

LA PROCÉDURE D'INDEMNISATION DES VICTIMES DEVANT LE FGTI

Théo Bourdois

Étudiant en Master 2 Droit social, université Clermont Auvergne, F-63000 Clermont-Ferrand, France

Lore Chambert

Étudiante en Master 2 Droit social, université Clermont Auvergne, F-63000 Clermont-Ferrand, France

Emma Boyer

Étudiante en Master 2 Droit social, université Clermont Auvergne, F-63000 Clermont-Ferrand, France

Ainsi que l'indique, par exemple, la Cour des comptes dans son rapport en 2018 : « Le système français d'indemnisation des personnes victimes d'un acte terroriste repose sur le principe de la réparation intégrale des préjudices subis, pour ce qui concerne les atteintes à la personne. Il s'agit d'indemniser tout le dommage, rien que le dommage » (*Cour des comptes, La prise en charge financière des victimes du terrorisme, décembre 2018, p. 41*). Une telle affirmation vient, d'une part, rappeler le principe d'équivalence qui gouverne le processus indemnitaire et, d'autre part, la place prépondérante accordée à la réparation des atteintes physiques dans notre système.

La qualification du terme « acte terroriste » participe d'un double enjeu. Elle permet, tout d'abord, d'identifier et de punir certains comportements récusables (articles 421-1 et suivants du Code pénal). Elle conduit, ensuite, à l'élaboration d'un régime spécifique (notamment en termes d'enquête ou de procédure) visant à préserver l'intérêt des victimes confrontées à cette situation d'exception.

Les premières définitions du « terrorisme » sont intervenues au milieu du xx^e siècle au sein de différentes conventions internationales. Ces textes se contentaient de lister les actes pouvant être qualifiés comme tel. Ce n'est



réellement que dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 que sont, enfin, consacrés les premiers éléments de définition du « terrorisme » (*Assemblée générale des Nations unies, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 9 décembre 1999*). Ce texte introduit un aspect financier, ainsi qu'une notion de nature, et d'effets, des actes perpétrés. Au début du ^{xxi}^e siècle, la lutte contre le financement du terrorisme est d'ailleurs devenue une priorité des Nations unies, en particulier après les attentats survenus le 11 septembre 2001 aux États-Unis. Entre 1963 et 2010 pas moins de treize conventions onusiennes ont été rédigées en ce sens.

En droit français, les « actes de terrorisme » sont aujourd'hui définis par le Code pénal aux articles L.421-2 et suivants. L'infraction d'acte terroriste nécessite un élément intentionnel de la part de son auteur « avec une entreprise dans le but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Ces articles listent toutes les infractions susceptibles de relever de cette qualification. Rappelons toutefois que l'on doit distinguer cette définition de celle de la notion « d'attentat » indiquée par l'article L.412-1 du Code pénal : « le fait de commettre un ou plusieurs actes de violence de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ».

Dans un contexte d'accroissement des actes terroristes, la qualité de la prise en charge des victimes ainsi que la question de leur indemnisation, apparaissent indispensables. En effet, de très nombreuses attaques ont été perpétrées en France, et plus généralement en Europe, depuis la fin du ^{xx}^e siècle. Il est possible de relever l'explosion d'une bombe dans un train en 1982, une fusillade dans une rue au cœur de Paris en 1983, ou bien encore les six attentats très meurtriers du mois de septembre 1986 à Paris. C'est ainsi qu'a été créé le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme en 1986, transformé depuis 1990 en Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (dit « FGTI »). En 2008, est aussi créé le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions afin de faciliter le remboursement des sommes dues aux victimes. Ce fonds permet aux victimes d'actes de terrorisme – sous réserve de respecter certaines conditions – de bénéficier d'une indemnisation. La particularité de ces atteintes a conduit le législateur à adopter une procédure spécifique à la fois plus simple et plus rapide.

