Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 30 JUIN 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-193

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 le 29 novembre 1985 ;

Vu les principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire - 60/147 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005 ;

Vu la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil ;

Vu la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code des assurances ;

Vu la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme ;

Vu la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle ;

Vu le décret n° 2017-618 du 25 avril 2017 relatif aux comités locaux d'aide aux victimes ;

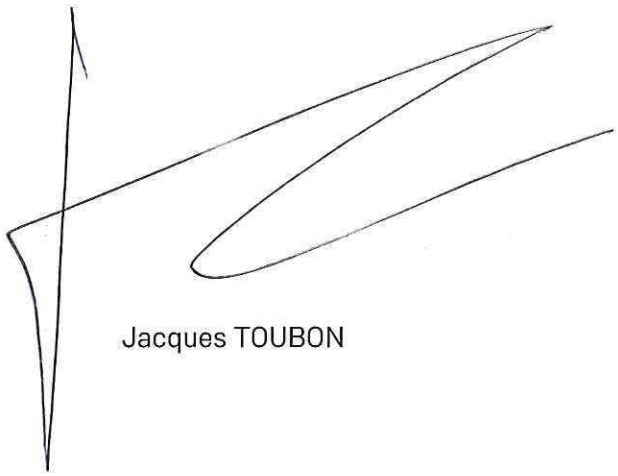
Vu le décret n° 2017-643 du 27 avril 2017 relatif au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;

Vu l'instruction ministérielle du 17 octobre 2016 relative à l'application du décret n°2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme ;

Au titre de son pouvoir de proposition de réformes et dans la lignée de la synthèse du retour d'expériences citoyens concernant la prise en charge des victimes par les services publics lors des attentats du 13 novembre 2015, le Défenseur des droits a souhaité mener une réflexion sur l'amélioration du Fonds de garantie du fait de l'évolution des circonstances de droit et de fait.

Pour cela, il a rencontré des représentants des associations de victimes ainsi que des personnes qualifiées et membres du Fonds de Garantie des victimes du terrorisme.

Le Défenseur des droits préconise un certain nombre de recommandations qui permettraient à ce dispositif de surmonter avec succès les défis auxquels il est aujourd'hui confronté et intégrer les nouvelles exigences européennes. Celles-ci s'articulent autour de trois axes : l'amélioration de l'accompagnement de la victime et/ou de sa famille dans le processus d'indemnisation, le renforcement de l'aide à la décision pour le Fonds de garantie des victimes du terrorisme et enfin l'amélioration de l'accompagnement des victimes étrangères.



Jacques TOUBON

Recommandations pour l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme

A l'occasion d'un colloque de l'UNESCO qui s'est tenu le 9 janvier 2017 sur les droits des victimes au niveau international, le Défenseur des droits a rappelé la nécessité de promouvoir des solutions à l'échelle européenne pour rendre effectif les principes du droit international des victimes[1] que sont :

- le droit à un recours effectif ;
- le droit d'être traité avec respect et dignité ;
- le droit à la protection et à l'assistance ;
- le droit à réparation.

La directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil a été adoptée le 15 mars 2017, ci-après dénommée « la directive du 15 mars 2017 ».

Cette directive établit des règles minimales concernant la définition des infractions et sanctions pénales dans le domaine des infractions terroristes, des infractions liées à un groupe terroriste et des infractions liées à des activités terroristes, et met à la charge des Etats des obligations complémentaires en matière de protection, de soutien et d'assistance à apporter aux victimes du terrorisme[2].

Ce texte précise également, en son considérant 27, la notion de « victime du terrorisme ». Il s'agit de « *toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale ou émotionnelle, ou une perte matérielle, dans la mesure où ce préjudice a été directement causé par une infraction terroriste, ou un membre de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction terroriste et qui a subi un préjudice du fait du décès de cette personne. Les membres des familles des victimes survivantes du terrorisme, au sens dudit article, ont accès aux services d'aide aux victimes et aux mesures de protection conformément à ladite directive* »[3] .

Les États membres devront mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette nouvelle directive au plus tard le 8 septembre 2018[4].

En France, la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme a créé un dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme leur permettant d'obtenir la réparation intégrale de tous leurs préjudices : le Fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

---

[1] Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), février 2016

[2] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil - Article premier

[3] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Considérant 27

[4] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Article 28

Depuis sa création et jusqu'à la fin de l'année 2014, plus de 4 000 victimes du terrorisme ont été indemnisées par le Fonds de garantie, auxquelles il a versé plus de 106 millions d'euros.

Les attentats de 2015 et 2016 ont remis en lumière ce dispositif qui garantit aux victimes l'effectivité de leur droit à réparation. A la suite des attentats du 13 novembre 2015, 2 800 dossiers de demande d'indemnisation ont été déposés devant le FGTI.

Le 19 septembre 2016, lors de la cérémonie d'hommage aux victimes du terrorisme, le Président François HOLLANDE a annoncé une réforme du fonctionnement et des règles de ce dispositif.

Afin de « *renforcer et conforter le rôle essentiel de cet organisme* (le FGTI), *l'Etat et le FGTI se sont engagés à travers une convention cadre qui précise les missions de service public du FGTI. Cette convention définit quatre grandes orientations stratégiques pour la période 2017 - 2019 :*

- *garantir un service de qualité et de proximité avec une indemnisation juste et rapide des victimes,*
- *développer des relations privilégiées avec les parties prenantes du service public d'aide aux victimes,*
- *conforter la performance opérationnelle du Fonds de garantie*
- *et enfin garantir sa pérennité financière conformément aux engagements pris par le Président de la République en septembre dernier. A ce titre, l'Etat apportera son concours financier lorsque le niveau de dépenses annuel au titre de l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme pouvant survenir à compter du 1er janvier 2017 excèdera 160 millions d'euros* »[5].

Cette convention, élaborée en concertation avec les associations, a été signée le 16 mars 2017 et fera l'objet d'une évaluation en septembre 2019.

Le FGTI a annoncé, aux termes d'un communiqué de presse du même jour que « *s'agissant de la qualité du service rendu aux victimes, la convention contient des engagements concrets et précis* » concernant notamment la « *rapidité de la mise en œuvre de l'indemnisation* », la « *qualité de l'accompagnement des victimes* » et que « *outre le suivi personnalisé des victimes, les règles de l'indemnisation seront rendues plus transparentes et accessibles* »[6].

Au titre de son pouvoir de proposition de réformes et dans la lignée de la synthèse du retour d'expériences citoyens concernant la prise en charge des victimes par les services publics lors des attentats du 13 novembre 2015[7], le Défenseur des droits a souhaité mener une réflexion sur l'amélioration du Fonds de garantie du fait de l'évolution des circonstances de droit et de fait.

