



**Notice au rapport relative aux arrêts n° 686, 687 & 688
du 28 novembre 2025
Pourvois n° 24-10.571, 24-10.572 & 24-12.555 –
Assemblée plénière**

Par ces arrêts, l'assemblée plénière de la Cour de cassation, saisie, à l'initiative de la deuxième chambre civile, en application des articles L. 431-6 et L. 431-7 du code de l'organisation judiciaire, de trois pourvois vient, d'une part, préciser les conditions d'articulation entre les décisions rendues par le juge pénal et le juge civil appréciant la qualité de victime d'actes de terrorisme, d'autre part, définir cette dernière notion de façon homogène pour ces deux juges.

La question de principe, inédite, posée par ces pourvois était relative à la portée de la décision du juge répressif statuant sur la recevabilité d'une constitution de partie civile sur la qualité de « victime d'actes de terrorisme » au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances, qualité qui conditionne une indemnisation des préjudices corporels (en ce compris les préjudices psychologiques) par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (le FGTI).

Cette question s'insérait dans le contexte de la mise en œuvre récente de la réforme, issue de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, complétée par un décret d'application n° 2019-547 du

31 mai 2019, ayant dissocié l'action civile portée devant le juge pénal pour mettre en mouvement ou soutenir l'action publique, de l'action en indemnisation du préjudice corporel désormais portée devant le seul juge civil.

Cette loi, applicable depuis le 3 juin 2019, y compris pour les victimes d'actes de terrorisme commis avant cette entrée en vigueur, est venue modifier un dispositif d'indemnisation dont les jalons avaient été posés par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986.

Si ce dispositif d'indemnisation a, depuis 1986, fait l'objet de plusieurs modifications, il faut retenir que dès l'origine, et à chacune de ses évolutions, il s'est agi à la fois d'exprimer la solidarité de la Nation à l'égard de victimes d'actes visant avant tout l'ensemble de la communauté nationale et de prendre en considération la spécificité des souffrances endurées par ces victimes.

Pour celles-ci, en effet, le mécanisme de réparation selon les règles du droit commun est apparu non seulement inadapté, mais surtout inefficace, de sorte que la prise en charge financière de cette réparation est, depuis cette période, assurée par un fonds de garantie, principalement alimenté par une contribution assise sur les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens.

En pratique, dès la survenance d'un acte de terrorisme, le FGTI contacte les victimes ou peut être saisi par elles. Il a pour mission de les assister pour la constitution de leur dossier de demande d'indemnisation et, à partir des éléments recueillis, sans qu'un juge n'ait à être saisi préalablement, il doit présenter une offre d'indemnisation dans un délai rapide et contraint fixé par le législateur. En cas d'accord, le FGTI doit, dans un délai également contraint, verser le montant de cette indemnisation. Lorsque la demande d'indemnisation est rejetée ou que la proposition d'indemnisation n'est pas jugée satisfaisante par la partie, un recours lui est ouvert devant les juridictions civiles.

C'est un dispositif pour lequel le législateur a posé en principe qu'il était autonome (c'est-à-dire qu'il n'est pas dépendant d'une éventuelle constitution de partie civile devant le juge pénal), et qu'il devait répondre à un objectif de célérité de façon à ce que

les indemnisations interviennent le plus tôt possible après l'attentat, sans dépendre de l'avancée des investigations dans la procédure pénale.

Jusqu'en 2019, cependant, une option procédurale était ouverte, l'action en indemnisation pouvant être « exercée en même temps que l'action publique et devant la même juridiction » (conformément à l'article 3, alinéa 1, du code de procédure pénale alors applicable à ces victimes) ou devant « une juridiction civile, séparément de l'action publique » (comme le prévoit l'article 4, alinéa 1, du même code).

Le législateur de 2019 a non seulement confirmé l'autonomie et la célérité de l'action portée devant le juge civil, mais a posé une règle de dissociation entre cette action et celle portée devant le juge pénal.

Cette règle de dissociation trouve sa justification dans les origines de la réforme.

C'est précisément la vague d'attentats qui a frappé la France à partir de 2015 et son caractère exceptionnel eu égard notamment aux modes opératoires employés, à la volonté de créer un effroi dans l'ensemble de la population et au très grand nombre de victimes touchées par ces attentats, qui a notamment conduit à repenser le parcours judiciaire des victimes pour les dommages dits « sériels » ou « de masse ».

