

Pour une nouvelle politique d'aide aux victimes de terrorisme

Propositions de « 13 novembre : fraternité et vérité » - 12 décembre 2016

Les lois¹ sur l'aide aux victimes de terrorisme ont maintenant plus de trente ans. Elles ont permis d'aider de nombreuses victimes durant ces années et ont établi des principes clairs qui doivent guider la politique d'aide aux victimes : procédure spécifique d'indemnisation assurée par des fonds dédiés, principe de réparation du préjudice intégral, etc.

Toutefois, une partie de ces règles n'est plus adaptée au terrorisme de masse que la France subit depuis 2015. Cette nouvelle forme de terrorisme se caractérise par des milliers de victimes et notamment de nombreux blessés psychologiques. Or, de telles situations n'ont pas été anticipées et le système mis en place montre de nombreuses limites.

Pour reprendre une phrase lue dans un article de doctrine juridique, « il y a eu un avant et un après 13-Novembre sur le plan sécuritaire, il doit y avoir un avant et après 13-Novembre sur le plan indemnitaire »², nous pourrions élargir cette remarque à l'aide aux victimes en général.

Si des solutions ont déjà été mises en œuvre rapidement, grâce au secrétariat d'état en charge de l'aide aux victimes de Juliette Méadel, comme le site internet GUIDE, la définition d'un lieu unique d'accueil post attentat ou la mise en place des Comités Locaux de Suivi des Victimes (CLSV), il est nécessaire de prévoir d'autres mesures de plus grande envergure, prenant en compte le retour d'expérience des victimes du 13 novembre.

Voilà pourquoi l'association « 13-Novembre : Fraternité et Vérité » propose une série de mesures visant à mettre en place une nouvelle politique pour les victimes de terrorisme.

Il pourrait être envisagé une loi rappelant les grands principes :

- Des principes clairs pour identifier ce qu'est une victime de terrorisme ;
- Modalités de mise en œuvre de la procédure d'indemnisation sous le contrôle d'un juge dédié ;
- Règles de principe dans l'évaluation du préjudice de la victime ;
- Garantie de l'accès au droit en assurant la prise en charge des frais d'avocat ;

Le fait de conférer à certaines de ces règles un statut législatif ou réglementaire permettrait, par ailleurs, une meilleure compréhension de celles-ci par les victimes.

Il ne nous semble pas possible d'aborder le sujet de l'indemnisation sans traiter du rôle de l'Etat dans l'aide aux victimes, de la masse conséquente de démarches qu'elles doivent affronter et de la bonne diffusion de l'information.

Il convient de rappeler que nous ne sommes pas des spécialistes mais simplement des victimes et que certaines propositions mériteraient d'être revues par des experts.

¹ Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat particulièrement

² « Clarifier le statut du FGTI, il y a urgence », Thibault Leleu, Gazette du Palais, 13 septembre 2016, n° 31 p.10

- **Des critères clairs pour identifier les victimes de terrorisme après l'attentat dans le cadre de l'indemnisation³**

Constat : Dans le cadre de l'indemnisation, il existe une définition à géométrie variable de la « victime » de terrorisme en fonction de l'institution et/ou de l'attentat concerné(e)(s). A titre d'exemple, là où toutes les personnes présentes à proximité des terrasses ou dans le Bataclan sont considérées comme victimes de terrorisme, à Nice le Fonds de Garantie (« FGTI ») déclare que seront indemnisés celles « qui ont été exposées au danger pour s'être trouvées sur le trottoir et la voie de circulation empruntés par le camion lors de son parcours meurtrier, que leurs blessures soient physiques ou psychiques »⁴, refusant ainsi le statut de victime de terrorisme à celles qui se trouvaient à quelques centimètres de la voie empruntée par le camion.

Par ailleurs, cela pose un vrai problème de preuve pour les victimes de terrorisme qui vont devoir prouver qu'elles étaient sur le bon côté du trottoir ou « sur le trajet du camion »⁵. Comment en effet démontrer cela ?

Cela aboutit à des situations difficiles pour les personnes concernées, avec des informations contradictoires sur la façon dont elles peuvent prouver leur présence sur place. Ainsi, après le 13 novembre comme le 14 juillet, il a été dit que pour être reconnu en tant que « victime » de terrorisme, il fallait :

- porter plainte (dans le cas de Nice cela abouti à de longs délais pour que les personnes puissent effectivement porter plainte) ;
- se signaler auprès des associations membres de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (C.I.A.V.) ;
- se faire établir un nombre de jours d'I.T.T.⁶ ;
- conserver des preuves de sa présence ;
- Etre inscrit sur la liste unique des victimes (LUV) ;
- faire établir un certificat médical par un psychiatre.

