

Assemblée plénière du 10 octobre 2025 à 09h30

Pourvoi n° M 24-10.571

Avis de M. Remy Heitz, procureur général

Premier président : M. Christophe Soulard

Rapporteurs : Mme Agnès Pic et M. Vincent Turbeaux

Parties :

1) M. [P] [G]

Représenté par Maître Jérôme Ortscheidt

2) Mme [B] [N] épouse [G]

Représenté par Maître Jérôme Ortscheidt

Tous deux agissant en leur nom personnel ainsi qu'en leur qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs [J] et [U] [G]

3) M. [V] [G]

Représenté par Maître Jérôme Ortscheidt

C /

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

Représenté par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret

2) La CPAM des Alpes-Maritimes

Décision attaquée : Arrêt n° RG 21/11416 de la cour d'appel de Paris (pôle 4, chambre 12) en date du 16 novembre 2023

Plan de l'avis

1. Cadre du pourvoi.....	3
1.1. Faits et procédure	3
1.2. Moyen de cassation.....	4
1.3. Questions posées à la Cour.....	5
2. Les spécificités de la procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.....	6
2.1. L'indemnisation par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions.....	6
2.1.1. Création, champ d'intervention et financement du Fonds de garantie	6
2.1.2. La procédure d'indemnisation mise en œuvre par le FGTI	7
2.2. Le Juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT)	8
2.2.1. Les constats et objectifs ayant motivé la création du JIVAT	9
2.2.2. Les dispositions encadrant l'intervention et les prérogatives du JIVAT	11
2.2.3. Un dispositif ayant donné lieu à une jurisprudence limitée	13
3. La qualité de victime d'un acte de terrorisme	14
3.1. Le critère légal : l'exigence d'un préjudice direct et personnel	14
3.2. La mise en œuvre jurisprudentielle	15
3.2.1. Le critère de l'exposition au danger.....	16
3.2.2. La reconnaissance de la qualité de victime dans l'hypothèse d'un préjudice résultant d'un acte indissociable de l'attentat.....	17
4. Réponses au moyen du demandeur	19
4.1. Sur la première branche : la nécessaire affirmation de l'autonomie du JIVAT	19
4.1.1. Pour des motifs juridiques	20
4.1.2. Pour préserver l'efficacité du dispositif de prise en charge des victimes d'attentat et de lutte contre le terrorisme	23
4.2. Sur la seconde branche relative à l'appréciation de la qualité de victime.....	25
4.2.1. Observations générales	25
4.2.2. Appréciation en l'espèce	27

1. Cadre du pourvoi

1.1. Faits et procédure

Le 14 juillet 2016, M. [P] [G], Mme [B] [G] et leurs trois enfants mineurs assistaient au feu d'artifice sur la [Adresse 7], à [Localité 6].

Ils se trouvaient au niveau de l'hôtel [12], soit à une distance comprise entre 160 et 210 mètres environ du [14] où la course du camion conduit par le terroriste avait pris fin.

Tous les cinq saisissaient le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (le FGTI) d'une demande d'indemnisation de leurs préjudices.

Cette demande était rejetée par courriers des 19 mai et 21 septembre 2017, le FGTI contestant leur qualité de victimes de l'attentat en relevant qu'ils s'étaient trouvés au-delà du lieu d'arrêt du camion.

A la suite de l'échec des discussions amiables, les époux [G] et leurs enfants assignaient le FGTI et la CPAM des Alpes-Maritimes devant le tribunal judiciaire de Nice aux fins notamment de voir reconnaître leur droit à indemnisation et d'obtenir le versement d'une indemnité provisionnelle.

La création du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT) par la loi du 23 mars 2019 entraînait le dessaisissement du tribunal judiciaire de Nice au profit du tribunal judiciaire de Paris.

Par jugement du 6 mai 2021, le tribunal judiciaire (TJ) de Paris déboutait les consorts [G] de l'ensemble de leurs demandes au motif qu'ils n'avaient, à aucun moment, été exposés à un risque de blessures ou de mort, de sorte que les éléments constitutifs d'une infraction à caractère terroriste n'étaient pas constitués à leur égard.

Un appel de cette décision était interjeté.

Parallèlement, les époux [G] et leurs enfants se constituaient parties civiles à l'audience de la cour d'assises spécialement composée de Paris du 5 septembre 2022.

Par arrêt civil en date du 26 mai 2023, à l'issue d'une motivation ayant distingué différentes zones au sein desquelles les personnes avaient été directement exposées au danger ou avaient pu légitimement se considérer comme exposées au danger, la cour d'assises déclarait « recevables en la forme » les constitutions de parties civiles des membres de la famille [G].

Néanmoins, par arrêt rendu le 16 novembre 2023, la cour d'appel de Paris confirmait le jugement du TJ de Paris en toutes ses dispositions, contestant la qualité de victimes de l'attentat du 14 juillet 2016 aux consorts [G].

Au soutien de sa décision, la cour d'appel rappelait tout d'abord qu'« en ce qui concerne l'action civile, la décision du juge répressif n'est dotée que d'une autorité relative dans les conditions de l'article 1355 du code civil, c'est-à-dire s'il y a triple identité de parties, d'objet et de cause ».

En l'espèce, elle jugeait que l'arrêt civil du 26 mai 2023 n'avait pas d'autorité de la chose jugée dès lors que :

« Devant la cour d'assises, les appelants n'ont eu la qualité de parties civiles qu'à l'égard des accusés comparant pour répondre de leurs actes et leur demande d'indemnisation devant la juridiction pénale ne pouvait être portée que contre eux.

Ainsi, ils n'ont pu solliciter aucune condamnation en indemnisation d'un quelconque préjudice à l'égard du FGTI, qui lui-même, ne peut intervenir devant la juridiction pénale qu'en qualité de partie civile, pour exercer son recours subrogatoire à l'encontre des auteurs de l'infraction.

Aucune discussion contradictoire n'a pu se tenir entre le FGTI, les consorts [G] et la cour d'assises quant à leur qualité opposable au FGTI de victimes indemnisables. »

En outre, l'arrêt du 16 novembre 2023 écartait tout droit à indemnisation des consorts [G] en relevant que :

« Dès lors, contrairement à ce qu'ils avancent, il est indifférent pour l'appréciation de leur qualité de victimes de l'attentat, que l'intention du terroriste ait été de poursuivre sa course à bord de son véhicule, pour atteindre le maximum de personnes, et qu'il ait manqué son objectif en raison d'une panne moteur du camion qu'il conduisait. Il convient de rechercher dans le cas présent si les consorts [G] ont de fait, été directement exposés au risque de mort ou de blessures.

[...]

S'étant trouvés bien au-delà du lieu où le camion s'est arrêté, ils n'étaient pas sur sa trajectoire lors de sa course meurtrière, et n'ont pas été directement exposés au risque de mort ou de blessures.

Par ailleurs, il n'existe pas de lien de causalité direct entre les préjudices qui résultent du mouvement de foule dans lequel les appelants ont été entraînés, compte tenu de la panique qui régnait ce soir-là, et les infractions terroristes d'assassinats et de tentatives d'assassinats.

Il se déduit de tout ce qui précède qu'ils n'ont pas la qualité de victimes de l'attentat du 14 juillet 2016. »

Les consorts [G] formaient un pourvoi en cassation contre cet arrêt le 16 janvier 2024.

Par arrêt du 13 mars 2025, la deuxième chambre civile renvoyait cette affaire, ainsi que deux autres pourvois¹ posant des questions identiques, devant l'assemblée plénière de la Cour.

1.2. Moyen de cassation

Les demandeurs développent un moyen unique de cassation articulé en deux branches.

La première soutient que *« la recevabilité de la constitution de partie civile implique nécessairement que cette partie civile dispose de la qualité de victime au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances, en vertu duquel le FGTI est tenu, au nom de la solidarité nationale, de réparer intégralement les dommages résultant d'une atteinte à la personne subis par les victimes d'infractions constitutives d'actes de terrorisme ».*

¹ N 24-10.572 et T 24-12.555

Elle reproche ainsi aux arrêts attaqués d'avoir violé les articles L. 126-1 et L. 422-1 du code des assurances, ensemble les articles 2 et 706-16-1 du code de procédure pénale, en jugeant que les demandeurs n'avaient pas la qualité de victime du terrorisme, « *au motif inopérant que la cour d'assises spécialement composée était incompétente pour se prononcer sur une quelconque obligation indemnitaire du Fonds de garantie à leur égard* ».

La deuxième branche du moyen reproche à la cour d'appel d'avoir privé sa décision de base légale au regard des articles L. 126-1 et L. 422-1 du code des assurances, ensemble l'article 421-1 du code pénal, en affirmant, pour considérer que les demandeurs n'avaient pas le statut de victime, « *qu'ils ne s'étaient pas trouvés sur la trajectoire du camion lors de sa course meurtrière mais à 160 mètres du lieu où le camion s'est arrêté, sans rechercher si avant l'arrêt du camion, [ils] avaient été exposés au risque* ».

1.3. Questions posées à la Cour

Les deux branches du moyen unique posent **deux questions distinctes s'inscrivant toutes les deux dans le champ du contentieux de l'indemnisation des victimes du terrorisme**.

La première a trait à l'articulation des compétences respectives du juge pénal et du juge civil s'agissant de la reconnaissance de la qualité de victime d'un acte de terrorisme.

Il s'agit d'une question de principe nouvelle interrogeant l'autonomie dont disposent le FGTI et le JIVAT pour reconnaître, ou au contraire contester, la qualité de victime du terrorisme à une personne dont la constitution de partie civile a été jugée recevable par une cour d'assises spécialement composée.