Bien que la création de ce fonds d'indemnisation ait déjà indemnisé de très nombreuses victimes, son efficacité semble, aujourd'hui plus que jamais, devoir être démontrée. En effet, le nombre de victimes ne cesse d'augmenter, comme en atteste une étude de la fondation pour l'innovation politique, indiquant que 44 % des attentats islamistes en Europe se produisent en France et que 42 % des victimes européennes sont françaises (Planchon R., « *Terrorisme : "La France est clairement le pays d'Europe le plus touché"* », *Le Figaro*, 15 mars 2021). En effet, de nouvelles vagues d'actes terroristes ont frappé les Français ces dernières années. On pense, notamment, à l'attaque de « Charlie Hebdo » en janvier 2015, à la décapitation du professeur Samuel Paty en octobre 2020, aux attentats du 13 novembre 2015 ayant fait plus de 130 morts et 350 blessés ou encore aux attentats de Nice du 14 juillet 2016. Ce fonds d'indemnisation, créé à l'origine pour quelques centaines de victimes, n'a donc rien perdu de son intérêt, puisqu'aujourd'hui des milliers de personnes ont vocation à en bénéficier.

Précisons toutefois que le FGTI n'est pas le seul socle sur lequel peuvent désormais s'appuyer les victimes. Celles-ci peuvent se reposer sur une juridiction unique

qu'est le juge d'indemnisation des victimes d'attentats terroristes (dit « JIVAT ») institué par le législateur dans la loi du 23 mars 2019. Si l'intention du législateur était sans l'ombre d'un doute particulièrement noble, la création d'une juridiction unique a été très rapidement critiquée par les professionnels du droit. En outre, la création d'une juridiction unique impose comme seule localité Paris et vient mettre dans les mains d'une seule institution le rôle d'uniformiser la jurisprudence. Des chambres et des magistrats spécialisés auraient pu être créés au sein des juridictions, dans le respect des compétences territoriales et donc de la proximité des victimes.

Les actes de terrorisme bouleversent la vie de ceux qui en sont victimes et les conséquences psychiques peuvent être immenses. C'est d'ailleurs l'objectif même du terrorisme que d'exercer une violence inouïe morale et psychologique sur les citoyens. À la veille d'années meurtrières, *Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 expliquait que le terrorisme frappe « sans discernement des civils » et que « la violence vise d'abord à tirer parti des effets que son irruption brutale produit sur les opinions publiques pour contraindre les gouvernements ». Le terrorisme est un outil de peur. Une peur qui s'est distillée dans la société française très rapidement et qui a obligé l'État mais aussi les acteurs de la société à se réinventer : insertion de mesures relevant de l'état d'urgence dans le droit commun, création d'un numéro d'urgence SNCF (31117), mise en place de procédures de prévention et de réaction dans les documents uniques d'évaluation des risques professionnels, loi de financement de la sécurité sociale de 2016 de prise en charge médicale des victimes... Reconnaître un statut de victime, apporter une aide humaine comme financière, accompagner les victimes et leurs proches : telles sont les missions qu'attendent les citoyens de l'État-régalien et de la justice du ^{xxi}^e siècle. **Il est alors pertinent de se demander si les mécanismes d'indemnisation actuellement en vigueur offrent une étendue suffisante. La réparation accordée par le FGTI aux victimes d'actes terroriste est-elle pleinement satisfaisante ?**

L'indemnisation assurée par le FGTI semble *a priori* simple et rapide, ce qui semble conforter son apparente efficacité à l'égard des victimes d'actes terroristes (I). Cependant cette procédure présente également plusieurs limites qu'il conviendra de mettre en évidence afin d'expliquer qu'elle n'est pas pleinement convaincante à ce jour (II).

I. Une apparente efficacité dans l'indemnisation des victimes d'actes terroristes

Le processus d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme bénéficie d'une procédure particulière largement facilitée par les mécanismes du fonds de garantie (A) et présente un champ d'application relativement large aux bénéficiaires des victimes (B).

