à ces victimes au 31 décembre 2017 est de 317,75 €.

B - L'accompagnement par l'ONACVG

Depuis 1990, la loi, en reconnaissant aux victimes d'actes de terrorisme le statut de victimes civiles de guerre, en fait des ressortissantes de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG).

À ce titre, les victimes du terrorisme peuvent être assistées par l'EPIC dans leurs démarches. Elles peuvent également bénéficier de certaines aides spécifiques et, dans certains cas, être adoptées en tant que pupille de la Nation. La circulaire du 21 novembre 2016, qui décrit les dispositifs mis en œuvre par l'ONACVG, les rend accessibles aux victimes remplissant la double condition d'être inscrites sur la LUV et de détenir une attestation de prise en charge par le FGTI. Il convient d'adapter ces dispositions à la création depuis novembre 2017 de la liste partagée des victimes et de modifier les conditions d'éligibilité des victimes du terrorisme aux dispositifs de l'ONACVG.

1 - L'accompagnement et l'aide sociale

R ressortissantes de l'ONACVG, les victimes du terrorisme peuvent se voir accorder des aides individuelles, sous forme de prêts sociaux consentis sans intérêt et pour une durée maximale de 30 mois (peu mobilisés par les victimes du terrorisme) ou de secours financiers ponctuels.

Pour conduire cette politique d'aide sociale, l'ONACVG dispose en 2018 d'un budget de 26 M€ pour 2,4 millions de ressortissants (anciens combattants, veuves de guerre, blessés de guerre, harkis, pupilles de la Nation, etc.). Les aides sont accordées au cas par cas, dans le cadre d'une commission présidée par le préfet de département.

Tableau n° 8 : interventions et dépenses des services territoriaux de l'ONACVG

	2014	2015	2016	2017
Nombre total d'interventions	40 969	38 206	44 852	45 507
<i>dont victimes du terrorisme hors pupilles</i>	25	30	90	91
Dépense totale (en €)	20 666 887	23 783 505	25 066 580	23 725 685
<i>dont victimes du terrorisme hors pupilles</i>	11 901	12 452	71 196	65 038

Source : ONACVG (lecture : plusieurs interventions peuvent concerner une même personne)

Le nombre de victimes du terrorisme concernées par l'aide sociale versée par l'ONACVG est extrêmement réduit et la dépense afférente faible (40 000 € en moyenne annuelle entre 2014 et 2017). Il peut s'agir d'aides à l'accès à des prestations de service (aide-ménagère, maintien à domicile) ou d'aides ponctuelles dans les jours qui suivent l'attentat (titre de transport, chambre d'hôtel, etc.).

Plus que leur montant, l'intérêt de ces interventions financières tient à la capacité de les mobiliser rapidement via le réseau territorial de l'ONACVG (103 services), placé sous l'autorité du préfet.

Dans la durée, le réseau territorial de l'ONACVG lui permet de proposer localement un accompagnement des victimes qui va au-delà du dépannage financier, pour aider à trouver un nouveau domicile, effectuer un changement d'établissement scolaire, préparer une reconversion professionnelle.

2 - Les pupilles de la Nation

Le statut de pupille de la Nation⁷⁵, créé en 1917, peut être accordé – sur demande de leur famille – aux enfants des victimes françaises décédées ou blessées et aux victimes directes âgées de moins de 21 ans au moment de la demande. Ce statut bénéficie, dans les mêmes conditions, aux personnes étrangères victimes d'un acte terroriste sur le sol français. La demande doit être déposée au tribunal de grande instance du ressort du domicile du demandeur. Un refus est susceptible de recours par l'ONACVG.

Les avantages liés au statut de pupille de la Nation sont :

- des subventions d'entretien, d'éducation, d'études et de vacances ;
- une aide au premier emploi (par exemple la prise en charge de la caution pour une location) ;
- le versement d'étrennes ;
- le versement d'une aide à la majorité ;
- une exonération des droits de scolarité dans les universités.

À l'exception des étrennes et de l'aide à la majorité, le bénéfice de ces dispositifs n'est pas automatique et les aides sont attribuées au vu de la situation personnelle de l'intéressé, sur décision d'une commission.

À mi-2018, 609 jeunes ont obtenu le statut de pupille de la Nation au titre du terrorisme, dont 136 en 2016 et 153 en 2017.

La dépense de l'ONACVG en 2017 pour l'ensemble des pupilles de la Nation mineures s'est établie à un peu moins de 2 M€ (dont environ la moitié pour les jeunes pupilles du fait d'un acte terroriste), soit environ 3 000 € en moyenne par pupille et par an.

⁷⁵ Il y a aujourd'hui environ 30 000 pupilles de la Nation.

II - Des conditions et un niveau de prise en charge par l'assurance maladie plus favorables que le droit commun

À la suite des attentats de 2015, les pouvoirs publics ont décidé de prendre très rapidement des dispositions permettant un meilleur accès aux soins, par un niveau de prise en charge plus élevé que le droit commun et l'instauration d'une sorte de guichet unique au sein des caisses d'assurance maladie⁷⁶.

Dans l'urgence, sur la base d'un courrier de la ministre des affaires sociales et de la santé du 23 janvier 2015, il a été décidé de prendre en charge à 100 % les dépenses de santé des victimes des attentats de janvier 2015 et de leurs ayants droit, en les exonérant du ticket modérateur, des franchises, de la participation forfaitaire de 1 €, du forfait journalier hospitalier et de la participation forfaitaire de 18 €. Le principe du versement des indemnités journalières dès le premier jour de congés maladie est posé. La CNAMTS est chargée de coordonner la mise en place de ces dispositions, dont les victimes peuvent bénéficier pendant un an.

Un nouveau courrier de la ministre, le 2 juin 2015, prévoit les mêmes conditions de prise en charge des prestations en nature et en espèces servies aux victimes de l'attentat survenu le 18 mars 2015 à Tunis (musée du Bardo).

Des dispositions ont ensuite été prises dans le cadre de deux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), votées en 2015 et 2016⁷⁷. Elles concernent aujourd'hui les personnes qui ont subi un dommage physique ou psychique lié à l'acte terroriste et qui figurent sur la liste partagée. Pour ces personnes, seuls les actes et prestations rendus nécessaires à la suite de l'attentat sont concernés.

A - Une prise en charge étendue

1 - Une prise en charge à 100 % des dépenses de santé

Les victimes du terrorisme sont exonérées depuis la LFSS pour 2016 :

- du forfait journalier ;
- de la participation journalière ;
- des franchises⁷⁸.

Les victimes concernées étaient celles inscrites sur la liste du parquet, et la LFSS pour 2016 prévoyait que la durée de leur prise en charge serait limitée à un an.

L'article 60 de la LFSS pour 2017 a étendu cette durée (cf. *infra*) et élargi le champ des victimes concernées : il s'agit désormais des personnes inscrites sur la liste du parquet et/ou

⁷⁶ La CNAMTS s'est vu confier cette mission de coordination de l'action des caisses de sécurité sociale en cas d'actes terroristes par l'instruction interministérielle du 6 octobre 2008.

⁷⁷ Articles 63 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 et 38 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016. Décrets n° 2016-1 du 2 janvier 2016 et n°2017-994 du 10 mai 2017. Arrêté du 2 janvier 2016.

⁷⁸ Article L.169-2 du code de la sécurité sociale.

bénéficiaires d'une provision versée par le FGTI et/ou indemnisées par un juge civil. Cette disposition est rétroactive et s'applique aux factures émises depuis le 1^{er} juillet 2016⁷⁹.

Elle a aussi élargi le champ des prises en charge dérogatoires incluant ainsi :

- la part des honoraires excédant les tarifs de responsabilité de l'assurance maladie pour les consultations, actes et prestations résultant de l'acte de terrorisme⁸⁰ ;
- la part du coût des dispositifs médicaux et d'appareillage (y compris prothèses dentaires) excédant les tarifs de responsabilité de la sécurité sociale⁸¹.

Les dispositions de la LFSS pour 2017 ont été appliquées avant le vote par le Parlement aux dépenses engagées à compter du 14 juillet 2016, sur la base d'un courrier de la ministre des affaires sociales et de la santé aux directeurs et agents comptables des caisses d'assurance maladie en date du 20 juillet 2016. Elles couvrent ainsi les victimes de l'attentat de Nice.

2 - Une prise en charge spécifique des troubles psychiques

Les LFSS pour 2016 et 2017 ont prévu un cadre spécifique de prise en charge du suivi psychiatrique des victimes et de leurs proches.

Après l'attentat de Nice, la prise en charge a été étendue sur deux aspects : les personnes concernées (« les impactés ») ; la nature du suivi (des séances chez un psychiatre, mais aussi un psychologue).

a) La prise en charge des victimes directes

À l'issue de la période de prise en charge dérogatoire (cf. *infra*), les victimes qui n'ont pu bénéficier d'un suivi psychiatrique peuvent demander à bénéficier de l'exonération du ticket modérateur, de la participation forfaitaire et des dépassements d'honoraires pour les consultations psychiatriques, ainsi que de l'exonération des franchises pour les médicaments prescrits dans ce cadre. La durée de cette prise en charge est de deux ans. Elle peut être demandée dans un délai de dix ans après la survenance de l'attentat.

b) La prise en charge des proches parents

Les proches parents des victimes décédées ou blessées (conjoint, concubin, pacsé, ascendants et descendants jusqu'au troisième degré, frères et sœurs) peuvent bénéficier dans les mêmes conditions de la prise en charge de consultations psychiatriques pendant deux ans. Comme pour les victimes directes, les proches parents ont dix ans à compter de la survenance de l'attentat pour demander une attestation de prise en charge à leur caisse d'assurance maladie.

Ce régime de prise en charge des soins psychiatriques des proches parents s'est construit en deux temps, la prise en charge des franchises pour les médicaments découlant de la LFSS pour 2017.

⁷⁹ Lettre du DG de la CNAMTS au réseau du 10 mai 2017.

⁸⁰ Article L.169-2-1 du même code.

⁸¹ Article L.169-3 du même code.

c) La prise en charge des « impactés »

À la suite de l'attentat de Nice le 14 juillet 2016, un forfait de prise en charge de dix séances chez un psychologue, remboursées à hauteur au maximum de 50 € par séance sur présentation d'une facture avec prise en charge par la complémentaire incluse, a été mis en place, sur le fondement d'un courrier de la ministre des affaires sociales et de la santé⁸². Le dispositif concerne les « impactés » par l'attentat de Nice, c'est-à-dire des personnes qui, se situant dans une zone grise entre victimes et témoins, ne sont pas inscrites sur la liste des victimes mais ont fait l'objet d'un suivi, notamment par une cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP).

Ce dispositif a été étendu depuis mai 2017 par la CNAMTS à tous les attentats sur présentation d'un certificat médical : la prise en charge concerne les séances suivies dans les deux ans après la première d'entre elles par les personnes inscrites sur la liste partagée, leurs proches au sens de la sécurité sociale (conjoint, concubin, ascendants et descendants au 3^{ème} degré, frères et sœurs), ainsi que les personnes présentes sur les lieux de l'attentat, non inscrites sur la liste partagée mais qui ont bénéficié d'un premier accompagnement par une cellule médico-psychologique (CUMP, centre médico-psychologique, consultation psychologique et pédo-psychologique d'un CHU) et munies d'une attestation délivrée par cette cellule.

Les dépenses de la CNAMTS relatives à la prise en charge des soins psychologiques pour les victimes du terrorisme s'élèvent à 134 654 € pour 2016 et 2017.

Comme la CNAMTS, la CNMSS peut, sur ses crédits, prendre en charge des soins psychologiques.

3 - Une dispense intégrale d'avance des frais et des dispositions particulières en cas d'arrêt de travail

Depuis le 1^{er} juillet 2017⁸³, les victimes d'actes de terrorisme sont dispensées de toute avance pour les frais de santé entrant dans le cadre de la prise en charge dérogatoire. Elles reçoivent une attestation de leur caisse d'assurance maladie leur permettant de faire valoir ce droit.

Une étude conduite par la CNAMTS en février 2018 indique que les médecins n'utilisent pas correctement les codes de facturation⁸⁴ qui permettent d'appliquer le tiers-payant intégral. Un rappel a été fait en commission paritaire des médecins le 4 avril 2018.

Par ailleurs, des dispositions particulières s'appliquent en cas d'arrêt de travail⁸⁵.

⁸² Courrier de la ministre aux directeurs des caisses d'assurance maladie en date du 16 septembre 2016.

⁸³ Article 60 de la LFSS pour 2017.

⁸⁴ DDT pour les dépassements en soins dentaires en tiers payant, DLT pour les dépassements sur les produits et prestations en tiers payant, DHT pour les dépassements d'honoraires en tiers payant.

⁸⁵ Le délai de carence n'est pas applicable aux indemnités journalières versées aux victimes du terrorisme qui sont assurées au régime général, au régime des salariés agricoles, au RSI ou au régime des personnes non salariées des professions agricoles.

4 - Une durée de prise en charge dérogatoire articulée avec les autres dispositifs

a) Dans le cas général, une durée articulée avec l'indemnisation du FGTI

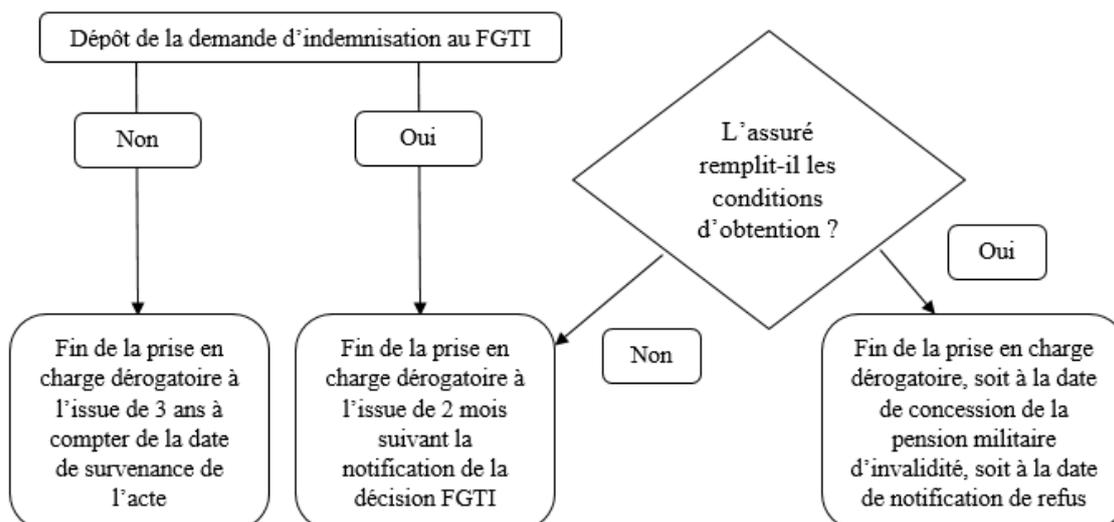
Les dispositions particulières de prise en charge par l'assurance maladie, sauf en ce qui concerne les soins psychiatriques (délai de dix ans), prennent fin à l'issue de deux mois suivant la présentation de l'offre d'indemnisation du FGTI : la situation de la personne est considérée comme stabilisée au plan médical et l'indemnisation du FGTI doit répondre aux besoins de l'intéressé.