C'est dans ce contexte que la garde des sceaux, ministre de la justice, a confié à Mme la première présidente Chantal Bussière une mission dédiée, ayant conduit à la remise d'un rapport en mars 2018 (Rapport n° 007-18), posant plusieurs constats et proposant certaines évolutions. Au nombre de ces évolutions est apparue la nécessité de déconnecter du procès pénal l'indemnisation des actes de terrorisme pour concentrer les efforts du juge d'instruction sur la manifestation de la vérité et d'assurer aux victimes une intervention judiciaire plus homogène.

Ces propositions ont immédiatement été prises en compte puisqu'elles ont fait l'objet, quelques mois plus tard, d'un amendement gouvernemental dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Les motifs exposés de cet amendement exprimaient la volonté d'« accélérer l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes », de simplifier leur parcours procédural afin de ne pas ajouter la complexité à l'épreuve déjà subie et de « favoriser l'égalité de traitement » entre les

victimes avec l'assurance que l'incompétence matérielle du juge pénal ne devait pas « retirer des droits à ces victimes ».

La loi de 2019 a ainsi modifié le code de l'organisation judiciaire en donnant compétence exclusive au tribunal judiciaire de Paris (que la pratique a alors désigné sous le nom de JIVAT) pour connaître des demandes relatives à la reconnaissance d'un droit à indemnisation (nouvel article L. 217-6).

Elle a également modifié le code de procédure pénale en précisant que l'action civile exercée devant la juridiction répressive ne pouvait avoir pour objet que de mettre en mouvement l'action publique ou de soutenir cette action (nouvel article 706-16-1).

Il résulte de ce nouveau dispositif que les victimes peuvent toujours, si elles le souhaitent, se constituer parties civiles au stade de l'instruction pénale ou devant la formation de jugement, mais que désormais la demande de réparation de leurs préjudices doit être portée devant le FGTI et, en cas de contestation, devant la juridiction civile parisienne.

L'indemnisation du dommage est donc décorrélée à la fois temporellement et procéduralement du procès pénal, la France ayant sur ce point fait le choix de rapprocher son système de celui de certains de ses voisins européens comme l'Italie, les Pays-Bas ou l'Allemagne.

Il résulte également de ce nouveau dispositif que lorsque les victimes font le choix à la fois de soutenir l'action publique et de présenter une demande d'indemnisation, le lien de causalité directe entre d'une part, l'infraction terroriste, et d'autre part, le dommage qu'elles allèguent, est apprécié de façon concurrente par la juridiction répressive (lorsqu'après avoir statué sur l'action publique, celle-ci se prononce sur la recevabilité des constitutions de parties civiles en application de l'article 2 du code de procédure pénale) et par la juridiction civile éventuellement saisie après un refus opposé par le FGTI déniait ce lien de causalité (la causalité étant alors appréciée sur le fondement de l'article L. 126-1 du code des assurances).

Plusieurs règles de coordination avaient d'ores et déjà été posées pour ces interventions concurrentes.

Tout d'abord par le législateur, qui a exclu, à l'article L. 422-3 du code des assurances, l'application de la règle prévue par l'article 4 du code de procédure pénale selon laquelle « le criminel tient le civil en l'état ». Le juge civil n'est ainsi pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.

Ensuite, par la chambre criminelle de la Cour de cassation, par un arrêt du 29 mars 2023¹, ayant jugé, au visa de l'article 706-16-1 du code de procédure pénale, qu'il appartient seulement à une cour d'assises, au constat que des demandes de réparation sont présentées devant elle par les parties civiles, de les déclarer recevables et de renvoyer l'affaire devant le tribunal judiciaire de Paris.

Enfin, conformément au droit commun, le juge civil demeure tenu, d'une part, par la règle de l'autorité de la chose jugée au pénal (qui implique que toutes les constatations nécessaires à la décision irrévocable rendue par le juge pénal pour qualifier le fait incriminé s'imposent dans l'instance civile), d'autre part, pour les éléments relatifs aux intérêts civils, par la règle de l'autorité de la chose jugée au civil (sous réserve cependant que soit remplie la triple identité de parties, d'objet et de cause, conformément aux exigences de l'article 1355 du code civil).

Sur ce dernier point, il doit être relevé que si, pour les trois dossiers soumis à l'assemblée plénière, les parties avaient, devant les juges du fond, mobilisé cette autorité relative de la chose jugée, celle-ci avait été écartée dès lors que le FGTI n'était pas partie à la procédure devant la juridiction répressive. Cette absence d'autorité de chose jugée n'était plus discutée à hauteur de cassation.