Cette incertitude pèse sur les victimes de terrorisme, que l'on pousse à multiplier les tâches administratives dans les jours suivant l'attentat pour que leur statut soit reconnu.

Par conséquent, les critères d'appréciation de cette notion ne peuvent pas être décidés (et modifiés) par le Conseil d'Administration du FGTI et ne doivent pas être entièrement définis par de la « soft law ». Le risque d'insécurité juridique pour les victimes d'attentat est trop fort.

³ Nous n'avons pas souhaité traiter la question de la définition pénale de la victime qui à notre sens ne pose pas le même type de problème ;

⁴ Communiqué de presse du 9 septembre intitulé : « Attentat de Nice : Communiqué de presse du FGTI » ;

⁵ Déclaration Madame la Ministre Juliette Méadel le 19/09/2016 <http://www.europe1.fr/societe/juliette-meadel-les-victimes-blessees-psychologiquement-seront-indemniees-2850124>

⁶ Comme cela a été le cas à l'Hôtel Dieu après le 13/11

Proposition : Sans définir ce qu'est une victime, **la loi doit donner des critères précis de définition du statut de victime de terrorisme** pour éviter des différences de situation entre les victimes d'attentat.

A ce titre, il est important de rappeler que la définition pénale de la victime ne peut être celle du civil, les objectifs et les enjeux étant très différents dans les deux cas.

Cela doit permettre une meilleure transparence dans les décisions du FGTI. Il ne s'agit pas forcément de définir précisément ce qu'est une victime, mais de donner les critères de son identification.

- **Redéfinir le rôle de la LUV et l'accès aux informations**

Constat : L'article R. 422-6 du code des assurances prévoit que :

« Dès la survenance d'un acte de terrorisme, le procureur de la République ou l'autorité diplomatique ou consulaire compétente informe sans délai le fonds de garantie des circonstances de l'événement et de l'identité des victimes. En outre, toute personne qui s'estime victime d'un acte de terrorisme peut saisir directement le fonds de garantie. Le fonds de garantie assiste les victimes dans la constitution de leur dossier d'indemnisation ».

Dans les faits, cette disposition se traduit par l'établissement d'une liste unique de victimes (LUV) par le Parquet. L'inscription des victimes des attaques du 13/11 sur cette LUV a déclenché l'ouverture de nombreux droits, pourtant sans lien avec la procédure pénale (avis à victime du juge d'instruction, gratuité des soins etc.). Toutefois, la réalisation de cette liste a été chaotique et de nombreuses victimes n'ont pas même été informées de son existence.

Par ailleurs, les victimes ne disposaient d'absolument aucune possibilité de savoir quelles informations étaient indiquées dans la LUV à leur propos. Or, ces informations pouvant être communiquées au FGTI, il aurait été normal que les victimes aient connaissance des éléments dont dispose le Fonds de garantie à leur sujet.

Proposition : La réalisation d'une liste de victimes est essentielle pour permettre un accès au droit et à l'indemnisation mais à notre sens, **il n'appartient pas au Parquet de réaliser cette liste**. Elle pourrait être réalisée par un juge de l'indemnisation qui aurait accès aux informations du parquet et qui pourrait être saisi par le FGTI de toutes les demandes qu'il reçoit (voir ci-dessous).

Il pourrait être nécessaire de revenir sur la politique du « tout ou rien » : soit vous êtes sur la LUV et vous avez accès tout, soit vous n'y figurez pas et dans ce cas peu de choses vous sont ouvertes. Cela est problématique pour les personnes choquées mais non victimes par exemple.

Par ailleurs, **les victimes doivent disposer d'un accès aux informations** les concernant contenues dans la liste.

- **Redéfinir le lien entre l'Etat et la victime – pérenniser une véritable administration dédiée aux victimes après 2017**

Constat : Depuis les années 80, l'Etat a décidé de confier la gestion et l'écoute des victimes d'attentat aux associations d'aide aux victimes et aux associations de victimes⁷. Ce choix a permis la création de structures efficaces qui les assistent et conseillent avec beaucoup d'humanité, dans des conditions difficiles. Toutefois, cette solution ne répond pas à la demande croissante des victimes d'avoir un lien direct avec les représentants de l'Etat.