A. Une procédure d'indemnisation simple et rapide

Le **Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme** (dit « FGTI ») est en mesure de prendre contact avec les victimes d'actes terroristes et leurs ayants droit en vue de les indemniser grâce à des mécanismes de communication simplifiés (**FGTI, Guide de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, septembre 2020**). En France,

le procureur national anti-terroriste communique au FGTI les événements terroristes qui se sont produits ainsi que l'identité des victimes. Sur la base de ces informations, le FGTI va pouvoir prendre directement, et rapidement, contact avec les victimes et leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité. À l'étranger, les victimes françaises et les ayants droit de toute nationalité vont pouvoir être contactés grâce aux informations communiquées par le ministère des Affaires étrangères. Toutefois, la possibilité est laissée aux individus s'estimant victimes de saisir eux-mêmes, dans un délai de dix ans ou d'un an en cas de procès pénal (article L.422-3 du Code des assurances opérant par renvoi à l'article 2226 du Code civil), le FGTI afin d'obtenir réparation. En tout état de cause, il est possible pour une victime n'ayant pas déposé sa demande dans les délais de demander au FGTI de lever la forclusion. En état de choc, un certain nombre de victimes vont nécessiter la présence d'un accompagnement pour enclencher les différentes procédures indemnitaires. Pour cela, l'article R.422-6 du Code des assurances prévoit que le fonds de garantie « assiste les victimes dans la constitution de leur dossier d'indemnisation ». De plus, l'aide juridictionnelle est accordée sans condition de revenus aux victimes d'actes terroristes. Afin de faciliter la stabilisation de la situation économique de la victime, l'indemnisation va s'opérer en trois étapes. Tout d'abord, un premier versement interviendra rapidement après l'acceptation de la demande de la victime. Des sommes accessoires sont même prévues en cas de nécessité. Dans un deuxième temps, une équipe de professionnels médicaux va s'entretenir avec la victime afin d'établir un diagnostic de l'ensemble des préjudices physiques et psychiques subis et de vérifier la consolidation de son état, ce qui peut conduire à la tenue de plusieurs visites. La victime peut demander à être assistée et le diagnostic définitif devra intervenir après consultation des professionnels de santé suivant régulièrement la victime. Le traumatisme de la victime justifie que l'ensemble du parcours médical soit organisé et financé par le fonds d'indemnisation. En troisième, et dernier lieu, interviendra le versement de l'indemnisation définitive.

Les mécanismes d'indemnisation du FGTI sont particulièrement rapides. Le processus d'indemnisation des victimes directes et indirectes des attentats de Nice du 14 juillet 2016 en est la preuve. M. Julien Rencki, directeur général du FGTI, annonçait en juillet 2022 que 70 % des victimes avaient déjà été indemnisées ([Gouby T., « Attentat de Nice : Près de 70 % des victimes indemnisées par le FGTI », *NewsAssurancesPro*, 11 juillet 2022](#)). Un peu moins de 22 % des victimes n'ont pas encore accepté l'offre d'indemnisation mais 80 % des sommes proposées ont déjà été versées. Quant aux victimes restantes, leur indemnisation ne peut être fixée en raison d'une situation médicale non stabilisée. La possible faiblesse des indemnités proposées par le FGTI peut pousser les victimes à saisir le juge d'indemnisation des victimes d'attentats terroristes, l'unique juridiction compétente. Créée en 2019, cette juridiction offre une certaine simplicité pour les victimes qui bénéficient d'une procédure alors singulière. Si les décisions de cette juridiction ne sont pas accessibles, ce que l'on peut regretter, l'étude des appels de ces décisions montre en effet que la justice peut fortement augmenter les sommes offertes par le fonds de garantie ([Quézel-Ambrunaz C., « Attentats terroristes : quels sont les enjeux de l'indemnisation des victimes ? », *JDD*, 5 septembre 2022](#)). Dans un arrêt du 21 avril 2022, la juridiction d'appel parisienne avait d'ailleurs fait le choix de porter une indemnité de 35 000 € à 100 000 € (cour d'appel de Paris, 21 avril 2022, n° 21/00238).