Bien que cette question ne suscite pas, en l'état, un contentieux important devant le tribunal judiciaire ou la cour d'appel de Paris², les éléments communiqués par le FGTI laissent penser que la réponse apportée à cette première branche pourrait, à l'avenir, concerner un nombre considérable de situations et avoir une incidence majeure sur le dispositif de prise en charge des victimes du terrorisme³.

La seconde interrogation porte sur l'appréciation, en l'espèce, de la qualité de victime du terrorisme.

Ces deux questions ne peuvent être examinées qu'à la lumière des bouleversements que le processus d'indemnisation des victimes du terrorisme a connus ces dernières années en réponse aux difficultés posées par la commission d'attentats de grande ampleur.

Dans ces conditions, l'examen de ce pourvoi suppose tout d'abord de présenter l'évolution des mécanismes procéduraux encadrant l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme **(2)**, ainsi que l'état du droit applicable à la notion de victime du terrorisme **(3)**, avant de se prononcer sur les réponses susceptibles d'être apportées aux questions ci-dessus présentées **(4)**.

² Le tribunal judiciaire de Paris a identifié 11 décisions de discordance entre les décisions pénales et civiles (cf. consultation du tribunal judiciaire de Paris).

³ D'après le FGTI, l'arrêt civil rendu le 7 février 2025 dans l'affaire de l'attentat de [Localité 6] a jugé recevables 2201 parties civiles parmi lesquelles seulement 718 ont déjà été prises en charge par le FGTI, tandis que 323 ont vu leurs demandes rejetées par le fonds et 1160 ne l'ont pas encore saisi.

2. Les spécificités de la procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Adaptée aux spécificités de ce contentieux, la procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme repose sur deux acteurs clefs dont l'un est ancien, le FGTI (1), et l'autre de création récente, le JIVAT (2).

2.1. L'indemnisation par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

2.1.1. Création, champ d'intervention et financement du Fonds de garantie

Confrontée à une série d'attentats commis par des organisations terroristes nationales et internationales dans les années 1970 et 1980, la France s'est dotée, dès 1986, d'une législation spécifique, adaptée aux particularités de cette menace.

La loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat est ainsi venue modifier les dispositions du code de procédure pénale, en dressant tout d'abord une liste d'infractions qui, lorsqu'elles sont commises « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »⁴, constituent des actes de terrorisme, puis en faisant le choix de la centralisation de ce contentieux au tribunal de grande instance de Paris⁵.

Néanmoins, conscient de la singularité des enjeux indemnitaires propres à ce contentieux, le législateur de 1986 ne s'est pas borné à renforcer le dispositif répressif applicable à la poursuite, à l'instruction et au jugement des infractions terroristes.

Il a, en effet, également décidé de la création d'un Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme (FGVAT), chargé de procéder à la réparation intégrale des dommages corporels résultant de telles infractions.

En 1990⁶, l'action du FGVAT ayant été élargie aux infractions de droit commun, celui-ci est devenu le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Désormais, le FGTI est, avec le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), un des deux fonds du Fonds de garantie des victimes.

Il ne perçoit aucune dotation budgétaire de l'Etat, son financement provenant, en majeure partie, d'un prélèvement de 6,50 euros sur chaque contrat d'assurance de dommages aux biens⁷, ainsi que du produit de placements financiers et des recours qu'il peut intenter contre les auteurs d'infraction.

⁴ [Article 421-1 du code pénal](#)

⁵ Outre la possibilité de procéder à des perquisitions sans assentiment ou de prolonger une garde à vue jusqu'à 96h.

⁶ Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions

⁷ Selon le rapport d'activité du [Fonds de garantie des victimes pour les années 2023-2024](#), le FGTI a perçu, en 2023, 719 millions d'euros de recettes provenant de la contribution sur les contrats d'assurance (595,3 millions d'euros), de produits des placements financiers (24,1 millions d'euros) et des recours contre les auteurs (99,6 millions) (Tous acteurs de la solidarité, 2023-2024, rapport d'activité du fonds de garantie des victimes)

En effet, le fonds est subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage⁸.

Au cours des dix dernières années, le FGTI a ainsi pris en charge plus de 7 700 victimes d'actes de terrorisme auxquelles il a versé une somme totale de 440 millions d'euros, étant précisé que l'indemnisation par le FGTI déclenche également d'autres dispositifs : *« prise en charge dérogatoire par la sécurité sociale, reconnaissance du statut de victime civile de guerre et de celui de pupille de la Nation pour les victimes de moins de 21 ans⁹, sans compter l'ensemble des dispositifs dérogatoires (notamment en matière fiscale¹⁰) »*¹¹.

2.1.2. La procédure d'indemnisation mise en œuvre par le FGTI

Conformément aux dispositions des articles [L. 126-1](#) et L. 422-1 du code des assurances, le FGTI procède à la réparation des dommages personnels affectant :

- les victimes d'un acte de terrorisme commis sur le territoire national ;
- les personnes de nationalité française, y compris tout agent public ou tout militaire, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, victimes d'un acte de terrorisme commis à l'étranger.

Si l'article L. 126-1 du code des assurances pose le principe d'une réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne, il prévoit également que celle-ci *« peut être refusée ou son montant réduit à raison de la faute de la victime »*.

En pratique, après un attentat, le FGTI prend contact avec les victimes blessées et les ayants droit des personnes décédées dont l'identité lui est communiquée par le parquet national antiterroriste (PNAT) ou le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères selon que les faits ont été commis sur le territoire national ou à l'étranger.

Le processus d'indemnisation par le FGTI poursuit alors un objectif général de célérité, que garantit son encadrement dans de stricts délais.

Ainsi, lorsque la demande d'indemnisation qui lui est faite est recevable, le FGTI est tenu de verser une provision dans le délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces demandées¹².

Le fonds doit également *« présenter à toute victime une offre d'indemnisation dans un délai de trois mois à compter du jour où il reçoit de celle-ci la justification de ses préjudices »*¹³.

Cette offre d'indemnisation, qui n'est présentée qu'après la consolidation des séquelles physiques ou psychiques, est élaborée sur la base des justificatifs apportés par la victime ou

⁸ Art. L. 422-1, alinéa 6 du Code des assurances

⁹ Art. L. 113-13 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : *« Les personnes mentionnées à l'article 9 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme ont droit à pension dans les conditions prévues pour les victimes civiles de guerre, quelle que soit la date de l'acte de terrorisme dont elles ont été victimes »*.

¹⁰ Art. 796, I, 7° du code général des impôts : *« Sont exonérées de l'impôt de mutation par décès les successions : (...) 7° des personnes décédées du fait d'actes de terrorisme visés à l'article L. 113-13 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ou des conséquences directes de ces actes dans un délai de trois ans à compter de leur réalisation ;*

¹¹ Observations complémentaires du FGTI en date du 1^{er} août 2025

¹² Art. L. 422-2 du code des assurances ; [Guide de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme](#) réalisé par le FGTI ;

¹³ Art. L.422-2 du code des assurances

ses ayants droit ainsi qu'au regard, le cas échéant, d'une expertise médicale ordonnée par le FGTI.

Elle vise à l'indemnisation des différents postes de préjudices, patrimoniaux et extra-patrimoniaux, tels qu'ils résultent de la jurisprudence consacrant largement la nomenclature Dintilhac, ainsi qu'à la réparation du préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT).

Propre au contentieux terroriste, le PESVT a pour objet de « *prendre en compte la spécificité de [la situation des victimes de terrorisme] et notamment l'état de stress post-traumatique et/ou les troubles liés au caractère particulier de ces événements* »¹⁴.

S'agissant des victimes directes, une somme de 30 000 euros est allouée au titre du PESVT par le FGTI¹⁵.

Pour les ayants droit des victimes décédées, le PESVT est fixé en fonction du lien de parenté, sur une échelle allant de 3 500 euros pour les petits-enfants ne justifiant pas de relations régulières avec leur grand-parent décédé, à 17 500 euros pour le conjoint ou concubin survivant¹⁶.

Lorsqu'elle reçoit l'offre d'indemnisation du FGTI, la victime peut l'accepter ou la refuser.

Dans cette dernière hypothèse, il lui appartient de saisir le juge civil aux fins de fixation du montant de l'indemnité.

Conformément à l'objectif de rapidité qui traverse toute cette procédure d'indemnisation, et par exception au principe selon lequel « *le criminel tient le civil en l'état* », le juge civil « *n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive* »¹⁷.

Depuis la loi du 23 mars 2019, le tribunal judiciaire de Paris dispose d'une compétence exclusive pour le traitement de ce contentieux qui est confié au juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT).

Conscient de la sensibilité des enjeux indemnitaires propres au contentieux terroriste, le législateur a, dès 1986, fait le choix d'instaurer une procédure adaptée à l'indemnisation des victimes de tels actes.

Cette procédure, qui se caractérise par l'intervention d'un fonds de garantie essentiellement financé par un prélèvement sur les contrats d'assurance, vise à assurer une réparation intégrale et rapide, des dommages corporels subis par les victimes.

2.2. Le juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT)

¹⁴ [Guide de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme](#) réalisé par le FGTI, p.29

¹⁵ Observations complémentaires du FGTI en date du 1^{er} août 2025

¹⁶ [Guide de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme](#) réalisé par le FGTI

¹⁷ [L.422-3 du code des assurances](#)

Devant le constat que le renouvellement de la menace terroriste intervenu au milieu des années 2010 rendait inadapté le dispositif judiciaire d'indemnisation des victimes (1), la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a souhaité le réformer en créant le JIVAT (2).