Pour les personnes pour lesquelles aucune procédure d'indemnisation n'est en cours trois ans après l'acte de terrorisme, la prise en charge dérogatoire cesse à cette date.

b) Pour les blessés les plus graves, une durée articulée avec l'attribution d'une pension d'invalidité

Les personnes les plus gravement blessées peuvent demander le bénéfice d'une pension d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Le régime dérogatoire de prise en charge est alors maintenu pour celles que le ministère des armées a reconnues susceptibles d'obtenir cette pension, et ce jusqu'à la concession de la pension. Toutefois, les dépassements d'honoraires ne sont plus pris en charge pendant la période qui va de la proposition du FGTI à l'obtention de la pension d'invalidité⁸⁶.

Schéma n° 6 : modalités de sortie de la prise en charge dérogatoire par l'assurance maladie



Source : CNAMTS, retraitement Cour des comptes

⁸⁶ La gratuité des soins attachée à la pension d'invalidité ne couvre pas les dépassements d'honoraires.

c) Les conditions de sortie du dispositif

Les caisses primaires notifient la fin de la prise en charge par un courrier. Cette décision est susceptible de recours devant la commission de recours amiable (CRA) prévue à l'article R.142-1 du code de la sécurité sociale. La saisine de la CRA est obligatoire avant toute procédure judiciaire.

La CNAM indique que 716 victimes concernées par le dispositif ont reçu une offre du FGTI et sont en voie de sortie du dispositif à l'échéance de leur attestation (il s'agit de victimes des attentats de novembre 2015 à Paris, de juillet 2016 à Nice, de mars 2017 à Londres et de septembre 2017 à Barcelone).

Le système d'information ne permet pas de repérer les recours liés à la notification d'une sortie du dispositif de prise en charge dérogatoire des soins, seuls les recours liés à une exonération du ticket modérateur étant identifiables.

Interrogées par la CNAM, les caisses de Paris et de Nice indiquent n'avoir enregistré aucun recours.

B - Une mise en œuvre opérationnelle complexe pour un nombre limité de cas

1 - La coordination par la caisse nationale d'assurance maladie

La CNAMTS est chargée de coordonner l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance maladie (CPAM, CGSS, caisses MSA, RSI, régimes spéciaux) en cas d'acte terroriste. Elle reçoit à ce titre la liste des victimes.

Cette procédure a été critiquée au début de sa mise en œuvre, en 2016, la CNAMTS ne retenant alors – conformément aux instructions ministérielles – que la seule liste du parquet, dite liste unique (cf. chapitre I). Les courriers de la ministre et la LFSS pour 2017 ont remédié à cette situation.

Les informations relatives aux victimes sont transmises à la CNAMTS de façon hebdomadaire sous forme de fichier Excel. La CNAMTS transmet ensuite à chaque caisse la liste des victimes les concernant, après avoir effectué une recherche de leur caisse de rattachement à partir du numéro de sécurité sociale (NIR). Chaque organisme d'assurance maladie a désigné en son sein un interlocuteur unique chargé de recevoir cette liste, d'être le référent des victimes et de leurs proches et d'assurer « un suivi attentionné ». Cet interlocuteur unique est aussi « chargé de vérifier, dans toute la mesure du possible, que les soins pris en charge au titre du dispositif dérogatoire, que ce soit pour la victime ou les proches, sont en lien avec l'acte de terrorisme⁸⁷ ».

La CNAMTS s'assure que les victimes reçoivent une attestation leur permettant de faire valoir leurs droits spécifiques auprès des professionnels et établissements de santé. Cette attestation est renouvelée chaque année et valable un an. Quand le FGTI formule une proposition d'indemnisation dans le courant de l'année, la durée des droits conférée par

⁸⁷ Lettre du directeur général de la CNAMTS au réseau, mai 2017.

l'attestation dépasse les droits « officiels » et le FGTI ne prend pas financièrement en charge cette partie des dépenses dérogatoires (cf. *infra*).

Pour les proches, éligibles à la prise en charge des dépenses relatives aux soins psychiatriques, les vérifications de l'éligibilité sont faites à partir des actes de mariage et des livrets de famille et l'attestation est donnée pour une durée de deux ans, qui correspond à la durée pendant laquelle ils peuvent exercer ce droit.

Au final, cette organisation, qui internalise au sein de l'assurance maladie la gestion des relations avec les différents acteurs concernés par la mise en œuvre des dispositions spécifiques aux victimes (médecins, établissements médicaux, organismes complémentaires, caisses primaires des divers régimes), facilite l'accès aux soins des victimes et de leurs ayants droit.

2 - Les modalités de financement des dispositifs dérogatoires

Le dispositif est destiné à faciliter le parcours de soin des victimes. Dans ce but, l'assurance maladie assume dans un premier temps les prises en charge dérogatoires. Toutefois son financement est aussi conçu pour ne pas créer de précédents en ne laissant – *in fine* – à la charge du régime général de la sécurité sociale que le financement de la part des dépenses d'assurance maladie correspondant au droit commun.

La prise en charge des séances chez un psychologue pour les personnes impactées (cf. *supra*) est traitée de façon particulière : elle repose sur les fonds d'action sanitaire et sociale des CPAM.

Les autres dépenses sont – *a posteriori* – prises en charge soit par le FGTI, soit par l'État (ministère des armées), soit par les organismes complémentaires :

- les dépenses relatives à l'exonération du forfait journalier, des participations de l'assuré et des franchises sont à la charge du ministère des armées ;
- les dépassements d'honoraires et de tarifs sont à la charge de ce même ministère lorsque le FGTI décide de ne pas indemniser la victime ou lorsqu'aucune procédure d'indemnisation n'est en cours trois ans après l'attentat ;
- ces dépassements sont à la charge du FGTI lorsqu'une offre d'indemnisation est faite à la victime par le Fonds⁸⁸ ;
- dans tous les cas, l'État et le FGTI ne financent que le reste à charge, c'est-à-dire la part qui n'est pas couverte par les organismes complémentaires.

Les calendriers de remboursement à la sécurité sociale diffèrent selon les cas :

- les organismes complémentaires remboursent à l'assurance maladie une fois par an (au plus tard le 31 janvier), les sommes qu'ils auraient prises en charge en l'absence du mécanisme d'avance des frais ;

⁸⁸ Pour les victimes qui postérieurement à l'offre du FGTI sont reconnues susceptibles de relever d'une pension d'invalidité, le ministère des armées assure le financement des dépassements de tarifs dans les conditions de la gratuité des soins attachés à la PMI, et cela jusqu'à la date de concession ou de refus de la pension.

- les sommes dues par le FGTI sont connues au moment de la notification de la proposition d'indemnisation, qui met fin à la période de prise en charge dérogatoire. Le FGTI doit alors rembourser dans un délai de trois mois suivant la demande de l'assurance maladie.

Deux projets de convention sont en cours d'élaboration, entre la CNAMTS et le FGTI d'une part, entre la CNAMTS et le ministère de la défense d'autre part. Elles ont pour objet de préciser les modalités de remboursement à la CNAMTS des frais de santé engagés pour les victimes du terrorisme, et notamment les conditions de détermination et de justification des remboursements ainsi que les échanges de données utiles en vue de leur remboursement à la CNAMTS conformément aux dispositions législatives (article L.169-10, II du code de la sécurité sociale).

Les retards pris dans la conclusion de ces conventions n'ont pas eu, à ce stade, une grande incidence, compte tenu du temps des procédures (expertise médicale et consolidation de l'état de la victime sont des préalables à l'offre d'indemnisation) et du fait, qu'en 2016, le champ couvert par les dispositions dérogatoires était relativement restreint.

Néanmoins les montants à recouvrer par la CNAMTS sont appelés à croître : pour 2016, la CNAMTS a réclamé au FGTI un remboursement de 1 948,28 €. Pour 2017, le montant réclamé s'élève à 159 816,85 €.

Il est donc nécessaire que les conditions de mise en œuvre des remboursements prévus par la loi soient rapidement clarifiées.

3 - Un nombre limité de personnes concernées

Le nombre de patients relevant des dispositions spécifiques mises en place pour les victimes d'attentats reste limité.

Tableau n° 9 : nombre de patients pris en charge en établissements de santé et dépenses afférentes à fin octobre 2017

<i>En euros</i>	Séjours nombre de patients	Séjours dépenses	Consultations externes nombre de patients	Consultations externes dépenses	Nombre total de patients concernés	Total de dépenses
<i>Paris novembre 2015</i>	132	202 304	829	203 775	840	406 079
<i>Nice juillet 2016</i>	32	41 289	281	19 883	284	61 172
<i>Champs-Élysées avril 2017</i>	0	0	2	176	2	176
<i>Barcelone août 2017</i>	1	1 235	8	554	8	1 789
Total	165	244 828	1 120	224 388	1 134	469 216

Source : CNAM

Le montant total des dépenses s'élève à un peu plus de 4 M€ fin mars 2018 (4 341 613 € dont 3 855 155 € au titre de la prise en charge à 100 %).

Tableau n° 10 : montant des dépenses entre la date de mise en œuvre des dispositions spécifiques et mars 2018

<i>Dépenses en €</i>	<i>Prise en charge à 100 %</i>	<i>Autres dépenses</i>
<i>Paris novembre 2015</i>	2 956 814	275 175
<i>Nice</i>	856 477	208 947
<i>Londres</i>	300	138
<i>Champs-Élysées</i>	899	58
<i>Bogota</i>	375	68
<i>Barcelone</i>	40 290	2 072
<i>Total</i>	3 855 155	486 458

Source : CNAM

4 - Une gestion complexe et coûteuse

La CNAMTS n'a pas eu la possibilité d'anticiper les dispositions propres aux victimes du terrorisme, celles-ci étant fréquemment applicables avant même d'être débattues au Parlement. Le caractère rétroactif de certaines dispositions a également rendu plus complexe leur déploiement opérationnel.

Or, les dispositions et leurs évolutions doivent donner lieu à l'information non seulement des caisses d'assurance maladie, mais aussi des victimes et de leurs ayants droit pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits, ainsi que des professionnels de santé en vue de leur application et de leur codification pour que les systèmes d'information puissent identifier ces actes et les dépenses afférentes.

L'ensemble de ces échanges se fait sur la base d'un système d'information qui n'a pas été conçu pour cet objet. Les chaînes informatiques ne peuvent être modifiées sans travaux substantiels, coûteux et longs (de l'ordre de 36 à 48 mois selon la CNAMTS). Les informations sont collectées à partir d'un code « faux 115 »⁸⁹.

La gestion de ce dispositif s'avère lourde et coûteuse : les services de la CNAMTS (caisse de Nice) ont évalué en 2017 les coûts de gestion découlant des opérations relatives à la gestion du remboursement du reste à charge et de la récupération de ce montant auprès des organismes

⁸⁹ Le code 115 concerne la gratuité des soins pour les titulaires d'une pension d'invalidité obtenue dans le cadre du code des pensions militaires.

complémentaires à 47,66 € par dossier. Comme plusieurs demandes de prestations concernent une même victime (3,3 dossiers en moyenne), le coût de gestion pour une victime est alors estimé à 158,23 €. Au total, la caisse de Nice estimait que le coût de gestion, uniquement pour la partie des relations avec les organismes complémentaires, atteignait 462 035 € fin juillet 2017, soit nettement plus que le montant des dépassements d'honoraires remboursés aux victimes d'actes terroristes du régime général⁹⁰.

Les coûts de gestion qu'entraîne le principe de remboursement, par les organismes complémentaires, le FGTI et le ministère des armées, des avances de frais (réalisées par l'assurance maladie dans le cadre des dispositions des LFSS pour 2016 et 2017) ont amené la CNAMTS à proposer de réformer ce dispositif. Deux options ont été suggérées :

- limiter le régime spécifique mis en place pour les victimes du terrorisme, en leur appliquant les tarifs opposables ou un plafonnement des dépassements au seuil prévu par les contrats responsables ;
- maintenir le niveau actuel de prise en charge, mais en faisant porter sur la seule assurance maladie le financement de la part des dépassements d'honoraires et de dépassements de tarifs appliqués pour les actes et prestations entrant dans le champ des prestations remboursables par l'assurance maladie et en lien avec l'acte terroriste.

Cette dernière perspective comporte deux risques. L'un est avéré : il s'agit d'un transfert de charges des organismes complémentaires vers l'assurance maladie. Ce transfert serait de faible ampleur, la CNAM ayant évalué le montant total pris en charge au titre des dépassements par les caisses d'assurance maladie du régime général entre le 14 juillet 2016 et fin 2017 à 45 285,49 €. L'autre risque demeure hypothétique : il s'agirait d'un effet possible de « contagion » vers d'autres publics, en matière de prise en charge des dépassements d'honoraires.

Eu égard au caractère très spécifique du sujet, à la complexité élevée du dispositif actuel et aux risques financiers limités qui s'y attachent, la solution d'une prise en charge intégrale par chaque régime obligatoire en faveur des victimes qui lui sont affiliées gagnerait à être retenue.

III - Des mesures d'exonération fiscale à l'impact mal connu

Les victimes du terrorisme ou leurs ayants droit bénéficient de plusieurs dispositifs d'exonération fiscale :

- les successions des personnes décédées du fait d'un acte terroriste sont exonérées de droits de mutation (7^o du I de l'article 796 du CGI). Pour les successions ouvertes à partir du 1^{er} janvier 2015, cette exonération concerne l'ensemble des héritiers et légataires, les ayants droit étant dispensés du dépôt de la déclaration de succession. Le coût et le nombre de bénéficiaires de cette exonération, qui concerne également les victimes d'opérations militaires, sont en principe suivis sous la dépense fiscale n° 520108 dans le tome II des

⁹⁰ Ces données concernent les premiers mois suivant l'attentat de Nice. Au fur et à mesure que les patients sont soignés et pour ceux qui le nécessitent, appareillés, les sommes à recouvrer par l'assurance maladie augmentent et le rapport entre les frais de gestion et les recouvrements évolue.

- Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances (PLF) chaque année. Aucune donnée sur le nombre total de bénéficiaires de cette mesure fiscale, ni sur son coût n'est fournie ;
- la loi de finances pour 2017 a décidé de l'exonération d'impôt sur les revenus perçus par les personnes décédées dans le cadre d'une action terroriste, les ayants droit étant dispensés du dépôt de la déclaration d'impôt sur le revenu correspondante. La même loi de finances prévoit, en matière de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel, un dégrèvement applicable à la résidence principale du redevable décédé, pour l'année de son décès à la suite d'un attentat. Les ayants droit concernés sont ceux dont un proche est décédé à la suite d'un attentat commis depuis le 1^{er} janvier 2015. Les données disponibles ne permettent pas à encore d'identifier les seules victimes d'actes de terrorisme. La direction de la législation fiscale estime à moins de 500 000 € le coût total annuel de ces trois dépenses fiscales pour un nombre de bénéficiaires (dont les ayants droit de victimes du terrorisme) de 104 à 140 personnes selon la dépense considérée ;
 - les dons en numéraire reçus par une personne victime du terrorisme sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit (CGI, I de l'article 796 *bis*). Enfin, l'administration admet que l'exonération de droits de mutation à titre gratuit prévue au 7° de l'article 796 du CGI s'applique aux bénéficiaires de contrats d'assurance-vie souscrits par des victimes d'actes de terrorisme lorsque les sommes reçues le sont au titre de primes versées après les 70 ans de l'assuré.

IV - Une aide juridictionnelle attribuée sans condition de ressources

Les victimes peuvent se faire accompagner par un avocat dans leurs démarches visant la réparation intégrale du préjudice subi. C'est le cas d'un peu plus d'un tiers d'entre elles (en moyenne, entre 2008 et 2018, 38,7 % des victimes dont le dossier a été jugé recevable par le Fonds étaient ou sont accompagnées par un avocat).

L'aide juridictionnelle peut être demandée dans le cadre d'un contentieux formé par la victime contre la proposition d'indemnisation faite par le FGTI. Aucune condition de ressources n'est exigée pour les victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne qui sollicitent l'aide juridictionnelle pour exercer une action civile en réparation, ou pour leurs ayants droit, en application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique.

L'État prend alors en charge tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes, à l'exception des droits de plaidoirie. La loi fixe un barème : l'avocat qui assiste une victime d'acte terroriste a droit à une rétribution de 1 696 € HT, décomposée en 18 unités de valeur (UV) soit 576 € au titre de l'instruction criminelle, 35 UV soit 1 120 € au titre du procès devant la cour d'assises avec des majorations possibles de 256 € par demi-journée d'audience supplémentaire ou encore de deux UV supplémentaires dans le cas où l'avocat est amené à assister son client dans un ressort différent de celui de son barreau.

Cette aide juridictionnelle est financée sur crédits budgétaires et par le produit de taxes affectées (taxe spéciale sur les contrats de protection juridique et taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice). Au total, le budget de l'aide juridictionnelle pour 2018 s'élève à

478,8 M€, sans qu'il soit possible de distinguer dans les dépenses la part qui concerne les victimes du terrorisme.

En revanche, les frais engagés pour les avocats auxquels certaines victimes recourent pendant la phase d'expertise et de détermination des préjudices et du montant de réparation ne sont pris en charge ni par le FGTI, ni par l'aide juridictionnelle, qui n'intervient pas lorsqu'une phase transactionnelle est en cours.

Dans le cadre des recommandations qu'il a émis en juin 2017⁹¹, le défenseur des droits a proposé « *d'étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le FGTI, et à tout le moins de clarifier les informations disponibles sur le site internet du FGTI* ». Le FGTI s'y est montré peu favorable⁹². Cette position s'avèrera d'autant plus justifiée dans la durée que l'information et l'accompagnement dont peuvent disposer les victimes et leurs ayants droit sera de qualité. Elle suppose que les outils d'information (site internet du FGTI, chartes), les réponses apportées par les personnels du Fonds et l'action des associations répondent aux besoins des victimes (cf. chapitre IV).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis 1990, les victimes d'attentats terroristes sont considérées comme des victimes civiles de guerre, ce qui leur permet d'accéder à certains équipements médicaux (l'institution nationale des Invalides), d'être éligibles à des pensions militaires d'invalidité et d'être prises en charge par la CNMSS. Cette assimilation aux victimes civiles de guerre n'a d'effets concrets que pour peu de personnes, mais pour ces dernières le soutien ainsi obtenu est loin d'être négligeable.

De la même façon, l'aide sociale dispensée par l'ONACVG concerne très peu de victimes du terrorisme mais peut constituer une solution appréciable dans certaines circonstances. Il dispose d'un réseau territorial dense qui pourrait être mieux utilisé pour soutenir et orienter les victimes du terrorisme dans la durée.

Comme d'autres catégories de personnes, les victimes du terrorisme et leurs ayants droit bénéficient d'exonérations d'impôts, de taxes et de droits de mutation.

Dans l'urgence suscitée par les nombreux et massifs attentats de 2015, les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs dérogatoires pour les victimes du terrorisme et leurs ayants droit, notamment en matière d'accès aux soins. Leur réactivité ainsi que celle de l'assurance maladie a permis une mise en œuvre rapide de ces nouvelles dispositions, qui sont essentielles pour des personnes dont la santé est brutalement et parfois très durement et durablement éprouvée.

⁹¹ Recommandation n° 8 de la décision du Défenseur des droits n° 2017-193.

⁹² Dans sa réponse du 11 décembre 2017, par laquelle il estime peu « *opportun de mentionner l'aide juridictionnelle dès les premiers courriers afin de ne pas générer de la confusion pour les victimes dans la mesure où cette aide ne peut pas être accordée par l'État durant la phase amiable de la procédure d'indemnisation* ». Il semble au demeurant, pour le FGTI, « *important de ne pas introduire de confusion entre la phase amiable, celle-ci ayant vocation à demeurer la règle générale pour un fonds indemnisant au titre de la solidarité nationale et la phase contentieuse en cas de désaccord persistant entre les parties* ».

Les circuits financiers relatifs aux conditions spécifiques de prise en charge financière des dépenses de santé des victimes ne sont toutefois pas achevés et leur complexité génère des coûts de gestion importants, qui appellent à une refonte plus globale de la prise en charge.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 5. prévoir la prise en charge par le régime obligatoire de base du coût des dépassements en matière de soins des victimes du terrorisme dans le cadre de la prochaine LFSS (DSS).*
-

Chapitre IV

Le parcours de la victime :

des progrès récents, des améliorations souhaitables

Les victimes d'actes de terrorisme bénéficient d'un ensemble de dispositions, dont la réparation intégrale du préjudice subi par le FGTI constitue le cœur, qui leur garantissent des soutiens financiers et un accès aux soins probablement sans équivalent à l'étranger.

L'effort doit aujourd'hui porter sur les conditions d'accès à ces dispositifs. Du point de vue des victimes d'une action terroriste, des moments clefs peuvent être identifiés : l'information après l'attentat, l'obtention d'une aide financière d'urgence, la garantie d'une juste réparation du préjudice subi et, pour ceux qui le souhaitent, l'accompagnement dans la durée.

Pour chacun de ces moments, les difficultés qui peuvent éventuellement être rencontrées et les pistes d'amélioration sont présentées ci-après.

I - Être bien informé dans l' « immédiat après-attentat »

Si l'organisation institutionnelle est désormais stabilisée, l'accompagnement des victimes reste perfectible sur plusieurs points. Des projets relatifs à la capacité d'identifier et de suivre les victimes d'une part, et à la meilleure accessibilité de l'information numérique d'autre part, ont été initiés par l'administration et devraient aboutir en 2019.

A - Espace d'accueil et numéro d'appel uniques : le premier défi

L'ouverture d'un espace d'information et d'accompagnement (EIA), décidée par le préfet et confié à l'association locale d'aide aux victimes (membre du réseau France Victimes), conventionnée et subventionnée par la Cour d'appel, au sein de laquelle a été désigné le référent départemental « victimes d'actes de terrorisme », permet de concrétiser un espace d'accueil unique (cf. chapitre I). Des associations d'aide aux victimes (AfVT, FENVAC) ont vocation à intégrer ce dispositif, ainsi que tous les acteurs susceptibles d'aider les victimes (FGTI, CNAMTS, ONACVG).

Ce dispositif a été mis en place une première fois à Paris à la suite des attentats du 13 novembre 2015 et a été animé par l'association Paris Aide aux Victimes (PAV), puis une seconde fois à Nice, à partir du 8 août 2016 après l'attentat du 14 juillet, animé par l'association

Montjoye. Un EIA a par la suite été installé à Quimper quelques jours après l'attentat survenu à Londres le 22 mars 2017 et qui avait touché un groupe d'élèves d'un lycée de Concarneau, animé par l'association Agora Justice. Enfin, un quatrième EIA a été rapidement mis en place après les attentats de Carcassonne et de Trèbes du 23 mars 2018, animé par l'association France Victimes. L'EIA est un dispositif qui semble aujourd'hui fonctionner correctement.

L'autre attente des victimes concerne un numéro de téléphone unique afin d'éviter la multiplication des plateformes (cellules d'information du public de la préfecture, appels à témoins, police, secours, associations de victimes etc.). L'instruction interministérielle de 2017 prévoit un dispositif stabilisé mais relativement complexe.

L'activation des numéros d'appel : un labyrinthe téléphonique

Lorsque la CIAV n'est pas activée, *« le ministre de la justice coordonne l'action interministérielle en matière d'aide aux victimes, en lien avec le ministre chargé par le Premier ministre de la gestion de la crise et le délégué interministériel à l'aide aux victimes. Il est rendu destinataire par les ministères concernés de toutes les informations concernant les victimes et les dispositifs mis en place par les représentants de l'État et notamment les préfets de département. Il s'assure de la prise en charge des victimes et de leurs familles par les services compétents (préfectures, collectivités, CUMP, établissements de santé, associations d'aide aux victimes) et peut proposer des dispositifs aux autorités locales, lieux d'accueil et numéro dédié notamment ».*

Si la CIAV est réunie, *« deux numéros d'appel peuvent être activés :*

- le numéro de la CIAV, hébergée au CDCS du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, joignable depuis la France et l'étranger permet d'informer les appelants sur la situation des victimes, de recueillir le signalement des personnes recherchées et constitue le point d'entrée téléphonique pour les victimes et/ou leurs proches. La CIAV transmet les signalements de personnes recherchées à l'unité d'identification des victimes de catastrophe (UIVC) et renvoie les appels qui ne sont pas en lien avec la recherche ou la situation des victimes vers la cellule d'information du public (CIP) mise en place par le préfet de département concerné ;

- un numéro d'appel à témoins. La survenance d'un attentat peut entraîner, sur décision du ministre ou du directeur général de police nationale (DGPN), l'ouverture du numéro d'urgence (197) dédié au recueil des témoignages.

Ces deux numéros sont communiqués au public par tous moyens, notamment par voie de presse. Le numéro de la CIAV, comme la localisation du centre d'accueil des familles, peuvent également être directement communiqués aux victimes par les structures qui les prennent en charge ».

Pour la prise en charge des urgences médico-psychologiques « le numéro d'appel dédié aux victimes est communiqué aux personnes prises en charge par les CUMP ».

Après la désactivation du numéro CIAV, un numéro post-crise est mis en place : « À l'issue de la phase de crise, le numéro d'appel national d'information des victimes géré par la plateforme 08 victimes, est communiqué par tous moyens. Le délégué interministériel à l'aide aux victimes organise les modalités de ce relais en concertation avec les ministères chargés des numéros d'appel de crise et notamment les éléments d'information à communiquer à la plateforme téléphonique. Des écoutes professionnels, formés au suivi des victimes d'actes de terrorisme, offrent une écoute privilégiée, une identification des besoins, des premiers conseils ainsi qu'une mise en relation des victimes avec une association d'aide aux victimes et/ou tout service partenaire susceptible de répondre aux demandes qu'elles formulent. La plateforme téléphonique transmet au CISV un compte rendu des appels téléphoniques au besoin en urgence ».

Le numéro unique doit permettre aux victimes et à leurs proches d'avoir accès à une série d'informations. À Nice, celles-ci étaient notamment récapitulées dans une fiche sur les droits, mise à la disposition par la CIAV des familles endeuillées et des victimes blessées ou choquées, dont la complexité demeure importante : elle comprend pas moins de sept numéros d'appel différents (CUMP, SAMU, association Montjoye, 08Victimes⁹³, trois numéros d'appel de la FENVAC dont deux numéros de portable personnels), le renvoi vers trois adresses mél différentes (FENVAC, CNAMTS, FGTI) et trois sites différents (FGTI, Barreau, CAF). Au surplus, la Ville et le Conseil départemental avaient eux aussi mis en place des dispositifs spécifiques. Le FGTI avait également mis en place son propre numéro d'appel dédié. Il n'est dès lors pas absolument certain que le « guichet unique » d'approche des victimes, réclamé depuis des années par les associations, puisse être considéré comme opérationnel⁹⁴.

La diffusion d'un numéro spécifique doit principalement être assurée par les médias : plusieurs d'entre eux ont à cette fin été associés à une réunion en juin 2018 et se sont engagés à diffuser le bandeau d'informations que la DIAV leur communiquerait.

B - Le système d'information interministériel, un chantier crucial

Un système d'information performant doit permettre de renseigner et d'orienter les familles qui recherchent un parent, d'améliorer la prise en charge des victimes et de leurs proches en temps de crise comme dans la durée, d'accélérer le traitement de leurs situations en leur évitant notamment de répéter les mêmes éléments à plusieurs reprises et auprès de différents acteurs. Il inclurait aussi la possibilité pour les victimes de réaliser des démarches en ligne comme la recherche de proches, le signalement de situation ou la demande d'ouverture de droits. Cette préoccupation est régulièrement rappelée par les victimes et leurs associations.

À cet égard, le plan interministériel adopté en novembre 2017 réaffirme la nécessité de déployer un système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes (SIVAC). Le ministère de l'intérieur et le ministère de la santé ont lancé des travaux pour créer

⁹³ 08Victimes qui est donc aussi actif pendant la crise alors qu'il constitue selon l'instruction le numéro de référence post-crise.