Ainsi, aucune victime n'a de lien direct avec un représentant de l'Etat. La reconnaissance de son statut passe en général par un courrier du FGTI⁸ ou de la sécurité sociale⁹.

Cela a pour conséquence directe d'aggraver les relations entre la victime et le fonds de garantie. En effet, à partir du moment où ce dernier est le seul interlocuteur institutionnel des victimes, elles expriment une attente et un besoin d'échanges avec le fonds qu'elles attendent en réalité de l'Etat. De son côté, le FGTI se contente, et c'est logique, de sa seule mission assurantielle loin des considérations de reconnaissance et de souffrance des victimes.

Cela complique fortement et tend inutilement les relations entre victime et fonds de garantie et donne à la procédure indemnitaire un statut sans rapport avec son objet.

De plus, l'information transmise par les associations n'est pas toujours la même et complique parfois la diffusion d'un message simple et objectif. Si une adresse mail avait bien été créée après le 13/11, celle-ci n'a pas ou peu été diffusée et, par conséquent, très peu sollicitée. Par ailleurs, aucun point d'échange physique pérenne n'a été mis en place. Cela a eu pour conséquence de laisser la place à un « bouche à oreille » entre victimes qui n'était pas satisfaisant dans la diffusion de l'information et qui a abouti à beaucoup d'incompréhension.

Le site internet mis en place par le secrétariat d'Etat d'aide aux victimes(GUIDE) est venu corriger en partie ce problème, mais il ne saurait être suffisant face aux besoins des victimes et il doit se traduire par un lien humain.

Plus globalement, la création du Secrétariat d'Etat d'aide aux victimes a été une excellente chose, mais celui-ci est totalement sous-dimensionné par rapport aux attentes des victimes. Au-delà des milliers de victimes de terrorisme que la France a connu depuis janvier 2015, il doit de plus s'adresser à tous les autres victimes (catastrophe naturelle, infraction, accidents collectifs etc.).

Le secrétariat d'Etat, et ce même s'il est placé auprès du Premier Ministre, reste dépendant du bon vouloir des autres administrations ministérielles et ne dispose de peu ou pas de pouvoirs décisionnels sur les questions qui concernent les victimes. Le dernier mot revient toujours au ministère concerné : Finances¹⁰, Justice¹¹, ou Santé¹²

⁷ Une association d'aide aux victimes est une association composée de personnes non concernées elles-mêmes .

⁸ Courrier annonçant le versement de la provision ;

⁹ Courrier annonçant la prise en charge à 100% des soins en lien avec l'attentat ;

¹⁰ Sur la question de l'exonération du paiement de l'impôt sur le revenu pour les personnes décédées ;

¹¹ Agrément afin de se porter partie civile, rôle du FGTI ;

Par ailleurs, le fait que celui-ci ne siège pas au Conseil d'Administration du FGTI le prive de toute influence sur un enjeu essentiel : l'indemnisation des victimes. Enfin, il n'existe à date aucune garantie que cette institution soit maintenue après 2017.

Proposition : C'est à l'Etat de venir vers la victime pas à la victime de se battre pour venir vers lui.

Chaque personne concernée doit se voir communiquer un **courrier de l'Etat l'informant qu'elle est une victime d'attentat**, des lieux où elle peut obtenir de l'aide et de l'ensemble des droits qui lui sont ouverts en lien avec ce statut.

Le rôle de l'Etat doit être celui d'une **information claire et objective** ainsi qu'une simplification des démarches. Pour cela, le secrétariat à l'aide aux victimes doit être doté d'une véritable administration lui permettant de s'adresser directement aux victimes et d'avoir une action efficace.

Cette administration dédiée à la prise en charge des victimes **doit siéger directement au Conseil d'Administration du FGTI**. Sans cela, il ne peut disposer d'aucune influence.

La mise en place d'un **numéro d'appel et d'un guichet unique physique pour toutes les démarches** gérés directement par l'Etat est nécessaire pour simplifier les tâches des victimes et leur donner un lieu de dialogue direct avec les autorités.

Cet outil devra permettre de réorienter les victimes vers les associations en charge de l'aide aux victimes, sans que cela ne remette en cause leur mission préexistante.