2.2.1. Les constats et objectifs ayant motivé la création du JIVAT

2.2.1.1. *Les constats dressés par le rapport de la mission sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes de préjudice corporel en matière de terrorisme*

A compter de 2015, les juridictions d'instruction, tout comme les juridictions civiles et le FGTI, ont dû faire face à une vague d'attaques terroristes de grande ampleur entraînant une augmentation considérable du nombre de victimes directes et indirectes¹⁸.

Dans ce contexte, Mme Nicole Belloubet, Garde des sceaux, Ministre de la Justice, a confié le 11 décembre 2017 à Mme Chantal Bussière, première présidente de cour d'appel honoraire, une « mission sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes de préjudice corporel en matière de terrorisme », chargée notamment d'« analyser l'intérêt d'instaurer une juridiction spécialisée pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme »¹⁹.

A l'issue de ses travaux, la mission a fait le constat de « l'inadaptation de la procédure pénale à l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme », et relevé que, selon les juges d'instruction chargés de ce contentieux, un nombre considérable de personnes se constituaient parties civiles aux seules fins de se voir reconnaître le statut de victime et d'obtenir une indemnisation de leur préjudice²⁰.

En conséquence, dans un souci de maîtrise des délais d'instruction, elle a jugé nécessaire de « séparer la procédure d'indemnisation des victimes d'un préjudice corporel, du procès pénal en matière de terrorisme ²¹», afin d'éviter notamment que l'information judiciaire soit « paralysée par la recherche d'experts médicaux ou psychiatres [chargés] d'examiner plusieurs milliers de victimes et par la notification de missions d'expertises et de rapports en autant d'exemplaires »²².

Poursuivant son idée de séparation des instances pénale et indemnitaire, elle a ainsi proposé la création d'un juge de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme²³, qu'elle préconisait d'affecter au TJ de Paris afin de donner une « cohérence et une

¹⁸ 1765 parties civiles se sont ainsi constituées lors de l'information judiciaire relative aux attentats du 13 novembre 2015 et 859 lors de l'information consacrée à l'attentat commis à Nice le 14 juillet 2016 (consultation du PNAT, p.2)

¹⁹ [Lettre de mission en date du 11 décembre 2017](#) (rapport, p. 55)

²⁰ « Selon les propos recueillis auprès des magistrats instructeurs, de nombreuses personnes se seraient constituées partie civile par méconnaissance des mécanismes procéduraux. L'action civile était en effet comprise par certains comme étant un, voire le, point d'entrée de la procédure d'indemnisation. Ainsi, pour les faits de novembre 2015, les juges d'instruction ont évalué qu'un tiers des parties civiles ne se serait pas constitué si elles avaient été suffisamment informées. Des personnes auraient également utilisé la voie pénale pour se voir reconnaître plus aisément la qualité de victime par le FGTI. Si la constitution de partie civile est effectivement considérée comme un indice par le fonds de garantie, celui-ci conserve néanmoins son autonomie pour apprécier la nature du lien de causalité. »

²¹ Proposition n°5 du rapport

²² [Rapport de la mission sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes de préjudice corporel en matière de terrorisme](#), p.39

²³ Proposition n°8 du rapport

lisibilité au traitement judiciaire du terrorisme » dont le volet civil était, jusqu'alors, éclaté entre plusieurs tribunaux²⁴.

Cette recommandation, et le constat qui la sous-tendait, ont largement inspiré les dispositions de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ayant créé le JIVAT.

2.2.1.2. Les objectifs poursuivis par la création du JIVAT

Selon [l'amendement gouvernemental](#) au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ayant créé le JIVAT, ce dispositif poursuivait les objectifs suivants : « simplifier le parcours des victimes, accélérer leur indemnisation et favoriser l'unité de la jurisprudence et l'égalité de traitement des victimes d'acte de terrorisme ».

L'objectif de célérité, de la procédure pénale comme de l'indemnisation des parties civiles, était également rappelé, lors des débats parlementaires, par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, Ministre de la Justice :

« Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, c'est un amendement important que je vous présente. Il vise à accélérer l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes. Ces victimes, qui ont évidemment vécu des situations dramatiques, très douloureuses, sont aujourd'hui confrontées à un parcours procédural extrêmement complexe lorsqu'elles sollicitent la réparation des préjudices subis, ce parcours s'inscrivant aujourd'hui dans le sillage de la procédure pénale.

(...)

L'accès à ce juge se fera selon une procédure adaptée à la complexité des demandes liées à la réparation de ces préjudices très particuliers, et le traitement de ces demandes, ainsi conçu, ne retardera plus le déroulement de l'information judiciaire et la tenue du procès, qui constituent très souvent une étape indispensable dans le parcours de reconstruction de ces victimes. »

La circulaire de présentation de ce dispositif soulignait, de la même manière, l'objectif d'accélération de la procédure pénale, déjà présent dans le rapport Bussière, en relevant que « La dissociation de la réparation civile de l'instance pénale permet d'éviter que la dimension indemnitaire de l'action civile ne retarde le déroulement de l'information judiciaire et la tenue du procès pénal ».

Compte tenu des défis posés, dans un contexte de multiplication d'attaques de grande ampleur, par l'augmentation considérable du nombre de victimes directes et indirectes d'attentats, le législateur a fait le choix de séparer l'instance indemnitaire du procès pénal en matière de terrorisme.

Ce choix, qui est à l'origine de la création du JIVAT, visait d'une part à éviter que les questions indemnitaires ne retardent le déroulement de la procédure pénale, et d'autre part

²⁴ Avant la création du JIVAT, le tribunal judiciaire du lieu de commission de l'attentat était compétent pour traiter de ce contentieux, ainsi que les tribunaux judiciaires de Créteil et de Marseille en tant que lieux d'implantation du FGTI.

à accélérer le processus de réparation du préjudice en le rendant totalement indépendant de l'issue du procès pénal.

2.2.2. Les dispositions encadrant l'intervention et les prérogatives du JIVAT

Le mécanisme du JIVAT repose sur trois piliers : l'attribution d'une compétence exclusive au TJ de Paris pour connaître du contentieux de l'indemnisation des victimes du terrorisme, le maintien de la possibilité de se constituer partie civile devant la juridiction pénale dans le seul but de soutenir l'action publique et l'octroi de pouvoirs d'investigations au JIVAT.

2.2.2.1. *La compétence exclusive du tribunal judiciaire de Paris pour connaître du contentieux de l'indemnisation des victimes du terrorisme*

L'article L. 217-6 du code de l'organisation judiciaire fonde la compétence du TJ de Paris pour connaître du contentieux de l'indemnisation des victimes du terrorisme :

Article L.217-6 du COJ

« Le tribunal judiciaire de Paris a compétence exclusive pour connaître, en matière civile, à moins qu'ils n'échappent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire :

1° Des demandes formées par les victimes mentionnées à l'[article L. 126-1 du code des assurances](#)²⁵ ainsi que des demandes formées par les victimes mentionnées à l'[article 706-14-2 du code de procédure pénale](#) et répondant aux conditions prévues à l'[article L. 126-1 du code des assurances](#), après saisine du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, et relatives :

a) A la reconnaissance de leur droit à indemnisation ;

b) Au versement d'une provision ;

c) A l'organisation d'une expertise judiciaire en cas de contestation de l'examen médical pratiqué en application de l'[article L. 422-2](#) du même code ou en cas de refus du fonds de garantie de désigner un médecin à cette fin ;

d) A l'offre d'indemnisation qui leur est faite ;

2° Des recours subrogatoires du fonds de garantie en remboursement des indemnités ou provisions mentionnées au 1° du présent article ;

3° Des demandes formées contre toute personne, autre que le fonds de garantie, en réparation du dommage résultant d'un acte de terrorisme ».

²⁵ « Les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes, y compris tout agent public ou tout militaire, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles [L. 422-1](#) à [L. 422-3](#). La réparation peut être refusée ou son montant réduit à raison de la faute de la victime. »

Comme le précisait l'amendement gouvernemental à l'origine de cet article, celui-ci confie au TJ de Paris une compétence exclusive « *pour connaître, en matière d'indemnisation des victimes de terrorisme, de l'ensemble des litiges liés à la reconnaissance de leur droit à indemnisation, à l'organisation d'une expertise judiciaire et à la réparation de leur préjudice, au fond comme en référé* »²⁶.

La juridiction parisienne est donc désormais « *seule compétente pour connaître (...) des contestations portant sur la reconnaissance du droit à indemnisation au titre d'un acte de terrorisme* », le Gouvernement précisant que « *la personne qui ne se sera pas vu reconnaître ce droit par le FGTI pourra saisir le juge civil qui appréciera sa demande* ».

2.2.2.2. La constitution de partie civile devant les juridictions répressives

Il est important de relever que, tout en octroyant au JIVAT une compétence exclusive pour connaître des litiges relatifs à l'indemnisation des victimes de terrorisme, le législateur n'a pas entendu interdire à ces dernières de se constituer parties civiles devant les juridictions répressives.

Néanmoins, comme le précise l'article 706-16-1 du CPP, une telle action est désormais limitée dans sa finalité puisqu'elle ne peut « *avoir pour objet que de mettre en mouvement l'action publique ou de soutenir cette action* », sans « *tendre à la réparation du dommage* ».

Ces dispositions préservent donc les droits des victimes, et notamment ceux d'« *avoir accès au dossier de la procédure et [de] formuler toute demande d'acte utile à la manifestation de la vérité* »²⁷.

Elles s'inscrivent dans le strict prolongement des conclusions du rapport « Bussière » qui préconisaient que la victime puisse, « *au soutien de l'action publique* », continuer à participer au procès pénal.

S'agissant de l'articulation entre les actions diligentées par les victimes devant les juridictions pénale et civile, l'article 706-16-1 du CPP prévoit logiquement une exception à la règle « *electa una via* » énoncée à l'article 5 du CPP, selon laquelle « *la partie qui a exercé son action devant la juridiction civile compétente ne peut la porter devant la juridiction répressive* ».