---

[5] Communiqué de presse commun du Ministre de l'Économie et des Finances, de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, du Garde des sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre de l'Intérieur, de la Secrétaire d'État chargée de l'Aide aux victimes et du Secrétaire d'État chargé du Budget et des Comptes publics du 6 mars 2017

[6] Communiqué de presse du FGTI : signature de la convention-cadre avec l'Etat - 16 mars 2017

[7] Attentats du 13 novembre 2015 : Synthèse du retour d'expériences citoyens concernant la prise en charge des victimes par les services publics - transmis par le Défenseur des droits le 21 mars 2016 à Monsieur Georges FENECH, Président de la Commission d'enquête parlementaire relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme de l'Assemblée Nationale

Pour cela, il a rencontré des représentants des associations de victimes, Monsieur Stéphane GICQUEL, secrétaire général de la Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC), et Monsieur Guillaume DENOIX de SAINT MARC, porte-parole et directeur général de l'Association française des victimes du terrorisme (AfVT), Madame Caroline LANGLADE et Monsieur Serge LAURAINE de l'association Life for Paris, ainsi que Madame Françoise RUDETZKI en tant que personne qualifiée et membre du Fonds de Garantie des victimes du terrorisme et des experts en charge de l'administration du FGTI.

Un certain nombre de recommandations permettraient à ce dispositif de surmonter avec succès les défis auxquels il est aujourd'hui confronté et intégrer les nouvelles exigences européennes. Celles-ci s'articulent autour de trois axes : l'amélioration de l'accompagnement de la victime et/ou de sa famille dans le processus d'indemnisation, le renforcement de l'aide à la décision pour le Fonds de garantie des victimes du terrorisme et enfin l'amélioration de l'accompagnement des victimes étrangères.

I. Améliorer l'accompagnement de la victime et/ou de sa famille dans le processus d'indemnisation

A. Améliorer l'information relative au Fonds de garantie des victimes du terrorisme

La directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne souligne aux termes de son considérant 30 que « *les États membres devraient veiller à ce que toutes les victimes du terrorisme aient accès aux informations sur les droits des victimes, les services d'aide disponibles et les mécanismes d'indemnisation dans l'État membre où l'infraction terroriste a été commise* »[8].

L'existence du dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme est méconnue du grand public.

De plus, le Fonds est parfois confondu avec d'autres institutions telles que l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) qui, depuis la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990[9], reconnaît aux victimes d'actes de terrorisme le statut de victimes civiles de guerre.

Il ressort des entretiens que les missions de l'ONACVG sont souvent mal comprises par les victimes et confondues avec celles du Fonds et notamment l'adoption en qualité de pupille de la Nation.

Une action de communication a ainsi été initiée par le FGTI lui-même. Un guide pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, qui comprend les données chiffrées du référentiel d'indemnisation, est désormais disponible sur le site internet. Ce guide a été envoyé notamment aux différentes associations d'aide aux victimes et de victimes ainsi qu'à tous les préfets.

Par ailleurs, et de façon systématique, des plaquettes explicatives sont remises aux victimes lors des permanences tenues par des représentants du FGTI dans les centres d'accueil des familles ouverts près des lieux des attentats. Ces brochures sont également remises aux associations d'aides aux victimes présentes ainsi qu'aux membres de la Cellule Interministérielle d'Aide aux Victimes (CIAV) appelés à répondre au téléphone.

La communication sur les missions du Fonds devrait cependant être développée, au-delà, par la diffusion de plaquettes explicatives traduites dans plusieurs langues et disponibles au sein des mairies et des associations de victimes.

Le secrétariat général à l'aide aux victimes (SG-AV), structure interministérielle chargée de coordonner l'action des ministères en matière de suivi et d'accompagnement des victimes, et le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), placés sous la tutelle du ministère de la Justice, devraient davantage structurer et coordonner cette communication à destination des différents publics concernés.

⇨ *Recommandation n°1 : Structurer et coordonner l'information sur les missions du Fonds*

[8] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Considérant 30
[9] Article 26 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990

Par ailleurs, le Fonds est principalement alimenté par une contribution de solidarité nationale prélevée sur les contrats d'assurance de biens (multirisque habitation, entreprise et automobile). Toutefois, cette contribution n'est pas toujours visible pour le contractant car elle est souvent englobée dans d'autres taxes. Une plus grande transparence concernant la participation financière des citoyens au Fonds permettrait d'accroître sa visibilité. La diffusion de cette information pourrait être réalisée par l'apposition de la mention sur chaque contrat d'assurance de « contribution solidarité aux victimes du terrorisme » à côté du montant correspondant.

Il serait souhaitable d'associer à cette démarche la Fédération Française de l'Assurance (FFA) qui réunit depuis juillet 2016, au sein d'une seule organisation, la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA) et dont l'une des principales missions est de représenter l'assurance auprès des pouvoirs publics nationaux et internationaux, des institutions et des autorités administratives[10].

⇨ *Recommandation n°2 : Faire apparaître sur les contrats d'assurance de biens la mention de « contribution solidarité aux victimes du terrorisme »*

[10] www.ffa-assurance.fr

B. Améliorer l'information relative au traitement du dossier

La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 le 29 novembre 1985 rappelle que « *les victimes doivent être informées des droits qui leur sont reconnus pour chercher à obtenir réparation par ces moyens* »[11].

En outre, et de façon spécifique, les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire résultant de la résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 2005 rappellent cette exigence. Ils énoncent, en leur section X, que les États devraient notamment informer ces victimes des droits et recours visés dans les présents Principes fondamentaux et directives, ainsi que de tous les services juridiques, médicaux, psychologiques, sociaux, administratifs et autres auxquels les victimes peuvent avoir un droit d'accès[12].

L'article R.422-6 du code des assurances dans sa rédaction issue du décret du 27 avril 2017[13] a commencé à renforcer l'obligation de transmettre des informations individuelles dans la constitution du dossier.

Dans le cadre de l'amélioration de la prise en charge des victimes, le FGTI a modifié depuis deux ans ses courriers afin d'être plus clair. Chaque victime est informée de l'identité et des coordonnées téléphoniques directes du gestionnaire en charge de son dossier d'indemnisation et est invitée à le contacter quand elle le souhaite pour toute information supplémentaire. Après chaque attentat de grande ampleur, le FGTI met en place une cellule téléphonique dédiée, à la disposition des victimes, qui leur explique les éléments nécessaires au FGTI pour régler les premières provisions et constituer leur dossier, via notamment une messagerie internet dédiée.

Le FGTI précise sur son site internet que « *les victimes peuvent solliciter l'assistance d'un avocat, d'une association de victimes ou d'aide aux victimes. Les victimes du terrorisme peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle totale sans condition de ressources* ». Il est également indiqué que « *les victimes peuvent être assistées, lors de l'expertise, par le médecin de leur choix, dont les honoraires sont pris en charge par le Fonds* »[14].

Ces informations devraient également figurer dès l'envoi du premier courrier.

⇨ *Recommandation n°3 : Renforcer l'information lors du premier courrier adressé à la victime*

[11] Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 le 29 novembre 1985 – principe 5

[12] Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire - 60/147 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005

[13] Décret n° 2017-643 du 27 avril 2017 relatif au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

[14] www.fondsdegarantie.fr

En outre, il pourrait être envisagé la mise en place d'un espace personnel sur le site internet du FGTI, sur le modèle du dispositif informatique « Sagace » utilisé par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. La victime pourrait ainsi avoir accès aux informations relatives au traitement de son dossier, lui permettant à ce titre de prendre connaissance des documents manquants et, le cas échant, les adresser directement via cet espace à la personne en charge de son dossier.

