

Le Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions

Nathalie Faussat

DANS **JOURNAL DU DROIT DE LA SANTÉ ET DE L'ASSURANCE - MALADIE (JDSAM) 2016/1 N° 13**, PAGES 26
À 30

ÉDITIONS **L'INSTITUT DROIT ET SANTÉ, DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS CITÉ**

ISSN 2269-9635

DOI 10.3917/jdsam.161.0027

Date de mise en ligne : 31/01/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-journal-du-droit-de-la-sante-et-de-l-assurance-maladie-2016-1-page-26?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour L'Institut Droit et Santé, de l'université de Paris Cité.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions¹

Nathalie Faussat

Directeur du Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions

La création du FGTI a procédé d'une volonté du législateur de garantir à une certaine catégorie de victimes la réparation intégrale des atteintes à la personne et les deux textes fondateurs sont les lois du 9 septembre 1986 créant le Fonds de Garantie des Victimes d'Actes de Terrorisme (FGVAT) et du 6 juillet 1990 transférant au Fonds la mission d'indemniser, devant les Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), les victimes d'infractions de droit commun². Le FGVAT est alors devenu le FGTI.

Présentation du FGTI

L'existence légale du FGTI résulte des dispositions de l'article L. 422-1 du code des assurances qui précise qu'il est doté de la personnalité civile.

Son financement provient d'un prélèvement sur les contrats d'assurance aux biens (3,30 euros par contrat depuis 2004 – montant fixé par arrêté du ministère de l'Économie et des Finances et porté à 4,30 euros à compter du 1^{er} janvier 2016 par arrêté du 30 octobre 2015).

Sa gouvernance est prévue à l'article R. 422-1 du code des assurances qui définit le nombre et la qualité des membres du conseil d'administration, nommés par arrêtés ministériels :

- un président (conseiller au conseil d'État ou à la Cour de cassation)
- un représentant de chacun des quatre ministères (Économie et Finances, Justice, intérieur, Sécurité Sociale)
- trois personnes ayant manifesté leur intérêt pour les victimes
- un professionnel du secteur de l'assurance

L'article R. 422-3 du code des assurances prévoit le contrôle du ministère de l'Économie et des Fi-

nances par la nomination d'un commissaire du gouvernement.

Enfin, le FGTI est géré par le Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages (FGAO) selon une convention de gestion intervenue dès l'origine de la création du FGVAT.

Le FGTI s'est construit par strates successives, il est à ce jour en charge de quatre missions qui lui ont été confiées par quatre lois successives :

- la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 a institué un Fonds de Garantie chargé de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme ;
- la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 a étendu la compétence de ce Fonds à l'indemnisation des victimes d'autres infractions ;
- la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 a mis en place une aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions bénéficiaires d'une décision pénale définitive ;
- la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales³.

Les missions du FGTI et leurs frontières internes et externes

Les trois missions du FGTI

Schématiquement, le FGTI remplit deux missions d'indemnisation (les modalités étant différentes selon qu'il s'agit d'un acte de terrorisme ou d'une infraction de droit commun) et une mission intitulée d'aide au recouvrement (SARVI) qui est une mission d'aide à l'exécution des décisions définitives sur intérêts civils rendues par le juge pénal.

L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme se caractérise par la relation directe entre le FGTI et les victimes qui sont d'ailleurs signalées au Fonds de Garantie par les autorités (Procureur de la République ou ministère des Affaires Étrangères), à charge pour ses services de régler une provision et d'engager la procédure d'offre.

La procédure est par nature amiable et transactionnelle, ne devenant judiciaire que si, faute d'accord, la victime assigne le FGTI devant le tribunal de grande instance.

Le délai pour agir est le délai de droit commun en matière de dommage corporel (soit 10 ans à

1 - Ce texte reprend l'intervention orale du colloque du 12 octobre 2015 mais son contenu a été complété à raison notamment de la survenance des attentats du 13 novembre 2015.

2 - Cette mission était jusque-là assumée par l'État depuis la loi du 3 janvier 1977.