Enfin, dans l'hypothèse où la juridiction pénale serait saisie de demandes indemnitaires formées par les parties civiles, les dispositions législatives prévoient qu'elle doit en renvoyer l'examen au JIVAT.

Art. 706-16-1 du CPP

« Lorsqu'elle est exercée devant les juridictions répressives, l'action civile portant sur une infraction qui constitue un acte de terrorisme ne peut avoir pour objet que de mettre en mouvement l'action publique ou de soutenir cette action. Elle ne peut tendre à la réparation du dommage causé par cette infraction. »

²⁶ Amendement n°230 présenté par le Gouvernement et adopté par le Sénat le 8 octobre 2018

²⁷ [Amendement gouvernemental n°230](#) présenté le 8 octobre 2018

L'action civile en réparation de ce dommage ne peut être exercée que devant une juridiction civile, séparément de l'action publique. L'article 5 n'est alors pas applicable.

Lorsque la juridiction répressive est saisie d'une demande tendant à la réparation du dommage causé par cette infraction, elle renvoie l'affaire, par une décision non susceptible de recours, devant la juridiction civile compétente en application de [l'article L. 217-6 du code de l'organisation judiciaire](#) qui l'examine d'urgence selon une procédure simplifiée déterminée par décret en Conseil d'Etat. »

2.2.2.3. Les prérogatives du JIVAT

Afin de permettre au JIVAT de remplir pleinement son office et d'apprécier tant la qualité de victime que le montant de l'indemnisation susceptible d'être allouée, l'article 706-16-2 du CPP lui octroie des « *pouvoirs d'investigations, d'auditions, de réquisitions auprès des administrations ou organismes détenant des informations utiles à l'évaluation de l'indemnisation* »²⁸.

A l'instar de la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction, le JIVAT dispose également de la possibilité de se faire communiquer les pièces de la procédure pénale, y compris lorsque celle-ci est en cours.

Art. 706-16-2 du CPP

« La juridiction civile compétente en application de [l'article L. 217-6 du code de l'organisation judiciaire](#) peut procéder ou faire procéder à toutes auditions et investigations utiles, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. Elle peut notamment se faire communiquer, par le procureur de la République ou le juge d'instruction, copie des procès-verbaux constatant l'infraction ou de toute autre pièce de la procédure pénale, même en cours.

Elle peut également requérir :

1° De toute personne ou administration la communication de renseignements sur la situation professionnelle, financière, fiscale ou sociale des personnes ayant à répondre du dommage causé par l'infraction ou du requérant ;

2° De toute administration ou tout service de l'Etat, collectivité publique, organisme de sécurité sociale, organisme assurant la gestion des prestations sociales ou entreprise d'assurance susceptible de réparer tout ou partie du préjudice la communication des renseignements relatifs à l'exécution de ses obligations éventuelles.

Les renseignements ainsi recueillis ne peuvent être utilisés à d'autres fins que l'instruction de la demande d'indemnité et leur divulgation est interdite. »

2.2.3. Un dispositif ayant donné lieu à une jurisprudence limitée

²⁸ [Amendement gouvernemental n°230](#) présenté le 8 octobre 2018

D'adoption récente, les dispositions relatives au JIVAT n'ont pour le moment donné lieu qu'à une jurisprudence limitée.

Il convient néanmoins d'indiquer que la chambre criminelle a jugé que les articles 706-16-1 du CPP et L. 217-6 du COJ, s'ils permettent à la cour d'assises de renvoyer l'affaire devant le JIVAT après avoir déclaré recevables les demandes de réparation présentées par les parties civiles, s'opposent à ce qu'une cour d'assises spécialement composée déclare une constitution de partie civile « fondée en son principe »²⁹.

Il s'agit, en l'état, de la seule décision rendue s'agissant de l'articulation des compétences respectives du juge pénal et du JIVAT.

Les dispositions encadrant le JIVAT ont instauré un mécanisme reposant sur trois piliers : l'octroi d'une compétence exclusive au tribunal judiciaire de Paris, la possibilité préservée de se constituer partie civile devant la juridiction pénale au soutien de l'action publique, et l'attribution de pouvoirs d'investigations au JIVAT.

En revanche, ces dispositions n'envisagent pas l'hypothèse d'une discordance entre les décisions rendues par les juridictions pénale et civile s'agissant de la reconnaissance de la qualité de victime d'un acte de terrorisme, pourtant rendue possible par la dissociation des actions indemnitaire et répressive.

3. La qualité de victime d'un acte de terrorisme

3.1. Le critère légal : l'exigence d'un préjudice direct et personnel

Contrairement au droit applicable dans d'autres pays³⁰, la victime d'un acte de terrorisme ne fait pas l'objet d'une définition particulière par la législation française.

En effet, si l'article L. 126-1 du code des assurances détermine, dans l'hypothèse d'un acte de terrorisme, les catégories de personnes devant bénéficier d'une indemnisation par le FGTI, ce texte se borne en réalité à édicter des critères relatifs à la nationalité des victimes et au lieu de commission des faits, sans définir de manière spécifique la notion de victime d'un acte terroriste.

Art. L. 126-1 alinéa 1^{er} du code des assurances

« Les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes, y compris tout agent public ou tout militaire, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles [L. 422-1](#) à [L. 422-3](#). »

²⁹ [Crim 29 mars 2023, 22-84.267](#)

³⁰ « Parmi onze États étudiés, seuls trois (Belgique, Espagne, Italie) ont dans leur législation adopté une définition de la victime de l'acte de terrorisme. Ces trois définitions, dans des termes différents, ont pour point commun d'identifier la victime d'actes de terrorisme comme celle qui a subi un préjudice physique causé par un acte qualifié comme terroriste. Ces définitions sont proches de celles qui résultent de l'application, en droit français, de la combinaison du droit commun relatif à la partie civile ou à la victime sur le plan civil et de la législation propre aux infractions à caractère terroriste ». [Recueil annuel des études 2024](#) – Les victimes d'actes de terrorisme : spécificités et enjeux juridiques, p.14

De son côté, lorsqu'il est appelé à statuer sur la recevabilité d'une constitution de partie civile dans le contentieux terroriste, le juge pénal applique classiquement, comme pour toute victime d'infraction pénale, l'article 2 du code de procédure pénale en vertu duquel il doit démontrer l'existence d'un préjudice personnel et direct.

Art. 2 du CPP

« 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.

La renonciation à l'action civile ne peut arrêter ni suspendre l'exercice de l'action publique, sous réserve des cas visés à l'alinéa 3 de [l'article 6](#). »

Si l'existence d'un tel préjudice doit être démontrée de manière certaine devant la juridiction de jugement, la recevabilité d'une constitution de partie civile est appréciée de manière moins stricte au stade de l'instruction.

En effet, en application de l'article 85 du CPP³¹, il suffit « *pour qu'une constitution de partie civile soit recevable devant la juridiction d'instruction, (...) que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie permettent au juge d'admettre comme possibles l'existence d'un préjudice personnel et direct et sa relation directe avec une infraction à la loi pénale* »³².

Enfin, il convient de souligner que la Cour de cassation a récemment précisé que l'exigence d'un préjudice personnel et direct ne faisait pas obstacle à l'indemnisation des proches de la victime directe de l'attentat, y compris lorsque cette dernière a survécu^{33 34}.

Conformément au régime applicable aux infractions de droit commun, les victimes « *par ricochet* » d'un acte terroriste peuvent ainsi obtenir la réparation de leur préjudice.

3.2. La mise en œuvre jurisprudentielle

Si la caractérisation d'un préjudice personnel et direct ne pose guère de difficulté en droit commun, lorsque la victime est directement ciblée par l'auteur de l'infraction, il en va différemment en présence d'un attentat terroriste visant indistinctement une foule comprenant un très grand nombre de personnes.

La vague d'attentats ayant frappé la France à compter de 2014 a ainsi posé des questions nouvelles, obligeant notamment la jurisprudence « *à se demander où se situe la frontière entre le témoin et la victime, entre la victime directe et la victime indirecte, bref, à exercer son office en distinguant au sein d'une foule de victimes celles que la loi a prévu d'indemniser ou de*

³¹ Art. 85 du CPP : « Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent en application des dispositions des [articles 52, 52-1](#) et [706-42](#). »

³² Crim. 8 janvier 2020, n°19-82.385

³³ « Attendu qu'il résulte des deux premiers textes que les proches de la victime d'une infraction sont recevables à rapporter la preuve d'un dommage dont ils ont personnellement souffert et qui découle des faits objets de la poursuite » ; [Crim. 8 janvier 2020, n°19-82.385](#) ;

³⁴ « Les articles L. 126-1, L. 422-1 et L. 422-3 du code des assurances n'excluent pas l'indemnisation, selon les règles du droit commun, du préjudice personnel des proches de la victime directe d'actes de terrorisme, en cas de survie de celle-ci », [2è Civ. 27 octobre 2022, n°21-24.424](#) et son [communiqué](#)

reconnaître avec ses catégories propres (partie civile, personne relevant de l'indemnisation, etc.). »³⁵

Dans ces conditions, la jurisprudence a fait émerger un critère principal, celui de l'exposition au danger (1), tout en reconnaissant la qualité de victime dans l'hypothèse d'un préjudice résultant d'un acte indissociable de l'action criminelle (2).

3.2.1. Le critère de l'exposition au danger

Saisie de plusieurs pourvois s'inscrivant dans le prolongement des attentats commis notamment à [Localité 8] le 13 novembre 2015 ou à [Localité 6] le 14 juillet 2016, la 2^{ème} chambre civile et la chambre criminelle de la Cour de cassation ont eu l'occasion de consacrer le critère de l'exposition au danger comme condition de reconnaissance de la qualité de victime.