⇨ *Recommandation n°4 : Mettre en place un espace personnel dédié à chaque victime sur le site internet du FGTI*

C. Améliorer la qualité de l'expertise médicale

En matière d'indemnisation des victimes du terrorisme, les barèmes servant de base et d'interprétation aux experts et avocats intervenant dans le processus sont issus de la nomenclature Dintilhac, laquelle se réfère surtout aux préjudices corporels subis par les victimes.

Ainsi, ceux-ci ne reflètent pas l'ensemble des préjudices subis par les victimes du terrorisme à l'instar des troubles psychiques et neurologiques des victimes directes et indirectes.

Or, l'esprit du texte de la Nomenclature Dintilhac implique que celle-ci « *ne doit pas être appréhendée par les victimes et les praticiens comme un carcan rigide et intangible conduisant à exclure systématiquement tout nouveau chef de préjudice sollicité dans l'avenir par les victimes, mais plutôt comme une liste indicative - une sorte de guide - susceptible au besoin de s'enrichir de nouveaux postes de préjudice qui viendraient alors s'agréger à la trame initiale* »[15].

Aussi, une plus grande souplesse dans l'usage de la nomenclature Dintilhac, notamment au regard des postes de préjudices psychiques et neurologiques, permettrait une réelle indemnisation intégrale de tous les préjudices des victimes directes et indirectes d'actes de terrorisme.

Le rapport de Monsieur Pierre DELMAS-GOYON[16], remis au Garde des Sceaux en décembre 2013, préconisait de « *généraliser, pour les contentieux de masse et les litiges confrontant de manière réitérée le juge à des situations semblables en matière civile, ainsi que pour les dommages-intérêts alloués en matière pénale, des référentiels* (« barèmes observés », par opposition aux « barèmes construits ») *qui devront être largement diffusés pour qu'ils soient accessibles au public* ».

Par ailleurs, le rapport du groupe de travail dirigé par le Professeur Stéphanie PORCHY-SIMON[17], remis le 6 mars 2017 au ministère de la Justice, au ministère de l'Économie et des Finances et au Secrétariat d'État chargé de l'Aide aux Victimes, ainsi que le « Livre Blanc » rédigé par 170 avocats, préconisent la reconnaissance des préjudices d'angoisse et d'attente.

En effet, « *ni l'angoisse subie par la victime principale pendant le cours de l'évènement, ni celle subie par ses proches pendant l'attente quant à l'issue de celui-ci ne peuvent être indemnisées de manière adéquate par le biais des catégories connues de la nomenclature Dintilhac. Le principal obstacle tient à la temporalité de ces préjudices d'angoisse, qui, liés à la situation particulière des victimes, n'existent au sens strict que pendant la durée de l'évènement et indépendamment de l'issue de celui-ci* ».

---

[15] Rapport du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels, p.4, juillet 2005

[16] Rapport de Monsieur Pierre DELMAS-GOYON - « Le juge du 21ème siècle » - Un citoyen acteur, une équipe de justice - Décembre 2013

[17] Rapport du Professeur Stéphanie PORCHY-SIMON - « L'indemnisation des préjudices situationnels d'angoisse des victimes directes et de leurs proches » - Mars 2017 - p.47

Le Défenseur des droits ne peut que recommander une telle démarche. Celle-ci apparait d'autant plus nécessaire que la directive du 15 mars 2017 vise expressément, dans son considérant 27, la notion d'atteinte à l'intégrité émotionnelle.[18] Le délai de transposition de cette directive permettra de consacrer ces deux nouveaux postes de préjudice. A cette occasion, le législateur devra saisir l'opportunité de clarifier la qualité de victime, notamment en apportant une définition précise et stricte de ces deux postes.

L'accord-cadre signé le 16 mars 2017 à l'issue du Conseil d'administration du FGTI, lequel vise à garantir, par l'Etat, les dépenses du FGTI au-delà des 160 millions d'euros alloués, devrait appuyer cette démarche.

Conscient des enjeux du bon déroulement de l'expertise médicale pour les victimes, le FGTI a fait savoir, aux termes d'un communiqué de presse en date du 18 janvier 2017, qu'un groupe de travail avait été constitué avec l'ensemble des parties prenantes de l'indemnisation du dommage corporel pour réfléchir à une meilleure prise en compte des attentes des victimes[19].

Ce groupe de travail auditionnera les associations de victimes et élaborera un projet de charte de l'expertise médicale des victimes d'actes de terrorisme.

Cette initiative du Fonds doit être saluée.

Le FGTI a d'ores et déjà annoncé que le 27 mars 2017, « *le conseil d'administration s'est prononcé à l'unanimité en faveur du principe de la reconnaissance du préjudice d'angoisse des victimes directes et du préjudice d'attente et d'inquiétude des victimes indirectes d'actes de terrorisme. Toujours à l'unanimité, il a considéré que cette reconnaissance de principe ne tranchait pas la question du caractère autonome de ces préjudices, ni celle des personnes qui pourront être indemnisées à ce titre. Ces questions seront examinées par le conseil d'administration au vu des recommandations du groupe de travail qu'il a constitué en son sein, et dont il a circonscrit la mission* »[20].

Il pourrait également être envisagé que le Gouvernement demande à des sachants, à l'instar de la démarche initiée en novembre 2004 par Madame Nicole GUEDJ, alors Secrétaire d'Etat aux droits des victimes, de confier à un groupe de travail le soin de préciser l'indemnisation et/ou la réparation des postes de préjudices psychiques et neurologiques.

⇨ *Recommandation n°5 : Affiner les barèmes d'expertises médicales concernant les préjudices psychiques subis par les victimes directes et indirectes, notamment concernant les préjudices d'angoisse et d'attente*

Selon les informations recueillies, les médecins missionnés par le FGTI pour l'évaluation des préjudices des victimes des actes de terrorisme sont formés à l'évaluation des « préjudices corporels lourds ». De même, concernant les dommages psychiques, les psychiatres missionnés bénéficient d'une expérience de l'expertise des stress post traumatiques qui constituent la majorité des séquelles psychiques des victimes des attentats.

[18] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Considérant 27
[19] Communiqué de presse du FGTI – Mise en place d'un groupe de travail sur l'expertise médicale des victimes d'actes de terrorisme – 18 janvier 2017
[20] Communiqué de presse du FGTI – 27 mars 2017

Afin d'optimiser les compétences techniques et relationnelles des experts, tant dans les domaines des séquelles physiques que psychiques, le FGTI souhaite garantir des modalités de formation permanente destinées à actualiser les acquis de l'expérience des médecins experts.

⇨ *Recommandation n°6 : Garantir aux médecin experts missionnés par le FGTI un cadre de formation continue destiné à actualiser leurs acquis, notamment en matière d'évaluation des préjudices des victimes de terrorisme*

D'autre part, l'assistance par tierce personne constitue pour la victime la présence nécessaire, de manière définitive, d'une personne à ses côtés, pour l'assister dans les actes de la vie quotidienne, préserver sa sécurité, contribuer à restaurer sa dignité et suppléer sa perte d'autonomie. Le recours à l'assistance par tierce personne devrait être mieux apprécié. Par exemple, dans certaines situations spécifiques, la possibilité de recourir à des experts ergothérapeutes pourrait être élargie.

