

L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme en droit français

Robert Cario, Professeur de droit pénal et de criminologie

L'essentiel

La France a développé très tôt une politique particulière en matière de réparation pour les victimes d'actes terroristes. En effet, cette forme de criminalité pouvant être la source de préjudices considérables par des auteurs qui restent bien souvent insaisissables et en tout cas insolubles nécessitait un traitement juridique particulier. Le système français semble aujourd'hui satisfaisant pour les aspects pécuniaires mais il reste à développer, y compris au-delà du terrorisme, les mesures de justice restaurative qui sont susceptibles d'aider les victimes à se resocialiser.

La France, à l'instar de beaucoup d'autres pays, n'est pas épargnée par les attentats terroristes. Lâches car frappant généralement de manière aveugle et dévastatrice des populations civiles innocentes, ils apparaissent comme étant le fait d'individus fanatiques, extrémistes (les plus jeunes d'entre eux faisant l'objet d'endoctrinements systématiques), dont la forme de langage semble la plus dégradée qui soit : le passage à l'acte criminel violent. Quand bien même les revendications de tels crimes tendraient à les identifier comme politiques, il s'agit d'infractions graves de droit commun, dont la caractéristique spéciale est la terreur. Le profil criminologique même des auteurs, de genre masculin plus que proportionnellement, indique en ce sens qu'il s'agit d'infracteurs « ordinaires », issus massivement de milieux sociaux marqués par des précarités multiples, ayant banalisé le mal comme mode de résolution des conflits qu'ils provoquent dans la plupart des cas (1).

Il n'y a pas de définition universelle du terrorisme, délicate par nature, modalités voire idéologie (2). Une définition de consensus académique a été adoptée par l'ONU sur proposition d'Alex P. Schmid, selon laquelle le terrorisme est une méthode visant à inspirer de l'angoisse par des actions violentes répétées, employée par des acteurs individuels, en groupes ou étatiques (semi-) clandestins, pour des raisons qui leurs sont propres, criminelles ou politiques, dans laquelle - par opposition à l'assassinat - les cibles directes de la violence ne sont pas les cibles principales. Les victimes humaines immédiates de la violence sont généralement choisies au hasard (cibles opportunistes) ou sélectivement (cibles représentatives ou symboliques) dans une population cible et servent de générateurs de message. Les processus de communication basés sur la violence ou la menace entre les (organisations) terroristes, les victimes (potentielles) et les cibles principales sont utilisés pour manipuler le public, transformé en une cible de terreur, une cible d'exigences, ou une cible d'attention, selon que l'intimidation, la coercition, ou la propagande est le premier but recherché (3). Au sein de l'Union européenne, l'article 1^{er} de la décision-cadre du 13 juin 2002 propose une définition énumérative des infractions terroristes (4).

Le code pénal français, dans un titre spécial (art. 421-1 à 421-2-3), précise ce que constituent des actes de terrorisme

Pour l'heure et assez étonnement, le terrorisme n'est pas reconnu comme relevant du champ

de compétence de la Cour pénale internationale (5). Pourtant, dans de nombreuses régions du monde, la frontière entre actes de terrorisme et crimes de guerre, crimes d'agression ou crimes contre l'humanité est bien poreuse, bien subtile (6). Il demeure que la plupart des pays ont prévu des dispositifs spécifiques de lutte contre le terrorisme, à titre préventif comme réactif. Le dispositif français figure à ces titres parmi les plus aboutis (7).

Depuis le milieu des années 1970, des Français ont été la cible d'actes de terrorisme : près d'une centaine d'attentats répertoriés comme tels, dont la moitié en dehors de nos frontières. En France, de tels actes barbares ont provoqué la mort d'environ 70 personnes et des blessures ont atteint plus d'un millier d'autres. Deux vagues particulièrement dramatiques ont vu les attentats se succéder à un rythme soutenu au milieu des années 1980 et 90 (8). Une relative accalmie s'observe ces toutes dernières années (2 attentats revendiqués depuis 2000), grâce aux dispositifs de prévention et de dissuasion mis en oeuvre par les gouvernements successifs.

Le rôle de l'association « SOS-Attentats », fondée en 1986 par Françoise Rudetzki (9), a été déterminant pour l'évolution des dispositions législatives en faveur des victimes, tant du point de vue procédural que de leur indemnisation. Grâce à l'existence de telles associations, les victimes ou leur famille elle-même (ce qui les différencie des associations d'aide aux victimes) peuvent se rencontrer afin de rompre leur isolement social. Ces réunions sont l'occasion d'exprimer leurs souffrances, de se déculpabiliser d'être toujours en vie, de recevoir le soutien de personnes ayant traversé les mêmes expériences dramatiques. Elles sont encore un lieu d'échange d'informations et de formation sur le procès pénal, de formulation de propositions de nature à améliorer leur prise en charge par les professionnels de la justice, de l'aide aux victimes et, plus généralement, des organismes sanitaires et sociaux. Les associations de victimes fournissent encore à leurs adhérents un accompagnement tout au long du procès pénal, voire bien au-delà.