Il est intéressant de relever que ce critère constitue déjà une adaptation aux spécificités des attentats de masse puisqu'il permet de reconnaître comme victimes des personnes s'étant trouvées dans le champ d'action du terroriste, quand bien même elles n'auraient pas été spécifiquement visées ou menacées par ce dernier.

Ainsi, la 2^{ème} chambre civile a jugé que « sont des victimes, au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances, les personnes qui ont été directement exposées à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle »³⁶.

Cette jurisprudence a conduit la chambre à adopter une grille d'analyse en partie fondée sur un critère géographique, celui de la présence dans le périmètre de l'infraction, qui « détermine la possibilité ou non de l'exposition au danger représenté par l'acte terroriste »³⁷.

Le FGTI a une approche comparable. Ainsi, à l'occasion de l'attentat commis à [Localité 6] le 14 juillet 2016, il « a été amené à définir une zone géographique dans laquelle les personnes présentes peuvent être considérées comme victimes de la tentative d'assassinat parce qu'exposées à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle »³⁸.

Toutefois, la présence dans un périmètre géographique proche de l'acte terroriste n'est pas, en elle-même, suffisante, dès lors que la 2^{ème} chambre civile précise 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 »³⁹.

Faisant application de ce critère d'exposition directe à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle, la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation considère que ne sont pas victimes de l'attentat commis à [Localité 6] le 14 juillet 2016 des personnes qui étaient situées à 400m du lieu où a pris fin l'attentat⁴⁰.

Également amenée à s'interroger sur la distinction qu'il convient d'opérer entre les victimes et les témoins d'un acte terroriste, la chambre criminelle a pareillement retenu une analyse fondée sur l'exposition au danger.

³⁵ [Recueil annuel des études 2024](#) – Les victimes d'actes de terrorisme : spécificités et enjeux juridiques

³⁶ [2^e Civ., 27 octobre 2022, pourvoi n°21-13.134](#) ainsi que son [communiqué](#)

³⁷ [Recueil annuel des études 2024](#) – Les victimes d'actes de terrorisme : spécificités et enjeux juridiques, p.33

³⁸ Observations complémentaires du FGTI en date du 1^{er} août 2025

³⁹ [2^e Civ., 27 octobre 2022, pourvoi n°21-13.134](#) ainsi que son [communiqué](#)

⁴⁰ [2^e Civ., 27 octobre 2022, pourvoi n°21-13.134](#)

Elle a ainsi confirmé la décision d'une chambre de l'instruction ayant déclaré irrecevable la constitution de partie civile d'un individu qui avait vu, de dos, un terroriste tirer sur les clients de la brasserie « [17] » le soir du 13 novembre 2015, aux motifs que l'intéressé ne s'était « *pas trouvé dans la trajectoire des tirs terroristes* » et qu'il n'avait été, en conséquence, que « *le témoin malheureux de ces faits* »⁴¹.

Enfin, la chambre criminelle a eu à connaître de plusieurs pourvois relatifs à des constitutions de parties civiles déposées par des fonctionnaires de police requis pour intervenir lors d'une attaque terroriste.

A cette occasion elle a jugé, par plusieurs arrêts en date du 11 juin 2024, que les constitutions de parties civiles de policiers municipaux arrivés sur le lieu des faits après la neutralisation de l'assaillant étaient irrecevables dès lors qu'ils n'avaient « *pas été confronté[s] à l'agresseur ni à son action homicide* ».⁴²

Dans ces conditions, il convient de souligner que les jurisprudences de la chambre criminelle et de la 2^{ème} chambre civile apparaissent concordantes en ce qu'elles supposent de caractériser une exposition au danger.

Néanmoins, la spécificité des attentats commis dans des lieux ouverts et visant indistinctement un grand nombre de victimes, a amené la chambre criminelle à adopter, dans certaines circonstances, une conception « élargie » de la notion de victime du terrorisme.

3.2.2. La reconnaissance de la qualité de victime dans l'hypothèse d'un préjudice résultant d'un acte indissociable de l'attentat

Par trois arrêts en date du 15 février 2022, la chambre criminelle a décidé d'adopter « une conception élargie de la notion de victime pouvant se constituer partie civile devant le juge d'instruction », en y incluant :⁴³

- « *les individus qui se sont exposés à des atteintes graves à la personne et ont subi un dommage en cherchant à interrompre un attentat. En effet, leur intervention est indissociable de l'acte terroriste ;*
- *les individus qui, se croyant légitimement exposés, se [sont] blessé[és] en fuyant un lieu proche d'un attentat. En effet, leur fuite est indissociable de l'acte terroriste ».*

Il s'agissait, dans la première hypothèse, de personnes qui s'étaient engagées pour interrompre les attentats terroristes du 14 juillet 2016 à [Localité 6] et du 1^{er} octobre 2017 à la gare [18] de [Localité 11], alors même qu'elles n'étaient pas initialement ciblées par ces attaques.

Dans ces deux pourvois, la chambre criminelle a considéré que la constitution de partie civile devait être accueillie dès lors que « *l'action dans laquelle l'intéressé s'est engagé pour interrompre la commission ou empêcher le renouvellement d'atteintes intentionnelles graves aux personnes, auxquelles il s'est ainsi lui-même exposé, est indissociable de ces infractions, de sorte que le préjudice pouvant en résulter pour lui peut être en relation directe avec ces dernières* »⁴⁴.

⁴¹ [Crim. 11 avril 2018, n°17-82.818](#)

⁴² [Crim. 11 juin 2024, n°23-82.801](#) ; [Crim. 11 juin 2024, n°23-82.802](#), [Crim. 11 juin 2024, n°23-82.806](#), [Crim. 11 juin 2024, n°23-82.803](#) ; [Crim., 11 juin 2024, 11 juin 2024, n°23-82.803](#)

⁴³ [Communiqué relatif aux arrêts rendu le 15 février 2022 dans les pourvois n°21-80.264, 21-80.265 et 1982.651](#)

⁴⁴ [Crim. 15 février 2022, n°21-80.264](#) ; [Crim. 15 février 2022, n°21-80.670](#) ;

La deuxième hypothèse faisait référence à la constitution de partie civile d'une personne qui s'était blessée en fuyant la [adresse 7] le 14 juillet 2016 alors même qu'elle n'était située ni sur la trajectoire du camion utilisé par le terroriste, ni sur celle des tirs intervenus ce soir-là.

Dans cette situation, la chambre criminelle a pourtant jugé que la constitution de partie civile devait être déclarée recevable aux motifs que « *l'intéressée s'est blessée en tentant de fuir le lieu d'une action criminelle ayant pour objet de tuer indistinctement un grand nombre de personnes, à laquelle, du fait de sa proximité, elle a pu légitimement se croire exposée, initiative indissociable de l'action criminelle qui l'a déterminée* »⁴⁵.

Dans ces trois pourvois, la chambre criminelle a donc admis « la possibilité d'un préjudice résultant de l'action, de l'initiative de la victime, pourvu que cette initiative soit « indissociable » de l'action criminelle qui l'a déterminée »⁴⁶.

Elle a même intégré, dans l'hypothèse d'une blessure consécutive à une fuite, un critère teinté de subjectivité, relatif au sentiment de la partie civile de s'être trouvée exposée à un péril « *quand bien même, en définitive, il apparaîtrait qu'elle n'avait pas été mise en danger* »⁴⁷.

Cependant, et comme l'indiquait le premier avocat général Frédéric Desportes dans son avis sur ce pourvoi, cette jurisprudence ne doit pas être interprétée comme une rupture avec les décisions précédentes de la chambre criminelle⁴⁸, et un abandon du critère de l'exposition au danger.

En effet, rendus dans des espèces particulières, ces arrêts permettent essentiellement de reconnaître que « *lorsque l'initiative de la victime à l'origine de son dommage apparaît comme le prolongement nécessaire, inéluctable ou simplement naturel de la faute l'ayant déterminée, cette faute peut être considérée comme la cause du dommage* »⁴⁹.

En 2023, la chambre criminelle a eu l'occasion de préciser cette jurisprudence lors de l'examen de deux pourvois relatifs à l'attentat commis à [Localité 15] le 17 août 2017, au cours duquel une fourgonnette avait foncé sur la foule.

Saisie de la situation de plusieurs personnes ayant pris la fuite, dont une s'était blessée lors du mouvement de foule provoqué par l'attentat, la chambre criminelle a tout d'abord énoncé que le fait de ne pas s'être trouvé sur la trajectoire de la camionnette ne suffisait pas à écarter l'existence d'un lien direct entre le préjudice allégué et les infractions commises.