3 - Cette dernière mission en est à ses balbutiements : le décret d'application 2015-689 date du 15 juin 2015 et au 31 décembre 2015 le cumul des sommes reçues par le FGTI à ce titre est de l'ordre de 40 000 euros.

compter de la consolidation de la victime), délai augmenté en cas de décision pénale⁴.

Le FGTI répare intégralement les atteintes à la personne.

La prise en charge des victimes s'inscrit dans une action étatique plus globale, décrite par l'instruction interministérielle n° 860 du 6 octobre 2008 et révisée par l'instruction n° 5826 signée le 12 novembre 2015. Cette instruction a été mise en application immédiatement avec la constitution de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (ou CIAV) des attentats du 13 novembre 2015 à laquelle le Fonds de Garantie a participé.

Les textes applicables :

- L. 126-1, L. 422-1 à L. 422-3 du code des assurances
- L. 211-15 à L. 211-18 du code des assurances
- R. 422-6 à R. 422-8 du code des assurances

L
i
n
d
e
m
n
i
s
a
t
i
o
n
d
e
s
v
i
c

times d'infractions, a contrario, repose sur une procédure par nature judiciaire. L'indemnisation repose sur l'initiative de la victime à qui il appartient de saisir la juridiction spécialisée qu'est la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) présente dans chaque tribunal de grande instance.

Le délai pour agir est court (trois ans à compter de la commission de l'infraction) mais prorogé dès lors que des poursuites pénales sont engagées ; Par ailleurs, un relevé de forclusion peut être prononcé par la CIVI.

Le FGTI indemnise les victimes d'infractions de droit commun sur deux fondements juridiques distincts.

Si l'article 706-3 du code de procédure pénale consacre à la fois la réparation intégrale et l'obligation principale du Fonds vis-à-vis des victimes des atteintes à la personne les plus graves, l'article 706-14 du même code prévoit, pour les atteintes légères à la personne et certaines atteintes aux biens, une réparation subsidiaire, plafonnée, et

Les textes applicables :

- Articles 706-3 à 706-15 et R. 50-1 à R. 50-28 du code de procédure pénale
- L. 214-1 et L. 214-2 et R. 214-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire
- L. 422-4 à L. 422-6 du code des assurances

sous conditions de ressources.

Enfin, de par son caractère judiciaire, et bien que la phase de conciliation obligatoire depuis 2005⁵ ait eu pour effet de « contractualiser » une grande majorité des indemnisations, l'application de ces

4 - Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012, article 5 modifiant L422-3 du code des assurances.

5 - Loi 2004-204 du mars 2005 – art 170 en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

règles juridiques spécifiques donne lieu à une jurisprudence relativement abondante.

L'aide au recouvrement, qui va au-delà de l'aide à l'exécution de la décision de justice dès lors que le FGTI règle tout ou partie de la créance de la victime, pourrait s'assimiler tout au moins partiellement à un dispositif d'indemnisation.

Du fait du grand nombre de dossiers⁶ pour lesquels la créance de la victime est inférieure à 1 000 euros, la provision réglée par le FGTI équivaut dans la majorité des cas au montant alloué par le juge pénal et constitue par conséquent une indemnisation définitive.

A contrario, les victimes qui sollicitent l'aide au recouvrement admettent mal que le Fonds de Garantie ne leur règle pas la totalité des sommes allouées par le juge pénal, ce qui confirme la dénaturation du dispositif... qui n'a pas eu pour effet de rendre les auteurs d'infractions plus solvables qu'ils ne l'étaient auparavant.

Les textes applicables :

- Articles 706-15-1 et 706-15-2 du code de procédure pénale
- L. 422-7 à L. 422-11 du code des assurances

L'articulation de ces trois missions entre elles

L'évidente proximité de ces trois missions nécessite d'évoquer leurs frontières respectives.

Les victimes d'actes de terrorisme ne peuvent être indemnisées devant la CIVI

L'article 706-3 du code de procédure pénale qui fonde l'éligibilité des victimes d'infractions au dispositif d'indemnisation qui leur est propre a expressément prévu l'exclusion légale des atteintes entrant dans le champ d'application de l'article L. 126-1 du code des assurances, lequel prévoit l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.