Une attention particulière devra être portée à la situation en région et à distance des grandes zones urbaines.

- **Modifier le rôle du FGTI et créer un vrai juge de l'indemnisation**

Constat : Le Fonds de garantie est un outil unique et utile qui doit être conservé. Toutefois, le rôle du FGTI dans la procédure actuelle d'indemnisation pose de véritables problèmes :

- Il doit identifier seul qui est une victime de terrorisme, ou qui ne l'est pas, dans le cadre de la procédure d'indemnisation¹³, ce qui lui donne un rôle majeur et trop important par rapport à sa mission initiale. En effet, cette décision est décisive car elle pose la reconnaissance des souffrances endurées par la victime. Un refus peut avoir des conséquences terribles pour une victime qui se verrait refuser la reconnaissance de ses souffrances. Or, la mission du FGTI porte sur l'indemnisation et non sur la détermination de qui est une victime ou non. Par ailleurs, il ne dispose pas des moyens d'enquête nécessaires pour régler cette question ;
- Dans le code des assurances¹⁴, le FGTI est présenté comme conseil des victimes mais il est en même temps celui qui va organiser et décider l'indemnisation de la victime. Cette double casquette n'est pas acceptable, il ne saurait être à la fois la « partie adverse » et le conseil de la victime. S'il peut donner des indications à la victime pour l'aider à remplir son dossier par exemple, il ne doit pas se substituer aux associations et aux avocats ;
- Par ailleurs, le fonds est avant tout composé de techniciens, experts dans leur domaine, qui malgré leur bonne volonté ne sont pas suffisamment formés pour s'adresser à des victimes de terrorisme;
- L'expertise concentre le cœur du problème. En l'état actuel du droit, la victime devrait subir a minima deux expertises. Une pour l'indemnisation devant le FGTI et une dans le cadre de la procédure pénale, pour évaluer la souffrance de la partie civile. A cela pourrait s'ajouter la possibilité d'une troisième expertise, si la victime venait à contester la proposition du Fonds devant le TGI. En effet, l'expertise proposée pour le Fonds n'est pas valable devant une juridiction ; malgré certaines garanties, elle reste une expertise privée. Cette situation est difficilement acceptable pour la victime, l'expertise est en effet un moment intrusif et difficile à vivre pour la victime. ;
- La transaction proposée par le Fonds n'offre pas de garantie juridique à la victime qui doit alors, si elle veut la contester, se lancer dans une procédure longue devant le TGI.

¹³ Il ne s'agit toujours pas ici de parler de la victime au sens pénal ;

¹⁴ Article R. 422-6 : « Le fonds de garantie assiste les victimes dans la constitution de leur dossier d'indemnisation ».

Proposition : **La phase amiable peut être maintenue**, si les principes présentés ci-dessous sont respectés ; elle permet d'aboutir à une indemnisation intégrale plus facilement en échappant notamment aux longs délais procéduraux.

Cette phase doit être encadrée par un juge dédié à l'indemnisation des victimes pour assurer la victime de son équité et ne pas multiplier les phases d'expertises. Cet encadrement permettra de garantir à la victime une procédure protectrice de ses droits.

Ce juge dédié interviendrait en trois temps :

- **Reconnaissance du statut de victime de terrorisme : en cas de désaccord avec le fonds, c'est lui qui mènera les investigations nécessaires ;**
- **Choix de l'expert ;**
- **Homologation de la transaction entre la victime et le fonds.**

Sur l'identification de la victime de terrorisme, afin de ne pas ralentir la procédure, cela ne doit porter que sur les personnes pour lesquelles il existe une incertitude et où l'on doit recourir à des moyens d'enquête pour savoir si l'individu était bien sur les lieux.

Il nous semble essentiel que l'indemnisation et surtout l'expertise soient encadrées par **un juge dédié qui choisirait l'expert**, avec les garanties d'indépendance idoines, et pourra intégrer les remarques de la victime ou de ses représentants. Cette expertise judiciaire ainsi réalisée pourra servir au Juge pénal dans le cadre de l'instruction, et au TGI en cas d'une éventuelle contestation. Cela permettra de limiter la procédure à une seule expertise pour la victime, sauf souhait contraire de sa part.

L'homologation par le juge dédié de la transaction entre la victime et le FGTI, en cas d'accord, permettra enfin de s'assurer de la légalité du document et de la protection des droits de la victime.