Elle a, néanmoins, jugé irrecevables les constitutions de parties civiles aux motifs que les requérantes « *ont suivi un mouvement de foule dont à l'origine elles ignoraient la cause, de sorte*

⁴⁵ [Crim. 15 février 2022, n°21-80.265](#)

⁴⁶ [Recueil annuel des études 2024](#) – Les victimes d'actes de terrorisme : spécificités et enjeux juridiques, p.53

⁴⁷ [Recueil annuel des études 2024](#) – Les victimes d'actes de terrorisme : spécificités et enjeux juridiques, p. 35 : « Cette dimension subjective tente de prendre en compte ce que la personne a pu penser au moment où elle a été confrontée à la commission des faits. L'idée est ainsi en germe dans l'arrêt cité plus haut du saut d'une personne depuis la [adresse 7], sur la plage, dans la mesure où sont pris en considération, moins son exposition objective au risque de mort ou de blessures voulu par l'auteur des infractions que le fait que, compte tenu de sa position, elle a pu raisonnablement penser qu'elle s'y trouvait exposée, et engager une action de fuite génératrice du préjudice, et ce quand bien même, en définitive, il apparaîtrait qu'elle n'avait pas été mise en danger. »

⁴⁸ « Il ne s'agit donc pas de revenir sur la solution retenue par votre chambre dans son arrêt du 11 avril 2018. Les personnes présentes à proximité des lieux de l'attentat ne peuvent en principe être considérées, de ce seul fait, comme des victimes dès lors qu'elles n'ont pas été directement exposées à l'intention homicide de l'auteur des faits et ce, alors même qu'elles auraient été affectées par le spectacle de la violence. » Avis de Frédéric Desportes, 1^{er} avocat général, Crim. 15 février 2022, n°21-80.265

⁴⁹ Avis de Frédéric Desportes, 1^{er} avocat général, Crim. 15 février 2022, n°21-80.265

qu'elles n'ont pu se croire exposées à une action criminelle ayant pour but de tuer indistinctement un grand nombre de personnes »^{50 51}.

Ce faisant, la chambre a mieux circonscrit ce que recouvre la notion de croyance légitime à l'exposition au péril.

Confrontées à des questions nouvelles résultant de la commission d'attentats de masse en milieu ouvert, et notamment à la nécessité de distinguer les victimes des « témoins malheureux », la 2^{ème} chambre civile et la chambre criminelle ont consacré le critère de l'exposition au danger comme condition de reconnaissance de la qualité de victime.

Par trois arrêts en date du 15 février 2022, la chambre criminelle a également admis la possibilité d'un préjudice personnel et direct résultant d'une initiative de la victime, pourvu que cette initiative soit indissociable de l'action criminelle.

4. Réponses au moyen du demandeur

4.1. Sur la première branche : la nécessaire affirmation de l'autonomie du JIVAT

A titre liminaire, il convient de constater que l'hypothèse d'une discordance entre les décisions des juridictions pénale et civile, telle qu'elle est aujourd'hui soumise à la Cour de cassation, n'a jamais été envisagée par le législateur.

En effet, ni les débats parlementaires, ni la consultation adressée à la chancellerie, ne font état d'une quelconque réflexion consacrée à cette possibilité lors des travaux législatifs ayant abouti à la création du JIVAT.

De manière générale, la continuité des instances pénale et civile n'a d'ailleurs manifestement pas été réellement appréhendée par le législateur.

Ainsi, alors que le PNAT intervient devant l'ensemble des juridictions pénales chargées du contentieux terroriste et qu'il requiert, à tous les stades de la procédure, sur la recevabilité des constitutions de parties civiles, il apparaît pour le moins surprenant que le législateur n'ait pas conféré à ce parquet spécialisé une compétence pour intervenir devant le JIVAT⁵².

Dès lors, dans le silence de la loi, deux orientations apparaissent susceptibles d'être retenues en réponse à la première branche du moyen.

La première, soutenue par les demandeurs, tend à considérer que la recevabilité d'une constitution de partie civile prononcée par la juridiction répressive de jugement impose au FGTI, et en cas de contestation au JIVAT, d'accorder à la personne concernée la qualité de victime du terrorisme et donc de procéder à l'indemnisation de son préjudice.

⁵⁰ [Crim. 24 janvier 2023, n°21-82.778](#)

⁵¹ [Crim. 24 janvier 2023, n°21-85.828](#)

⁵² En l'état, seul le parquet de Paris est compétent pour intervenir devant le JIVAT. Néanmoins, le premier président de la cour d'appel de Paris précise, en réponse à la consultation qui lui a été adressée, qu'une réflexion venait d'être initiée à ce sujet par la direction des services judiciaires

La seconde, qui correspond à la position du FGTI, consiste à reconnaître au JIVAT une totale autonomie, non seulement pour procéder à l'indemnisation des préjudices, mais également pour octroyer, ou au contraire rejeter, le statut de victime du terrorisme.

De prime abord, force est de constater que la première solution, qui bénéficie du soutien de l'association française des victimes du terrorisme (AFVT) et de la fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC)⁵³, mais pas de la fédération France Victimes, présente l'avantage de la lisibilité et de la cohérence.

De fait, comme l'indique justement l'AFVT dans sa consultation, il peut apparaître « *particulièrement incohérent qu'une victime soit admise en sa constitution de partie civile, puis refusée par le FGTI au titre de son indemnisation* »⁵⁴.

De la même manière, le pôle des assises de la cour d'appel de Paris expose que les discordances entre les juridictions civiles et pénales « *ne peuvent être vécues que comme difficilement compréhensibles par les plaignants* »⁵⁵.

En outre, refuser toute portée à la décision civile prise par la juridiction pénale, aurait pour conséquence d'imposer à certaines parties civiles « *un second examen* » de leur qualité de victime ce qui est souvent vécu, ainsi que le souligne la FENVAC, « *comme une remise cause injustifiée* »⁵⁶.

Dans ces circonstances, les demandeurs soutiennent que la solution qu'ils prônent est la seule à assurer une simplification du parcours judiciaire des victimes et donc à s'inscrire dans l'esprit de la loi ayant procédé à la création du JIVAT.

Si ces arguments nous paraissent parfaitement entendables, et que nous souscrivons évidemment au souhait de simplifier le processus d'indemnisation des victimes du terrorisme, il ne nous apparaît néanmoins ni fondé juridiquement, ni souhaitable en pratique, que la recevabilité d'une constitution de partie civile prononcée par une juridiction pénale emporte des conséquences sur le terrain de la réparation du préjudice.

4.1.1. Pour des motifs juridiques

Juridiquement, il apparaît tout d'abord pour le moins difficile d'identifier le principe, ou le texte, qui viendrait asseoir l'autorité de la décision de recevabilité d'une constitution de partie civile sur le FGTI ou le JIVAT.

Cette difficulté se retrouve d'ailleurs dans les écritures des demandeurs qui, après avoir invoqué en appel le principe de l'autorité de la chose jugée, ont abandonné devant la Cour de cassation cet argument, fondant désormais essentiellement leur raisonnement sur la circulaire de présentation de la loi du 23 mars 2019⁵⁷ et sur l'esprit de ces dispositions.

A ce sujet, si le juge civil ne peut ignorer ce qui a été définitivement, nécessairement et certainement décidé par le juge pénal tant sur la qualification de l'infraction que sur la

⁵³ Cf. leurs consultations

⁵⁴ Consultation de l'AFVT, p.1

⁵⁵ Consultation du pôle des assises de la cour d'appel de Paris

⁵⁶ Consultation de la FENVAC, p.2

⁵⁷ La circulaire CRIM/2019-16/H3/03.06.2019 du 3 juin 2019 indique, en p. 3 : « *Les victimes d'un acte de terrorisme conservent néanmoins la possibilité de se constituer partie civile devant les juridictions pénales afin de mettre en mouvement ou de soutenir l'action publique et de se voir reconnaître la qualité de victimes* ».

culpabilité de celui à qui le fait a été imputé, l'autorité de la chose jugée sur les intérêts civils est seulement relative et suppose de constater la triple identité d'objet, de cause et de parties, prévue par l'article 1355⁵⁸ du code civil⁵⁹.

Or cette triple identité fait ici défaut.

D'abord, l'objet des instances est différent dès lors que, devant la juridiction pénale, la constitution de partie civile poursuit une finalité exclusivement vindicative.

Ensuite, et surtout, le FGTI n'est pas présent devant cette juridiction en sa qualité de débiteur d'indemnisation mais uniquement pour exercer son recours subrogatoire à l'encontre des auteurs de l'infraction.

Dans ces conditions, c'est à bon droit que la cour d'appel a choisi d'écarter le principe d'autorité de la chose jugée.

Par ailleurs, au-delà de l'autorité de la chose jugée, on peut s'interroger, avec vos rapporteurs, sur la possibilité de mobiliser la notion d'opposabilité des jugements aux tiers afin de fonder la primauté de la décision du juge pénal recevant une constitution de partie civile.

Comme le relèvent vos rapporteurs, plusieurs dispositions législatives⁶⁰ ainsi que plusieurs arrêts de votre Cour⁶¹ admettent l'opposabilité d'un jugement à l'égard de personnes qui n'y ont pas été parties.

Néanmoins, il faut tout d'abord souligner que cette notion n'est pas réellement invoquée par les consorts [G], qui ne font à aucun moment référence au principe d'opposabilité des jugements dans leurs écritures.

Ensuite, aucune disposition législative ne prévoit en l'espèce une telle opposabilité.

Enfin, à supposer que votre Cour admette cette possibilité, cela affecterait les droits du FGTI et imposerait donc que le fonds puisse faire prévaloir ses droits en contestant la décision du juge pénal recevant une constitution de partie civile.

Or, il faut souligner que le FGTI est dans l'incapacité de former un recours contre une telle décision.

En effet, n'étant pas partie à l'arrêt statuant sur la recevabilité des constitutions de parties civiles, le FGTI est dépourvu de toute qualité pour former un recours contre cette décision.

En outre, alors que la tierce opposition permet à toute personne qui y a intérêt d'obtenir la rétractation ou la réformation d'un jugement auquel elle n'a pas été partie, cette procédure, qui est prévue par le code de procédure civile, n'apparaît pas applicable aux arrêts civils rendus par les cours d'assises.