Les parties demanderesses aux pourvois mobilisaient en revanche l'esprit de la réforme de 2019 et l'écueil qu'il y aurait à retenir des interprétations contraires par les juges du fond, ce qui, selon elles, revenait, non seulement à complexifier leur parcours procédural, mais également à concevoir, de façon assez peu compréhensible, une double acception de la notion de victime.

Elles demandaient ainsi à la Cour de cassation de poser un principe selon lequel la recevabilité de la constitution de partie civile pour les infractions constituant un acte de

¹ [Crim., 29 mars 2023, pourvoi n° 22-84.267, publié au *Bulletin*.](#)

terrorisme « impliquait nécessairement » que cette partie civile dispose de la qualité de victime au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances.

Pour écarter une telle règle – qui revenait à reconnaître une opposabilité de principe à la chose qualifiée au-delà des principes classiques de l'opposabilité des décisions de justice et de l'autorité de la chose jugée – l'assemblée plénière a tiré les conséquences de l'établissement du régime de réparation autonome voulu par le législateur et des objectifs poursuivis par celui-ci en jugeant que la juridiction civile, qui est seule compétente pour statuer sur les demandes relatives à la reconnaissance du droit à indemnisation par le FGTI, est tenue d'apprécier si la partie demanderesse a la qualité de victime d'actes de terrorisme et ce, indépendamment de l'appréciation que le juge pénal a pu faire de l'existence d'un dommage et de la relation directe de celui-ci avec l'infraction.

Elle a ainsi notamment considéré que la volonté du législateur d'assurer un traitement unifié par le juge civil des demandes de réparation des dommages subis par toutes les victimes d'actes de terrorisme impliquait que l'établissement de cette qualité devant ce juge ne puisse dépendre de ce que le juge pénal a été ou non saisi. Elle a en outre analysé les effets d'une solution contraire, pouvant, en dépit des textes, contraindre le juge civil à surseoir à statuer, en attendant la décision du juge pénal, et ce afin d'anticiper la survenance d'un fait nouveau justifiant qu'il soit contraint de reconsidérer sa propre décision. Un tel effet aurait inévitablement remis en cause l'objectif de célérité assigné au régime de réparation mis en place.

L'assemblée plénière en a déduit, en réponse à la question qui lui était posée, que la décision par laquelle une cour d'assises spécialement composée déclare recevable une constitution de partie civile n'implique pas, par elle-même, que cette partie dispose, devant le juge civil, de la qualité de victime d'un acte de terrorisme pour l'application de l'article L. 126-1 du code des assurances.

Ce premier argument du pourvoi ayant été écarté, elle devait examiner le second relatif à l'appréciation, par la cour d'appel de Paris, de la qualité de victime d'actes de terrorisme des demandeurs.

En effet, les demandeurs aux pourvois, l'une concernée par l'attentat commis à Paris, le 13 novembre 2015, dans et aux abords de la salle de spectacle du Bataclan, les autres présents sur la promenade des Anglais à Nice, le 14 juillet 2016, invoquaient également, la première une violation de la loi, les autres un manque de base légale, par les arrêts de la cour d'appel de Paris qui ne leur avaient pas reconnu la qualité de victime des deux attentats terroristes en cause.

Selon l'article L. 126-1 du code des assurances, les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national et les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de tels actes bénéficient du régime d'indemnisation qui vient d'être décrit.

Ces dispositions renvoient à celles de l'article 421-1 du code pénal, qui qualifie d'actes de terrorisme une liste de crimes ou délits de droit commun, au premier rang de laquelle figurent les atteintes volontaires à la vie, de sorte que la victime d'un acte de terrorisme est celle d'une infraction pénale terroriste².

Ce faisant, ni ce texte ni aucune autre disposition législative ne donne de définition spécifique de la notion de victime d'acte de terrorisme, que le texte répressif précité distingue en ce qu'il est commis « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».

Il a été relevé, notamment dans le Recueil annuel des études 2024 de la Cour de cassation³, que la France ne faisait pas figure d'exception en la matière puisque seuls la Belgique, l'Espagne et l'Italie ont adopté une définition de la victime de terrorisme.

De même, les instruments internationaux, adoptés sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, s'ils donnent du terrorisme une définition semblable à celle qui a été retenue en France, ne s'attachent pas à définir spécifiquement la qualité de victime de terrorisme.