⁹⁴ Ainsi Mme Françoise Rudetzki évoque-t-elle dans son ouvrage *Après l'attentat* la remise d'une « mallette bleue » aux proches des victimes le 25 janvier 2015, comportant tant d'informations mal coordonnées et de prospectus de chaque institution qu'elle eut un effet parfaitement contre-productif : « elle résumait jusqu'à la caricature les dysfonctionnements administratifs dont nous pâtissons tous » (p.39) - manque de coordination, manque de traçabilité, manque d'échange et de partage d'information.

ou perfectionner leurs outils informatiques dès le début d'année 2016. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a notamment développé et généralisé le déploiement au niveau national de l'outil SINUS (système d'information numérique standardisé) qui n'était utilisé jusqu'alors que par la Préfecture de police de Paris. Le ministère de la santé a de son côté créé l'outil SIVIC (système d'information des victimes) mis à disposition des établissements hospitaliers. L'interfaçage de ces deux outils, afin de partager les informations collectées, n'a été décidé et mis en œuvre qu'en décembre 2017. Au final, la création d'un système d'information interministériel pour tous les événements d'ampleur (attentats, accidents collectifs, etc.) a été décidée en réunion interministérielle le 13 avril 2017.

La DIAV en assure la maîtrise d'ouvrage stratégique. La maîtrise d'ouvrage déléguée est confiée en copilotage aux ministères de la justice et de l'intérieur, qui mettent à disposition leurs services informatiques pour la maîtrise d'œuvre. Des travaux sont également confiés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, au ministère de la santé et au FGTI pour poursuivre l'amélioration de leurs outils dédiés et les interconnexions. La déléguée interministérielle à l'aide aux victimes préside les comités de pilotage interministériels qui valident les différentes étapes du projet.

Une proposition de séquençage de la mise en route de ce système d'information a été retenue, qui doit commencer par la mise en place d'un dispositif de partage des listes de victimes. Si les travaux sont engagés, le chiffrage final des coûts est encore en cours, chaque ministère prenant à sa charge les dépenses pour l'amélioration, l'adaptation ou le développement de ses outils. Le comité interministériel de l'aide aux victimes du 10 novembre 2017 a fixé à 2019 le délai pour sa mise en œuvre opérationnelle.

C - Le portail unique d'accès aux droits

Le plan gouvernemental de novembre 2017 prévoit d'améliorer l'accès à l'information en développant des outils numériques. L'instruction interministérielle du 10 novembre 2017 annonce que « *l'ensemble des informations sont également disponibles sur un site internet dédié. Une rubrique particulière, consacrée aux victimes du terrorisme, regroupera l'ensemble des informations, documents et formulaires utiles pour l'accomplissement par les victimes des démarches auprès des administrations et autres organismes prestataires* ».

Un site internet d'information et de démarches en ligne, « Guide-victimes »⁹⁵, dédié aux victimes du terrorisme, a été ouvert au début de l'été 2016. La DIAV travaille à son actualisation et voudrait offrir un service multilingue. Le site a été étoffé en septembre 2018 concernant l'information sur les droits, la reconversion professionnelle ou la demande de médaille de reconnaissance des victimes du terrorisme. Une nouvelle version du site est à l'étude pour 2019. L'objectif est de donner à toutes les victimes (terrorisme, accidents collectifs, catastrophes, infractions pénales) et à leurs proches, un accès simplifié aux informations générales qui leurs sont nécessaires, de les guider en leur proposant un service personnalisé d'orientation et de démarches en ligne, enfin de mettre à leur disposition un dossier personnel sécurisé dématérialisé.

⁹⁵ Accessible à l'adresse : <https://www.gouvernement.fr/guide-victimes>.

La délégation interministérielle s'est rapprochée depuis septembre 2017 du service d'information du Gouvernement qui héberge et gère le site. Différents problèmes techniques⁹⁶ en retardent la mise en œuvre mais un cahier des charges pour une nouvelle version du site intégrant de nouvelles fonctionnalités est en cours de rédaction.

Parallèlement, le FGTI met à disposition des victimes et de leurs proches un guide en ligne, et ses personnels initient le premier contact avec les personnes enregistrées sur la liste du parquet ou sur les autres listes connues de ses services afin de présenter le dispositif d'urgence et notamment la possibilité d'un versement de provisions.

Si les services de l'État et du FGTI semblent donc, ainsi que le reconnaissent les associations de victimes, avoir fait de gros progrès dans la prise en charge des victimes en matière d'information, la mise en œuvre rapide de dispositifs annoncés depuis longtemps (« numéro unique », « SIVAC » et « site Guide-victimes ») demeure cependant nécessaire.

II - Obtenir une aide financière en urgence

Pour les victimes d'actes de terrorisme et leurs ayants droit, sortis de la phase d'urgence, l'enjeu financier se pose très rapidement afin de faire face aux dépenses immédiates.

Le réseau ONACVG, systématiquement présent dans les EIA du fait notamment de son maillage territorial⁹⁷, permet d'apporter une aide rapide aux victimes, dans l'immédiat après attentat, sous forme de secours, lorsque cela pourrait s'avérer nécessaire (déplacements, frais d'hébergement, etc.).

Surtout, dans le cadre de la convention cadre signée avec l'État, le FGTI s'est engagé à ce que, dans les cas d'urgence signalés, il règle les premières provisions dans les 10 jours qui suivent la transmission de la liste des victimes. En outre, au terme de la convention, toute demande d'indemnisation doit faire l'objet d'un accusé de réception dans les deux jours ouvrés. Ces deux objectifs n'ont pas fait pour l'heure l'objet d'une évaluation, pourtant nécessaire.

De même, la convention prévoit que toute demande d'indemnisation fait l'objet :

- d'une réponse écrite dans un délai d'un mois dans le cas de refus ou de dossier incomplet ;
- d'un premier règlement dans le délai d'un mois à compter de la demande faite au FGTI, dès lors que sa recevabilité est établie.

Les délais de versement des premières avances par le FGTI sont importants à deux titres : ils garantissent à la victime qu'elle va pouvoir faire face à des dépenses ou à des baisses de revenus en raison de l'attentat ; ils marquent aussi le soutien que la puissance publique entend apporter aux victimes.

⁹⁶ Créé sous l'égide de la secrétaire d'État à l'aide aux victimes alors rattaché aux services du Premier ministre, le site ne pouvait être rapatrié immédiatement sur le serveur du ministère de la justice. Le SIG continue de l'héberger mais, pour permettre sa mise à jour, a proposé qu'une solution transitoire soit mise en place en ouvrant un accès au *back office* sur le réseau informatique de Matignon à un agent de la DIAV.

⁹⁷ Composé d'environ 400 agents dans les antennes départementales.

Ces deux derniers objectifs ont été atteints à 99 % en 2017 pour les proches des victimes décédées et les blessés inscrits sur la LUV. Toutes victimes confondues, ce taux est de 83 %.

Sur cet aspect de la prise en charge, le FGTI est en progression constante sur la période récente. En 2015, le délai médian entre la date de recevabilité de la demande d'indemnisation et celle du premier règlement provisionnel était de cinq mois toutes victimes confondues (quatre mois pour les victimes directes et 13 mois s'agissant des victimes indirectes), il s'établissait à quatre mois en 2016 (cinq mois pour les victimes directes et quatre mois pour les victimes indirectes) et à un mois en 2017 (un mois pour les victimes directes et trois mois pour les victimes indirectes).

Le paramètre lié à l'ampleur des événements n'a pas eu d'influence sur les règlements des avances, puisque le délai médian s'établissait à cinq mois pour les attentats du 13 novembre (quatre mois pour les victimes directes et 10 mois pour les victimes indirectes) et à quatre mois pour les victimes de l'attentat de Nice en 2016 (cinq mois pour les victimes directes et trois mois pour les victimes indirectes). En revanche, la localisation de l'attentat, en particulier pour l'étranger hors d'Europe⁹⁸, a un impact significatif.

Pour accélérer ce processus de versement, les livrets d'information des victimes édités pour chaque attentat par le FGTI ont été clarifiés et enrichis sur les démarches et pièces à fournir.

Par ailleurs, en cas d'attentat majeur, les salariés du Fonds se rendent désormais sur les lieux afin de rencontrer les victimes qui le souhaitent et les renseigner sur leurs démarches et leurs droits, permettant d'améliorer substantiellement le délai de traitement des dossiers :

- à Nice, des chargés d'indemnisation ont intégré la cellule d'accueil des victimes le 17 juillet et ont ouvert une cellule téléphonique dédiée le 18 juillet, soit quatre jours après l'attentat ;
- lors de l'attentat de Barcelone en août 2017, un agent du FGTI s'est rendu sur les lieux afin d'assurer une permanence au sein de la cellule d'accueil des victimes françaises mise en place au consulat général⁹⁹ ;
- lors des attentats de Carcassonne et Trèbes, trois jours après l'événement, une permanence a été organisée à l'EIA par un responsable de service et un chargé d'indemnisation du FGTI¹⁰⁰.

Ces échanges directs avec les victimes permettent d'identifier les situations exceptionnelles ou certaines difficultés particulières, notamment financières. Il peut être décidé d'adapter les avances aux besoins des victimes ou de traiter en priorité certains dossiers de personnes particulièrement vulnérables.

En outre, le FGTI propose désormais aux victimes gravement blessées ainsi qu'aux ayant droit des personnes décédées qui le souhaitent de les rencontrer à l'hôpital ou à leur domicile, afin de les accompagner dans la constitution de leur dossier d'indemnisation.

⁹⁸ Le délai médian s'établissant à moins d'un mois pour les attentats de Barcelone et à un peu plus d'un mois pour les attentats de Londres.

⁹⁹ Neuf victimes et cinq de leurs proches ont pu être reçus par l'agent du FGTI sur place.

¹⁰⁰ 35 personnes ont été reçues. Au total, l'équipe en charge des victimes de terrorisme a effectué 430 déplacements en France et à l'étranger en 2017.

Ces démarches, qui participent de la qualité de l'accompagnement et facilitent l'obtention rapide d'une première réparation financière, doivent être encouragées et poursuivies.

III - Avoir confiance dans le processus de réparation du préjudice

Dans les jours qui suivent l'attentat, la priorité est à l'information et à la prise en charge physique et psychologique des victimes. Puis commence très vite la phase de construction de la demande de réparation.

Au cours de cette période, les victimes et leurs ayants droit doivent pouvoir compter tant sur le professionnalisme des personnels dévolus au traitement des dossiers, qui doivent se montrer disponibles et formés, que sur celui des associations et des avocats qui les épaulent, ce qui implique un encadrement accru de leurs activités.

A - Être bien conseillé au cours de la demande de réparation

1 - Les personnels du FGTI

L'efficacité des services d'instruction est la première garantie d'une juste indemnisation pour les victimes. Les salariés travaillant pour le Fonds construisent leurs propositions de réparation à partir d'un « référentiel terrorisme » et d'un « manuel d'instruction concernant la gestion des dossiers d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme ».

À la suite des attentats de masse survenus en novembre 2015, le FGTI a accru les moyens humains affectés à l'indemnisation et à l'accompagnement des victimes du terrorisme et a adapté l'organisation de ses services. En mars 2016, une cellule dédiée exclusivement à cette mission a été créée. Tous les nouveaux dossiers lui ont été confiés et un processus de centralisation des autres dossiers est en cours. Neuf nouveaux collaborateurs ont été recrutés¹⁰¹ sur des postes en lien avec l'indemnisation des victimes du terrorisme, portant la cellule dédiée à 20 personnes¹⁰². Le recrutement des agents affectés à cette cellule a porté sur des titulaires d'un master II en droit, spécialisés en réparation du dommage corporel.

Les victimes peuvent donc compter sur un niveau d'expertise élevé dans l'évaluation de leurs besoins et des préjudices subis. À titre d'exemple, les victimes en situation de grand handicap peuvent rencontrer sur leur lieu de vie l'inspecteur-régleur chargé d'assurer la réparation intégrale et personnalisée de leur préjudice. La charte de la victime indique que cette réparation est « basée sur l'écoute de la victime et de ses proches » et que « l'inspecteur-régleur procède à l'indemnisation en parfaite collaboration et transparence avec le mandataire chargé de représenter la victime ». Elles peuvent bénéficier des conseils de professionnels pour apporter des réponses concrètes aux besoins des grands blessés (architecte, ingénieur prothésiste, médecin spécialiste et rééducateur, etc.), afin de prendre en compte les incidences

¹⁰¹ Le FGTI indique avoir orienté les recrutements en fonction des spécificités propres au terrorisme, en sélectionnant des personnels dotés d'empathie et maîtrisant au moins une langue étrangère.

¹⁰² 16 juristes et un inspecteur, sous la supervision de deux responsables de service et d'un responsable *manager*.

du handicap sur leur environnement, pour faciliter le retour à leur domicile et, dans la mesure du possible, accompagner leur réinsertion sociale et professionnelle.

Les efforts du FGTI ont porté sur la qualité de la relation avec les victimes et leurs ayants droit. Ce mouvement a été engagé sur fond de critiques quant au caractère parfois bureaucratique et distant de la gestion des dossiers, en réponse notamment aux recommandations du défenseur des droits en la matière¹⁰³. À cet égard, le directeur général du Fonds de garantie a indiqué au conseil d'administration que « *l'enjeu est de passer d'une approche traditionnelle, technique et juridique, de l'indemnisation à une approche beaucoup plus au contact des victimes et qui intègre le besoin d'accompagnement* »¹⁰⁴.

Les victimes d'actes de terrorisme, notamment les plus gravement atteintes, expriment le besoin d'un service davantage personnalisé et adapté, fondé sur une relation humaine inscrite dans le temps long. Le développement d'une culture de service en matière d'écoute et de personnalisation de l'accompagnement vise donc à mieux répondre à leurs attentes¹⁰⁵.

La convention cadre signée entre l'État et le FGTI souligne cette exigence. Elle cite, au titre des valeurs qui doivent guider l'action du Fonds, le « *respect et l'écoute des victimes au cœur de son action* », la « *réactivité dans la prise en charge* » et la « *pédagogie à l'égard des victimes* ». La garantie d'un service de qualité et de proximité avec une indemnisation juste et rapide constitue la première orientation stratégique donnée au Fonds sur la période 2017 – 2019. La convention définit une série d'objectifs en matière de qualité de l'accompagnement, que le FGTI s'est efforcé de mettre en œuvre.

L'évolution des modalités de dialogue avec les victimes, traditionnellement fondées sur l'échange de courriers, a constitué une première étape. Le FGTI a engagé, depuis 2016, une action de formation conséquente, en particulier à l'accueil téléphonique des victimes et à l'accompagnement face au traumatisme psychique, pour l'ensemble des collaborateurs de la cellule dédiée à l'indemnisation et à l'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme¹⁰⁶. Depuis 2017, les courriers adressés aux victimes désignent un agent unique comme interlocuteur régulier. La politique de déplacement plus systématique des personnels du FGTI, à la suite d'un attentat, à la rencontre des victimes et de leurs ayants droit, s'inscrit également dans cette démarche de contacts privilégiés. Le recours à des outils d'échange plus directs et immédiats permet également de réduire les difficultés liées à la constitution des dossiers. Le Fonds est notamment engagé dans une refonte de son portail en ligne, qui permettra à terme une gestion dématérialisée du dialogue et des échanges de documents avec les victimes.