Caractéristiques générales des victimes d'actes de terrorisme

La définition de la victime d'infraction n'a guère suscité d'intérêt de la part du législateur comme de la doctrine. Ce qui ne laisse pas d'étonner au regard des droits (et devoirs) qui caractérisent aujourd'hui son statut car son appropriation, au plus près des faits et tout au long du procès, est bien de nature à lui permettre d'en sortir pour redevenir, le plus vite possible, une personne désirante (10).

Le statut des victimes d'actes de terrorisme

D'une manière à peu près consensuelle, la victime d'infraction peut être considérée comme toute personne en souffrance(s). De telles souffrances doivent être personnelles, réelles, socialement reconnues comme inacceptables et de nature à justifier une prise en compte des personnes concernées, passant, selon les cas, par la nomination de l'acte ou de l'événement, par des soins médicaux, psychothérapeutiques, un accompagnement psychologique, social et/ou une indemnisation (11). Opérationnelle, cette définition concerne bien, les victimes d'actes de terrorisme en particulier. Il demeure que la lâcheté, la brutalité aveugle, voire l'ampleur de l'événement ont conduit à offrir aux victimes de tels actes un statut particulier. En effet, ces actes, planifiés minutieusement à l'avance jusqu'aux termes mêmes de la revendication et des motivations avancées, frappent des personnes que seul le hasard de la présence sur les lieux de l'attentat va désigner comme victimes. Contrairement aux autres formes de victimisation qui touchent, dans la grande majorité des infractions graves, des personnes qui se connaissent.

Ce sont les raisons pour lesquelles le statut de victimes civiles de guerre leur a été accordé par la loi française du 23 janvier 1990 (rétroactive au 1^{er} janvier 1982 ; c. pens. mil.) (12). La direction interdépartementale des anciens combattants (DIAC, dépendant du ministère de la Défense) du domicile est compétente pour en décider. Dans le même esprit, les enfants et jeunes adultes de moins de 21 ans, directement victimes, devenus orphelins à la suite de la mort de leur(s) parent(s) peuvent acquérir le statut de pupille de la nation, en sollicitant auprès du tribunal de grande instance de leur domicile l'adoption par la Nation. Les

perturbations et pertes diverses consécutives aux actes terroristes ont encore conduit à exonérer les héritiers de la victime d'actes de terrorisme mortels des droits de succession lors des mutations de patrimoine subséquentes (loi de finances rectificative pour 1990, art. 796 CGI). La loi du 23 janvier 2006 a récemment ouvert le droit à indemnisation par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) aux ayants droit étrangers d'une victime française d'un acte terroriste commis à l'étranger. Plus globalement, la qualité même de victime confère aux intéressés des droits très étendus.

Les droits des victimes d'actes de terrorisme

Comme toute victime d'infraction, indépendamment et préalablement à toutes poursuites judiciaires, des droits naissent de toute victimisation, quelle que soit sa qualification. Ils sont de nature à rassurer la victime quant à la reconnaissance des souffrances qu'elle a subies et à l'éclairer quant à l'opportunité, pour elle, de s'engager - ou non - dans une action contentieuse.

D'un point de vue éthique, toute victime possède des droits, tendus vers une triple ambition : garantir sa dignité de personne et les droits humains qui s'y rattachent ; consolider sa place en tant qu'acteur au conflit cristallisé par le crime ; enfin, lui offrir et/ou à ses proches la possibilité de réintégrer notre communauté humaine. La réintégration de la victime, ou de ses proches, parmi les autres humains est un devoir absolument impératif. La réparation doit être globale, intégrale et effective : non seulement indemnitaire (physique et/ou psychologique et sociale), mais encore juridique, processuelle et symbolique. Mais cet ensemble de droits ne sera productif que si la victime est effectivement placée au centre des dispositifs disponibles. D'où l'inévitable présence à ses côtés d'interlocuteurs professionnels compétents. Et si l'ensemble de ces droits trouve à s'épanouir, la victime pourra, en toute conscience et liberté de choix, opter - ou non - pour une voie contentieuse.

Sous l'influence grandissante de la victimologie, des nouveaux droits ont été introduits dans le code de procédure pénale, par la loi du 15 juin 2000 principalement. En ce sens, toute victime, authentique sujet de procédure, doit pouvoir accéder au droit et à la justice. Gratuitement et rapidement, à défaut de demeurer méconnue, voire inconnue. Dans ce même esprit, son information doit être la plus complète et systématique possible, à tous les stades de la procédure : sur l'existence des services d'aide aux victimes généralistes ou spécialisés, sur la nature des contentieux susceptibles d'être activés, leur déroulement. La victime (et/ou proches) a le droit d'être protégée (de toute agression potentielle, des medias...). Dans la mesure de ses besoins, une aide sociale immédiate doit lui être dispensée. Les recherches et pratiques menées en matière de syndrome post-traumatique demeurent également remarquables et ont ouvert des droits à des soins psychothérapeutiques et à des accompagnements psychologiques essentiels. Mais toute personne victime a également des devoirs : respect du cadre imposé par la loi ; des délais pour agir ; de l'infracteur et de ses proches en leur qualité de personnes titulaires de droits humains fondamentaux.