B. Une prise en charge offerte à toutes les victimes

Il convient, tout d'abord, de distinguer les victimes d'actes terroristes en France, et les victimes d'actes terroristes à l'étranger. Dans le premier cas, l'ensemble des victimes, peu importe leur origine, peuvent prétendre à l'indemnisation du FGTI. Dans le second cas, seules les victimes françaises et leurs ayants droit, d'un acte terroriste à l'étranger, pourront prétendre à l'indemnisation. Au-delà des victimes directes des actes de terrorisme, l'article L.126-1 du Code des assurances prévoit l'indemnisation des ayants droit desdites victimes.

Ce régime d'indemnisation large profite également d'une jurisprudence qui tend à amplifier l'étendue des possibilités d'indemnisation pour les proches des victimes d'acte de terrorisme. La deuxième chambre civile de la Cour de cassation, dans trois décisions rendues le 27 octobre 2022, a été amenée à considérer qu'il « n'est pas exclu, lorsque la victime directe d'un acte de terrorisme a survécu, l'indemnisation du préjudice personnel de ses proches selon les règles du droit commun » (pourvois n° 21-24.424, n° 21-24.425 et n° 21-24.426). La Haute juridiction refuse de cantonner l'indemnisation des proches à une notion restrictive d'ayants droit. Cela mérite d'être approuvé compte tenu des traumatismes, de la violence, ainsi que de la déflagration, provoqués par les actes terroristes sur une vie familiale.

En outre, le droit de se constituer partie civile est un droit particulièrement important pour les victimes d'actes terroristes. La justice pénale a dû faire face à des questions épineuses qui ont nécessité une fine analyse individuelle alors que l'article 2 du Code de procédure pénale ouvre l'action civile aux seules personnes directement victimes des infractions pénales. Refuser le droit pour certaines personnes de se constituer partie civile constituerait alors un refus de leur reconnaître le caractère de victime, raison pour laquelle la Cour de cassation semble avoir élargi le principe de constitution de partie civile (Soulard T. et Mateos C., « Quelles victimes peuvent se constituer partie civile en cas d'attentat terroriste ? », *Village de la justice*, 13 juillet 2022). Dans une première décision du 15 février 2022, la chambre criminelle de la Cour de cassation a reconnu le droit pour une personne qui se blesse en fuyant le lieu de l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 de se constituer partie civile (Cass. Crim., 15 février 2022, n° 21-80.265). L'analyse du contexte est en réalité ce qui doit permettre aux juges de caractériser « la relation directe » avec l'acte terroriste et son préjudice alors allégué. Le même jour, la Haute juridiction a reconnu le droit de se constituer partie civile pour une personne qui a subi des séquelles psychologiques du fait de son intervention sur un terroriste afin de protéger une femme dans le cadre de l'attentat de la gare Marseille-Saint-Charles en 2017 (Cass. Crim., 15 février 2022, n° 21-80.670). La question de l'étendue des constitutions de partie civile s'est également posée pour la cour d'assises spécialement composée de Paris vis-à-vis des attentats perpétrés le 13 novembre 2015. À contre rebours du juge d'indemnisation des victimes d'attentats terroristes, la cour d'assises spécialement composée de Paris a rejeté l'idée selon laquelle les habitants de l'immeuble dans lequel s'étaient réfugiés deux terroristes et qui a été détruit lors de l'assaut du RAID ne pouvaient se constituer partie civile. Le juge d'indemnisation des victimes d'attentats terroristes avait jugé que leurs demandes relevaient du juge administratif, une décision plus qu'incompréhensible qui a alors été corrigée (Soulard T. et Mateos C., « Quelles victimes peuvent se constituer partie civile en cas d'attentat terroriste ? », *Village de la justice*, 13 juillet 2022). Ces excellentes décisions constituent un succès sans

précédent pour la parole des victimes, la prise en compte de leurs peines et préjudices et assurément des possibilités d'indemnisation. La reconnaissance par la justice est un atout fondamental sur la voie de l'apaisement pour les victimes.