¹⁰³ Le renforcement de l'accompagnement des victimes et des familles des victimes dans le processus d'indemnisation constituait le premier axe de recommandations identifié par le défenseur des droits dans sa décision n° 2017-193 relative aux victimes de terrorisme.

¹⁰⁴ Conseil d'administration du 11 décembre 2017.

¹⁰⁵ Elle permet également de maîtriser les enjeux financiers : la construction d'une relation de confiance avec les victimes permettrait au FGTI de les inciter à actionner le cas échéant les tiers payeurs, et notamment les assureurs, plutôt que la solidarité nationale. Elle pourrait aussi favoriser la prévention du risque contentieux. Aujourd'hui peu développé, il pourrait potentiellement s'accroître : 538 victimes des attentats de novembre 2015 et 340 victimes de l'attentat de Nice n'ont pas encore donné suite à la proposition d'indemnisation du FGTI. Il n'est pas exclu que certaines puissent engager une démarche contentieuse, portant notamment sur les réparations proposées.

¹⁰⁶ 14 collaborateurs ont été formés en 2016 (248 heures de formation), 19 en 2017 (775 heures de formation) et 19 à mi-2018 (917 heures de formation).

Les référentiels d'évaluation des postes de préjudice utilisés par les salariés du Fonds ont d'ores et déjà été rendus publics, via la mise en ligne sur le site du FGTI d'un *Guide de l'indemnisation des victimes de terrorisme* en octobre 2017. Celui-ci a été adressé aux associations de victimes et d'aide aux victimes, ainsi qu'aux préfets de départements, chargés de présider les CLAV, pour qu'il puisse les diffuser à l'ensemble des acteurs.

Des efforts ont également porté sur la présentation de l'offre d'indemnisation que le FGTI adresse aux victimes. Les réparations proposées sont désormais détaillées et expliquées par poste de préjudice.

La convention cadre prévoit par ailleurs la désignation d'un médiateur indépendant auquel les victimes peuvent avoir recours. Ce dernier a été nommé en mars 2017 et des mesures concrètes ont été adoptées afin de le faire connaître aux victimes¹⁰⁷. Le médiateur peut être saisi par toute personne physique pour tout différend relatif à l'absence de réponse du FGTI dans le délai légal à une demande d'indemnisation formulée par écrit, au refus de prise en charge¹⁰⁸ ou au non-respect des règles et engagements du FGTI, notamment ceux mentionnés dans la charte de la victime et dans la charte de l'expertise médicale. Dès que le Fonds est informé par le médiateur de sa saisine, le dossier concerné doit rapidement lui être transmis et le gestionnaire suspend toute action concernant la personne à l'origine de la saisine dans l'attente de la décision.

Au cours de l'année 2017, le médiateur a été saisi sur 28 affaires et a rendu 17 avis. Il a estimé que, s'agissant de deux dossiers de terrorisme, le refus d'indemnisation décidé par le FGTI n'était pas fondé. Le Fonds a suivi ses recommandations dans les deux cas et est revenu sur sa décision.

Au titre de l'exigence déontologique, la charte de la victime publiée en juin 2017 revient sur le droit à l'information et la stricte confidentialité et sécurité des données à caractère personnel collectées dans le cadre de l'instruction des dossiers. Elle rappelle les engagements du Fonds : un traitement personnalisé, le respect des délais d'indemnisation, la recherche de démarches amiables, l'indépendance et la qualification des médecins chargés des expertises. Une nouvelle charte de déontologie a également été rédigée à destination des collaborateurs du Fonds en mai 2018.

2 - Les associations

Les associations d'aide aux victimes et de victimes jouent un rôle capital en matière d'accompagnement. L'instruction interministérielle du 10 novembre 2017 précise que « *les associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la justice sont chargées d'accueillir, d'informer et d'accompagner gratuitement toute personne exprimant un besoin en relation avec les actes terroristes sur l'ensemble du territoire* ».

France Victimes (anciennement INAVEM) est la fédération nationale des associations d'aide aux victimes : elle regroupe 124 associations sur les 166 conventionnées par les Cours d'appel en 2017 sur le territoire national et offre des prestations d'accueil, d'écoute, d'aide

¹⁰⁷ Mention sur le site internet du Fonds, publication sur le site de la « Charte du Médiateur » ainsi que du formulaire de saisine, mise en place d'une adresse postale et d'une messagerie électronique dédiées.

¹⁰⁸ En cas de refus de prise en charge, le courrier du FGTI mentionne la possibilité de saisir le médiateur.

psychologique, d'information sur les droits et d'accompagnement social. Elle envoie systématiquement un courrier de présentation aux victimes inscrites sur les listes partagées ainsi qu'aux ayants droit des victimes décédées.

En 2016, le ministère de la justice a créé avec elle un réseau départemental de 119 référents « victimes d'actes de terrorisme » au sein des associations qui a permis d'harmoniser la prise en charge dans l'urgence et de former des professionnels (sessions de formation en mai et novembre 2016 et février 2018) à la spécificité des attentats et droits exceptionnels qui leurs sont reconnus. Ces mêmes associations conventionnées et référents jouent un rôle central au sein des EIA, qu'elles animent et coordonnent, y compris en organisant la permanence en leur sein d'associations de victimes.

Le rôle central des associations dans les espaces d'accueil et d'information

L'association Paris Aide aux Victimes (PAV) a recruté, début 2016, 9,5 emplois à temps plein pour animer l'EIA à Paris. L'équipe est composée en 2018 de quatre psychologues qui se relaient quotidiennement, de trois juristes et d'un travailleur social qui assure l'interface entre la victime et la mairie de Paris notamment. Entre le 13 novembre 2015 et le 22 mars 2018, PAV a assuré 16 718 entretiens avec un maximum de 1 173 entretiens au mois de mars 2016. Sur l'année 2017, PAV a reçu à l'EIA 247 nouvelles victimes de terrorisme (soit, + 2,7 % du total des victimes) pour 4 378 entretiens représentant plus de 12 % du total des entretiens effectués.

À Nice, l'association Montjoye s'est vue confier la gestion de l'EIA pour répondre dans un lieu unique à l'ensemble des besoins des victimes. Montjoye regroupe dans les locaux mis à sa disposition une équipe pluridisciplinaire dédiée, et des représentants des principaux partenaires institutionnels. Au 31 août 2017, 1 752 personnes avaient eu un contact avec l'EIA, et 9 274 entretiens avaient été conduits.

À Carcassonne, à la suite de l'attentat de Trèbes, l'EIA est mis en place par l'association France Victimes 11. Des psychologues et juristes de France Victimes 11 et des autres associations y sont présents, ainsi que des bénévoles qui assurent le primo-accueil, mais également la CPAM, le FGTI et l'ONACVG, la FENVAC et l'AfVT. Plus de 250 victimes ont été contactées à la mi-avril 2018.

Ainsi que le soulignait un rapport conjoint de février 2017 (IGAS/IGJ/IGA/IGF) sur « *La structuration de l'aide publique aux victimes* », une certaine confusion s'est installée sur les rôles respectifs des associations de victimes et d'aide aux victimes, la distinction étant à peu près impossible aujourd'hui. Elles étaient pourtant au départ de nature très différente, mais les associations de victimes ont progressivement acquis un rôle très proche de celui des associations d'aide aux victimes, considérant que l'aide est mieux adaptée lorsqu'elle est apportée par des personnes ayant vécu des expériences semblables.

Deux associations de victimes nationales sont conventionnées par le ministère de la justice, et disposent d'un agrément leur permettant de se constituer partie civile dans les procédures pénales : l'AfVT (Association française des victimes du terrorisme) et la FENVAC (Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs). Elles apportent un accompagnement administratif, social, financier, juridique, médical et mémoriel, voire mettent en œuvre des programmes collectifs à visée psychothérapeutique. Elles sont présentes dès la phase de crise au sein du centre d'accueil des familles, puis dans l'EIA.

L'instruction interministérielle du 10 novembre 2017 précise que « *le directeur de la CIAV peut faire appel aux associations d'aide aux victimes et de victimes conventionnées par le ministère de la Justice pour participer à la composition de la CIAV et intégrer ses équipes. Les modalités de leur intervention dans le dispositif de prise en charge des victimes d'acte terroriste fait l'objet d'une charte d'engagement* ». Une charte d'engagements relative à la participation des fédérations et des associations au dispositif de prise en charge des victimes a donc été signée le 6 avril 2018 entre la DIAV, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, France Victimes, la FENVAC et l'AfVT pour organiser les modalités d'intervention des associations au sein de la CIAV puis de la réunion de transition organisée en sortie de crise.

Au sein du ministère de la justice, le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) assure le suivi de ce réseau d'aide aux victimes¹⁰⁹.

Les subventions aux associations

Le montant total accordé pour 2017 de façon spécifique au renforcement des associations agissant en faveur des victimes des attentats s'est élevé à 2,3 M€ (contre 2 M€ au 31 décembre 2016, soit une augmentation de 16,8 %).

Il s'agit, sur le BOP central, des montants suivants :

- - 218 000 € au profit de la fédération France Victimes et de quatre associations nationales de victimes (AfVT, deux associations de victimes des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, Association de Défense et de Mémoire des Victimes de l'attentat du musée du Bardo à Tunis) ;
- - 24 000 € versées à trois associations de victimes d'actes de terrorisme au titre des réserves parlementaires (Association Promenade des Angès 14 Juillet 2016, Association Génération Bataclan, et AfVT pour le programme thérapeutique « Mimosa » destiné à de jeunes enfants âgés de 6 à 12 ans dont un grand nombre a été traumatisé après l'attentat de Nice) ;
- - 46 796,35 € pour une commémoration de novembre 2017 pour une victime de l'attentat du Caire du 22 février 2009.

Un montant de 2 049 747 € a en outre été versé à des associations locales d'aide aux victimes au titre de leur action en faveur des victimes d'acte de terrorisme :

¹⁰⁹ De mai à juin de l'année *n - 1*, à la demande du SADJAV, les Cours d'appel, via les magistrats délégués à l'accès au droit, à l'aide aux victimes et à la politique associative (MDPAAD) recueillent les besoins globaux exprimés par les associations. Elles font ensuite remonter ces demandes au ministère qui, après réunion d'arbitrage, notifie à chaque Cour d'appel ses crédits ainsi que des directives sur leur utilisation prévisionnelle. Ils peuvent être abondés en raison d'événements exceptionnels tels que des attentats, notamment par dégel de crédits mis en réserve par la direction du budget. Les versements aux associations des crédits délégués aux Cours par le SADJAV sont effectués par les services administratifs régionaux et les pôles Chorus des Cours d'appel. Le contrôle des comptes-rendus financiers et des rapports d'activités est effectué au niveau des Cours, au sein desquelles les MDPAAD rencontrent régulièrement les acteurs locaux et du SADJAV. Le « jaune associations » annexé au PLF récapitule, pour chaque association subventionnée, l'objet des actions de l'association à l'origine de la subvention et en cas de convention pluriannuelle d'objectifs, les éléments permettant de savoir si les objectifs fixés ont été atteints.

- 1 566 747 € pour la prise en charge pluridisciplinaire et sur la durée de ces victimes, en particulier au sein des trois espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme de Paris, de Nice, et de Quimper, qui a fonctionné en 2017 sur une période de trois mois, à la suite de l'attentat de Londres-Westminster du 22 mars 2017 ;
- 483 000 € pour l'animation du réseau départemental des 119 référents associatifs « victimes d'actes de terrorisme » appartenant à 112 associations locales d'aide aux victimes.

France Victimes, la FENVAC et l'AFVT ont signé une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec le ministère de la justice. Elles sont par ailleurs soutenues par d'autres financeurs publics.

Le rapport de février 2017 précité sur la structuration de l'aide aux victimes recommandait l'instauration d'une procédure d'agrément (portant sur le respect de bonnes pratiques) pour les associations d'aide aux victimes¹¹⁰. La DIAV a proposé d'introduire ce dispositif dans le projet de loi de programmation 2018-2022 car il nécessite une modification du code de procédure pénale. France Victimes, consultée, se serait montrée intéressée par une telle approche.

Dans un contexte de grande fragilité des victimes concernées par les actes de terrorisme et de multiplication des structures leur proposant un accompagnement, au détriment éventuel de leur visibilité, cette approche pourrait favoriser la transparence et garantir la mise en œuvre de bonnes pratiques – à condition que des moyens effectifs de contrôle de leur mise en œuvre, ainsi que des moyens d'analyse des éventuelles remontées négatives de victimes s'estimant lésées, soient mis en œuvre. C'est en effet la capacité de contrôle par le ministère de la justice du bon fonctionnement des associations qu'il subventionne qui constitue la meilleure garantie pour les adhérents de ces structures.

3 - Les avocats

Tout au long de la procédure d'indemnisation, les victimes et leurs ayants droit ont la possibilité d'être accompagnés par un avocat de leur choix.

En moyenne, au cours des dix dernières années, un peu plus d'un tiers ont eu recours à un conseil pour leur démarche d'indemnisation.

¹¹⁰ Ce projet ne concerne que les associations d'aide aux victimes, les associations de victimes pouvant pour leur part demander un agrément leur ouvrant la possibilité de se constituer partie civile. Le défenseur des droits, dans une décision du 30 juin 2017 émettait une recommandation n°11 par laquelle il demandait d'étudier la possibilité de labelliser, cette fois dans une perspective qualitative, les associations de victimes qui le souhaiteraient. Celles-ci s'engageraient ainsi à respecter un cahier des charges financier et déontologique, définissant des modalités de communication et d'information mais rappelant aussi les obligations de neutralité et le caractère non-lucratif de leur activité, notamment en matière de conseil et d'aide sociale, psychologique et juridique.

Tableau n° 11 : victimes d’actes de terrorisme accompagnées par un avocat dans la constitution de leur dossier d’indemnisation depuis 2008

<i>Année</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de victimes</i>	61	162	81	187	207	157	38	3 403	2 291	164	73
<i>dont disposant d’un avocat</i>	8	52	54	66	151	26	12	1 616	624	31	1
<i>Pourcentage</i>	13,1	32,1	66,7	35,3	73	16,6	31,6	47,5	27,2	18,9	1,4

Source : FGTI

En réponse aux recommandations du Défenseur des droits, l’information relative à l’aide juridictionnelle accordée aux victimes (cf. chapitre III) a été détaillée dans le guide de l’indemnisation et sur le site internet du Fonds.