Comme pour toute victime d'infraction, des droits plus strictement processuels peuvent être mis en oeuvre dans le cadre d'une procédure pénale menée en France, lorsque la victime de l'acte terroriste ou ses proches entend(ent) se constituer partie civile, indépendamment de la saisine pour indemnisation des préjudices subis du FGTI généralement. Ils ont évolué de manière absolument remarquable ces trente dernières années. Particulièrement, tout procès pénal doit être équitable et offrir à la victime constituée partie civile un statut d'authentique acteur, à côté de l'infracteur et du procureur. Ainsi, tout au long du procès pénal, la victime jouit de nombreux droits destinés à assurer sa présence effective et éclairée.

Concernant plus spécialement les victimes d'actes de terrorisme, leur nature complexe, leur large spectre comme leurs ramifications impliquant parfois des structures étatiques, ont rendu nécessaire la mise en place d'une procédure particulière. Des juridictions spécialisées composées exclusivement de magistrats professionnels ont été créées avec une compétence particulière. Selon l'article 2-9 du code de procédure pénale, « toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans qui se propose, par ses statuts, d'assister les victimes d'infractions peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les

infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16 lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée ». C'est ainsi que SOS-Attentats s'est vu reconnaître le droit de se constituer partie civile par la loi du 6 juillet 1990. La prescription de l'action publique est de 30 ans en matière de crimes et de 20 ans pour les délits (c. pr. pén., art. 706-25-1). La prescription de la peine confirme cette même volonté de traiter de manière beaucoup plus sévère les actes de terrorisme : 30 ans pour les crimes et 20 ans pour les délits, à compter de la date à laquelle la décision est devenue définitive (c. pr. pén., art. 706-25-1). L'aide juridictionnelle est acquise à toute victime, sans condition de ressources (13). Enfin et pour l'essentiel, dès lors que la qualité de victime civile de guerre lui est reconnue, elle relève de l'Office national des anciens combattants (ONAC, onac-vg.fr) (14). En cas de besoin et selon le taux d'invalidité retenu, l'Office mettra en oeuvre toute action sociale ou assistance administrative requise pour que les droits spécifiques constitutifs de ce statut lui soient effectivement offerts (code pens. mil., art. D. 432) : droits sociaux (art. L. 316), emplois réservés, gratuité des soins et des appareillages (art. D. 53 s.), avantages fiscaux, pension (art. L. 219), carte d'invalidité, notamment.

L'énoncé des droits reconnus à la victime d'actes de terrorisme et/ ou à ses proches confirme bien l'existence d'une prise en compte adaptée de ses besoins, au regard de la spécificité des victimisations subies. Leur indemnisation se caractérise également par des dispositions originales, dont quelques-unes, par opportune contagion, bénéficient à l'ensemble des victimes.

Le régime de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Lorsque le procureur de République ou l'autorité diplomatique apprend la survenue d'actes de terrorisme, il en informe immédiatement le FGTI. Sa saisine peut également provenir de toute personne s'estimant victime d'un acte de terrorisme. Sous certaines conditions, le fonds procédera alors à l'indemnisation des victimes ou de leurs ayants droit.

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

Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGT) a été créé par la loi du 9 septembre 1986. Organisme de droit privé, doté de la personnalité morale, sa compétence a été étendue aux autres infractions par la loi du 6 juillet 1990 (FGTI). Il est principalement financé par la solidarité nationale : en ce sens, 3,3 € sont prélevés sur tous les contrats d'assurances de biens, sommes auxquelles s'ajoutent les produits des recours exercés contre les auteurs et les produits de ses placements (15). Comme évoqué précédemment, l'acte subi doit remplir les deux critères requis pour être qualifié de terroriste (infraction intentionnelle en relation avec une entreprise individuelle ou collective, ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ; c. pén., art. 421-1 al. 1^{er}). Il doit de surcroît avoir été commis après le 31 décembre 1984 (loi du 30 déc. 1986). Les victimes ont dix ans, à compter de l'acte de terrorisme, pour saisir le fonds ou un an à compter de la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive (loi n° 86-1020, art. 9, mod. par la loi n° 2012-1432 du 21 déc. 2012). Lorsque l'infraction terroriste a lieu sur le territoire national, toute victime peut être indemnisée. Si elle survient à l'étranger, seules les victimes de nationalité française et leurs ayants droit, y compris de nationalité étrangère dorénavant, sont susceptibles de l'être.