Cette exclusion légale n'est pas bien connue car des saisines de la CIVI, par avocat, y compris dans des cas où une provision a été réglée et où la procédure d'offre a été initiée sur le fondement de la loi de 1986, sont encore à déplorer.

Les trames automatisées parfois reprises dans les arrêts de la cour d'assises spécialement composée peuvent également contribuer à égarer les justiciables, voire leurs conseils.

Les victimes qui bénéficient d'une aide au recouvrement ne peuvent être indemnisées devant la CIVI

De son côté, l'article 706-15-1 du code de procédure pénale réserve l'éligibilité à l'aide au recouvrement aux victimes dont le préjudice ne peut être indemnisé sur le fondement des articles 706-3 et 706-14 du même code.

6 - Environ 70 % des dossiers d'aides au recouvrement portent sur des condamnations à des montants inférieurs ou égaux à 1 000 euros.

Le texte qui a confié cette mission au FGTI n'a cependant pas précisé les conditions dans lesquelles le demandeur d'une aide au recouvrement devait justifier ne pas pouvoir être indemnisé devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions.

Le Fonds de Garantie a fait le choix de ne pas exiger une décision de rejet de la CIVI pour admettre que le préjudice n'était pas indemnisable devant cette juridiction et de réorienter devant la CIVI les victimes relevant à l'évidence des dispositions de l'article 706-3 du code de procédure pénale.

Certains justiciables ont imaginé, après avoir saisi le FGTI d'une demande d'aide au recouvrement et obtenu le paiement de l'avance, de saisir une CIVI sur le fondement de l'article 706-14 du code de procédure pénale.

Le vide législatif sur le sujet a été comblé par deux arrêts successifs de la Cour de cassation qui a confirmé l'analyse faite par le FGTI et selon laquelle la victime qui sollicite le bénéfice de l'aide au recouvrement renonce à agir devant la CIVI⁷.

Les frontières entre les missions du FGTI et celles des autres fonds

La mission d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme est suffisamment spécifique pour ne pas connaître de question de concurrence de Fonds.

En revanche, le critère d'éligibilité retenu par l'article 706-3 du code de procédure pénale qui définit la cause du préjudice par des « faits volontaires ou non qui présentent le caractère matériel d'une infraction » est large et a amené le législateur à prévoir des exclusions.

En complément de l'exclusion relative aux actes de terrorisme, déjà abordée dans le cadre de l'articulation des missions du FGTI entre elles, l'article 706-3 contient l'exclusion des atteintes qui entrent dans le champ d'application du chapitre 1^{er} de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation et qui n'ont pas pour origine un acte de chasse ou de destruction des animaux nuisibles.

Il s'agit là de dommages qui ont vocation à être pris en charge par l'assurance, ou, à défaut d'assurance, par le Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages.

Cette exclusion appelle deux remarques.

En premier lieu, l'exclusion au titre du chapitre 1^{er} de la loi du 5 juillet 1985 est plus large que celle des accidents causés par des véhicules terrestres à moteur. En effet, l'article 9 de la loi du 5 juillet 1985, compris dans le chapitre 1^{er} et codifié pour devenir L. 420-1 du code des assurances dont

7 - CCass – 2^{ème} chambre civile arrêt publié du 4 juillet 2013 (pourvoi n° 12-23621), confirmé par arrêt du 6 février 2014 (pourvoi n° 13-11735).

l'alinéa 3 dispose que le FGAO peut être amené à prendre en charge les dommages causés accidentellement par des personnes circulant sur le sol dans des lieux ouverts à la circulation publique.

Cette exclusion n'est pas toujours bien connue, ainsi qu'en témoignent les nombreuses décisions de la Cour de cassation rappelant que ni le passant blessé en marge d'une altercation sur la voie publique⁸, ni le piéton renversé par un cycliste⁹, ni le skieur percuté par un autre skieur¹⁰ ne peuvent être indemnisés par le FGTI sur le fondement de l'article 706-3 du code de procédure pénale, et ce même si l'infraction de blessures involontaires a été retenue.