⁵⁸ Art. 1355 du code civil : « L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité. »

⁵⁹ [2^e Civ. 27 avril 1979, n°77-15.439](#) : « La chose jugée sur la responsabilité civile par un tribunal répressif a le caractère d'une décision rendue au civil. Par suite, l'influence de cette dernière doit s'apprécier non suivant les principes qui déterminent l'effet de la chose jugée au criminel mais d'après ceux que l'article 1351 du Code civil a formulés pour régler l'effet relatif de la chose jugée au civil sur le civil. »

⁶⁰ [Art. 29-5 du code civil](#) en matière de nationalité, [art. 324 du code civil](#) en matière de filiation et.

⁶¹ 2^e Civ., 4 juillet 2007, pourvoi n°06-14.610 ; 2^e Civ., 25 septembre 2014, pourvoi n°13-19.970.

Au demeurant, sa mise en œuvre, qui suppose une nouvelle saisine de la juridiction dont émane la décision attaquée, serait source d'une grande complication puisqu'elle aurait pour conséquence d'alourdir considérablement la charge des cours d'assises spécialement composées et entraînerait un allongement des délais d'indemnisation contraire à l'objectif poursuivi par la création du JIVAT.

Il apparaît donc difficile de justifier que le FGTI puisse se voir imposer un arrêt qu'il n'est pas en mesure de contester, et ce d'autant qu'on ne saurait soutenir que ses intérêts seraient préservés par la mise en œuvre des voies de recours à l'initiative du ministère public ou de l'accusé.

En réalité, outre que leurs intérêts ne se confondent pas, le ministère public est sans qualité pour attaquer par la voie de l'appel ou du pourvoi en cassation les décisions statuant exclusivement sur l'action civile⁶².

L'accusé, de son côté, apparaît d'autant moins enclin à contester la décision d'une cour d'assises jugeant recevable une constitution de partie civile pour des faits de terrorisme, que celle-ci ne contient aucune condamnation directe à son encontre.

Dès lors, au-delà de l'atteinte aux droits du FGTI, la prééminence reconnue à la décision pénale aboutirait, dans nombre de cas, à ce qu'une décision qui n'aurait pu faire l'objet d'aucun contrôle par la Cour de cassation s'impose au juge de l'indemnisation.

Pour que la Cour de cassation soit mise en mesure d'assurer pleinement sa mission régulatrice et unificatrice, il importe que le débat sur la qualité de victime demeure ouvert devant le JIVAT dont la décision sur ce point pourra faire l'objet d'un appel puis d'un pourvoi par les parties concernées.

Enfin, les dispositions légales ne semblent pas davantage susceptibles d'asseoir une quelconque autorité de la décision civile rendue par le juge pénal, bien au contraire.

En effet, il est à ce stade nécessaire de rappeler qu'aux termes de l'article 706-16-1 du CPP, l'action civile mise en œuvre par une victime du terrorisme devant le juge pénal ne « peut avoir pour objet que de mettre en mouvement l'action publique ou de soutenir cette action » et ne saurait « tendre à la réparation du dommage causé par cette infraction ».

En outre, l'article L. 217-6 du COJ confère sans ambiguïtés au TJ de Paris une « compétence exclusive » pour connaître, après saisine du FGTI, non seulement des recours relatifs à l'offre d'indemnisation, mais également des contestations portant sur la reconnaissance d'un droit à indemnisation.

Or, il apparaît que la solution prônée par les demandeurs aurait pour conséquence de vider de sa substance la compétence exclusive que le législateur a octroyé au JIVAT dès lors qu'elle permettrait, de fait, de remettre en cause les décisions du FGTI, non seulement en les contestant devant le TJ de Paris, mais également, indirectement, en obtenant une déclaration de recevabilité de la constitution de partie civile devant la juridiction pénale de jugement.

Dans ces conditions, seule l'hypothèse d'une totale autonomie du JIVAT apparaît susceptible de s'inscrire dans le respect des dispositions encadrant les compétences dévolues à cette juridiction.

⁶² [Crim. 20 octobre 1999, n°99-81.562](#)

A contrario, la thèse des demandeurs s'avère largement dépourvue d'assise juridique, voire incompatible avec les textes en vigueur.

4.1.2. Pour préserver l'efficacité du dispositif de prise en charge des victimes d'attentat et de lutte contre le terrorisme

Au soutien de leurs prétentions, les demandeurs soulignent à juste titre que l'esprit de la loi du 23 mars 2019 était de simplifier le parcours des victimes, et non de le complexifier.

Si c'est parfaitement exact, il est néanmoins fondamental de rappeler que, pour législateur de 2019, cette simplification était entièrement fondée sur la dissociation des actions civile et pénale, seule susceptible d'éviter que ces deux instances ne se retardent mutuellement.

Or, seule l'affirmation de l'autonomie du JIVAT apparaît aujourd'hui de nature à préserver cet objectif.

A contrario, admettre que la recevabilité d'une constitution de partie civile emporte nécessairement reconnaissance du statut de victime du terrorisme au sens de l'article L126-1 du code des assurances, remettrait largement en cause le principe de dissociation et donc les buts de la réforme.

Cela apparaîtrait inopportun pour plusieurs raisons.

En premier lieu, une telle solution inciterait vraisemblablement le FGTI et le JIVAT, lorsqu'ils sont saisis de demandes litigieuses, à sursoir à statuer dans l'attente d'une décision définitive de la juridiction pénale.

Cela affecterait la rapidité de la prise en charge indemnitaire des victimes d'attentats alors même que la célérité de la réparation constitue, depuis 1986, un objectif essentiel du dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme que la création du JIVAT devait renforcer.

Une telle crainte, exposée sans détour par le FGTI dans ses observations complémentaires⁶³, n'est pas uniquement théorique puisqu'il peut être observé que, dans notre espèce, la cour d'appel de Paris avait choisi d'attendre que l'arrêt civil de la cour d'assises soit rendu avant de se prononcer.

En second lieu, cette orientation aurait nécessairement des conséquences sur le déroulement du procès pénal, au sein duquel les questions indemnitaires reprendraient une place conséquente.

Ainsi, comme le relève justement le PNAT, il apparaît évident, dans cette hypothèse, que « *de nombreuses [parties civiles] supplémentaires, et notamment les plus contestables ou les plus contestées d'entre elles, viendraient se constituer à l'audience pénale dans l'espoir d'obtenir une décision favorable avec un effet cliquet devant la JIVAT et par conséquent l'assurance d'obtenir une indemnisation par le FGTI* »⁶⁴.

⁶³ Observations complémentaires du FGTI en date du 1^{er} août 2025 : « *Si, désormais, c'est le juge pénal qui détermine le droit à indemnisation des victimes des actes de terrorisme sans que le FGTI puisse conclure sur ce point devant lui, et sans contrôle de la Cour de cassation puisqu'aucun pourvoi ne sera formé sur ce point, le Fonds pourra être contraint d'attendre, pendant plusieurs années, la décision de ce juge pénal avant de prendre position sur les demandes qui lui sont soumises.* »

⁶⁴ Consultation du PNAT

En outre, si des conséquences indemnitaires devaient être reconnues à l'arrêt civil de la cour d'assises, il y a tout lieu de penser que cette juridiction serait amenée à procéder à un examen minutieux et individualisé des préjudices et des liens de causalité présentés par chaque victime, analyse qui est actuellement réalisée par le JIVAT.

Ces évolutions risqueraient d'entraîner un allongement considérable du procès pénal en matière de terrorisme, dans un contexte déjà très contraint pour l'audience des affaires criminelles.

Cela pourrait même, comme le souligne justement le PNAT, aboutir à une véritable dénaturation de ce procès tel qu'il a été conçu par le législateur dès lors que, contrairement à l'objectif de célérité et de recentrage sur les questions pénales poursuivi par la loi du 23 mars 2019, les débats seraient accaparés par le traitement de questions indemnitaires au détriment de l'examen des charges pesant sur les accusés.

En troisième lieu, il convient de souligner que la solution prônée par les demandeurs se heurterait à des difficultés tenant à la multiplicité des situations susceptibles de se présenter.

En effet, si, dans notre espèce, la décision pénale est intervenue avant la décision civile, il faut rappeler que cette configuration n'est pas immuable dès lors que le JIVAT est parfaitement libre de se prononcer avant la juridiction pénale.

Dans sa consultation, le tribunal judiciaire de Paris souligne d'ailleurs que, parmi les 11 situations de discordance identifiées, 70% s'inscrivent dans un schéma où la décision civile a précédé la décision pénale.

Dans ces circonstances, que se passerait-il notamment dans l'hypothèse où :

- Une juridiction pénale jugerait recevable la constitution de partie civile d'une personne dont la qualité de victime aurait pourtant déjà été rejetée par une décision civile définitive ?
- Une juridiction pénale jugerait irrecevable la constitution de partie civile d'une personne ayant déjà bénéficié d'une indemnisation à la suite d'une décision civile définitive ?

Faudrait-il, dans ces circonstances, considérer que la décision pénale s'impose en toutes circonstances, avec le risque d'entraîner la remise en cause de certaines situations déjà jugées définitivement, ou au contraire faire primer la première décision intervenue ou encore celle favorable au requérant ?

Sur quels fondements pourrions-nous alors fonder l'une ou l'autre de ces solutions ?

L'arrêt à intervenir ne pouvant répondre à ces différentes interrogations, il ne manquerait pas de soulever de nouvelles incertitudes préjudiciables à la stabilité du dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme.

On le voit, les liens entre les décisions pénales et civiles ne sont pas unilatéraux, ils sont multiples, soumis à des chronologies changeantes et il apparaît complexe de déterminer une règle unique permettant de trancher les différentes discordances susceptibles d'intervenir entre les juridictions compétentes.

A cet égard, la solution consistant à reconnaître l'autonomie du JIVAT apparaît, de très loin, la plus stable et prévisible, et donc la plus favorable pour l'ensemble des acteurs.