Un dossier d'indemnisation est établi, à la demande du FGTI ou à l'initiative de la victime (selon les hypothèses évoquées *supra*). Un formulaire spécial, téléchargeable, est à retourner par courrier au FGTI, accompagné de justificatifs bien précis et spécialement chiffrés. Il est généralement abondé avec l'aide des associations d'aide aux victimes, des associations de victimes, du fonds lui-même (v. sur le site du FGTI les informations indispensables à la demande d'indemnisation (16)).

Le dossier dûment complété est transmis au FGTI qui, dans le cadre d'une procédure amiable, va verser une première provision à la victime, ou à ses ayants droit identifiés, au plus tard un mois après la réception du dossier afin de couvrir les premiers frais inévitablement engagés

dès après la victimisation consécutive à l'acte de terrorisme. Au plus tard trois mois après la réception du dossier établi par la victime (formulaire plus justificatifs des dommages subis), le FGTI lui adresse, par écrit, une offre d'indemnisation définitive. Soit la victime accepte l'offre : à l'issue d'un délai de rétractation de 15 jours, le fonds lui verse le montant de l'indemnisation. Soit elle la discute avec le fonds. Soit elle refuse l'offre du FGTI : la victime doit alors assigner le fonds devant le tribunal de grande instance de Créteil, tribunal dans le ressort duquel il a son siège (c. pr. civ., art. 42). Cette action est également ouverte à la victime si le fonds conteste l'appréciation du caractère terroriste des faits. Le fonds de garantie possède une action récursoire (c. assur., art. L. 422-1 à L. 422-6) auprès des auteurs. Il ne manque pas de l'exercer avec profit auprès des auteurs d'infractions de droit commun : de manière remarquable mais rarement remarquée, près de 25 % des sommes versées aux victimes ont en effet été recouvrées auprès des condamnés en 2010. Au cas d'actes de terrorisme, ce recours apparaît bien illusoire car ils sont le fait de groupes ou d'organisations internationales rarement poursuivies et encore moins souvent condamnées.

Les préjudices indemnisables

Les actes de terrorisme sont la source de préjudices considérables pour les victimes et/ou leurs proches. Les uns au prix de leur vie, parfois après d'atroces souffrances. D'autres sont marqués à jamais dans leur corps par les traces de ces faits criminels irréparables. D'autres encore, épargnés de séquelles physiques ou simplement témoins de ces actes inhumains, sont psychiquement perturbés par le traumatisme de ces scènes d'horreur. Toutes ces victimes et/ou leurs proches voient, surtout, la qualité de leur vie altérée, sous toutes ses formes et de manière durable.

Les enquêtes épidémiologiques effectuées à la demande de SOS-Attentats en 1985 et 1998 (17) soulignent plus particulièrement la persistance, plus ou moins longtemps après les faits, de souffrances physiques, psychologiques et sociales graves, particulièrement préoccupantes en termes de santé publique. La plupart des survivants souffrent de stress post-traumatique aux conséquences dramatiques : reviviscence des faits criminels, troubles du sommeil, perturbations psychosomatiques diverses, modifications de la personnalité, séquelles auditives persistantes, dérèglement des aptitudes sociales et professionnelles, sentiment de culpabilité relativement aux victimes disparues, dépression persistante, voire suicide (18). De telles victimisations collectives, très complexes, nécessitent des interventions médicales et psychologiques immédiates de très grande qualité, au travers de la mise en place d'équipes multidisciplinaires spécialement formées pour traiter ces victimes physiques et/ou psychiques (19). Des dispositifs véritablement professionnels de prise en compte, tant juridiques, judiciaires, psychologiques que sociaux, doivent également être spécifiquement prévus, dans le post-immédiat, le moyen voire même le long terme (20).

Lorsque les conditions d'indemnisation sont réunies, l'indemnisation par le FGTI des personnes blessées est intégrale. Le droit à réparation s'exerce tout d'abord sur les préjudices corporels, temporaires ou permanents, actuels et futurs, provenant des pertes subies : frais médicaux et accessoires, frais d'hospitalisation, frais de rééducation ; déficit fonctionnel et réduction de l'autonomie nécessitant le recours à une tierce personne, des appareils et matériels particuliers, l'adaptation des lieux de vie, l'adaptation du véhicule.

Le droit à réparation couvre ensuite les gains manqués (y compris futurs) : activités professionnelles interrompues ou perdues ; incapacités de travail personnel, incapacité permanente partielle ou totale (21), reclassement professionnel ; perte de chances ; préjudice juvénile provenant de handicaps divers perturbant le suivi scolaire, universitaire ou l'accès futur à certaines professions. L'obligation du fonds revêt néanmoins un caractère subsidiaire en vertu des dispositions de l'article R. 422-8 du code des assurances, dans la mesure où il n'intervient qu'en complément des organismes sociaux ou des autres débiteurs d'indemnisation du chef du même préjudice.

Les préjudices matériels relatifs aux biens de la victime endommagés lors de l'acte terroriste ne sont en principe pas indemnisés par le fonds. Sur justificatifs, les pertes vestimentaires peuvent l'être partiellement. Pour les autres biens (bijoux, valises notamment, détériorés ou

perdus), il convient de saisir son assureur de biens qui normalement prévoit dans ses contrats le sinistre « terrorisme ».