En cas de désaccord, c'est ce juge dédié, et non les TGI, qui devra être saisi par la victime. Cela permettra d'éviter une différence de traitement de la victime en fonction du TGI choisi et assurera une uniformité du traitement des dossiers.

Enfin, le Fonds ne doit plus être présenté comme assistant les victimes.

- **Fixation de nouvelles règles de bases pour la procédure d'indemnisation des victimes de terrorisme**

Constat : Les quelques dispositions légales ou réglementaires¹⁵ concernant l'indemnisation des victimes sont aujourd'hui en partie obsolètes ou peu claires, et par conséquent peu adaptées au terrorisme de masse que doit affronter la France depuis 2015. De ce fait, la procédure amiable devant le FGTI apparaît peu ou pas transparente, ce qui est à l'origine de fortes incompréhensions entre les parties.

A titre d'exemple, l'article L. 422-1 du code des assurances dispose que :

« Pour l'application de l'article L. 126-1, la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne est assurée par l'intermédiaire du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ».

Pour permettre cette réparation intégrale des dommages, le FGTI attend, dans le cas du 13 novembre, la consolidation de l'état de santé physique et psychologique des victimes directes. Cela permet une individualisation du préjudice et garantit ainsi la réparation intégrale du préjudice. Toutefois, le FGTI n'a pas fait de même pour tout le monde :

- Certains rescapés se sont vu offrir une somme forfaitaire¹⁶ sans qu'aucune expertise n'ait pu être réalisée. Le montant versé correspond simplement au préjudice spécifique des victimes de terrorisme (voir plus bas). Comment savoir si la réparation a été intégrale alors?

Le FGTI répond qu'il ne réalise ce type d'indemnisation que dans le cas où les victimes souhaitent aller vite et tourner la page. Mais l'on peut s'interroger sur l'absence de reconnaissance d'autres préjudices, qui pourraient ressortir des attestations médicales fournies, par exemple. Dans tous les cas, l'absence d'expertise est très préjudiciable pour la victime et elle pose la question du respect de l'article visé ci-dessus.

- Les proches de victimes décédées pour lesquels il n'a pas attendu une quelconque consolidation et a proposé un forfait, lié à l'âge et à la situation du proche disparu. La seule exception est en cas d'un éventuel et visiblement rare « deuil pathologique ».

Si une telle solution peut apparaître louable afin d'égaliser le traitement des parents de victimes, elle est en contradiction avec les dispositions du code des assurances, puisque le fonds de garantie forfaitise les montants versés. Ainsi, il n'est pas en mesure de garantir le caractère intégral et individualisé de la réparation du préjudice de la victime, puisqu'il ne peut mesurer l'étendue de l'impact psychique de la disparition du proche, notamment dans le cadre du préjudice d'attente et d'inquiétude (voir ci-dessous).

Par ailleurs, l'alinéa deux de l'article L. 422-2 du code des assurances dispose que :

¹⁵ Articles L. 126-1, L. 422-1 et suivants, R. 422-1 et suivants du code des assurances ;

¹⁶ 30 000 € ;

« Le fonds de garantie est tenu de 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. Cette disposition est également applicable en cas d'aggravation du dommage ».

Un tel délai n'est en réalité jamais respecté concernant les victimes directes par le FGTI qui attend, à juste titre, la « consolidation » de l'état de santé du demandeur. Dans le cas des proches de victimes décédées, le FGTI n'est pas non plus en mesure de respecter ces délais, alors même qu'il n'attend aucune consolidation de l'état de santé.

Par ailleurs, le point de départ du délai lui-même est source d'incertitude, dans la mesure où « la justification des préjudices » semble avoir une définition variable pour chaque victime. Ainsi, il est actuellement impossible pour une victime de savoir quand elle a justifié de ses préjudices auprès du fonds. Dès lors, elle reste dans une incertitude complète avant la proposition finale du fonds et cela rend le délai précité inutile et non contraignant.