Par ailleurs, les victimes d'accidents de la circulation survenus à l'étranger peuvent, dès lors que la loi de 1985 n'est pas applicable et sous réserve qu'il soit établi qu'une infraction est à l'origine de leur dommage¹¹, être indemnisées sur le fondement de l'article 706-3 du code de procédure pénale.

Une exclusion légale supplémentaire a été introduite par la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000, la création du Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA) ayant été accompagnée d'une exclusion de ces dommages du champ de compétence des CIVI et donc du FGTI.

En revanche la création de l'Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) par la loi du 4 mars 2002 ne s'est pas traduit par une exclusion légale du dispositif d'indemnisation des victimes d'infractions.

Une victime d'accident médical fautif, sous réserve que cette faute présente le caractère matériel d'une infraction, peut donc être indemnisée par le FGTI.

Un fait présentant le caractère matériel d'une infraction

Le principe du dispositif d'indemnisation des victimes d'infractions par le FGTI repose sur la possibilité, pour une juridiction civile (la CIVI), de reconnaître à un demandeur à l'indemnisation la qualité de victime d'infraction.

Cette qualité repose sur le critère légal issu de l'article 706-3 du code de procédure pénale qui est le fait qui présente « le caractère matériel d'une infrac-

8 - CCass 2^{ème} chambre civile 8 janvier 2009 pourvoi n° 07-21828.

9 - CCass 2^{ème} chambre civile 3 mars 2011 pourvoi n° 09-70680.

10 - CCass 2^{ème} chambre civile 16 juin 2011 pourvoi n° 10-23488.

11 - Il convient de souligner que, par dérogation à la règle d'application de la loi du lieu du délit, la loi française s'appliquera, la Cour de cassation reconnaissant à la législation française relative à l'indemnisation des victimes devant la CIVI le caractère d'une loi d'application nécessaire excluant toute référence à un droit étranger (arrêt publié 2^{ème} chambre civile 3 juin 2004, 02-12989).

tion » dont il doit être établi qu'il est la cause du dommage.

L'autonomie dont jouit la CIVI trouve cependant sa limite en présence d'une décision du juge pénal, laquelle a, au civil, l'autorité absolue quant à l'existence de l'infraction.

Il résulte de ce principe que, dès que le juge pénal est entré en voie de condamnation, cette décision lie la CIVI à deux titres.

La condition exigée d'un fait présentant le caractère matériel d'une infraction est nécessairement remplie et la qualification retenue par la juridiction répressive s'impose à la CIVI¹².

En l'absence de condamnation pénale, il appartient au demandeur à l'indemnisation de rapporter la preuve du caractère matériel de l'infraction, la gravité du dommage ne suffisant pas à elle seule à l'établir.

Ainsi, la Cour de cassation, à l'occasion de procédures en indemnisation initiées alors que la procédure pénale s'était achevée par un non-lieu¹³ a pu estimer que la condition posée par l'article 706-3 du code de procédure pénale n'était pas remplie, même dans des cas d'accidents mortels causés par la chute d'un frêne considéré comme dangereux car malade¹⁴, par un crash aérien¹⁵, par une chute à ski sur une piste non damée dans un domaine skiable¹⁶.

Il convient de signaler également un arrêt récent relatif à un accident de la circulation à l'étranger. La Cour de cassation confirme qu'il ne peut être considéré que, parce qu'il y a eu accident, il y a nécessairement faute constitutive d'une infraction de blessures involontaires¹⁷.

Enfin, et si la Cour de cassation s'était déjà prononcée sur les éventuelles conséquences, sur la procédure en indemnisation, d'une décision de relaxe¹⁸, l'année 2015 a été marquée par deux arrêts de principe intervenus alors que la procédure pénale avait donné lieu à des décisions d'acquiescement.

La première espèce concerne le cas d'un gardé à vue mortellement blessé, alors qu'il s'évade, par le tir d'un gendarme.