Plus généralement, une meilleure information sur les besoins en tierce personne et l'importance que revêt une description précise des difficultés rencontrées pour les gestes de la vie courante est primordiale. La perte d'autonomie de la victime devrait pouvoir s'apprécier dans son lieu de vie en faisant appel à des spécialistes en domotique ou des médecins spécialistes en physique et réadaptation capables d'apprécier les aménagements possibles au domicile de la victime.

L'assistance des victimes aux expertises par des membres du FGTI doit permettre au Fonds d'identifier les victimes pour lesquelles il devrait formuler des conseils et suggérer des organismes prestataires avec lesquels des accords pourraient être formalisés afin de pérenniser des prises en charge directes du Fonds de Garantie.

Selon les informations recueillies, le FGTI organise dès qu'il le peut l'expertise sur le lieu de vie des victimes. Cette modalité de l'expertise permet effectivement de mieux apprécier l'ensemble des besoins de la victime.

Il est également essentiel que les experts mandatés par le FGTI soient sensibilisés à ces enjeux.

Enfin, au-delà du cadre d'intervention du FGTI, il pourrait être envisagé d'élargir le statut des aidants pour permettre aux proches l'assistance effective à moyen terme, notamment lors des phases de rééducation et de réadaptation.

En outre, il conviendrait de diversifier les formes de soutien et d'accompagnement à la victime au-delà de l'aide financière pour lui permettre de l'accompagner en pratique dans la reprise de sa vie sociale (emploi, mobilité...). En terme de politique publique d'aide aux victimes, la logique de réparation qui consiste à apporter des solutions concrètes et proposer des dispositifs opérationnels de réadaptation, doit se substituer progressivement à la simple logique d'indemnisation financière.

⇨ *Recommandation n°7 : Améliorer l'évaluation des besoins en tierce personne au-delà de l'aide financière*

D. Diminuer les frais d'assistance laissés à la charge de la victime

La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir rappelle que « *les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones* »[21].

L'article 24, paragraphe 6, de la directive du 15 mars 2017 dispose quant à lui que les États membres doivent garantir aux victimes du terrorisme l'accès à l'aide juridictionnelle, lorsqu'elles ont la qualité de partie à une procédure pénale, et à ce qu'il soit dûment tenu compte de la gravité et des circonstances de l'infraction pénale dans les conditions et les règles de procédure régissant l'accès des victimes du terrorisme à l'aide juridictionnelle conformément au droit national[22].

La défense effective des droits des victimes nécessite également que ces dernières soient accompagnées par des professionnels. Celles-ci peuvent se faire assister par un avocat et/ou un médecin conseil tout au long de la procédure. En l'état actuel du dispositif, le FGTI prend intégralement en charge les honoraires du médecin conseil de la victime pour l'assister lors des expertises.

Toutefois, cette prise en charge n'existe que pour les frais d'assistance de médecins conseil et non d'avocats. S'agissant des frais d'avocats, les victimes ne peuvent pas bénéficier de l'aide juridictionnelle car celle-ci ne peut être accordée lorsqu'une procédure transactionnelle est engagée. Les frais d'avocat devant le FGTI ne sont donc pas pris en charge.

Dès lors, l'aide juridictionnelle pourrait être étendue à la phase transactionnelle devant le Fonds afin de faciliter le recours aux avocats.

Or, sur le site internet du FGTI, il est indiqué, dans la fiche pratique n°2 intitulée « Comment se déroule la procédure d'indemnisation ? », que « *les victimes du terrorisme peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle totale sans condition de ressources* (article 9-2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridique) »[23].

L'article 9-2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que « *la condition de ressources n'est pas exigée des victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne prévus et réprimés par les articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-6, 222-8, 222-10, 222-14 (1° et 2°), 222-23 à 222-26, 421-1 (1°) et 421-3 (1° à 4°) du code pénal, ainsi que de leurs ayants droit pour bénéficier de l'aide juridictionnelle en vue d'exercer l'action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne* ».

Cet article précise ainsi que les frais d'avocats des victimes peuvent être pris en charge durant la phase contentieuse.

---

[21] Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 le 29 novembre 1985 - principe 5

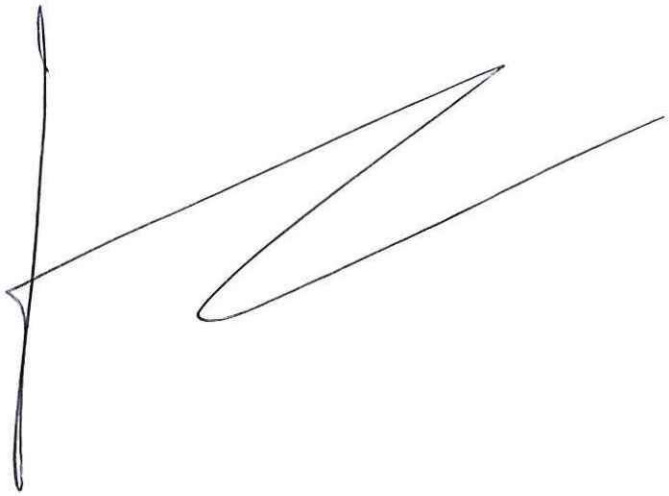
[22] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Article 24 paragraphe 6

[23] www.fondsdegarantie.fr

Dès lors, la mention générale figurant sur le site internet du FGTI peut entrainer une confusion et laisser penser que le bénéfice de l'aide juridictionnelle s'applique tant à la phase contentieuse que transactionnelle.

Dans l'attente de l'élargissement préconisé du bénéfice de l'aide juridictionnelle, il serait souhaitable que le FGTI clarifie le régime en vigueur sur son site internet.

⇨ *Recommandation n°8 : Etendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le FGTI et à tout le moins clarifier les informations disponibles sur le site internet du FGTI*



E. Créer des comités pluridisciplinaires et décentralisés permettant à la victime de s'exprimer devant le Fonds

Concernant les échanges entre le Fonds et les victimes, aucune rencontre physique ne semble prévue de façon systématique.

La procédure interne mise en place au sein du FGTI prévoit des échanges entre les représentants du Fonds et les victimes. Un référent-victimes du FGTI, présent à la CIAV, a vocation à être saisi par le centre de crise ou par les associations d'aide aux victimes de tout problème matériel urgent concernant une victime. Il peut alors prendre contact immédiatement avec celle-ci pour trouver une solution.

A la suite des attentats de Nice, des collaborateurs du FGTI, notamment issus de son antenne marseillaise, se sont rendus sur place afin d'accompagner les victimes dans leur démarche d'indemnisation. Cette démarche décentralisée a permis d'améliorer la prise en charge des victimes et doit être conçue comme une bonne pratique pour les attentats de masse.