Dans la plupart des cas les avocats jouent un rôle utile auprès de leur client, notamment ceux dont le dossier est particulièrement complexe¹¹¹. Toutefois, des zones de risque sont régulièrement évoquées par les associations : les modalités de rémunération et chartes d’honoraire, très variables selon les avocats, sont parfois d’une interprétation complexe pour les victimes, et peuvent, notamment s’il existe des clauses de rupture de contrat sibyllines (par exemple, paiement d’honoraires prohibitifs si la procédure est interrompue avant la phase contentieuse), limiter leur liberté d’action.

La DIAV a finalisé un projet de convention avec le Conseil National des Barreaux. Cette charte prévoit plusieurs axes de coopération : l’amélioration de la coordination des acteurs au niveau national et territorial, le développement de la formation des professionnels et les échanges de pratiques, ainsi que des actions spécifiques en faveur de la défense des victimes d’évènements collectifs. Il importe qu’elle puisse être signée dans les plus brefs délais afin d’offrir des garanties supplémentaires et une plus grande transparence aux justiciables. En outre, ce document pourrait utilement inclure des conventions d’honoraires-types.

B - La délicate question de l’expertise médicale

L’expertise médicale constitue un moment clé dans le parcours de la victime en vue de voir reconnaître et réparer les préjudices subis.

Il s’agit d’un moment difficile car il impose de revenir sur les douleurs subies et dans certains cas d’accepter la perte de capacités.

Des progrès ont été réalisés pour limiter le nombre d’expertises auxquelles la victime doit se plier : l’expertise réalisée par les médecins conseil désignés par le FGTI est utilisée par la sécurité sociale lorsque la victime du terrorisme l’est dans le cadre d’un accident du travail. Elle peut être également utilisée par le médecin du service des pensions militaires qui statue pour l’octroi d’une pension militaire. Ainsi, lorsque le FGTI établit un protocole transactionnel après

¹¹¹ S’agissant des dossiers corporels lourds, le FGTI conseille lui-même parfois aux victimes de se faire accompagner par un avocat dans leurs démarches.

expertise, cette dernière est d'ores et déjà utilisée comme support par les médecins conseils experts de la sous-direction des pensions du ministère des armées pour fixer les taux d'infirmité. Cette expertise « unique » est prévue à l'article L. 169-13 du code de la sécurité sociale et à l'article R.152-5 du CPMIVG. En revanche, lorsque le FGTI effectue sa transaction sans expertise ou que la victime refuse sa communication, celle-ci est diligentée par la sous-direction des pensions du ministère des armées.

Ce moment est également sensible car il détermine largement le niveau de la réparation financière. Cette expertise est réalisée par des médecins experts, missionnés et payés par le FGTI. La convention entre l'État et le Fonds fixe à 20 jours suivant la date de l'examen médical le délai donné au médecin missionné pour qu'il adresse son rapport à la victime. En 2017, ce délai a été respecté dans 68 % des cas et s'est établi à 26,5 jours en moyenne.

Le FGTI est confronté à plusieurs enjeux :

- pouvoir déployer les moyens d'expertise nécessaires, notamment dans le cas d'attentats de masse, et pouvoir mobiliser ces experts en province si nécessaire ;
- se prémunir contre le soupçon d'être juge et partie et de pousser à la sous-estimation des préjudices pour minorer le niveau de la réparation.

La *Charte de l'expertise médicale des victimes de terrorisme*, publiée en juillet 2017, précise que la victime peut être accompagnée par une personne de son choix, par un médecin qui l'assiste et dont les honoraires sont pris en charge par le FGTI¹¹², ainsi que par un avocat. La victime peut notamment adresser en amont, ou à la suite de l'expertise, un document détaillant son vécu et l'ensemble des difficultés rencontrées à la suite de l'acte terroriste. En cas de désaccord à l'issue de l'expertise, les observations du médecin assistant la victime ou de son avocat doivent être mentionnées et trouver une réponse dans le rapport rédigé par le médecin expert du FGTI.

Sur les 1 475 expertises médicales réalisées pour les victimes d'attentats depuis 2015, 214 victimes étaient assistées d'un médecin conseil, dont les honoraires ont été directement pris en charge par le FGTI (pour un montant total de 203 694 €). D'autres victimes, dont le nombre n'est pas connu, se sont fait également assister par un médecin conseil qu'elles ont payé, demandant ensuite le remboursement des honoraires au FGTI ou à leur assurance. Au total, la part des victimes assistées d'un médecin conseil est donc supérieure à une sur sept, mais la pratique est loin d'être générale.

Dans le même temps, cette possibilité d'être accompagné par le médecin de son choix ne suffit pas à atténuer la suspicion, relayée par certaines associations et quelques avocats : l'idée s'est répandue que certains médecins conseil étaient plus exigeants que d'autres et qu'être accompagné par un avocat modifiait la façon dont les préjudices étaient évalués.

En mai et juin 2018 le TGI de Paris a été saisi à 15 reprises par des victimes contestant le choix de l'expert missionné par le FGTI (on peut noter que ces victimes étaient pour la plupart accompagnées par les deux mêmes cabinets d'avocats). Les défenseurs de ces victimes

¹¹² Dès lors qu'ils ne sont pas susceptibles d'être pris en charge par un assureur. La pratique est celle d'un règlement des honoraires par le FGTI plutôt que d'un remboursement des frais à la victime.

demandaient en référé la désignation d'experts judiciaires, ce qu'ils ont obtenu par une ordonnance du 17 juillet.

Le sentiment que la présence de l'avocat peut peser sur l'évaluation médicale et une conception large de la mise en œuvre du principe du contradictoire justifient aux yeux de certains avocats qu'ils soient présents lors de l'examen clinique – notamment psychiatrique – et pas seulement lors de la discussion médico-légale. Certains médecins s'y opposent au nom du secret médical. Consulté, le conseil de l'ordre des médecins répondait le 24 septembre 2018 au FGTI « *qu'un médecin expert ne peut se voir imposer la présence d'un avocat lors de l'examen clinique de la personne expertisée* ».

Mais la victime peut toujours se faire accompagner du médecin de son choix (dont les honoraires peuvent être pris en charge par le FGTI), et le principe du contradictoire trouve sa pleine application dans le fait que l'avocat peut assister son client lors de l'entretien médico-légal au cours duquel le médecin conseil expose sa synthèse de la situation clinique et médico-légale de la victime. Pour autant, les critiques méritent d'être prises au sérieux car elles entachent la crédibilité du mécanisme de réparation intégrale. La direction du Fonds a engagé plusieurs chantiers :

- le guide pour l'indemnisation des victimes du terrorisme disponible sur le site internet du FGTI détaille les postes de préjudices pour une meilleure compréhension du champ de la réparation par les victimes ;
- la convention État/FGTI du 16 mars 2017 précise les exigences de déontologie et d'indépendance des médecins auxquels il recourt ;
- un médecin, salarié du FGTI, est chargé de coordonner un réseau médical pour favoriser l'homogénéisation des pratiques ;
- dans le cadre de sa convention avec l'État, un objectif de délai a été fixé entre le moment où l'expertise médicale se déroule et celui où le rapport d'expertise est envoyé à la victime (20 jours) ;
- il s'est doté, depuis décembre 2017, d'une charte de l'expertise médicale, élaborée dans le cadre d'un groupe de travail : médecins généralistes, spécialisés, experts judiciaires, médecins conseil du Fonds, avocats, responsables associatifs. La capacité de cette charte à bien informer les victimes de la procédure d'expertise médicale et du principe du contradictoire fait l'objet d'un suivi en CA. Une charte de déontologie plus globale de mai 2018 expose ses valeurs et engagements et complète le dispositif.

Ces travaux sont utiles. Il n'est pas certain cependant qu'ils règlent complètement le soupçon d'un FGTI qui, par le biais des médecins conseils, chercherait à minorer ses dépenses, soupçons alimentés par des acteurs dont la rémunération est en grande partie dépendante du niveau de réparation octroyé par le Fonds.

Aussi, le ministère de la justice prévoit, dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice, en cours de discussion, d'inscrire les experts sur les listes existantes des cours d'appel. Le dispositif fera obligation au FGTI de proposer plusieurs noms d'experts à la victime. Les parties pourront en outre formuler des observations avant le dépôt du rapport définitif par l'expert choisi.

La Cour recommande de mettre en place rapidement les listes d'experts spécialisés en matière d'évaluation du préjudice corporel.

IV - Être accompagné dans la durée pour se reconstruire

A - Bénéficiaire sans difficultés des soins nécessaires

Une prise en charge médicale adaptée et de qualité est la préoccupation centrale des victimes directes blessées physiquement dans le cadre d'une action terroriste.

L'organisation du système de santé en France permet de faire face de façon satisfaisante aux besoins pour des personnes physiquement atteintes et les lacunes relevées, lors des attentats de 2015 notamment, portaient sur les conditions d'organisation dans l'urgence et non pas sur la qualité des soins dispensés une fois la prise en charge effectuée.

Les dispositions prises dans un premier temps par la ministre de la santé puis votées en lois de financement de la sécurité sociale permettent à la victime d'accéder aux soins dans de bonnes conditions : accès en tiers-payant et prise en charge à 100 %, y compris en cas de dépassements d'honoraires (voir chapitre III). Ces dispositions ne semblent pas exagérées au vu des blessures de guerre dont certaines victimes ont à souffrir.

Les éventuels manques portent sur les soins à apporter aux personnes qui ont subi un choc traumatique et qui pourrait se révéler tardivement.

Les soins à apporter à ces personnes renvoient à trois sujets :

- faut-il considérer comme victimes éligibles à la réparation intégrale des préjudices des personnes qui ont essentiellement été témoins de l'attentat ou, à l'instar de ce que fait par exemple l'Espagne, mieux organiser leur prise en charge médicale sans pour autant les considérer comme des victimes directes ? Cela renvoie à la définition de la victime (cf. chapitre I). Une meilleure prise en charge de ces personnes en matière de soins est de nature à renforcer la légitimité d'un recentrage de la notion de victime du terrorisme ressortissant du FGTI sur les seules personnes réellement visées par l'attentat ;
- les conditions de prise en charge des troubles psychiques que peuvent subir les victimes mais aussi les témoins d'actes terroristes sont-elles satisfaisantes (cf. chapitre III) ?
- les travaux scientifiques sur le choc post traumatique subi par les victimes du terrorisme sont-ils suffisants ? Ce choc est-il différent pour ces victimes de celui que connaissent d'autres victimes ? De quelles évaluations des modes de prise en charge dispose-t-on ?

Ces deux derniers sujets ont fait l'objet de travaux à l'initiative des pouvoirs publics et donné lieu à des décisions fin 2017. Le comité interministériel de l'aide aux victimes du 10 novembre 2017, s'appuyant notamment sur les réflexions émanant des tables rondes initiées en décembre 2016 par la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes dans le gouvernement précédent, a ainsi retenu comme premier axe du plan interministériel annuel d'aide aux victimes « le renforcement du parcours de résilience des victimes ».

Les mesures qui constituent cet axe ont deux caractéristiques : elles portent d'une part sur la prise en charge médico-psychologique et concernent d'autre part l'ensemble des victimes d'infraction pénale. Elles mettent l'accent sur la nécessité de structurer une offre de prise en charge du psycho-traumatisme, en relais de la prise en charge immédiate par les CUMP et sur l'enjeu de former les professionnels de la santé à la spécificité de ces traumatismes, d'améliorer la connaissance et de diffuser les bonnes pratiques.

Parmi les 15 mesures prévues figure la création d'un centre national de ressources et de résilience, sur la base du rapport remis le 8 février 2017 par Mme Françoise Rudetzki¹¹³. Une dizaine d'unités spécialisées dans la prise en charge des psycho-traumatismes seront mises en place sur l'ensemble du territoire. Adossé aux hôpitaux de Lille et Paris, un groupement d'intérêt public initialement doté de 1,2 M€ devrait voir le jour pour constituer le centre national qui devra notamment évaluer la qualité des thérapies et organiser des formations.

Le calendrier de déploiement des mesures d'amélioration de la prise en charge médico-psychologique des victimes arrêtées par le comité interministériel de l'aide aux victimes du 10 novembre 2017 court jusqu'en 2020. Il importe qu'elles soient complètement mises en œuvre.

B - Être accompagné au-delà de l'indemnisation

La politique d'accompagnement peut se concevoir à trois niveaux, qui comprennent chacun des marges d'optimisation et appellent des réponses différentes :

- la correcte information et orientation vers les structures capables de répondre aux demandes des victimes ;
- la relation de proximité entre les victimes et les acteurs publics de leur prise en charge ;
- la capacité à élaborer et mettre en œuvre une réponse adaptée aux besoins.

Ainsi, en matière d'accompagnement pour le retour, l'accès et le maintien à l'emploi, le FGTI a décidé d'expérimenter en 2018 une solution auprès de six à douze volontaires, sous la forme d'un coaching professionnel individuel (rédaction de CV, bilan de compétences, construction du projet, conditions pratique de poursuite ou de recherche d'activité, etc.). Plusieurs conditions préalables et cumulatives doivent être remplies par la victime afin de pouvoir en bénéficier :

- qu'elle subisse un préjudice professionnel imputable au fait générateur pris en charge par le Fonds de garantie ;
- que l'action d'accompagnement vers l'emploi mise en œuvre par le FGTI soit de nature à améliorer sa situation au regard du préjudice indemnisable ;
- que l'indemnisation des postes « pertes de gains professionnels » et « incidence professionnelle » n'ait pas été définitivement liquidée par une transaction ou une décision de Justice.

¹¹³ RUDEZKI Françoise. *Pour un centre de ressources et de résilience : réparer et prendre soin de la vie*. Décembre 2016.

L'accompagnement vers l'emploi est ainsi conçu comme une modalité d'indemnisation en nature ; le coût direct de cette prestation entrant également dans le cadre de l'indemnisation dès lors que la nomenclature Dintilhac prévoit la prise en charge par l'organisme d'indemnisation des frais de reclassement professionnel.

L'ONACVG fait appel depuis décembre 2016 à l'AFPA et prend en charge le financement de quatre modules d'accompagnement – élaboration du projet professionnel, acquisition de techniques de recherches d'emploi, mise en relation avec une entreprise ou un employeur public et enfin élaboration d'un projet de création d'entreprise – destinés à ses ressortissants, et donc potentiellement aux victimes d'actes de terrorisme.