Face à une procédure trop peu définie par la loi et le pouvoir réglementaire, le FGTI a inventé ses propres règles. Or ces règles ne sont pas ou peu communiquées aux victimes ce qui, là encore, est source d'incompréhension et de doute voire d'insécurité juridique pour les victimes. Ainsi, à titre d'exemple :

- La procédure d'expertise, ainsi que les modalités pour y recourir, engendrent de nombreuses incertitudes qui ont dernièrement donné lieu à des échanges vifs entre spécialistes.
- Le choix d'un expert par le FGTI n'apporte aucune garantie à la victime;
- Le Conseil d'administration FGTI a inventé de son propre chef un préjudice qui n'existe pas devant les juridictions : le préjudice spécifique des victimes de terrorisme (PSVT). Si ce préjudice peut être utile et peut permettre une prise en compte des souffrances propres des victimes de terrorisme, en l'absence de définition et de méthode claire de calcul, il est très difficile de comprendre ce qu'il englobe. Alors même que pour de nombreux rescapés, sans blessure physique, ce poste constitue l'essentiel voire la totalité du montant versé. Les victimes acceptent donc de signer une transaction sur un préjudice dont elles ne maîtrisent pas le contenu.

Par ailleurs, ce préjudice est complémentaire de préjudices existants et reconnus par la jurisprudence. Comment comprendre que l'indemnisation de certaines victimes se fonde simplement et uniquement sur ce préjudice ?

Ce manque de transparence dans la procédure d'indemnisation aggrave la relation entre la FGTI et la victime. Les victimes ne reçoivent aucune information de la part du FGTI quand elles remplissent leur dossier, elles n'ont aucun élément pour comprendre comment va se dérouler leur indemnisation. Elles sont souvent dans l'incompréhension par rapport aux demandes du FGTI (parfois lapidaires) et se retrouvent facilement alors dans une situation de conflit, sans possibilité de recours en interne/externe.

Proposition : La procédure d'indemnisation doit faire l'objet d'une description dans les parties législatives et réglementaires du code des assurances, garantissant les principes de transparence et de contradiction, ce qui permettra aux victimes de mieux identifier les différentes étapes du processus d'indemnisation, tout en garantissant leur droit à une réparation intégrale de leur préjudice.

En l'absence de nouvelles règles écrites dans le code des assurances, il appartiendrait a minima au Conseil d'Administration du FGTI de définir précisément et clairement les règles d'indemnisation.

Les modalités ainsi définies devront notamment permettre :

- d'identifier les règles applicables aux victimes indirectes (forfaitisation ou non) ;
- les informations nécessaires au point de départ du délai d'indemnisation ;
- la fixation d'un délai raisonnable et contraignant pour l'indemnisation des victimes à compter du moment où le préjudice est complètement connu ;
- chaque préjudice qui ouvrira droit pour la victime à indemnité devra être défini précisément avant que la victime n'accepte l'offre définitive du fonds.

Il pourrait être acté dans les textes sur le FGTI une véritable procédure d'expertise transparente, à savoir : convocation de la victime, possibilité d'être assisté d'un Conseil et/ou d'un Médecin Conseil, envoi d'un pré rapport dans un délai d'un mois par le Médecin Conseil du FGTI, possibilité pour la victime et son ou ses Conseils de faire valoir, par écrit, des observations dans un délai de 4 semaines à compter de la réception du pré rapport, obligation pour le Médecin Conseil du FGTI d'intégrer ces observations dans le rapport définitif et d'y répondre (ce qui nous rapprocherait de la procédure d'expertise judiciaire).

Par ailleurs, la victime doit être mieux informée et éclairée par le FGTI, il nous apparaît nécessaire d'imposer au FGTI, dès la première prise de contact écrite avec la victime, de présenter le déroulement précis de l'indemnisation rappeler ses droits et notamment celui d'être assistée d'un Avocat et d'un médecin Conseil, le déroulement de la procédure (délais, fonctionnement, modalités des opérations d'expertise, choix du Médecin Conseil etc.) et surtout la possibilité de saisir à tout moment le juge de l'indemnisation de son affaire. **L'ensemble de ces règles devraient être communiquées à la victime dès le dépôt de son dossier** et devrait être opposable au fonds.

En cas de désaccord, **la victime devrait pouvoir saisir un médiateur** qui pourrait arbitrer les difficultés entre la victime et le fonds.

- **Aide financière pour le paiement des honoraires d’avocat**

Constat : La procédure actuelle devant le Fonds de garantie justifie pour toutes les victimes un recours à l’avocat. En effet, la victime n’a ni le recul ni la maîtrise nécessaires pour comprendre la procédure et défendre au mieux ses intérêts. Or, la logique transactionnelle qui est celle du fonds suppose une égalité d’armes entre le Fonds et la victime. Par ailleurs, l’avocat permet de faire écran entre les considérations matérielles du fonds et les attentes des victimes qui sont souvent beaucoup plus symboliques.