Au niveau national, un médiateur a également été désigné afin de permettre aux victimes de contester certaines positions du FGTI (notamment en cas de refus de prise en charge) ou certaines pratiques qui seraient contraires aux valeurs du Fonds et aux règles déontologiques (non-respect de la Charte de la victime, de la charte de l'expertise...).

Ainsi, en vue de répondre à la demande de certaines victimes, une étape postérieure à l'expertise pourrait être créée par le Fonds en partenariat avec la CIAV afin que la victime puisse être entendue et faire part de ses observations, après étude de son dossier et avant que l'offre ne soit établie. Ces comités, décentralisés et composés d'une pluridisciplinarité d'acteurs tels que médiateurs, juristes et représentants des associations de victimes, permettraient au Fonds de mieux prendre en compte l'environnement de la victime et d'humaniser les relations avec les victimes. Cette étape devrait pouvoir être accessible aux victimes qui le souhaitent.

⇨ *Recommandation n°9 : Permettre, en cas de besoin, une étape intermédiaire entre l'expertise et la décision permettant à la victime d'être reçue et de faire part de ses observations*

F. Prévoir une obligation pour le FGTI de soumettre une offre définitive d'indemnisation du préjudice d'affection et du préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT) dans le mois qui suit la communication des justificatifs

La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir rappelle que les victimes « *ont droit à l'accès aux instances judiciaires et à une réparation rapide du préjudice qu'elles ont subi, comme prévu par la législation nationale* »[24].

Les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire énoncent que les recours contre ces violations comprennent notamment le droit de la victime à obtenir la « *réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi* » qui devra être « *à la mesure de la gravité de la violation et du préjudice subi* »[25].

Face à des délais de traitement des demandes d'indemnisation parfois jugés trop longs par les victimes d'acte de terrorisme, il serait souhaitable de prévoir une obligation pour le FGTI de soumettre une offre définitive d'indemnisation du préjudice d'affection et du PESVT aux ayants droits des victimes de terrorisme décédées dans le mois qui suit la communication des justificatifs.

⇨ *Recommandation n°10 : Prévoir une obligation pour le FGTI de soumettre une offre définitive d'indemnisation du préjudice d'affection et du PESVT dans le mois qui suit la communication des justificatifs*

[24] Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 le 29 novembre 1985

[25] Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire - 60/147 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005 – principes VII et IX

G. Pérenniser et stabiliser les relations entre les pouvoirs publics et les associations d'aide aux victimes du terrorisme

L'article 2-9 du code de procédure pénale, tel que modifié par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, permet désormais aux associations de victimes d'actes de terrorisme, constituées depuis moins de cinq ans, de solliciter un agrément afin de pouvoir se constituer partie civile.

Au-delà de cette possibilité de se constituer partie civile, et afin de pérenniser et stabiliser les relations entre les pouvoirs publics et les associations d'aide aux victimes du terrorisme, il pourrait être envisagé de labelliser les associations qui le sollicitent. Ces associations s'engageraient ainsi à respecter un cahier des charges, financier et déontologique, défini dans une charte déontologique.

Ce label pourrait être délivré par le ministère de la Justice et permettrait notamment à ces associations de participer à l'élaboration des politiques publiques relatives aux victimes d'actes de terrorisme et de devenir des acteurs clés auprès des partenaires institutionnels.

La charte de déontologie pourrait prévoir un cadre définissant les modalités de communication et de diffusion de l'information des données personnelles mais aussi les sujétions de service public rappelant l'exigence de neutralité et du caractère non-lucratif de l'activité, notamment dans l'orientation sociale et les conseils juridiques.

⇨ *Recommandation n°11 : Envisager la possibilité de délivrer un label aux associations de victimes d'actes de terrorisme*

II. Renforcer l'aide à la décision pour le Fonds de garantie des victimes du terrorisme

A. En amont : une mission de formation et de sensibilisation aux bonnes pratiques

Le Fonds pourrait se doter d'une mission de formation et de sensibilisation des acteurs intervenants auprès des victimes en dehors de la survenance d'attentats ou de catastrophes afin de promouvoir les bonnes pratiques à adopter dans ces circonstances.

Il pourrait s'agir d'une plateforme d'appui, de conseil et de formation aux professionnels de santé, mairies et officiers de police judiciaire, en partenariat avec le secrétariat général à l'aide aux victimes (SG-AV), le SADJAV et la CIAV.

⇨ *Recommandation n°12 : Créer une plateforme d'appui, de conseil et de formation aux professionnels de santé, mairies et officiers de police judiciaire*

Une formation spécifique pour les officiers de police judiciaire (OPJ) devrait être mise en place afin de faciliter les dépôts de plainte des victimes sur lesquels le Fonds prend appui pour les offres d'indemnisation. En effet, l'hétérogénéité de la rédaction des dépôts de plaintes favorise les disparités dans l'indemnisation des victimes.

Dès lors, il serait judicieux d'harmoniser les questions que posent les OPJ lors du dépôt de plainte. Une liste de questions pourrait être créée et transmise aux OPJ juste après l'évènement.

A ce titre, il pourrait être envisagée la désignation, au sein des services d'enquête, d'un référent formé aux bonnes pratiques à adopter face aux victimes d'actes de terrorisme.

⇨ *Recommandation n°13 : Former et mettre à disposition des officiers de police judiciaire des outils permettant d'harmoniser la rédaction des dépôts de plainte et désigner au sein des services d'enquête un référent formé aux bonnes pratiques à adopter face aux victimes d'actes de terrorisme*

B. Améliorer les remontées d'informations auprès du Fonds

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 terrorismes prévoit la déclinaison territoriale du comité interministériel de suivi des victimes (CISV) pour chaque département. Ces CLSV sont désormais intitulés comités locaux d'aide aux victimes (CLAV)[26].

Aux termes de l'instruction ministérielle du 17 octobre 2016[27] relative à l'application de ce décret du 3 août 2016, ont été précisées les modalités de mise en place des espaces d'information et d'accompagnement. Il est ainsi indiqué qu'« *en concertation au sein du CLSV, l'association d'aide aux victimes, désignée par le premier président de la cour d'appel territorialement compétente et le procureur général près cette même cour, est chargée de constituer, de piloter et d'organiser « l'espace d'information et d'accompagnement des victimes » ouvert sur décision du préfet de département en cas d'attentat* ».

L'instruction ministérielle souligne également que « *cet espace a pour principales missions d'identifier les besoins des victimes, de les informer et de les accompagner dans leurs démarches* ». En outre, « *afin de garantir une approche pluridisciplinaire, l'espace d'information et d'accompagnement doit disposer des ressources matérielles (locaux opérationnels) et humains nécessaires à un accompagnement global (juristes, assistantes sociales et psychologues notamment)* ».

A cette instruction est également jointe une annexe 2 intitulée « *fiche relative aux espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme* ». Celle-ci rappelle que « *ce dispositif, créé à Paris à la suite des attentats de novembre 2015, participe d'une ambition nouvelle instaurant une structure adaptable aux besoins des victimes, permettant de prendre en charge de façon pluridisciplinaire les victimes et leurs proches, de faciliter les démarches et l'accompagnement dans un lieu unique et dans la durée* ».