Le droit à réparation concerne encore les préjudices extra-patrimoniaux, temporaires ou permanents, dont l'indemnisation n'est susceptible d'aucun recours de la part d'un tiers payeur, parce qu'attachés à la personne de la victime. En premier lieu, le déficit fonctionnel temporaire (DFT) rend compte de la perte de la qualité de vie, des joies usuelles de la vie courante et du *pretium doloris* (souffrances physiques et psychiques endurées, peurs, rancune, repliement sur soi). En second lieu, le déficit fonctionnel permanent (DFP) repose sur les mêmes troubles dans les conditions d'existence, la perte de la qualité de vie et des joies de la vie courante. Il regroupe : le préjudice d'agrément (perte de loisirs particuliers) ; esthétique (atteintes physiques, altération de l'apparence, y compris provisoires) ; préjudice sexuel lié à l'impossibilité d'accéder au plaisir et/ou de procréation ; le préjudice d'établissement (fonder une famille). De manière exclusive, les souffrances subies par les victimes d'attentats terroristes justifient encore la réparation d'un préjudice spécifique, fixé à 40 % du capital de l'incapacité permanente partielle, avec un minimum de 2 300 € (22).

Les ayants droit des victimes sont susceptibles de subir des préjudices consécutifs à la victimisation de nature terroriste subie par leur proche, selon qu'il décède ou survit à l'événement. Ils peuvent être d'ordre économique : frais d'obsèques et de sépulture ; frais divers (de voyage, transport, hébergement) ; gains manqués lorsque les personnes concernées dépendaient des ressources du blessé ou du prédécédé. Ils peuvent également être d'ordre non économique : préjudice d'anxiété ou d'angoisse lié à l'attente (de nouvelles des victimes de l'acte de terrorisme ; des résultats des examens médicaux au cas d'atteintes corporelles sérieuses) ; le préjudice médiatique (exploitation des photos prises sur les lieux de l'attentat par exemple), le préjudice d'accompagnement (moral, il provient du spectacle des souffrances endurées par un être cher ; des troubles causés dans la communauté de vie, par les visites fréquentes en milieu hospitalier) ; le préjudice d'affection (perte d'un être cher).

La diversité et l'ampleur des préjudices nécessitent le recours à l'expertise médico-légale de nature à permettre une évaluation globale des conséquences de l'acte de terrorisme sur la situation personnelle somatique, psychique mais aussi sociale, de la victime et/ou de ses proches. Une telle mission médico-légale est extrêmement délicate et suppose une compétence professionnelle étendue (préjudice corporel, victimologie) des experts qui évalueront la réalité et l'importance des préjudices subis. Au cas de séquelles, le médecin-conseil du FGTI peut être également amené à examiner la victime de l'acte terroriste. Contradictoire, l'expertise (après consolidation comme au cas de séquelles prévisibles) doit être précise et détaillée : quant aux conséquences actuelles et prévisibles sur l'état physique (éventuelles complications physiologiques) et psychologique (apparition tardive des symptômes de la névrose traumatique) de l'intéressé(e) d'une part et de leurs répercussions sociales globales d'autre part. La présence du médecin de la victime - choisi par elle - est vivement recommandée. Après consolidation, l'établissement du taux d'incapacité fonctionnel (TIF) est fondamental car il détermine le montant de l'aide matérielle qui sera allouée à la victime au cas de séquelles permanentes provoquées par l'acte terroriste. Cette question de l'expertise apparaît bien essentielle. Elle peut en effet prendre un tour dramatique lorsque les experts se succèdent, sans concertation. L'expertise unique présente en ce sens un intérêt évident. De la même manière, la question de la barémisation des préjudices subis apparaît cruciale. Il conviendrait d'adopter la position la plus commune possible pour éviter tout malentendu, voire injustice criante (23).

Les indemnisations versées par le fonds opèrent déduction des versements déjà produits auprès de la victime par les organismes de sécurité sociale ou sociaux publics ou les mutuelles privées. En revanche, les indemnités versées par l'assurance individuelle et/ou l'assurance-vie personnelle de la victime sont parfaitement cumulables.

Peu de chiffres exhaustifs existent sur l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, tant sur leur nombre, leur nature (pour des raisons diplomatiques parfois) et leur montant (relativement confidentiel). Le tableau suivant rapporte ceux relevés entre 1994 et 2008.

Indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Tableau 1 — Indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de dossiers de victimes ouvertes																	
37	461	307	124	60	60	68	70	135	89	133	156	135	87	74	170	36	105
Montant des règlements en M €																	
1,6	5,3	4,4	3,7	3,1	2	1,9	1,3	3,1	2,7	2,6	2,8	2,9	4,3	4,7	3,6	2,7	3

Pour conclure provisoirement, la gravité des actes de terrorisme a conduit à mettre en place dans notre pays un dispositif juridico-pénal et indemnitaire de grande qualité, au risque néanmoins de rupture d'égalité avec les autres contentieux répressifs (24). En ce sens et dans de bien meilleures conditions qu'en matière de droit commun, les victimes d'actes de terrorisme bénéficient de juridictions véritablement spécialisées et d'un authentique droit aux soins, de nature à éviter le plus possible toute forme de victimisation secondaire, vecteur injustifié de marginalisation, voire d'exclusion sociale. La reconnaissance de victime civile de guerre leur offre de surcroît des avantages supplémentaires incontestables. À ces égards, il convient de souligner combien les avancées obtenues au bénéfice des victimes d'actes de terrorisme ont finalement pour partie profité à toutes les victimes d'infractions.

Il conviendrait d'aller plus loin encore tant les insatisfactions sont grandes à l'issue des procès pénaux, quelle que soit la nature de l'infraction, de manière plus aiguë encore lorsqu'il s'agit d'actes graves contre les personnes. En effet, les victimes, comme les infracteurs, sont rarement mis en position d'acteur actif au procès, alors qu'ils en sont les protagonistes essentiels. À l'heure du « procès équitable », cette verticalité judiciaire, de la loi aux sanctions et réparations - en passant par tous les intervenants de la chaîne pénale -, nuit à la manifestation de la vérité, à la reconnaissance authentique des personnes concernées.

L'inflation pénale populiste qui le malmène aujourd'hui, par obnubilation pour la « prévention » de la récidive - jusqu'à en oublier la signification même de la stratégie de prévention, notamment précoce, des comportements criminels -, interdit la plupart du temps une réponse globale et harmonieuse au bénéfice de tous. Passifs, infracteurs et victimes assistent, le plus souvent, au déroulement de leur procès, où la concurrence et l'opposition sont exacerbées, dans la déstabilisation et la rupture assez systématiques. Tout se passe comme si leur parole était invalidée, déshumanisée par l'incompréhensible, l'indicible, voire la souillure, de l'acte commis/subi.

Une telle philosophie du système de justice pénale pourrait heureusement évoluer vers une oeuvre de justice plus restaurative. La justice restaurative, inscrite dans nos textes législatifs sous forme de dispositifs certes trop peu usités (dispense de peine ou de mesure, ajournement du prononcé de la peine ou de la mesure, loi du 11 juillet 1975 ; médiation pénale, réparation pénale à l'égard des mineurs, loi du 4 janvier 1993) est de nature à permettre aux intéressés d'exercer leurs droits de manière bien plus active, dans la réciprocité d'échanges soucieux de la parole de l'autre, en présence du tiers justice.

Or le crime, terroriste ou non, au-delà des conséquences directes au demeurant bien prises en compte aujourd'hui par la justice pénale, est également source de graves répercussions. Considérées abusivement comme indirectes, pour le moins trop éloignées des missions du juge pénal, elles ne reçoivent que rarement de réponses adaptées et durables. En ce sens, la victimisation terroriste (ou non) subie ne manque pas d'aggraver la situation de la victime et de ses proches : perturbations conjugales, voire familiales exacerbées par l'impossibilité à symboliser rapidement les affects nés de la victimisation ; perturbations professionnelles pouvant conduire à l'absentéisme, au licenciement ou à la démission quand les moyens de transport et/ou le lieu de travail ont servi de scène à la victimisation ; perturbations relationnelles tenant notamment à la difficulté à pouvoir assumer publiquement les conséquences néfastes du crime et/ou de la victimisation, principalement. L'accumulation de telles de répercussions, leur profondeur, leur permanence peuvent plus généralement encore provoquer, au plan personnel, une certaine forme de dépendance sociale, parfois même, dans

les situations les plus graves, cristalliser des problèmes de santé physique ou psychique de nature à conduire à la dépression, à la folie, voire au suicide. Au niveau des proches, les enfants plus particulièrement risquent de décrocher au plan scolaire, de s'engager dans des comportements antisociaux, voire agressifs.

La justice restaurative est forte de promesses à ces points de vue-là. En envisageant l'infraction comme une atteinte à des personnes plutôt que comme une seule atteinte à l'État, elle encourage à la réciprocité, au consensualisme plutôt qu'à la concurrence et au jugement autoritaire. Elle ambitionne d'atteindre, très opportunément, trois objectifs complémentaires : la resocialisation de l'infracteur, la réparation de la victime et le rétablissement de la paix sociale. Une telle oeuvre de justice, englobante, est fondée sur la responsabilisation de chacun et le traitement des préjudices de tous.