En droit commun de la responsabilité civile, l'indemnisation nécessite la preuve d'un fait générateur, d'un préjudice et d'un lien de causalité entre le fait générateur et le

² [1^{re} Civ., 17 octobre 1995, pourvoi n° 93-14.837, Bull. 1995, I, n° 368.](#)

³ [Recueil annuel des études 2024 de la Cour de cassation](#), p. 13 et s.

préjudice. Par ailleurs, l'article 2 du code de procédure pénale prévoit que : « L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. »

Ce sont les instructions interministérielles relatives à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme qui ont retenu les premières une acception élargie de la notion de la victime en matière de terrorisme. L'instruction du 6 octobre 2008 avait considéré comme devant être inscrites sur une liste unique des victimes les personnes décédées, blessées ou impliquées, qui avaient été témoins de l'acte, celle du 12 novembre 2015 exigeant qu'elles souffrent d'un dommage physique ou psychologique directement lié aux faits.

Pour l'instruction du 13 avril 2016, il s'agissait de personnes « qui se trouvaient sur le lieu des faits au moment de l'acte de terrorisme et qui, ayant été exposées au risque, ont présenté ultérieurement aux faits un dommage physique ou psychologique qui y est directement lié ».

Les instructions ultérieures, des 10 novembre 2017 puis 11 mars 2019, abandonnant la pratique de l'inscription sur une liste unique des victimes, n'ont plus proposé de définition de la victime d'acte de terrorisme.

C'est à l'occasion des attentats de masse commis à compter de 2015 en France, et en Espagne où étaient impliquées des personnes de nationalité française, que la Cour de cassation s'est engagée dans la construction d'une notion spécifique de la victime de terrorisme.

Par un arrêt du 27 octobre 2022, à propos de personnes s'étant trouvées à proximité de la promenade des Anglais lors de l'attentat terroriste du 14 juillet 2016, la deuxième chambre civile a jugé que « le fait pour une personne de s'être trouvée à proximité du lieu d'un attentat et d'en avoir été le témoin ne suffit pas, en soi, à lui conférer la qualité de victime », laquelle devait résulter d'une exposition directe « à un péril objectif de

mort ou d'atteinte corporelle »⁴.

Ce faisant, en consacrant le critère d'exposition, la Cour de cassation retenait une conception extensive de la notion de victime au regard des critères de droit commun pour reconnaître à une personne la qualité de victime d'une infraction pénale, alors que des assassinats et tentatives d'assassinats étaient en cause.

La chambre criminelle, dans un premier temps, s'en était tenue à l'application des critères de droit commun, selon lesquels les droits de la partie civile ne peuvent être exercés que par les personnes justifiant d'un préjudice résultant de l'ensemble des éléments constitutifs de l'une des infractions visées à la poursuite⁵.

Puis, par trois arrêts du 15 février 2022, à l'occasion de pourvois formés contre des décisions de chambres de l'instruction, la chambre criminelle a jugé, d'une part, qu'une personne peut être la victime directe d'un acte terroriste dès lors qu'elle est intervenue pour s'opposer à l'auteur des faits, en allant au-devant du péril⁶, d'autre part, qu'elle peut l'être tandis que son préjudice résulte de ce qu'elle a fait une chute volontaire à l'occasion de sa fuite, alors qu'elle a pu légitimement se croire exposée, compte tenu de sa proximité avec le lieu des faits, à une action ayant pour objet de tuer indistinctement un grand nombre de personnes⁷.

Les contours de la notion de croyance légitime en une exposition au danger ont été précisés à l'occasion de deux pourvois formés par des personnes affectées par l'attentat commis à Barcelone, le 17 août 2017.

Rejetant le pourvoi dans la première espèce, la chambre criminelle a retenu que le plaignant avait suivi un mouvement de foule dont à l'origine il ignorait la cause et n'avait donc pu se croire exposé à une action criminelle⁸.

Dans la seconde espèce, le plaignant ne faisait valoir, dans des circonstances

⁴ 2^e Civ., 27 octobre 2022, pourvoi n° 21-13.134, publié au *Bulletin*.

⁵ *Crim.*, 11 avril 2018, pourvoi n° 17-82.818 ; *Crim.*, 12 mars 2019, pourvoi n° 18-80.911, *Bull. crim.* 2019, n° 53.

⁶ *Crim.*, 15 février 2022, pourvoi n° 21-80.670, publié au *Bulletin* ; *Crim.*, 15 février 2022, pourvoi n° 21-80.264, publié au *Bulletin*.