Cette annexe en précise également la définition et les missions, indiquant qu'il s'agit d'« *un dispositif partenarial, animé par une association locale d'aide aux victimes, conventionnée, désignée par le premier président de la cour d'appel territorialement compétente et le procureur général près cette même cour. Il est ouvert sur décision du préfet de département en cas d'acte de terrorisme* ». « *Cet espace est une structure pivot qui s'appuie sur le réseau des acteurs de la prise en charge (partenaires associatifs, CAF* (caisse d'allocations familiales), *ONAC-VG* (office national des anciens combattants et victimes de guerre), *CPAM* (caisse primaire d'assurance maladie), *avocats, notaires, FGTI, etc.) repris dans l'annuaire des partenaires locaux établi par l'association* ».

[26] Décret n° 2017-618 du 25 avril 2017 relatif aux comités locaux d'aide aux victimes – Article 2

[27] Instruction ministérielle du 17 octobre 2016 relative à l'application du décret n°2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme

Dès lors, il apparaitrait souhaitable que soit précisé le rôle du FGTI au sein de cet espace, dont la présence pourrait là encore permettre d'améliorer les procédures de prise en charge par la remontée d'informations et d'aider à la professionnalisation des acteurs de l'accompagnement des victimes.

⇨ *Recommandation n°14 : préciser le rôle du FGTI au sein des espaces d'information et d'accompagnement*

C. Apporter de la transparence et de la confiance dans le dispositif

La détermination de la qualité de victime de terrorisme incombe au procureur de la République qui établit une liste unique des victimes (LUV) en application de la circulaire du 13 avril 2016 relative à la prise en charge des victimes. La section antiterroriste informe le Fonds des circonstances entourant l'acte ou les actes de terrorisme et communique l'identité des victimes par l'intermédiaire de la LUV. Cette liste est ensuite transmise au FGTI qui n'est cependant pas tenu par celle-ci et qui peut apprécier en toute autonomie la qualité de victime pour chaque événement.

Pour ce faire, le Fonds définit notamment un périmètre géographique, la zone à risque, au sein duquel les personnes sont considérées comme étant des victimes. Le processus d'indemnisation par le FGTI est autonome, ce qui permet d'intégrer toute personne dans le processus d'indemnisation avant même d'attendre une éventuelle mise à jour de la LUV. Les personnes exclues de ce champ ne peuvent prétendre à la reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme. Elles peuvent se retourner vers leur assureur ou le cas échéant vers la justice, par le biais de la constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance.

A chaque évènement, une réflexion sur les modalités de détermination de ce périmètre devrait être engagée par le Fonds afin de ne pas exclure de ce périmètre des victimes potentielles. De plus, un travail de transparence et de pédagogie devrait être effectué sur la délimitation du périmètre auprès des personnes concernées. Le Fonds pourrait, par exemple, faire appel au Comité local d'aide aux victimes afin de l'aider dans la détermination de ce périmètre.

La possibilité de disposer d'un recours juridictionnel à l'encontre de la décision du Conseil d'administration du FGTI édictant les conditions de détermination du périmètre géographique, et le cas échéant, du degré d'implication des personnes, pourrait être envisagé.

⇨ *Recommandation n°15 : Préciser et étayer les critères de détermination de la zone à risque assurant la transparence dans la reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme*

La convention cadre entre l'Etat et le FGTI pour la période 2017-2019 prévoit que l'Etat s'engage à faciliter la mise en œuvre par le FGTI de sa mission d'indemnisation, notamment en permettant l'accès du Fonds aux informations nécessaires à l'accomplissement de ses attributions.

Dans ce sens, il pourrait être opportun d'engager une réflexion pour que les services du FGTI puissent avoir accès à certains éléments de la procédure pénale diligentée à la suite d'un acte de terrorisme, tels que les procès-verbaux de synthèse. Ces éléments permettraient de faciliter la mission du FGTI, notamment la détermination de la qualité de victime. Une telle solution prévue est envisageable sans contrevenir au secret de l'instruction.

⇨ *Recommandation n°16 : Engager une réflexion permettant au FGTI d'avoir accès à certains éléments de la procédure pénale*

La procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme diffère des autres procédures d'indemnisation relevant du Fonds de garantie.

En effet, lors de la mise en œuvre de ces procédures d'indemnisation, dont ne relèvent pas les victimes d'actes de terrorisme, lorsque la procédure d'indemnisation amiable échoue, la victime et le Fonds de garantie sont convoqués à une audience devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). Cette juridiction dispose d'une autonomie de décision par rapport aux juridictions pénales et la décision rendue par la CIVI est susceptible d'appel.

S'agissant des victimes d'actes de terrorisme, le FGTI indique, sur son site internet, que « *lorsque la victime reçoit l'offre d'indemnisation, elle peut soit l'accepter, soit la discuter, soit la refuser : le montant de l'indemnité est alors déterminé judiciairement et le Fonds de Garantie procède au règlement sur la base de la décision rendue* »[28].

La loi prévoit que les victimes des dommages disposent d'un droit d'action en justice contre le Fonds de garantie dans un délai dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé[29]. En cas de litige, c'est le juge civil qui est compétent. Le Fonds de garantie procèdera ensuite au règlement sur la base de la décision rendue par le juge. Dans ce cadre, le juge civil, si les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive[30].

Un contrôle judiciaire *a postériori* des propositions d'indemnisation du Fonds est ainsi prévu par la loi mais la victime ne dispose pas d'un recours devant une juridiction spécialisée telle que la CIVI.

Aussi, il serait souhaitable d'étudier la faisabilité de la proposition visant à harmoniser la procédure juridictionnelle applicable aux victimes de terrorisme avec celle des victimes de droit commun pour lesquelles l'intervention de la CIVI est prévue en cas d'échec de la phase amiable.

Une étude d'impact pourrait évaluer le dispositif tenant à ce que le versement des sommes allouées par le Fonds de garantie soit contesté devant une juridiction spécialisée permettant d'améliorer la lisibilité, les délais de traitement des dossiers ainsi que la cohérence des réponses apportées.

⇨ *Recommandation n°17 : Etudier la faisabilité d'un dispositif permettant aux victimes d'actes de terrorisme, en cas d'échec de la phase amiable, de disposer d'un recours devant une juridiction spécialisée*

[28] www.fondsdegarantie.fr – Livret de l'indemnisation – Actes de terrorisme
[29] Articles L.422-3, alinéa 2, du code des assurances et 2226 du code civil
[30] Article L.422-3, alinéa 1er, du code des assurances

Enfin, la détermination de la qualité de victime peut parfois poser des difficultés, tout particulièrement s'agissant d'individus ayant apporté leurs concours dans les suites immédiates de l'acte de terrorisme. L'indemnisation de leurs éventuels préjudices n'est, à ce jour, pas prise en charge par le FGTI.

Aussi, il pourrait être intéressant d'orienter ces « tiers-aidants » vers les juridictions administratives afin que celles-ci leur reconnaissent la qualité de collaborateur occasionnel du service public selon les critères définis par la jurisprudence administrative et qu'ils puissent ainsi être indemnisés sur la base du régime de la responsabilité sans faute de l'Etat.