La DIAV a conclu le 1^{er} décembre 2017 une convention avec Pôle Emploi pour accompagner le retour dans l'emploi des victimes.

Sur le territoire, les services de l'ONACVG pourraient être chargés d'informer les victimes sur les possibilités offertes par ces différents dispositifs. Une convention entre le FGTI et l'ONACVG pourrait préciser le rôle des délégations départementales à cet effet.

En tout état de cause, ces initiatives ne doivent pas conduire à doubler les actions déjà dédiées aux politiques publiques de reconversion et de retour à l'emploi. Avant toute extension éventuelle, il conviendra d'évaluer les dispositifs expérimentaux déployés par le FGTI en matière d'accompagnement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le niveau de prise en charge financière des victimes et la rapidité des premiers versements répondent correctement aux situations créés par les actes terroristes.

Plus que dans l'économie des dispositifs, les améliorations à apporter résident dans les conditions de leur mise en œuvre. La feuille de route dressée par le Gouvernement à l'automne 2017, la convention cadre signée entre l'État et le FGTI et la loi de programmation sur la justice en discussion au Parlement portent un certain nombre de réformes qui concourent à l'amélioration de la prise en charge financière des victimes. Certains chantiers sont d'ores et déjà engagés et l'enjeu réside essentiellement aujourd'hui dans la mise en œuvre des actions décidées.

Face aux critiques auxquelles il était confronté, le FGTI a engagé, dans le cadre de la première convention qu'il a signée avec l'État, plusieurs actions visant à renforcer les garanties d'efficacité et d'impartialité de la procédure d'indemnisation. Les personnels en charge de l'instruction des dossiers de demandes sont mieux formés et mieux outillés. Les victimes sont mieux informées du cadre de l'indemnisation par la mise à disposition de guides et d'interlocuteurs uniques.

Des progrès restent à réaliser s'agissant de la phase qui suit immédiatement l'attentat. Il convient notamment de tenir les délais fixés pour le déploiement du système d'information des victimes (SIVAC).

Si l'obtention rapide d'une première aide financière ne pose en général pas de difficulté, des doutes ont pu s'exprimer sur les conditions dans lesquelles s'élabore la proposition d'indemnisation. Les efforts engagés en matière de transparence et de caractère contradictoire

de la procédure sont de nature à y remédier. Les associations et les avocats de victimes, pour celles qui y font recours, contribuent à éclairer le processus. Il convient donc d'être particulièrement vigilant sur le respect par ces acteurs des règles déontologiques. Il est souhaitable que la DIAV finalise son projet de charte avec le Conseil national des Barreaux. S'agissant des associations d'aide aux victimes, la Cour recommande de mieux assurer leur contrôle.

Dans la phase d'évaluation du préjudice, l'expertise médicale constitue un moment sensible qui, en dépit des progrès réalisés en matière de procédure contradictoire et de pilotage du réseau des médecins conseils du FGTI, continue de soulever des critiques. La Cour recommande que le Fonds puisse avoir recours à des médecins inscrits sur une liste des experts du préjudice corporel relevant du ministère de la justice.

Un certain nombre de victimes ont besoin d'un accompagnement spécifique. Il peut s'agir de personnes qui, bien que ne relevant pas d'une prise en charge par le FGTI, ont subi un choc post-traumatique. Pour elles, comme pour l'ensemble des victimes, il convient d'améliorer la prise en charge médicale. La Cour recommande de mettre en œuvre les actions prévues à cet effet par le comité interministériel de novembre 2017.

Le FGTI souhaite, par ailleurs, développer des actions d'accompagnement, notamment vers l'emploi, à destination des personnes qu'il indemnise, conformément au principe d'« innovation au service de l'amélioration de l'accompagnement » fixé dans sa convention avec l'État. L'ONACVG, la DIAV et désormais la CNAM sont engagées dans des démarches analogues. Il conviendra d'évaluer l'intérêt de ces dispositifs spécifiques.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

6. déployer le SIVAC au plus tard fin 2019, mettre en place un numéro unique d'appel et réactualiser le portail d'accès à l'information (DIAV) ;
7. mettre en place rapidement des listes d'experts spécialisés en matière d'évaluation du préjudice corporel (ministère de la justice) ;
8. veiller à la complète mise en œuvre des mesures d'amélioration de la prise en charge médico-psychologique des victimes arrêtées par le comité interministériel de l'aide aux victimes du 10 novembre 2017 (DIAV, DSS) ;
9. évaluer, avant toute extension éventuelle, les dispositifs expérimentaux déployés par le FGTI en matière d'accompagnement (FGTI).

Liste des abréviations

AFPA	Association de formation professionnelle des adultes
CA	Conseil d'administration
CCP	Code de procédure pénale
CDCS	Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
CIAV	Cellule interministérielle d'aide aux victimes
CIC	Cellule interministérielle de crise
CISV	Comité interministériel de suivi des victimes
CLAV	Comité local d'aide aux victimes
CLSV	Comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme
CNAM	Caisse nationale de l'assurance maladie
CORRUSS	Centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales
CUMP	Cellule d'urgence médico-psychologique
DFP	Déficit fonctionnel permanent
DIAV	Délégation interministérielle d'aide aux victimes
EIA	Espace d'information et d'accompagnement
FFA	Fédération française de l'assurance
FGTI	Fonds d'indemnisation des victimes du terrorisme et autres infractions
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
ITT	Incapacité totale de travail
JIVAT	Juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LUV	Liste unique des victimes
ONACVG	Office national des anciens combattants et victimes de guerre
PESVT	Préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme
PMI	Pension militaire d'invalidité
SADJAV	Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
SARVI	Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions
SINUS	Système d'information numérique standardisé
SIVAC	Système d'information des victimes
SIVIC	Système d'information pour le suivi des victimes
TGI	Tribunal de grande instance

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances du Sénat	107
Annexe n° 2 : personnes consultées	110
Annexe n° 3 : comparaisons internationales – source FGTI, séminaire européen – mars 2018	114
Annexe n° 4 : le dédommagement des préjudices matériels et économiques, mission des assureurs et mobilisation des collectivités.....	116
Annexe n° 5 : l'intervention des collectivités locales, l'exemple de Nice	118
Annexe n° 6 : la générosité publique.....	119

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances du Sénat



Cour des comptes



Le 23 février 2018

Le Premier président**1800697**

Monsieur le président,

Vous avez sollicité la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, afin qu'elle réalise une enquête sur « La prise en charge financière des victimes du terrorisme ».

Ce rapport sera préparé par une formation inter-chambres de la Cour, présidée par M. Raoul Briet, président de la première chambre. Celui-ci a rencontré M. Lefèvre, sénateur de l'Aisne, chargé du rapport, le 15 février dernier, pour préciser le périmètre de l'enquête.

Lors de cet échange, il est apparu pertinent que le rapport de la Cour porte sur l'ensemble des prestations financières auxquelles les victimes d'actes de terrorisme peuvent prétendre et qui leur sont spécifiques, notamment celles versées par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Le travail de la Cour visera à reconstituer le parcours des victimes et de leurs ayants-droit, en vue d'obtenir leur prise en charge financière : la Cour enquêtera sur le processus de reconnaissance de l'état de victime du terrorisme, sur la nature des préjudices couverts et sur les modalités concrètes de leur évaluation. Les spécificités de l'indemnisation des victimes du terrorisme au regard des autres risques seront également analysées.

La cohérence de la prise en charge financière au regard du préjudice subi, la qualité de l'accompagnement pour y accéder et la pertinence de l'information reçue par les victimes de l'attentat jusqu'à la perception des indemnisations, seront étudiées.

L'équipe de contrôle analysera les montants perçus, leurs modalités de détermination ainsi que les délais de traitement.

Elle étudiera les possibilités de recours offertes aux victimes, l'usage qui en est fait et les résultats de ces recours.

Elle s'attachera à détailler le fonctionnement et le rôle des différents acteurs de l'indemnisation des victimes et à évaluer les mécanismes de coordination mis en œuvre.

Monsieur Vincent ÉbléPrésident de la Commission des finances
Sénat

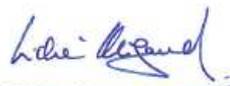
Les attentats de 2015 et 2016 ont posé avec une acuité nouvelle les enjeux liés à l'organisation financière de cette solidarité nationale. Alors que 4 000 dossiers d'indemnisation ont été traités de 1986 à la fin 2014, 5 000 nouvelles demandes ont été reçues par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions depuis. L'instruction devra ainsi éclairer l'économie d'ensemble du processus d'indemnisation : les circuits financiers liés à l'indemnisation des victimes, l'état des ressources et des dépenses, le partage de la charge entre les assureurs et les structures publiques ainsi que la soutenabilité des dispositifs et leur capacité à faire face à d'éventuels nouveaux attentats.

Le rapport fournira des éléments de comparaison internationale (Belgique, Espagne, Royaume-Uni), en indiquant le modèle de prise en charge (rôle des assurances privées, de la solidarité nationale...).

Une réunion d'échanges sur les premiers résultats du contrôle se tiendra avec le sénateur Lefèvre dans le courant du mois de juin.

Le rapport vous sera remis courant décembre 2018.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération



Didier Migaud

Annexe n° 2 : personnes consultées

Personnalités qualifiées

- Mme Chantal Bussière, rédactrice du rapport sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes de préjudice corporel en matière de terrorisme
- Mme Juliette Méadel, ancienne Secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes
- M. Richard Rechtman, psychiatre et anthropologue, auteur de *L'empire du traumatisme, enquête sur la condition de victime*
- Mme Françoise Rudetzki, membre du Conseil économique, social et environnemental, membre du Conseil d'administration du FGTI, fondatrice de « SOS Attentats »

Ministère de la justice

- Mme Elisabeth Pelsez, déléguée interministérielle à l'aide au victime (DIAV) et cheffe du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)
- M. Abdel Akim Mahi, chef de pôle à la DIAV
- Mme Eugénie Marie, chef de pôle à la DIAV
- Mme Andrée Grandfils, responsable du secteur finances à la DIAV
- Mme Florence Lifschitz, adjointe à la cheffe du SADJAV
- Mme Anne Rivière, cheffe du bureau de l'aide aux victimes du SADJAV

- M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces
- M. Julien Reteailleau, chef adjoint du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment et le terrorisme (BULCO)
- Mme Marine Valentin, magistrate de liaison au BULCO

- M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris
- Mme Véronique Degermann, procureur adjoint au parquet de Paris en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée
- Mme Camille Hennetier vice-procureure de la République près le tribunal de grande instance de Paris
- Mme Mariel Garrigos, vice-procureure près le tribunal de grande instance de Paris

Direction générale du Trésor

- M. Lionel Corre, sous-directeur des assurances
- M. Laurent Guérin, chef du bureau marchés et produits d'assurance, commissaire du Gouvernement auprès du FGAO
- M. Frédéric Brotons, adjoint au chef du bureau marchés et produits d'assurance

Direction générale des Finances publiques

- Mme Emmanuelle Roy-Spiridion, adjointe au chef de bureau du pilotage du contrôle fiscal
- Mme Elisabeth Pons, adjointe au chef de bureau de la synthèse

Ministère des armées

- M. Jean-Marc Saez, adjoint au sous-directeur des pensions

Ministère de l'intérieur

- Mme Sandrine Guillon, référente victimes auprès du Directeur général de la gendarmerie nationale
- Mme Blandine Naudin, pôle juridique et judiciaire, cabinet du Directeur général de la gendarmerie nationale

Direction de la sécurité sociale

- M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- Mme Julie Pougheon, adjointe au sous-directeur
- Mme Françoise Mullet-Marquis, chargée de mission auprès du sous-directeur
- Cécile Buchel, cheffe du bureau accidents du travail et régimes professionnels de retraite et maladies professionnelles
- M. François-Charles Meyrueix, adjoint à la cheffe de bureau

Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions

- M. Pierre Delmas-Goyon, président du conseil d'administration
- M. Julien Rencki, directeur général du Fonds
- Mme Nathalie Faussat, directrice du FGTI
- M. Christian Schor, directeur financier
- M. Mamadou Gueye, directeur de la transformation, du numérique et des systèmes d'information
- M. Alain Miras, médecin coordonnateur national, médecin légiste
- M. Vincent Jouffroy, chargé de mission auprès du directeur général du Fonds

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

- Mme Sandrine Leymerie, secrétaire générale adjointe
- M. Didier Pouilloux, commissaire du gouvernement auprès du FGTI

Défenseur des droits

- Mme Claudine Jacob, directrice protection des droits et affaires judiciaires
- M. Pascal Monfort, pôle Justice et libertés
- Mme Amélie Guibert, pôle Justice et libertés
- Mme Rachel Moutier, pôle droits des malades et dépendance
- M. Loïc Ricour, pôle droits des malades et dépendance

Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés

- Mme Fanny Richard, directrice de la réglementation
- Mme Nadine Minard, directrice adjointe de la direction déléguée des finances et de la comptabilité

Caisse nationale militaire de sécurité sociale

- M. Pascal Gardan, chef du département soins et suivi du blessé et du pensionné

Fondation de France

- Mme Mélanie Hubault, responsable fonds individualisés et programmes promotion de la santé et accompagnement des malades

Associations de victimes et d'aide aux victimes

- M. Jérôme Bertin, directeur général de la fédération France victimes
- M. Jérémy Bridier, membres de l'association française des victimes du terrorisme
- M. Pierre-Etienne Denis, président de la fédération nationale des victimes d'attentat
- M. Guillaume Denoix de Saint-Marc, directeur général de l'association française des victimes du terrorisme
- M. Arthur Dénouveaux, président de l'association « Life for Paris »
- M. Philippe Duperron, président de l'association « 13 Novembre Fraternité et vérité »
- M. Jean-Claude Hubler, président de l'association « Promenade des anges »
- Serge Mayet, président de l'association « attentat du Musée du Bardo »
- Mme Isabelle Sadowski, directrice juridique et de la coordination de l'aide aux victimes de la fédération France victimes

Fédération française de l'assurance

- M. Philippe Poiget, délégué général
- Mme Catherine Traca, directrice du pôle assurances de dommages et de responsabilité en charge des métiers, membre du CA du FGTI, responsable du comité d'audit du Fonds
- M. Mathieu Gatineau, directeur du cabinet du président

Mission à Nice

- M. Georges-François Leclerc, préfet des Alpes-Maritimes
- M. Hervé Demai, directeur départemental de la cohésion sociale (DDCS)
- Mme Yasmine Zarguïgua, chargée de mission aide aux victimes (DDCS)
- M. Philippe Pradal, premier adjoint au Maire de Nice
- M. Jean-Paul David, directeur de cabinet du Maire de Nice
- M. Rémy Giacchero, directeur de l'ONAVCG 06
- Association « Montjoye » : M. Patrick Barcaroli, président ; Mme Véronique Bracco, directrice général ; Mme Elodie Pennet-Dalloz, directrice du pôle socio-judiciaire ; Mme Samira Adda, responsable de l'EIA de Nice
- Participation à la réunion du CLAV avec une trentaine d'acteurs locaux

Mission à Madrid

- M. Yves Saint-Geours, ambassadeur
- Mme Frédérique Porterie, magistrat de liaison
- M. Jean-Marc Souvira, attaché de sécurité intérieure
- Mme Sonia Ramos, directrice générale de l'aide aux victimes du terrorisme
- Mme Paloma Perez Cortijo, sous-directrice de l'aide aux victimes du terrorisme
- Mme Carmen Monfort, procureur adjointe au parquet de l'audience nationale, responsable de la prise en charge des victimes d'attentats terroristes
- « *Asociación Víctimas del Terrorismo* », Mme Maite Araluce, présidente ; Mme Natalia Moreno, membre permanente de l'association ; M. Antonio Guerrero Maroto et Mme Carmen Ladrón de Guevara, avocats de l'association.