⁷ *Crim.*, 15 février 2022, pourvoi n° 21-80.265, publié au *Bulletin*.

semblables, qu'un dommage psychique, dont la chambre criminelle, tout en rejetant le pourvoi, n'écartait pas qu'il puisse être la conséquence directe de l'action criminelle, le rejet du pourvoi résultant de ce que le demandeur n'avait pas été en situation de prendre la mesure des faits qui étaient en train de se dérouler⁹.

Ainsi la deuxième chambre civile et la chambre criminelle avaient mis en œuvre des critères dont on pouvait se demander s'ils étaient ou non divergents, et s'ils avaient vocation à s'appliquer tant devant le juge civil que devant la juridiction répressive.

Par ailleurs, la question pouvait se poser de savoir quelle était la portée des arrêts précités de la chambre criminelle, relatifs à des décisions prises au cours de l'information, sur le fondement de l'article 87 du code de procédure pénale, alors qu'à ce stade, il suffit que les circonstances sur lesquelles s'appuie une constitution de partie civile permettent au juge d'admettre comme possibles l'existence du préjudice allégué et la relation directe de celui-ci avec une infraction à la loi pénale¹⁰, la décision prise en la matière n'acquérant aucune autorité de chose jugée quant à l'exercice de l'action civile devant la juridiction de jugement¹¹.

Par ses arrêts du 28 novembre 2025, l'assemblée plénière répond à ces différentes questions.

Elle indique tout d'abord qu'en l'absence de définition légale, il appartient à la Cour de cassation de définir les critères permettant de retenir la qualité de victime d'actes de terrorisme.

Elle retient que ces critères doivent être les mêmes, pour l'application de l'article L. 126-1 du code des assurances par la juridiction civile comme pour celle de l'article 2 du code de procédure pénale par le juge pénal, y compris les juridictions de jugement.

⁸ [Crim., 24 janvier 2023, pourvoi n° 21-82.778, publié au *Bulletin*.](#)

⁹ [Crim., 24 janvier 2023, pourvoi n° 21-85.828, publié au *Bulletin*.](#)

¹⁰ [Crim., 5 novembre 1991, pourvoi n° 90-82.605, *Bull. crim.* 1991, n° 394 ; *Crim.*, 20 avril 2022, pourvoi n° 21-81.889, publié au *Bulletin*.](#)

¹¹ [Crim., 17 février 2004, pourvoi n° 03-85.119, *Bull. crim.* 2004, n° 41.](#)

Elle énonce ensuite les raisons pour lesquelles la notion de victime doit être entendue plus largement en matière de terrorisme qu'en droit commun.

Les actes de terrorisme se distinguent en effet par leur but qui est de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, pour affecter des personnes au-delà même du cercle des victimes des infractions qui en sont le support.

Ceci est particulièrement le cas lorsque sont en cause des attentats de masse, comme ceux commis en novembre 2015 à Paris ou en juillet 2016 à Nice, dont les auteurs ne visaient pas des victimes déterminées à l'avance mais ont dirigé leurs actes, de manière aléatoire et indistincte, contre les personnes présentes.

Ceci conduit à considérer que, parmi toutes les personnes qui subissent un dommage du fait de tels actes, la qualité de victime doit être reconnue à celles qui se sont trouvées dans le champ de l'action de l'auteur de l'attentat terroriste.

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

Elle retient un double critère, alternatif, sans référence aux précédents précités, qui permet de prendre en considération, d'un côté, une exposition au risque telle que les éléments du dossier permettent de l'évaluer, dont la victime n'aurait d'ailleurs pas forcément eu conscience, de l'autre, un dommage, également apprécié compte tenu des éléments du dossier, résultant de ce que la victime a cru pouvoir être prise pour cible, né au moment des faits et justifié par leur proximité.

L'application de ces critères aux cas particuliers a conduit l'assemblée plénière à considérer, pour la personne impliquée dans l'attentat commis dans et aux abords du Bataclan, le 13 novembre 2015, qu'il résultait des constatations de l'arrêt attaqué qu'elle avait été directement exposée à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle, de sorte que la cour d'appel avait violé l'article L. 126-1 du code des assurances, ce qui a entraîné une cassation de l'arrêt critiqué.

S'agissant des pourvois formés par les personnes concernées par l'attentat commis à

Nice, le 14 juillet 2016, l'assemblée plénière a jugé qu'il ressortait des constatations des deux arrêts attaqués que les demandeurs n'avaient à aucun moment été directement exposés à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle ni légitimement pu croire y être exposés, de sorte que les pourvois ont été rejetés.