En effet, initié par l'arrêt Cames rendu par le Conseil d'Etat en 1895, le régime de responsabilité sans faute liée au risque professionnel a vocation à s'appliquer aux collaborateurs occasionnels des services publics lorsque ceux-ci subissent un préjudice anormal, spécial et d'une certaine gravité. Une telle solution fut posée par le Conseil d'Etat dans un arrêt de 1946[31], permettant ainsi l'indemnisation du préjudice par l'engagement de la responsabilité administrative, sans faute, de l'Etat.

La précision par voie de circulaire et l'information des personnes concernées par un tel régime juridique d'indemnisation seraient susceptibles de constituer un signal fort aux personnes qui par leur action ont contribué à aider les victimes de terrorisme.

⇨ *Recommandation n°18 : Envisager l'indemnisation des tiers-aidants par la reconnaissance de la qualité de collaborateur occasionnel du service public*

[31] CE, Ass, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, 22 novembre 1946

III. Renforcer l'accompagnement des victimes étrangères

Le FGTI indemnise toutes les victimes, quelle que soit leur nationalité, d'actes de terrorisme survenus en France à compter du 1er janvier 1985.

Les derniers attentats attestent que de nombreux étrangers sont touchés.

L'article 7 de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012 dispose que « *les États membres veillent à ce que la victime qui ne comprend pas ou ne parle pas la langue de la procédure pénale bénéficie, si elle le demande, d'une interprétation, gratuitement, au moins lors des entretiens ou auditions de la victime devant les autorités chargées de l'instruction et les autorités judiciaires au cours de cette procédure pénale, y compris durant l'audition par la police ou la gendarmerie, ainsi que d'une interprétation pour pouvoir participer activement aux audiences et aux éventuelles audiences en référé requises* »[32].

Ainsi, la victime qui ne parle pas la langue de l'Etat compétent devra recevoir gratuitement, si elle le demande, une traduction dans une langue qu'elle comprend de toute information indispensable à l'exercice de ses droits durant la procédure pénale.[33]

Allant dans le même sens, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a rappelé que « *les victimes du terrorisme devraient bénéficier gratuitement des services de traduction et d'interprétation nécessaires à une bonne communication avec les organismes compétents d'un autre État* »[34].

De même, « *les informations relatives aux droits des victimes, notamment sur l'accès à l'aide juridique et l'avancement des enquêtes et des procédures judiciaires, devraient être rapidement communiquées, exactes et faciles à comprendre. Les informations générales concernant le système de justice pénale devraient être données avec des mots compréhensibles et simples et, le cas échéant, les services d'interprètes et de traducteurs devraient être fournis gratuitement* »[35]. Ainsi, « *si nécessaire, les États devraient mettre gratuitement à la disposition des victimes ou de leurs proches un interprète qui traduise les débats* »[36].

L'article 26, paragraphe 1, de la directive du 15 mars 2017 dispose que « *les États membres veillent à ce que les victimes du terrorisme qui résident dans un État membre autre que celui dans lequel l'infraction terroriste a été commise aient accès aux informations relatives à leurs droits, aux services d'aide et aux mécanismes d'indemnisation disponibles dans l'État membre dans lequel l'infraction terroriste a été commise. À cet égard, les États membres concernés prennent les mesures appropriées pour faciliter la coopération entre leurs autorités compétentes ou leurs entités fournissant une aide spécialisée afin de garantir l'accès effectif des victimes du terrorisme à ces informations* »[37].

---

[32] Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil - Article 7, paragraphe 1

[33] Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012 - Article 7, paragraphe 3

[34] Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale, ONUDC, février 2016. P.24

[35] Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale, ONUDC, février 2016 - considérant 121. P.31

[36] Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale, ONUDC, février 2016. P.43

[37] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Article 26, paragraphe 1er

A. Traduire le site internet du FGTI

Il est essentiel que chaque victime bénéficie du même accès à l'information.

Les Ministres et Secrétaire d'Etat chargés de l'aide aux victimes du Royaume de Belgique, de la République française, du Royaume d'Espagne, de la République hellénique, de la Hongrie, de la République italienne, de la République tchèque et de la Roumanie, réunis le 10 mars 2017 à l'occasion de la journée européenne du souvenir des victimes du terrorisme, ont élaboré une feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme[38].

Aux termes de celle-ci, les pays signataires ont réaffirmé « *la nécessité de permettre aux victimes étrangères l'accès à un point d'information unique, accessible en plusieurs langues et aux personnes handicapées* ».

A ce titre, ils ont souhaité encourager la mise en place des supports d'information multilingues concernant l'aide aux victimes. Il pourrait être mis à disposition des victimes une liste avec les coordonnées de professionnels compétents et volontaires et pouvant les accompagner.

Or, si certaines rubriques du site internet du Fonds sont accessibles en anglais, notamment celle relative au Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages, force est de constater que celles relatives aux victimes d'actes de terrorisme ne sont disponibles qu'en français.

Il est ainsi indiqué en français sur le portail, sans que cette information puisse être traduite, que « *les livrets d'information en français, anglais et italien et les formulaires d'indemnisation en français et anglais sont disponibles dans la rubrique "documents en téléchargement"* ».

En outre, si le formulaire de demande d'indemnisation est disponible en anglais sur le site internet du FGTI, il n'en demeure pas moins que les rubriques permettant d'y accéder sont en français.

Cette remarque peut également être formulée s'agissant du livret de l'indemnisation des actes de terrorisme, lequel est disponible en français et en anglais pour les attentats du 13 novembre 2015 et en français, anglais et italien pour les attentats du 14 juillet 2016.

⇨ ***Recommandation n° 19 : Traduire l'ensemble du site internet du FGTI en anglais***

[38] Feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme, 10 mars 2017

B. Renforcer la coopération entre les Etats et entre les acteurs de l'indemnisation

Le 10 mars 2017 à Bruxelles, en marge du sommet européen et devant des victimes et représentants d'associations d'aides aux victimes, le Président de la République a appelé « *une politique coordonnée à l'égard des victimes* » du terrorisme en Europe, à l'occasion de la Journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme.

L'adoption récente de la directive relative à la lutte contre le terrorisme le 15 mars 2017 est une avancée notable en ce qu'elle permet de renforcer la coopération des états membres de l'UE face à des actes de terrorisme qui ont désormais une dimension européenne et internationale.

En effet, les victimes des actes terroristes en France, en Belgique, en Allemagne ou hors de l'Union sont des nationaux, des citoyens européens ou des ressortissants d'Etats tiers, les touristes étant spécialement visés.

Les pays signataires de la feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme ont rappelé « *la nécessité d'accélérer* (leur) *coopération pour renforcer* (leur) *sécurité et lutter plus efficacement contre les structures terroristes* »[39].

L'article 26, paragraphe 2, de la directive du 15 mars 2017 dispose que les États membres veillent à ce que toutes les victimes du terrorisme aient accès à une assistance et à des services d'aide sur le territoire de leur État membre de résidence, même si l'infraction terroriste a été commise dans un autre État membre[40].