Enfin, et d'un point de vue pragmatique, il est nécessaire d'insister sur le risque d'embolie du dispositif de prise en charge des victimes du terrorisme que recèle la solution tendant à considérer que la recevabilité d'une constitution de partie civile emporte nécessairement reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme.

En effet, et ainsi que le signale le FGTI dans ses observations complémentaires, une telle solution aurait pour conséquence de rendre indemnisables, rien que pour l'attentat commis à [Localité 6] le 14 juillet 2016, 1 483 nouvelles personnes.

Dans un contexte bien connu de pénuries d'experts, en particulier psychiatres, il est permis de penser que l'indemnisation d'un nombre si considérable de personnes prendrait des années et retarderait le processus d'indemnisation de toutes les victimes du terrorisme, sans même évoquer le risque de fragilisation financière du FGTI.

Ainsi, tant pour des motifs juridiques que pour préserver l'efficacité du dispositif de lutte contre le terrorisme et de prise en charge des victimes d'attentats, il apparaît nécessaire d'affirmer la compétence exclusive du JIVAT pour reconnaître la qualité de victime du terrorisme au sens de l'article L. 126-1 du code des assurances.

Celle-ci découle logiquement des dispositions et des objectifs poursuivis par la loi du 23 mars 2019 et n'est pas incompatible avec l'article 2 du CPP, qui ne réserve pas au juge pénal le contentieux de la reconnaissance d'un préjudice personnel et direct.

Nous concluons en conséquence au rejet de la première branche du moyen présenté par les demandeurs.

4.2. Sur la seconde branche relative à l'appréciation de la qualité de victime

4.2.1. Observations générales

Comme indiqué précédemment, la Cour de cassation retient le critère de l'exposition au danger comme condition de reconnaissance de la qualité de victime d'un acte de terrorisme. Ainsi qu'en a jugé la chambre criminelle par trois arrêts du 15 février 2022, elle reconnaît néanmoins également cette qualité dans l'hypothèse d'un préjudice **découlant d'un acte de la victime, pourvu que celui-ci soit indissociable de l'action criminelle.**

La lecture des consultations extérieures effectuées démontre que ce cadre jurisprudentiel, relativement récent et toujours en construction, suscite des interrogations, voire des incompréhensions sur au moins deux points, qu'il paraît utile de préciser.

En premier lieu, certains acteurs⁶⁵ consultés semblent considérer qu'il existerait deux définitions de la victime du terrorisme selon que l'on se trouve devant le juge civil ou pénal.

Cette impression, essentiellement fondée sur le fait que la 2^{ème} chambre civile n'a pas adopté la jurisprudence de la chambre criminelle relative à la conception « élargie » de la qualité de

⁶⁵ Selon France Victimes, « la difficulté réside finalement dans la coexistence de deux définitions », la FENVAC exposant qu'il « serait paradoxal que le juge de l'indemnisation adopte un critère plus étroit que celui du juge pénal et crée deux catégories d'actes terroristes, les unes indemnisées, les autres non et en s'autorisant à trier entre elles ».

victime, est renforcée par les fondements législatifs différents qu'appliquent ces deux chambres (l'article 2 du CPP d'une part et l'article L. 126-1 du code des assurance d'autre part).

Cette perception ne nous semble néanmoins pas fondée pour deux raisons.

D'une part, comme indiqué précédemment, l'article L. 126-1 du code des assurance ne procède pas à une définition particulière de la victime du terrorisme. Au contraire, celle-ci reste classiquement, et conformément à l'article 2 du CPP, soumise à la nécessaire démonstration d'un préjudice et d'un lien de causalité.

D'autre part, l'analyse des décisions de la chambre criminelle et de la 2^{ème} chambre civile relatives à la qualité de victimes du terrorisme démontrent que ces dernières sont soucieuses de faire converger leurs jurisprudences.

Dans ces conditions, s'il est exact que la 2^{ème} chambre civile n'a pas encore fait sienne la jurisprudence de la chambre criminelle du 15 février 2022, il y a tout lieu de penser que c'est essentiellement car elle n'en a pas encore eu l'occasion et non en raison d'une opposition de principe.

En tout état de cause, et compte tenu des incompréhensions que suscitent les jurisprudences de la chambre criminelle et de la 2^{ème} chambre civile, il serait utile que l'arrêt à intervenir soit l'occasion, pour votre assemblée plénière, d'affirmer plus clairement que la reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme répond aux mêmes critères, que l'on se trouve devant une juridiction civile ou pénale.

Il convient d'ailleurs de souligner que l'affirmation de l'unité de la notion de victime du terrorisme constituerait un puissant facteur d'acceptation de la solution tendant à reconnaître l'autonomie du JIVAT puisqu'elle garantit qu'il n'existe pas deux catégories de victimes, mais une seule susceptible d'être soumise, sous le contrôle de la Cour de cassation, à l'appréciation de juges différents.

En second lieu, les retours de consultation font état d'interrogations relatives à la portée des arrêts rendus par la chambre criminelle le 15 février 2022.

En particulier, la décision relative à la situation des individus qui, se croyant légitimement exposés à une action terroriste, se sont blessés en fuyant un lieu proche d'un attentat, semble susciter d'importants questionnements.

Le FGTI se demande notamment si cette décision « *signifie que l'on ne doit pas utiliser un critère objectif mais un critère subjectif, beaucoup plus incertain et flou* », introduisant ainsi « *une insécurité juridique* » qui rendrait selon lui difficile l'exercice de ses missions⁶⁶.

De la même manière, le PNAT souligne que cette jurisprudence a semblé « *brouiller* » la distinction initialement posée entre victime directe et témoin malheureux et qu'elle a été ainsi « *massivement utilisée et revendiquée par de nombreux avocats* » afin d'obtenir, « *au nom d'une conception subjective de l'exposition au risque terroriste* », la recevabilité de constitutions de parties civiles n'ayant pas été directement exposées à l'action criminelle.

Ces interrogations sont étayées par certaines décisions, et notamment l'arrêt civil rendu en appel le 7 février 2025 dans l'affaire de l'attentat du 14 juillet 2016, à l'occasion duquel la cour d'assises a reçu les constitutions de parties civiles de tous les primo-intervenants arrivés sur les

⁶⁶ Observations complémentaires du FGTI en date du 1^{er} août 2025

lieux de l'attentat avant l'heure de sécurisation du site, à savoir 00h10, alors que l'action criminelle s'était arrêtée à 22h37.

On notera toutefois qu'à ce jour, les appréciations portées dans cet arrêt n'ont pas fait l'objet d'un examen par la Cour de cassation.

En l'état de ces éléments, Il nous paraît utile de souligner, comme cela a été indiqué précédemment (cf. partie 3.2.2), que la jurisprudence de la chambre criminelle du 15 février 2022 n'avait, à l'évidence, aucunement pour objet d'abandonner le critère de l'exposition au danger afin de lui substituer un critère subjectif tenant au seul sentiment d'avoir été exposé à un péril.

En effet, en jugeant que cette décision était réservée aux individus qui se sont crus « *légitimement exposés* » à une action criminelle ayant pour objet de tuer indistinctement un grand nombre de personnes, la chambre criminelle a entendu soumettre cette solution à l'existence de circonstances objectives, indépendantes de la simple perception des personnes concernées.

En outre, cette jurisprudence, qui suppose l'existence d'une blessure résultant d'un acte de fuite indissociable de l'action criminelle, n'a pas pour objet de permettre la reconnaissance de la qualité de victime du terrorisme à des personnes présentes à proximité du lieu de l'attentat et faisant état de préjudices purement psychologiques.

Ces précisions étant apportées, il est désormais nécessaire d'analyser l'appréciation de la qualité de victime portée par l'arrêt attaqué.

4.2.2. Appréciation en l'espèce

Afin d'écarter tout droit à indemnisation des demandeurs, l'arrêt attaqué énonce que ces derniers « *n'ont pas été directement exposés au risque de mort ou de blessures* » dès lors que « *s'étant trouvés bien au-delà du lieu où le camion s'est arrêté, ils n'étaient pas sur sa trajectoire lors de sa course meurtrière* ».

Il ajoute qu'il « *n'existe pas de lien de causalité direct entre les préjudices qui résultent du mouvement de foule dans lequel les appelants ont été entraînés, compte tenu de la panique qui régnait ce soir-là, et les infractions terroristes d'assassinats et de tentatives d'assassinats* ».

Les demandeurs considèrent que la cour d'appel ne pouvait se borner à affirmer, pour écarter leur droit à indemnisation, qu'ils ne s'étaient pas trouvés sur la trajectoire du camion lors de sa course meurtrière, mais qu'elle était tenue de rechercher si, avant l'arrêt du camion, ils avaient été exposés au risque.

En l'espèce, il convient de constater que l'arrêt attaqué s'est appuyé sur les déclarations faites par les demandeurs aux services de police un mois après les faits, ainsi que sur les pièces du dossier pénal pour évaluer que les consorts [G] se trouvaient environ 160 mètres au-delà du lieu où s'est arrêté le camion.

Il résulte logiquement de ces constatations que les demandeurs se situaient « bien au-delà », du lieu d'interruption du camion, pour reprendre l'expression de la cour d'appel, et qu'ils n'ont donc pas été exposés à un péril objectif de mort ou d'atteinte corporelle, et ce d'autant qu'ils n'indiquent pas avoir été visés par les tirs d'armes à feu qui ont pu intervenir ce soir-là.

Enfin, les demandeurs n'invoquent à aucun moment l'existence d'un préjudice spécifique susceptible de résulter d'une action de leur part indissociable de l'attentat.

Dans ces conditions, la cour d'appel a légalement justifié sa décision et nous concluons au rejet de la seconde branche du moyen.