La cour d'assises a prononcé un acquiescement à raison de l'irresponsabilité pénale résultant des dispositions de l'article 122-4 du code pénal¹⁹.

Par un arrêt publié du 26 mars 2015²⁰, la Cour de cassation a affirmé que ne présentaient pas le caractère matériel d'une infraction, au sens des dispositions de l'article 706-3 du code de procédure pénale, les faits pour lesquels leur auteur bénéficie de la cause d'irresponsabilité pénale prévue par l'article 122-4 alinéa 1 du code pénal, selon lequel n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires.

Cette décision a été rendue postérieurement à la condamnation de la France, dans la même affaire, par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour violation de l'article 2 de la Convention à raison du recours à la force meurtrière²¹.

Le deuxième arrêt est intervenu dans une affaire qui avait donné lieu à des poursuites pour viol et où l'accusé a été définitivement acquitté par la cour d'assises.

La cour d'appel avait admis un droit à indemnisation au motif que, si la cour d'assises avait pu considérer que l'accusé n'avait pas eu conscience du désaccord de la victime, les faits présentaient cependant le caractère matériel d'un viol.

La Cour de cassation a censuré cette décision dans un arrêt publié²² qui rappelle que les décisions pénales ont, au civil, autorité absolue relativement à ce qui a été jugé quant à l'existence de l'infraction et à la culpabilité de la personne poursuivie.

Il résulte de ces jurisprudences que le fait présentant le caractère matériel d'une infraction n'est donc pas une notion réductible à celle de l'élément matériel de l'infraction.

Pour terminer, il convient d'évoquer l'autonomie de la CIVI quant à l'évaluation du préjudice.

La procédure pénale n'est pas opposable au Fonds de Garantie et le juge pénal fixe la créance de la victime au contradictoire de l'auteur de l'infraction.

La CIVI est seule compétente pour fixer la créance indemnitaire de la victime à l'égard du Fonds de Garantie.

Cette compétence exclusive, qui donne à la CIVI toute latitude pour apprécier le préjudice indemnifiable, au-delà des règles de procédure et notamment



12 - Jurisprudence constante – récemment CCass 2^{ème} chambre civile 30 avril 2014 pourvoi n° 13-18406 et 2 juillet 2015 pourvoi n° 14-22112.

13 - Rappelons que cela signifie qu'il n'y a lieu à poursuivre contre quiconque et non pas que les faits n'ont pas eu lieu.

14 - CCass 2^{ème} chambre civile 22 mai 2014 pourvois n° 13-16011 et 13-16014.

15 - CCass 2^{ème} chambre civile 12 juin 2014 pourvoi n° 13-19529.

16 - CCass 2^{ème} chambre civile 3 juillet 2014 pourvoi n° 13-21991.

17 - CCass 2^{ème} chambre civile 21 mai 2015 pourvoi n° 14-18387.

18 - CCass 2^{ème} chambre civile 13 décembre 2012 pourvoi n° 11-27212 et 3 octobre 2013 pourvoi n° 12-24451.



19 - « N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. »

N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal. »

20 - Pourvoi n° 13-17257.

21 - Arrêt du 17 avril 2014 affaire Guerdner et autres c. France requête n° 68780/10.

22 - CCass 2^{ème} chambre civile 21 mai 2015 pourvoi n° 14-18339.

du respect du contradictoire, s'explique par la philosophie d'un dispositif d'indemnisation qui ne fait cependant pas du Fonds de Garantie le civilement responsable des auteurs d'infractions.

L'activité du FGTI en 2015

Indemnisation des victimes d'actes de terrorisme :

- nombre de dossiers ouverts : 1 022
- montants réglés : 23, 4 millions d'euros (dont 12 millions d'euros aux victimes des attentats du 13 novembre 2015)

à comparer avec 99 dossiers ouverts et 6,5 millions d'euros réglés en 2014

Indemnisation des victimes d'infractions devant la CIVI :

- nombre de dossiers ouverts : 15 381
- montants réglés : 271,8 millions d'euros

Aide au recouvrement :

- nombre de dossiers : 60 521
- montants réglés : 33,6 millions d'euros