L'enjeu de l'étendue du champ d'application de la reconnaissance des victimes d'actes terroristes se joue ainsi sur le lien direct ou indirect : c'est en tout cas ce sur quoi se fondent le FGTI et les juges. Cette politique laisse néanmoins sur le côté un certain nombre de personnes, tels que les « témoins malheureux » comme a pu les appeler le Parquet national antiterroriste (Seckel H., « Attentats du 13-Novembre : la justice élargit la définition du statut de victime du terrorisme », *Le Monde*, 26 octobre 2022 : « les personnes ne pouvaient être, selon le PNAT, considérées juridiquement comme des victimes directes, mais uniquement comme des “témoins malheureux” »).

Malgré une procédure facilitée, celle-ci rencontre plusieurs limites, notamment en matière d'exigibilité, qui nécessitent d'être compensées (II).

II. Une procédure insatisfaisante

L'indemnisation des victimes d'actes terroristes reste un processus complexe qui présente actuellement plusieurs limites déconcertantes (A), et des faiblesses qui nécessitent d'être compensées en envisageant des préjudices spécifiques indemnifiables (B).

A. Un champ d'action restreint

Ces dernières années, la Cour de cassation et le FGTI ont montré une certaine frilosité en resserrant les critères d'indemnisation pour les demandeurs. Une frilosité qui peut trouver sa cause par la vague d'attentats qui a frappé la France entre 2015 et 2020, ainsi que par une multitude de tentatives d'escroquerie aggravée, au sens du Code pénal, de la part de fausses victimes. Ainsi, entre 2016 et 2021, une vingtaine de prétendues victimes qui avaient demandé une indemnisation auprès du fonds de garantie (FGTI) ont fait l'objet d'une condamnation pénale et même de peines de prison ferme dans certains cas (« “Fausses victimes” du 13-Novembre : prison ferme requise contre deux hommes », *Le Point*, 9 avril 2019).

Le FGTI est particulièrement réticent à considérer comme victimes les témoins d'actes terroristes. Une position qui, suivie autant par les juges du fond que par la Cour de cassation, s'est très récemment illustrée. Dans une décision du 27 octobre 2022, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a rejeté la possibilité pour deux témoins de l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 de bénéficier d'une indemnisation de la part du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (Cass. 2^e Civ., 27 octobre 2022, n° 21-13.134). La Haute juridiction vient ainsi préciser les critères, et les exigences, auxquels doivent répondre les demandeurs pour bénéficier du FGTI. En se fondant sur le Code des assurances, et plus précisément sur son article L.126-1, la Cour de cassation est venue préciser que doivent être considérées comme des victimes éligibles à une indemnisation par le fonds de garantie : « les personnes qui ont été directement exposées à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle ». Une appréciation qui vient, de ce fait, exclure les témoins qui se trouvaient à proximité du lieu de l'attentat. La Cour de cassation entend ainsi limiter le processus d'indemnisation aux victimes les plus directes d'actes de terrorisme, écartant toute approche du traumatisme psychologique pour les témoins.

Une telle prise de position semble toutefois peu étonnante. En effet, la Cour de cassation avait déjà eu l'occasion, au sein de plusieurs solutions d'indiquer que les demandeurs doivent présenter un lien suffisant avec l'acte terroriste afin de pouvoir être qualifiés de « victimes ». Ainsi, par exemple, dans un arrêt du 20 mai 2020, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation indique-t-elle qu'il incombe à la victime « de faire la preuve, avec l'évidence requise en référé, qu'elle est victime de cet attentat », « il lui appartenait de caractériser une infraction constitutive d'un acte de terrorisme » (*Cass. 2^e Civ., 20 mai 2020, n° 19-12.780* obs. Bigot R. et Cayrol A. « Refus d'indemnisation par le FGTI du témoin d'un acte de terrorisme », *Dalloz Actualités*, 10 novembre 2022 ; et Bigot R. « Nouvelle exigence devant le FGTI : la caractérisation d'une infraction constitutive d'un acte de terrorisme », *Dalloz Actualités*, 8 juin 2020).