Les mesures de justice restaurative sont multiples. Mais il doit être clairement souligné qu'elles ont vocation à être appliquées dans le cadre du système de justice pénale dès lors qu'une infraction a été commise, en harmonieuse complémentarité, quelle que soit sa nature et sa gravité. Il peut s'agir de médiation entre victime et infracteur, face à face ou anonymes, de groupe, à tous les stades de la procédure. Les conditions essentielles à la mise en oeuvre de telles mesures sont très claires : consentement éclairé des intéressés, préparation approfondie des rencontres par un professionnel spécialement formé à ces mesures et habilité par le juge compétent. La prise en considération des personnes (infracteur, victime, proches et communautés d'appartenance), au sein du système de justice pénale qui demeure seul compétent pour sanctionner l'acte, devient alors un facteur d'évolution du droit, du procès pénal et, par contagion, du système en son entier, en réaffirmant sa force symbolique et sociale - en aucun cas thérapeutique. Les évaluations scientifiques, étrangères pour le moins, sont si prometteuses qu'il est difficile de comprendre pourquoi notre pays ne s'engage pas dans cette voie, garante du retour à l'harmonie sociale (25). On ferait tellement « plus de choses si l'on en croyait moins d'impossibles » et, surtout, si l'on ne confisquait pas arbitrairement aux protagonistes du crime, fût-il de nature terroriste, leur pleine qualité de personnes, toujours humaines.

Mots clés :

VICTIMES * Prise en charge * Terrorisme * Indemnisation * Réparation * Justice restaurative

(1) Sur ces aspects, H. Arendt, *Eichmann à Jérusalem. La banalité du mal* (1963), Gallimard, 4^e éd., 1996, 522 p. ; R. Ottenhof, *Approche criminologique et victimologique du terrorisme*, in G. Doucet (dir.), *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Calmann-Lévy/SOS-Attentats, p. 485 s. ; P. Thys, *Criminels de guerre. Étude criminologique*, L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2007, 255 p. ; D. Casoni, L. Brunet (dir.), *Comprendre l'acte terroriste*, Presses de l'Université du Québec, 2003, 148 p. ; v. également J. Sémelin, *Purifier et détruire. Usages politiques des massacres et génocides*, Le Seuil, coll. La couleur des idées, 2005, p. 285 s.

(2) M. Burgess, *Terrorisme : les problèmes de définition*, on line cdi.org (Center for Defense Information), 1^{er} août 2003 ; G. Doucet, *Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes*, RIDP 2005-76-3/4, p. 251-273.

(3) Not. A. Schmid, *Terrorism as psychological warfare*, in *Democracy and security*, 2005-1/137-146, spéc. p. 140 : « Terrorism in an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group, or state actors, for idiosyncratic, criminal, or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), (imperiled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought ».

- (4) Décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE, 22 juin 2002, L. 164-4 ; v. également, B. A. Koch, *Indemniser les victimes du terrorisme. Analyse comparative pour le Comité européen de coopération juridique*, 27 nov. 2006, CDCJ-BU(2006)19, multigraph., 36 p.
- (5) P. Kirsch, Terrorisme, crimes contre l'humanité et Cour pénale internationale, in SOS-Attentats, *Livre noir. Recueil des contributions préparatoires au Colloque « Terrorisme et responsabilité pénale internationale »*, multigraph., 2002, pp. 111-123 ; Victimes et terrorisme, in RIDP, 2006-76-3/4, p. 227-443 ; L. Arbour, Le terrorisme, un crime contre l'humanité, 26 nov. 2002, lespress.fr.
- (6) Not. G. Doucet (dir.), Terrorisme..., *op. cit.*, p. 373 s. ; M. Veuthey, Le droit international humanitaire face à la guerre contre le terrorisme, *ibid.*, p. 516 s. ; F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, 3^e éd. 2006, p. 511 s. ; P. Hazan, *Juger la guerre, juger l'histoire*, PUF, 2007, p. 174 s. ; A. Beristain, *Victimas del terrorismo. Nueva justicia, sancion y ética*, Tirant lo Blanch, 2007, monografias 513, p. 215 s.
- (7) Not., G. Doucet (dir.), Terrorisme..., *op. cit.*, p. 221 s. ; *Supporting victims of terrorism*, pub. United Nation On Drugs and Crimes (UNODOC), New York, 2009, 28 p. ; *Handbook on criminal justice responses to terrorism*, UNODOC, Vienne, 2009, 127 p. ; *The criminal Justice response to support victims of acts of terrorism*, UNODOC, Vienne, 2011, 105 p. ; unodc.org.
- (8) Not. fenvac.com.
- (9) F. Rudetzki, Oeuvre de justice : histoire d'un combat, in R. Cario (dir.), *Victimes : du traumatisme à la restauration*, L'Harmattan, Coll. Sciences criminelles, 2002, p. 219-255 ; de la même auteure, *Triple peine*, Calmann-Lévy, 2004, 356 p.
- (10) L. Daligand, *L'enfant et le diable. Accueillir les victimes de violences*, Éd. L'Archipel, 2004, 382 p.
- (11) Not. R. Cario, Victimes et victimologie. À la recherche d'une définition, in J.-L. Senon, G. Lopez, R. Cario (dir.), *Psychocriminologie*, Dunod, 2^e éd., 2012, Chapitre 25, p. 319-325.
- (12) V. legifrance.gouv.fr.
- (13) Sur ces divers aspects procéduraux art. 726-16 s. ; V. également, R. Cario, *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, L'Harmattan, Coll. Traité de sciences criminelles, Vol. 2-1, 3^e éd. 2006, p. 225 s.
- (14) V. également sos-attentats.org.
- (15) V. fgti.fr.
- (16) www.fondsdegarantie.fr/actes-de-terrorisme.html
- (17) Étude épidémiologique des conséquences sanitaires des attentats (ESCAT), in *Paroles de victimes*, 2001-12/14.
- (18) Not. L. Daligand, D. Loriferne, C. A. Reynaud, L. Roche, *L'évaluation du dommage corporel*, Masson, 3^e éd. 1992, p. 84 s. ; L. Crocq, Dépassement et assomption du trauma, in R. Cario (dir.), *Victimes : du traumatisme à la réparation*, *op. cit.*, p. 21-55 ; P. Brillon, *Comment aider les victimes souffrant de stress post-traumatique ?*, Les éd. Quebecor, 2003, 447 p. ; F. Lebigot, *Traiter les traumatismes psychiques. Clinique et prise en charge*, Dunod, 2005, 239 p. ; S. Gay, A. Marchand (dir.), *Les troubles liés aux événements traumatiques, Dépistage, évaluation et traitements*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, 387 p.
- (19) Not. F. Ducrocq, G. Vaiva, S. Molenda, Les cellules d'urgence médico-psychologique en