Si certaines victimes disposent d’une couverture juridique qui permet de les assister financièrement pour régler les honoraires d’avocat, cela ne saurait suffire : en effet les nombreuses victimes sans assurance juridique se retrouvent seules et par conséquent inutilement discriminées dans le processus d’indemnisation. Par ailleurs, la couverture juridique couvre une partie, parfois faible, des frais d’avocat.

Il convient donc d’identifier les outils pour financer ce recours à l’avocat. A ce titre, l’aide juridictionnelle est insuffisante aussi bien en matière pénale que pour la procédure d’indemnisation. Pour se financer, les avocats proposent par conséquent dans leur grande majorité de percevoir un pourcentage de l’indemnisation finale de la victime¹⁷. Cette solution n’est pas acceptable pour plusieurs raisons :

- Cela limite l’indemnité des victimes alors que le coût de l’avocat fait partie des conséquences directes de l’acte terroriste et devrait de ce fait être intégré à l’indemnisation de la victime ;
- La prestation des médecins conseils est remboursée par le FGTI. Or rien ne justifie une différence de traitement entre avocat et médecin conseil alors que les victimes ont besoin de ces deux professionnels ;
- En pratique, les avocats spécialisés en droit pénal se rémunèrent sur les indemnités du FGTI. Pour cela, ils gèrent le dossier d’indemnisation des victimes alors qu’ils n’ont pas toujours les compétences spécifiques à la procédure d’indemnisation.

Proposition : Le FGTI doit indemniser les frais d’avocat des victimes de terrorisme.

Comme cela est le cas pour les autres processus d’indemnisation, le FGTI pourra déduire de son indemnisation les frais déjà perçus par la victime au titre de sa couverture juridique.

Possibilité doit être laissée au FGTI de signaler tout honoraire qui lui semble abusif et de demander conciliation au barreau de Paris.

¹⁷ De 8 à 12% de l’indemnisation finale TVA comprise

- **La prise en compte des préjudices d'angoisse pour les victimes directes et du préjudice d'attente et d'inquiétude pour les proches**

Constat : Les avocats membres du groupe de contact en lien avec les attentats du 13 novembre ont récemment proposé, dans un livre blanc, la prise en compte des préjudices d'angoisse pour les victimes directes et du préjudice d'attente et d'inquiétude pour les proches. Cette mesure est importante pour les victimes :

- Elle correspond à une réalité vécue par toutes les victimes et les proches de victimes ;
- Elle permet d'individualiser la réparation du préjudice de toutes les victimes y compris des proches ;
- Le mode de calcul proposé dans le livre blanc est transparent et permet une compréhension de l'indemnisation sans pour autant tomber dans un éventuel barème.

La position du FGTI, qui correspond à attendre la position de la Cour de Cassation sur le sujet¹⁸, est inacceptable. Elle pousserait les victimes à attendre de longues années avant d'accéder à réparation intégrale.

Pour rappel, ces préjudices ont déjà été reconnus en matière d'accidents collectifs et cette demande correspond à un simple alignement des victimes de terrorisme sur ces cas déjà admis par la jurisprudence.

Enfin, il convient d'agir vite : de nombreuses victimes reçoivent actuellement des propositions du fonds ne prenant pas en compte ces préjudices. Si nous tardons trop, les victimes non accompagnées par un avocat seront moins bien indemnisées et cela n'est pas acceptable.

Proposition : les préjudices d'angoisse pour les victimes directes et le préjudice d'attente et d'inquiétude pour les proches doivent être pris en compte dans l'indemnisation des victimes le plus vite possible.

Ces préjudices doivent être reconnus comme **des préjudices autonomes et distincts** des préjudices existants. En effet, aucun des préjudices indemnisés par le FGTI ne couvrent ces préjudices. Par ailleurs, jusque-là le FGTI n'a jamais pris en compte l'angoisse de la victime directe ou l'attente et l'inquiétude des victimes indirectes pour déterminer le montant de l'indemnisation. Il serait donc difficile de dire que ces préjudices se rattachent à des préjudices existants déjà indemnisés.

Cette prise en compte devra être accompagnée d'un mode de calcul transparent pour les victimes et leur conseil, tel que celui proposé dans le livre blanc des avocats présenté le 7 novembre 2016.