La plus haute juridiction judiciaire considère désormais que les victimes doivent rapporter auprès du FGTI la preuve de « l'existence d'une infraction constitutive d'un acte de terrorisme ». La décision concernait une nouvelle fois un demandeur qui n'avait subi aucune lésion physique. La justice apporte ainsi bien moins de considération aux traumatismes psychologiques que ceux physiques, alors même que 40 % des personnes liées directement ou indirectement aux attentats de Paris perpétrés en 2015 présentent des troubles de la santé mentale selon l'étude IMPACTS réalisée par l'ARS d'Île-de-France et Santé publique France. Pourtant, le FGTI est bien conscient des conséquences psychologiques des attentats. M. Julien Rencki, directeur général du FGTI, rappelait à l'occasion d'un point de situation en juillet 2022 sur l'indemnisation des victimes des attentats de Nice du 14 juillet 2016 que le FGTI s'attendait à recevoir des demandes d'indemnisation pour préjudice psychologiques dans les années qui suivent (*Gouby T., « Attentat de Nice : Près de 70 % des victimes indemnisées par le FGTI », NewsAssurancesPro, 11 juillet 2022*).

Ces restrictions d'exigibilité pourraient-elles avoir des origines financières ? C'est en tout cas une piste envisageable. La Cour des comptes dénonçait une pérennité financière non assurée pour le FGTI dans *un rapport d'information de janvier 2019*. Elle rappelait à cette occasion que « le montant annuel des indemnisations des victimes d'attentats a été multiplié par plus de 30 depuis 1994 ». Afin de faire face aux dépenses de moyen terme, la Cour des comptes proposait ainsi d'élargir la taxe attentats aux assurances-vie, une piste non suivie par le législateur. *Dans un nouveau rapport de février 2021*, la Cour des comptes a une nouvelle fois tiré la sonnette d'alarme. Elle dénonce à cet égard « une nette détérioration de la situation financière au cours des dix dernières années » du FGTI. L'institution juridique financière a ainsi jugé que « cette situation doit être redressée en réexaminant les missions des fonds et les contributions qui les alimentent ». À la suite de ce rapport, le ministère de l'Économie s'est refusé à envisager une hausse de la taxe attentats, unique source de financement. La position du législateur et de l'exécutif ne laisse alors que peu de place à une solution rapide pour augmenter les recettes du FGTI. Il est ainsi possible d'envisager que cette notion économique ait fait écho auprès de la Cour de cassation, expliquant les restrictions d'exigibilité que celle-ci a pu mettre en place. La Cour de cassation avait par ailleurs, en 2019, rappelé le caractère purement indemnitaire du FGTI. Les juges du Quai de l'Horloge avaient à cette occasion confirmé la possibilité pour le FGTI de déduire du montant de l'indemnisation à verser toutes les sommes indemnitaires déjà versées aux victimes (*Cass. 2^e Civ., 7 mars 2019, n° 17-27.139*). Cela peut ainsi concerner les sommes versées par un employeur en dédommage-

ment d'un salarié victime d'un acte terroriste en déplacement professionnel. Des considérations financières dans la prise en charge des victimes relèveraient d'une certaine indécence, alors que la reconnaissance et l'apaisement des victimes sont des enjeux collectifs de société.

Les restrictions d'éligibilité au fonds de garantie (FGTI) mettent de côté les traumatismes psychiques, psychologiques et mentaux de tous ceux, comme les témoins, qui ne sont pas considérés comme des victimes au sens légal. Ces positions regrettables ne peuvent laisser place qu'à l'émergence de certains types de préjudices : préjudice d'anxiété, préjudice d'angoisse de mort imminente, préjudice d'attente et d'inquiétude.

B. L'émergence de préjudices spécifiques aux victimes d'actes terroristes

Il convient de rappeler qu'à ce jour les victimes directes peuvent obtenir réparation au titre des préjudices proposés par la nomenclature « Dintilhac ». Celle-ci a été créée en 2005, sous l'impulsion de M^{me} Nicole Guedj, par un groupe de travail dirigé par M. Jean-Pierre Dintilhac (Hervieu M., « Indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions : autonomie de la réparation », *Dalloz Actualité*, 13 avril 2022). Cette nomenclature, issue d'un groupe de réflexion en 2005, est la source principale utilisée quotidiennement pour qualifier les préjudices corporels (*Rapport du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels* dirigé par M. Jean-Pierre Dintilhac). Par ailleurs, bien que cet outil constitue une référence en matière indemnitaire, il convient d'indiquer qu'il existe également, à côté de cette liste, un préjudice spécifique pour les victimes de terrorisme (dit « PESVT »).