France, À propos d'un dispositif de secours pour les victimes d'attentats, de catastrophes et d'accidents collectifs, *in* jidv.com, 2002-1-1.

(20) Not. L. Crocq, Intervention médico-psychologique auprès des victimes : le réseau des Cellules d'urgence médico-psychologiques, *in* R. Cario, D. Salas (dir.), *Oeuvre de justice et victimes. Volume 1*, L'Harmattan, Coll. Sciences criminelles, 2001, p. 189-202 ; C. Damiani, C. Vaillant, *Être victimes : aides et recours*, Vuibert, 2003, p. 125 s. ; R. Cario, *Victimologie, De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, préc., p. 152 s.

(21) Le groupe de travail du Conseil national de l'aide aux victimes (CNAV) placé sous la direction d'Yvonne Lambert-Faivre a préconisé avec raison de préférer à l'expression « incapacité totale de travail » (ITT) celle d'« incidence professionnelle temporaire » (IPT), d'« incidence professionnelle définitive » (IPD) à celle d'« incapacité permanente partielle » (IPP), *in* *Rapport sur l'indemnisation du dommage corporel*, CNAV, multigraph., 2003, p. 17 s. ; ladocumentationfrancaise.gouv.fr.

(22) Not. C. Lacroix, *La réparation des dommages en cas de catastrophes*, LGDJ, 2008-490, n° 72, p. 32.

(23) Sur ces points not. C. Lienhard, Réparation du dommage corporel : des progrès et avancées judiciaires indéniables !, *in* *Journal des accidents et des catastrophes*, Centre européen de recherche sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes, Colmar/UHA, 2005-52, en ligne iutcolmar.uha.fr/jac ; J.P. Dintilhac (dir.), *Rapport du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels*, 2005, multigraph., 55 p., justice.gouv.fr ; H. Bėjui-Hugues, I. Bessières-Roques, *Précis d'évaluation du dommage corporel*, L'Argus de l'assurance, 4^e éd., 2009, 430 p. ; Y. Lambert-Faivre, S. Porchy-Simon, *Droit du dommage corporel : systèmes d'indemnisation*, Dalloz, coll. Précis, 7^e éd., 2011, 944 p. ; The criminal Justice response to support victims of acts of terrorism, UNODOC, *op. cit.*, 105 p., unodc.org ; C. Lacroix, *op. cit.*, n° 150 s. ; T. Tisserand, Les mécanismes d'indemnisation des victimes d'infractions, *in* J.-L. Senon, G. Lopez, R. Cario (dir.), *op. cit.*, chap. 35, p. 417-425 ; G. Cédile, A. Casanova, L'examen médico-psychologique des victimes, *ibid.*, chap. 40 ; V. également les contributions de H. Bėjui-Hugues et L. Daligand au Colloque du 20^e anniversaire du FGTI, à paraître, L'Harmattan, 2012.

(24) Not. G. Holleaux, qui préconise de toujours retenir la fourchette haute des barèmes d'indemnisation applicables pour les actes de terrorisme ainsi que d'identifier un préjudice psychologique particulier au bénéfice des enfants de parents disparus lors d'un attentat, *in* Actes du Colloque des 20 ans du FGTI, *op. cit.*, à paraître, 2012.

(25) Not. H. Zehr, *La justice restaurative. Pour sortir des impasses de la logique punitive*, Labor et Fides, 2012, 98 p. ; R. Cario, *Justice restaurative. Principes et promesses*, L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2^e éd. 2010, 300 p.