



Indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Vendredi 28 novembre 2025 - Assemblée plénière - pourvois n°2410571, 2410572 et 2412555

La Cour de cassation juge que la qualité de partie civile reconnue par le juge pénal à une personne se déclarant victime d'un acte de terrorisme ne s'impose pas au juge civil.

En effet, la loi a fait de la procédure civile d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme un mécanisme autonome pour garantir une réparation rapide et uniforme de leurs dommages corporels.

Pour autant, la Cour de cassation tend à uniformiser les critères appliqués par le juge civil et le juge pénal pour reconnaître à une personne la qualité de victime d'un acte de terrorisme. Elle tient ainsi compte de la particularité de l'acte terroriste dont l'auteur cherche à semer l'effroi sans viser nécessairement une ou des personnes déterminées.

Avertissement : Le communiqué n'a pas vocation à exposer dans son intégralité la teneur des arrêts rendus. Il tend à présenter de façon synthétique leurs apports juridiques principaux.

Repères

La procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

art. L.126-1 du code des assurances et L.217-6 du code de l'organisation judiciaire

L'indemnisation des préjudices corporels des victimes d'actes de terrorisme est assurée par le « Fonds de garantie pour l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions » (FGTI).

Depuis 2019, lorsque le FGTI refuse l'indemnisation ou lorsqu'aucun accord n'est trouvé sur le montant à verser, le recours ne peut être porté que devant la juridiction civile de Paris (appelée « JIVAT »).

La participation des victimes d'actes de terrorisme à la procédure pénale

art. 706-16-1 du code de procédure pénale

Les personnes présumées victimes d'un acte de terrorisme ne peuvent pas demander la réparation de leur préjudice au juge pénal. Toutefois, elles peuvent se constituer parties civiles devant la juridiction pénale qui est saisie des faits.

La constitution de partie civile permet aux personnes présumées victimes de soutenir l'action publique (les poursuites) : une partie civile a accès au dossier ; elle peut faire entendre sa voix lors de l'instruction et du procès.

Les faits et les procédures

Affaires n°1 et 2 : L'attentat de la Promenade des Anglais

Le 14 juillet 2016, à Nice, un terroriste a conduit à vive allure un camion-bélier sur la Promenade des Anglais : il a percuté volontairement la foule qui était rassemblée sur la voie à l'occasion de la fête nationale.

Certaines des personnes présentes ne se trouvaient pas aux abords immédiats de la zone de circulation du camion.

Ces personnes ont demandé au Fonds de garantie (FGTI) la réparation du dommage psychologique qu'elles ont subi et se sont constituées parties civiles devant la cour d'assises en charge de l'attentat de Nice.

La cour d'assises a déclaré leur constitution de partie civile recevable.

En revanche, le Fonds de garantie (FGTI) a refusé l'indemnisation de ces personnes au motif que leur préjudice psychologique n'avait pas été causé directement par l'attentat mais par le mouvement de foule qui s'en était suivi.

La JIVAT puis la cour d'appel ont confirmé cette décision.

Ces personnes ont donc formé des pourvois en cassation.

Affaire n°3 : L'attentat du Bataclan

Le 13 novembre 2015, à Paris, des terroristes ont attaqué la salle de spectacle du Bataclan.

Des tirs ont atteint un immeuble voisin, dont les fenêtres donnaient sur les issues de secours du Bataclan.

Au premier étage de cet immeuble, un résident a été blessé mortellement.

Au deuxième étage de cet immeuble, l'une des résidentes, qui explique avoir vu une partie de l'attaque depuis ses fenêtres, n'a pas été atteinte par les coups de feu.

Cette habitante du deuxième étage a demandé au Fonds de garantie (FGTI) la réparation du dommage psychologique qu'elle a subi et s'est constituée partie civile devant la cour d'assises en charge des attentats du Bataclan.

La cour d'assises a déclaré sa constitution de partie civile recevable.

En revanche, le Fonds de garantie (FGTI) a refusé de l'indemniser au motif qu'elle n'avait pas été directement visée par les terroristes.

La JIVAT puis la cour d'appel ont confirmé cette décision.

Cette résidente a formé un pourvoi en cassation.

La question posée à la Cour de cassation

Les victimes présumées d'actes de terrorisme peuvent-elles se voir refuser l'indemnisation de leur préjudice par le Fonds de garantie (FGTI) alors que la juridiction pénale saisie des faits leur a reconnu la qualité de parties civiles ?

La décision de la Cour de cassation

La procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme est autonome par rapport à la procédure pénale

Les textes relatifs à l'indemnisation des dommages corporels subis par les victimes d'actes de terrorisme dissocient la « constitution de partie civile » de l'« action en réparation du préjudice corporel ».

Le législateur a voulu dissocier ces deux procédures :

- pour simplifier et accélérer la procédure de réparation (*dans le cas contraire, le juge civil pourrait être contraint d'attendre que le juge pénal rende sa décision*) ;
- pour que toutes les demandes de réparation soient traitées sans distinction (*dans le cas contraire, les demandes de réparation pourraient être traitées différemment selon que la personne qui dit être victime s'est ou non constituée partie civile*).

C'est la raison pour laquelle le juge civil qui statue sur un recours contre une décision du Fonds de garantie (FGTI) n'a pas à tenir compte du fait que le juge pénal a ou non attribué le statut de partie civile à la personne se déclarant victime d'un acte de terrorisme.

Les critères permettant de retenir la qualité de victime d'actes de terrorisme, identiques devant le juge pénal et le juge civil, tiennent compte de la particularité de ces actes

Les victimes d'actes de terrorisme peuvent subir un dommage physique ou psychique.

Que ce soit devant la justice civile ou la justice pénale, la victime d'un acte de terrorisme est une personne qui :

- soit a été directement exposée à un péril objectif de mort ou de blessure ;
- soit a pu légitimement penser qu'elle était exposée à ce péril, parce qu'elle se trouvait à proximité du lieu où se sont déroulés les faits et que, sur le moment, elle a eu conscience d'être confrontée à un acte dont le but était de tuer indistinctement un grand nombre de personnes.

Cette définition tient compte de la particularité de l'acte terroriste. En effet, en cherchant à semer l'effroi, un terroriste peut attaquer de façon aléatoire et indistincte : il ne vise pas nécessairement à l'avance une ou plusieurs personnes déterminées.

Dans les affaires n°1 et n°2 (l'attentat de la Promenade des Anglais), au regard des faits constatés par la cour d'appel, les demandeurs n'ont pas été directement exposés à un danger objectif de mort ou de blessure et n'ont pas pu légitimement croire être exposés à ce danger.

La loi ayant voulu faire de la procédure civile de recours contre la décision du Fonds de garantie (FGTI) un mécanisme à part, le fait que le juge pénal ait reconnu à ces personnes le statut de partie civile n'entre pas en ligne de compte.

Les pourvois sont donc rejetés.

En revanche, dans l'affaire n°3 (l'attentat du Bataclan), au regard des faits constatés par la cour d'appel, la demanderesse a bien été exposée à un péril objectif de mort ou de blessure.

La cour d'appel ne pouvait en conséquence refuser de l'indemniser.

La décision de cour d'appel est donc cassée. Cette affaire sera rejugée.