Le *Livre blanc* présenté par le barreau de Paris en 2016 dénonce qu'à travers cette indemnisation générale, le FGTI « ne distingue pas les atteintes subies lors de l'évènement et celles qui perdurent à titre définitif » et que l'indemnisation forfaitaire ainsi proposée se fonde sur des critères ne prenant pas en compte « la réalité des éléments concrets de l'angoisse subie par les victimes » (*Livre blanc sur les préjudices subis lors des attentats*, barreau de Paris, 2016, p. 11). Cet outil préconise alors l'adoption de préjudices plus singuliers : le préjudice spécifique d'angoisse des victimes directes, et le préjudice spécifique d'attente et d'inquiétude des proches.

En 2017, le secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes avait reçu un rapport appelant à reconnaître, d'une part, le préjudice situationnel d'angoisse des victimes directes, et, d'autre part, le préjudice situationnel d'attente pour leurs proches (*Rapport du groupe de travail sur l'indemnisation des préjudices situationnels d'angoisse des victimes directes et de leurs proches*, dirigé par Pr. Stéphanie Porchy-Simon, février 2017). Un rapport qui avait été très rapidement suivi par le FGTI, dont le directeur déclarait alors dans le même mois que : « le conseil d'administration du FGTI s'est prononcé en faveur du principe de la reconnaissance du préjudice d'angoisse, tout en soulignant explicitement qu'il ne tranchait pas à ce stade la question du champ des personnes éligibles, ni les modalités de sa mise en œuvre » (« **Le "préjudice d'angoisse" reconnu pour les victimes de terrorisme** », *Europe 1*, 27 mars 2017). L'absence de feuille de route ne laisse alors entrevoir qu'une nouvelle fébrilité du FGTI à aller plus loin dans la reconnaissance des préjudices psychologiques pour ceux jugés comme n'étant pas des victimes. Le FGTI, qui prévoyait d'importantes dépenses *via* cette reconnaissance, ne communiquera d'ailleurs plus jamais sur le préjudice d'angoisse et d'attente, aggravant le flou dans lequel sont laissées les

victimes. L'absence d'implication du FGTI pousse les victimes et leurs familles à envisager leurs préjudices sous l'angle judiciaire. La Cour de cassation, dans deux arrêts rendus en mars 2022, a reconnu l'autonomie dont doivent bénéficier le préjudice d'angoisse « de mort imminente » et le préjudice « d'attente et d'inquiétude » (Cass. Ch. mixtes., 25 mars 2022, n° 20-17.072 et n° 20-15.624) Les magistrats ont pris la décision de faire évoluer la nomenclature « Dintilhac » (sur l'absence de caractère contraignant : rapport Dintilhac, p. 4). Ces décisions innovantes sont cependant particulièrement tardives.

La lenteur et le flou devraient laisser place à une véritable organisation collective qui permettrait d'apporter une humanité et un soutien plus que nécessaires après plusieurs années meurtrières. Une idée suivie par de nombreux professionnels tels que M. Christophe Quézel-Ambrunaz, qui déclarait dans un article du *JDD* en date du 5 septembre 2022, que « la réparation des préjudices des victimes d'actes de terrorisme est nécessaire pour leur reconstruction, mais aussi pour la résilience de la société » (Quézel-Ambrunaz C., « Attentats terroristes : quels sont les enjeux de l'indemnisation des victimes ? », *JDD*, 5 septembre 2022).

Peu importe les intentions et les évolutions dans les mécanismes de réparation et d'indemnisation, la même question déchirante se posera systématiquement et inévitablement : **quelle est la valeur d'une vie humaine ?**