Annexe n° 3 : comparaisons internationales – source FGTI, séminaire européen – mars 2018

Niveau de prise en charge des nationaux victimes dans leur pays

	Funérailles	Préjudice économique										Préjudice non-économique														
		Dépenses de santé					Perte de revenu					Préjudice psychologique					Préjudice moral					Souffrance endurées				
		VD	PS	D	B	AD	VD	PS	D	B	AD	VD	PH	PS	D	B	VD	PH	PS	D	B	VD	PH	PS	D	B
Allemagne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Autriche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Belgique	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Espagne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
France	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Italie																										
Pays-Bas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Royaume-Uni	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

VD : victimes directes ; AD : ayants droit ; PH : victimes physiques ; PS : victimes psychologiques ; D : initime décédée ; B : victimes grièvement blessée

Niveau de prise en charge des nationaux victimes à l'étranger

	Funérailles	Préjudice économique										Préjudice non-économique														
		Dépenses de santé					Perte de revenu					Préjudice psychologique					Préjudice moral					Souffrance endurées				
		VD	PS	D	B	AD	VD	PS	D	B	AD	VD	PH	PS	D	B	VD	PH	PS	D	B	VD	PH	PS	D	B
Allemagne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Autriche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Belgique	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Espagne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
France	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Italie																										
Pays-Bas																										
Royaume-Uni	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

VD : victimes directes ; AD : ayants droit ; PH : victimes physiques ; PS : victimes psychologiques ; D : initime décédée ; B : victimes grièvement blessée

Annexe n° 4 : le dédommagement des préjudices matériels et économiques, mission des assureurs et mobilisation des collectivités

Les assurances privées sont les principales sources de dédommagement pour les personnes dont les biens ou l'activité économique ont été affectés par un attentat.

De façon discrétionnaire, certaines collectivités locales ont également apporté un soutien financier, et l'État a mobilisé les dispositifs à sa main. Paris et Nice, qui ont vécu des attentats ayant eu des impacts importants sur l'activité économique, sont deux exemples de cette mobilisation.

1- L'intervention des assureurs, un montant inconnu

La réparation des préjudices matériels s'opère dans le cadre des contrats d'assurance souscrits par les victimes de ces dommages.

Le système d'information des assureurs ne leur permet pas de distinguer les dépenses opérées dans le cadre d'un attentat des autres dépenses.

Tableau n° 1 : Dommages directs et indirects liés aux attentats de novembre 2015 et pris en charge par les assureurs

Type de dommage	Nombre de sinistres déclarés	Coût (en €)
Auto	30	35 000
Habitation	201	506 000
Commerces/entreprises	220	10 161 000
Dont perte d'exploitation	95	5 298 000
Total	451	10 702 000

Source : FFA, résultats extrapolés à partir des réponses des assureurs représentant 70 % du marché.

Dans le cas des attentats de novembre 2015 à Paris, la fédération française des assurances (FFA) a réalisé un bilan particulier qui fait état de 451 sinistres déclarés, pour un coût global de 10,7 M€.

1 - La coordination des interventions publiques et privées suite aux attentats de l'automne 2015

Un dispositif de suivi particulier a été mis en place pendant près de six mois après les attentats qui ont touché Paris et la commune de Saint-Denis à l'automne 2015. Un comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) a décidé le 24 novembre 2015 la mise en place d'un guichet unique (la DIRECCTE Ile-de-France) pour orienter les entreprises touchées. Ce guichet a fait l'objet de sollicitations émanant principalement de commerces de proximité – hôtels, cafés et restaurants notamment –, ainsi que du secteur du spectacle. Fin octobre 2017, le bilan relevait que 337 entreprises avaient été aidées.

Les dispositifs de droit commun ont été sollicités :

- le dispositif de l'activité partielle¹¹⁴ a été activé pour les entreprises directement touchées ou ayant subi une baisse du chiffre d'affaires en raison des attentats : 330 dossiers ont été traités, concernant 58 000 salariés ;
- le dispositif de médiation du crédit de la Banque de France a été mobilisé.

Des dispositifs spécifiques ont été mis en place par :

- la BPI, avec des mesures de reports d'échéances pour les prêts à l'hôtellerie et à la restauration. Au plus fort des difficultés, en novembre 2015, quelque 120 contrats ont été concernés ;
- le centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) avec la création d'un fonds d'urgence au spectacle vivant doté de 22,4 M€. À fin 2017, il avait accordé 729 aides non remboursables (dont 232 à des structures situées à Paris), pour un montant total de 16,3 M€ et 42 aides remboursables pour un montant de 739 000 € ;
- la ville de Paris qui a mis en place une exonération des taxes de voirie pour près de 450 commerces soit un montant estimé de 77 500 € et une exonération des droits de place pour les marchés parisiens qui ont été suspendus, pour un montant évalué à 150 000 €. Elle a attribué des subventions à 19 commerces atteints, pour un montant total de 760 000 € et abondé le fonds cofinancé par la FFA ;
- la FFA qui a mis en place un fonds d'aide exceptionnel doté de 1,2 M€. Ce fonds, affecté à hauteur de 1 M€ à la ville de Paris et de 0,2 M€ à la commune de Saint-Denis, a notamment été utilisé pour les commerçants situés à proximité des lieux des attentats, contraints de fermer leur établissement et dont les contrats d'assurance ne couvraient pas toujours les pertes d'exploitation. Les fonds ont été versés aux mairies de Paris et de Saint-Denis, à charge pour elles de les répartir. Ils ont notamment bénéficié à 115 commerçants des 10^{ème} et 11^{ème} arrondissements de Paris.

2 - Des aides locales axées sur la filière touristique à Nice

Confrontée à un attentat massif, sur un lieu touristique, la ville de Nice a créé un observatoire des conséquences économiques de l'attentat et mis en place un certain nombre de mesures destinées aux entreprises : exonération de la redevance d'occupation du domaine public pour un trimestre pour les entreprises de la Promenade des Anglais directement touchées et pour les taxis ; étalement des redevances pour les plagistes ; allongement des délais de paiement de la taxe de séjour pour les établissements hôteliers ; création avec les autres partenaires locaux d'un fonds d'urgence de 610 000 € répartis de manière forfaitaire entre les 42 établissements touristiques de la Promenade des Anglais (500 € par emploi avec un plafond à 50 000 €) ; fonds exceptionnel de 2 M€ pour les entreprises de la filière touristique de moins de 20 salariés ayant subi une perte de chiffre d'affaires.

¹¹⁴ Outil financier qui permet de maintenir les salariés dans l'emploi lorsque leur entreprise fait face à des difficultés économiques conjoncturelles.

Annexe n° 5 : l'intervention des collectivités locales, l'exemple de Nice

La Cour n'a pas procédé à une étude de l'ensemble des aides des collectivités locales après l'attentat du 14 juillet 2016. Elles sont décrites ici à titre illustratif.

Le Conseil départemental a adapté son dispositif social dans le cadre de sa compétence sur la protection maternelle et de l'enfance en activant un plan d'action autour de quatre mesures :

- la création d'une cellule d'écoute et d'accompagnement spécifiquement dédiée aux enfants et aux familles avec la présence de professionnels de la petite enfance et une aide à l'orientation vers les dispositifs de droit commun ;
- la mise en place de groupes de parole et d'écoute en partenariat avec l'UNICEF ;
- le déploiement d'une unité de psychologues spécialisés ;
- une campagne de sensibilisation des professionnels de la petite enfance.

Tout enfant ayant perdu un parent a été reconnu « pupille du département » et reçoit jusqu'à sa majorité, par l'intermédiaire du détenteur de l'autorité parentale, une allocation mensuelle de 500 €.

La ville de Nice et la métropole Nice Côte d'Azur ont adopté plusieurs mesures d'aide :

- une mise à disposition de locaux et de personnel municipal dès le 15 juillet dans la « maison d'accueil des victimes » avant que l'association Montjoye en charge de l'EIA ne soit en mesure de prendre le relais ;
- une commission permanente exceptionnelle du centre communal d'action sociale (CCAS) a été mise en place pour gérer les fonds collectés par le CCAS à compter du 20 juillet 2016 pour un montant total de 732 808,79 €. Fin avril 2018, cette commission, qui s'était réunie 27 fois pour examiner 970 dossiers, avait attribué l'intégralité des dons collectés. Le montant maximum des aides individuelles s'élevait à 1 000 €, renouvelable une fois. Le critère d'admissibilité était celui de l'inscription sur la LUV ou du dépôt d'une demande d'indemnisation devant le FGTI. Les aides ont été accordées pour perte d'emploi (38 %), vie quotidienne (38 %), frais de santé (12 %), logement (9 %), ou transport ;
- la gratuité des transports de la métropole a fait l'objet d'une délibération en conseil métropolitain du 27 janvier 2017 et concernait, à fin mai 2018, 488 personnes ;
- un dispositif de gratuité totale des prestations de restauration scolaire et d'accueil du jeune enfant pour les enfants blessés ou ayant perdu un parent a été mis en place pour 2016 et 2017 ;
- des actions destinées à honorer les victimes ont été conduites : mise en place d'un comité pour la mémoire des victimes et le suivi de leurs familles, création d'un mémorial temporaire dans les jardins de la villa Masséna, projet de création d'un centre d'information et de documentation sur la radicalisation et le terrorisme, dénomination de rues et d'espaces publics, mise en place de plaques commémoratives dans les écoles et crèches, ventes aux enchères d'œuvres et d'objets de collection au profit des victimes, contrat de partenariat avec une fondation pour un concert en hommage aux victimes, commémorations, etc.

Annexe n° 6 : la générosité publique

Des associations peuvent, au titre de la générosité publique, recevoir des dons de particuliers ou d'entreprises qui ouvrent droit pour les donateurs à des avantages fiscaux.

Pour les entreprises, les versements, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires, ouvrent droit à une réduction d'impôts de 60 % du montant du versement. Pour les particuliers, les sommes ouvrent droit à une réduction de l'impôt sur le revenu égale à 66 ou 75 % de leur montant (selon l'usage qu'en fait l'association destinataire du don).

L'émotion suscitée par les attentats a généré des dons à des associations de victimes ou d'aide aux victimes du terrorisme qui peuvent entrer dans le champ de ces aides fiscales liées à la générosité publique dès lors qu'elles remplissent les conditions fixées par le code général des impôts (articles 200 et 238 *bis*) : l'organisme doit être géré de façon désintéressée, exercer une activité non lucrative et ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes. Aucune donnée sur le montant de la générosité publique et les organismes bénéficiaires ne peut être fournie par le système d'information de la DGFIP.

Suite aux attentats de l'automne 2015, la Fondation de France a ouvert un programme « Ensemble face au terrorisme » dont l'un des deux axes concerne l'aide aux victimes (l'autre axe porte sur la lutte contre la radicalisation). Au 31 mai 2018, 188 dons ont été accordés à travers un partenariat avec France Victimes qui a centralisé toutes les demandes. Ces aides ont bénéficié à environ 500 personnes (victimes et leur foyer), le plus souvent pour faire face à la perte de leur revenu professionnel :

- attentats du 13 novembre 2015 : 66 demandes pour environ 130 personnes.
- attentats du 14 juillet 2016 : 122 demandes pour environ 300 personnes.

Trois établissements parisiens ont demandé une aide pour financer des travaux, prendre en charge le soutien psychologique de leurs salariés ou subvenir à leurs besoins. Un soutien financier a également été apporté aux personnes délogées à la suite de l'intervention du Raid en Seine Saint Denis : 119 demandes pour 76 personnes. Enfin, la Fondation de France a aidé sept structures porteuses de projets d'aide aux victimes : association Life for Paris (80 000 €), association 13 Novembre, fraternité et vérité (80 000 €), association Art thérapie Virtus (32 000 €), association Empreinte de vie (5 000 €), association Montjoye (45 000 €), deux projets thérapeutiques de l'hôpital pédiatrique Lenval ainsi qu'un cycle de formation/supervision de leurs équipes soignantes (145 714 €) et deux projets de recherche, l'un à l'hôpital pédiatrique Lenval (110 000 €) et l'autre à l'Hôpital universitaire de Nice (40 000 €).

L'Association française des Victimes du Terrorisme a également été soutenue à hauteur de 35 000€ mais hors collecte post attentats sur un financement sur fonds propres de la Fondation de France, pour un séjour thérapeutique à destination des adolescents à la suite de l'attentat de Nice.

Les fonds collectés par la Fondation de France pour l'aide aux victimes suite aux attentats du 13 novembre 2015 sont aujourd'hui épuisés.

La Fondation de France abrite par ailleurs deux fondations qui ont pour objet les victimes du terrorisme :

- la fondation d'aide aux victimes du terrorisme (créée en 2012 après la dissolution de la « Fondation pour accorder réparation aux familles des victimes de l'attentat commis contre le DC 10 d'UTA-vol UT 772 »), qui apporte des appuis financiers à des structures, notamment associatives, venant en aide aux victimes du terrorisme. Les actions soutenues sont l'accompagnement moral ou financier et l'aide juridique aux victimes, le financement d'études portant sur la prévention du terrorisme ou une meilleure prise en charge psychologique des victimes ;
- la fondation Geneviève Strudel, qui attribue des bourses aux orphelins de guerre, de policiers ou de pompiers morts en service, à des militaires, policiers et pompiers invalides de guerre ou victimes du devoir, ainsi qu'aux victimes du terrorisme.