Il s'agit de services d'aide qui doivent être en mesure de fournir une assistance et un soutien aux victimes du terrorisme selon leurs besoins spécifiques. Ces services doivent être confidentiels, gratuits et facilement accessibles à toutes les victimes du terrorisme. Ils doivent comprendre :

> « *a) un soutien émotionnel et psychologique, tel qu'un soutien post-traumatique et des conseils;*
> *b) la fourniture de conseils et d'informations sur tout sujet juridique, pratique ou financier pertinent, y compris pour ce qui est de faciliter l'exercice du droit à l'information des victimes du terrorisme prévu à l'article 26* »[41].

A titre d'exemple, les victimes étrangères, une fois rentrées dans leurs pays d'origine, rencontrent des difficultés pour accomplir des démarches administratives et judiciaires simples, comme le dépôt d'une plainte pour enclencher les mécanismes de réparation auprès des assurances.

A ce titre, comme le préconise l'ONUDC, « *les États devraient veiller à ce que leurs ambassades, leurs consulats et les autres représentations diplomatiques internationales soient en mesure d'apporter une assistance et un soutien efficaces à leurs ressortissants dans le cas où ceux-ci seraient victimes du terrorisme à l'étranger, et qu'ils soient en mesure de coopérer avec des partenaires et des acteurs clés des secteurs public et privé* ».[42]

---

[39] Feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme, 10 mars 2017
[40] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Article 26, paragraphe 2
[41] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 - Article 24, paragraphe 3
[42] Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale, ONUDC, février 2016. P.64

Différentes solutions ont été évoquées par les pays signataires de la Feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme, telles que la création d'un guichet unique européen des victimes et une meilleure harmonisation de la formation des professionnels du soutien aux victimes.

Ils souhaitent également « *faciliter la liaison des services nationaux d'aide aux victimes avec les représentations diplomatiques et consulaires des pays d'origine des victimes, afin qu'ils soient en mesure d'apporter une assistance efficace à leurs ressortissants dans le cas où ceux-ci seraient victimes d'actes de terrorisme à l'étranger* ».

Toutefois, la création d'un fonds européen de garantie a été écartée lors de l'adoption de la directive sur les droits des victimes en 2012, et n'a pas été prévue par la nouvelle directive adoptée le 15 mars 2017.

Les pays signataires de la feuille de route ont toutefois préconisé « *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* », précisant à ce titre qu'« *une réflexion pourrait être envisagée sur la création d'un fonds européen d'indemnisation* ».

Ainsi, il apparait indispensable de renforcer la coopération entre les états sur la base des orientations formulées par les pays signataires de la feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme.

⇨ ***Recommandation n° 20 : Renforcer la coopération entre les Etats et entre les acteurs de l'indemnisation***

Jacques TOUBON

Annexe 1 : Recommandations du Défenseur des droits pour l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme

I- Améliorer l'accompagnement de la victime et/ou de sa famille dans le processus d'indemnisation

A- Améliorer l'information relative au Fonds de garantie des victimes du terrorisme

⇨ Recommandation n°1 : Structurer et coordonner l'information sur les missions du Fonds

⇨ Recommandation n°2 : Faire apparaître sur les contrats d'assurance de biens la mention de « contribution solidarité aux victimes du terrorisme »

B- Améliorer l'information relative au traitement du dossier

⇨ Recommandation n°3 : Renforcer l'information lors du premier courrier adressé à la victime

⇨ Recommandation n°4 : Mettre en place un espace personnel dédié à chaque victime sur le site internet du FGTI

C- Améliorer la qualité de l'expertise médicale

⇨ Recommandation n°5 : Affiner les barèmes d'expertises médicales concernant les préjudices psychiques subis par les victimes directes et indirectes, notamment concernant les préjudices d'angoisse et d'attente

⇨ Recommandation n°6 : Garantir aux médecin experts missionnés par le FGTI un cadre de formation continue destiné à actualiser leurs acquis, notamment en matière d'évaluation des préjudices des victimes de terrorisme

⇨ Recommandation n°7 : Améliorer l'évaluation des besoins en tierce personne au-delà de l'aide financière

D- Diminuer les frais d'assistance laissés à la charge de la victime

⇨ Recommandation n°8 : Etendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le FGTI et à tout le moins clarifier les informations disponibles sur le site internet du FGTI

E- Créer des comités pluridisciplinaires et décentralisés permettant à la victime de s'exprimer devant le Fonds

⇨ Recommandation n°9 : Permettre, en cas de besoin, une étape intermédiaire entre l'expertise et la décision permettant à la victime d'être reçue et de faire part de ses observations

F- Prévoir une obligation pour le FGTI de soumettre une offre définitive d'indemnisation du préjudice d'affection et du préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT) dans le mois qui suit la communication des justificatifs

⇨ Recommandation n°10 : Prévoir une obligation pour le FGTI de soumettre une offre définitive d'indemnisation du préjudice d'affection et du PESVT dans le mois qui suit la communication des justificatifs

G- Pérenniser et stabiliser les relations entre les pouvoirs publics et les associations d'aide aux victimes du terrorisme

⇨ Recommandation n°11 : Envisager la possibilité de délivrer un label aux associations de victimes d'actes de terrorisme

II- Renforcer l'aide à la décision pour le Fonds de garantie des victimes du terrorisme

A- En amont : une mission de formation et de sensibilisation aux bonnes pratiques

⇨ Recommandation n°12 : Créer une plateforme d'appui, de conseil et de formation aux professionnels de santé, mairies et officiers de police judiciaire

⇨ Recommandation n°13 : Former et mettre à disposition des officiers de police judiciaire des outils permettant d'harmoniser la rédaction des dépôts de plainte et désigner au sein des services d'enquête un référent formé aux bonnes pratiques à adopter face aux victimes d'actes de terrorisme

B- Améliorer les remontées d'informations auprès du Fonds

⇨ Recommandation n°14 : préciser le rôle du FGTI au sein des espaces d'information et d'accompagnement

C- Apporter de la transparence et de la confiance dans le dispositif

- ⇨ Recommandation n°15 : Préciser et étayer les critères de détermination de la zone à risque assurant la transparence dans la reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme

- ⇨ Recommandation n°16 : Engager une réflexion permettant au FGTI d'avoir accès à certains éléments de la procédure pénale

- ⇨ Recommandation n°17 : Etudier la faisabilité d'un dispositif permettant aux victimes d'actes de terrorisme, en cas d'échec de la phase amiable, de disposer d'un recours devant une juridiction spécialisée

- ⇨ Recommandation n°18 : Envisager l'indemnisation des tiers-aidants par la reconnaissance de la qualité de collaborateur occasionnel du service public

III- <u>Renforcer l'accompagnement des victimes étrangères</u>

A- Traduire le site internet du FGTI

- ⇨ Recommandation n° 19 : Traduire l'ensemble du site internet du FGTI en anglais

B- Renforcer la coopération entre les Etats et entre les acteurs de l'indemnisation

- ⇨ Recommandation n° 20 : Renforcer la coopération entre les Etats et entre les acteurs de l'indemnisation