¹⁸ Propos tenus par le représentant du FGTI lors de la présentation du livre blanc le 7 novembre 2016 à la maison du barreau.

- **Prise en charge de l'intégralité des soins en lien avec l'attentat, sans limitation dans le temps et pour toutes les victimes**

Constat : La prise en charge à 100 % des soins¹⁹ des victimes des attentats doit s'inscrire dans la durée pour les victimes. Actuellement, l'attestation de prise en charge est valable un an avec renouvellement. Ce renouvellement n'est pas nécessaire et fait peser une incertitude inutile sur le remboursement des soins.

Par ailleurs, la prise en charge n'est pas tout à fait intégrale pour les victimes :

- Les médicaments prescrits à la suite du 13/11 aux proches de personnes décédées ne sont pas remboursés ;
- Les séances de soins chez certains psychologues ne sont pas remboursées dans les faits, or la prise en charge psychologique joue un rôle majeur, en particulier dans la prise en charge du syndrome post traumatique.
-

Proposition : **La prise en charge des soins à 100 % doit être garantie pendant tout le temps nécessaire** sans qu'il soit besoin de fournir de nouvelles attestations. Si l'Assurance Maladie a un doute, elle peut saisir le médecin à l'origine des prescriptions sans passer par l'intermédiaire du malade. **Cette prise en charge doit être complète** (consultations, médicaments prescrits, etc.) et doit s'appliquer aux victimes directes et à leur proches (victimes indirectes) jusqu'à ce qu'elles soient totalement remises des effets physiques et psychologiques de l'attentat.

Par ailleurs, en cas de rechute ou d'apparition de nouveaux symptômes en lien avec les attentats, même quelques années plus tard, la victime doit pouvoir demander à nouveau une prise en charge intégrale de ses soins en lien avec les symptômes causés par l'acte terroriste.

Enfin, les séances assurées par tous les psychologues, diplômés et reconnus par l'Etat, doivent être prises en charge par l'assurance maladie.

¹⁹ Prise en charge au-delà du plafond de la sécurité sociale et en incluant les dépassements d'honoraires praticiens ;

- **Inscrire un principe de non-discrimination des victimes de terrorisme**

Constat : Plusieurs victimes font part du risque de discrimination lorsqu'elles vont souscrire un prêt ou un contrat d'assurance vie. En effet, le fait d'avoir été blessé ou même simplement d'avoir pris des anxiolytiques/antidépresseurs peut aboutir à un refus de prêt, ou tout le moins à un coût supérieur de l'emprunt.

Une discrimination semblable est également rencontrée par les victimes lors d'une recherche d'emploi ou d'un logement adapté (par exemple en cas de handicap consécutif aux attentats), ou encore dans le cadre d'une reprise d'étude après un arrêt maladie.

Proposition : **Inscrire un principe de non-discrimination des victimes de terrorisme dans la loi.** Cette inscription pourrait permettre aux personnes concernées de faire valoir leurs droits si elles sont témoins d'une décision discriminatoire en lien avec les conséquences de l'attentat dont elles ont été victimes. Ce principe pourrait se traduire aussi dans les faits par une communication auprès des organismes bancaires et d'assurances afin de leur demander de ne pas prendre en compte les actes terroristes comme d'éventuels « malus » vis-à-vis des victimes.

Pour les questions de logement et d'emplois une coordination du SEAV avec les ministères concernés (Education Nationale, Logement) et les Maisons Départementales des personnes Handicapées (MDPH) pourrait être mise en place.

- **Donner un véritable statut aux « aidants »**

Constat : Depuis le 13 novembre, de très nombreuses personnes ont passé beaucoup de temps à venir en aide à des proches en deuil, blessés ou rescapés. Ces « aidants » ont pris sur leur temps de travail et ont parfois vu leur situation professionnelle mise en péril.

Proposition : **Donner à ces personnes un véritable statut en leur permettant de prendre des congés supplémentaires** sans que cela n'impacte leur salaire ou leur situation professionnelle. Deux solutions pourraient être envisagées :

- Soit reconnaître comme aidant tous les proches directs (degré familial à définir) ;
- Soit permettre à la victime de désigner une à deux personnes comme « aidante » ce qui leur ouvrira des droits.

Cette proposition pourrait **ne pas se limiter aux victimes de terrorisme** mais être étendue à d'autres situations.