



DÉCLASSIFIÉ<sup>1</sup>  
**AS/Pol (2018) 20**  
4 décembre 2018  
Fpdoc20\_18

## **Commission des questions politiques et de la démocratie**

### **Protéger et soutenir les victimes du terrorisme**

Rapporteure : Mme Marietta Karamanli, France, Groupe des Socialistes, Démocrates et Verts (SOC)

#### **Avant-projet de rapport**

---

<sup>1</sup> Le 11 avril 2019, la Commission des questions politiques et de la démocratie a décidé de déclassifier cet avant-projet de rapport.

## 1. Introduction

1. J'ai été nommée rapporteure le 25 janvier 2018, suite au départ de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont de notre commission.

2. Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau en Europe. Toute notre histoire est jalonnée d'actes de violence politique perpétrés par différents mouvements extrémistes au nom de causes multiples, qu'elles soient idéologiques, religieuses, sociales ou économiques. Ces dernières années, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont été la cible d'attaques terroristes au fort retentissement, menées par des groupes et des individus, telles que les attentats d'Oslo et Utøya en 2011, Paris en 2015, Bruxelles, Nice, Berlin et Istanbul en 2016, Manchester, Saint Pétersbourg, Stockholm, Paris et Barcelone en 2017, et Londres en 2017 et 2018. Selon un rapport d'Europol de 2018, 205 attentats terroristes ont eu lieu, ont été déjoués ou ont échoué en Europe pour la seule année 2017. Plus de la moitié des cas ont été enregistrés au Royaume-Uni. En 2017, plus de 150 plateformes de médias sociaux ont été identifiées comme étant exploitées par des terroristes pour la diffusion de propagande<sup>2</sup>.

3. Depuis quelques années, la politique antiterroriste est majoritairement axée sur la lutte contre le terrorisme et les terroristes, en particulier leur idéologie et leurs motivations ; il est évident que les États et les organisations internationales ne doivent pas négliger les victimes du terrorisme dans leur mission de défendre la dignité et de protéger les droits de l'homme et dans leur stratégie de lutte contre le terrorisme.

4. À plusieurs reprises, l'Assemblée parlementaire a exprimé avec la plus grande fermeté sa condamnation de tous les actes de terrorisme. Ses résolutions en sont la preuve, notamment la [Résolution 2090 \(2016\) \*Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe\*](#), la [Résolution 2091 \(2016\) \*Les combattants étrangers en Syrie et en Irak\*](#), la [Résolution 2113 \(2016\) \*Après les attaques de Bruxelles, un besoin urgent de répondre aux défaillances de sécurité et de renforcer la coopération contre le terrorisme\*](#), la [Résolution 2190 \(2017\) \*Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité, voire l'éventuel génocide commis par Daech\*](#), et la [Résolution 2211 \(2018\) \*Le financement du groupe terroriste Daech : enseignements retenus\*](#).

5. L'Assemblée a également souligné la nécessité d'élaborer, face au terrorisme, des discours alternatifs positifs visant à dénoncer les propos extrémistes et les contre-vérités, par exemple à dissiper les illusions sur la réalité des territoires contrôlés par Daech et le sort de ses recrues. C'était l'objet du rapport *Les contre-discours face au terrorisme* ainsi que des [Résolution 2221 \(2018\)](#) et [Recommandation 2131 \(2018\)](#), adoptées par la suite, auxquelles notre commission a contribué par un avis.

6. Au cours des trois dernières années, notre Assemblée s'est engagée dans différentes initiatives pour encourager la société à faire face à toute forme de violence politique. En 2016, elle a lancé l'initiative #NiHaineNiPeur afin d'inciter les décideurs, les universitaires, les journalistes, les représentants de la société civile et les citoyens ordinaires à rejeter la peur et la haine sous toutes ses formes, pour s'attaquer au sentiment d'insécurité collective et à la stigmatisation de certains groupes au sein de la société.

7. Notre commission a notamment recueilli, en juin et octobre 2016, les témoignages de survivants d'attaques terroristes ou de membres de la famille de victimes qui, aux côtés d'experts en la matière, ont fourni de précieuses informations pour mieux comprendre le point de vue des victimes. Les témoignages de M. Bjørn Ihler qui a échappé aux attaques en Norvège en 2011 sur l'île d'Utøya, de Mme Luciana Milani qui a perdu sa fille dans les attentats de Paris de novembre 2015, et de M. Antoine Leiris qui a perdu sa femme lors de ces mêmes attentats, ont été particulièrement émouvants.

8. Par ailleurs, le 11 octobre 2016, M. David Anderson, expert indépendant en matière de législation antiterroriste, a souligné, à juste titre, que la protection des droits de l'homme ne fait pas obstacle à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. Il a insisté, bien au contraire, sur son importance. Se référant aux attentats terroristes islamiques de ces dernières années, il a souligné la responsabilité de l'Europe non seulement de faire respecter les lois contre le terrorisme, mais aussi de protéger la population, y compris les musulmans, contre les revendications et les crises identitaires susceptibles de les rendre vulnérables à l'extrémisme, en particulier au djihadisme salafiste.

9. Le 28 juin 2017, les témoignages de M. Brendan Cox, fondateur de la Fondation Jo Cox, du nom de l'ancienne députée assassinée en 2016, de Mme Sajda Mughal, directrice exécutive de l'organisation JAN Trust et rescapée de l'attentat terroriste de Londres en 2015, et de l'imam Muhammad Imran, formateur au

---

<sup>2</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>.

sein du programme « Me and You » (« Moi et toi ») à Manchester, ont livré à la commission des observations pointues et éclairées sur le rôle actif qu'une société civile résiliente – notamment les organisations de victimes et de survivants – peut jouer dans la lutte contre le terrorisme.

10. Enfin, le 22 mai 2018 à Athènes, notre commission a tenu un échange de vues et une discussion sur le rôle du Conseil de l'Europe en faveur des victimes du terrorisme, avec la participation de M. Travis Frain, survivant de l'attentat terroriste de Westminster et membre de l'organisation britannique *Survivors against Terror*, de Mme Susanne Gentz, du Comité international de la Croix-Rouge, et de Mme Mary Bossis, professeure à l'Université du Pirée.

11. Tout récemment, la publication de la Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022) a mis en lumière une série d'actions et d'outils conçus pour aider les autorités nationales dans leur lutte contre le terrorisme<sup>3</sup>. Il faudrait ainsi, entre autres, reconnaître que les efforts visant à renforcer la sécurité et à lutter efficacement contre les organisations terroristes devraient s'accompagner d'une meilleure coordination de l'aide aux victimes, ce qui est l'objet de mon rapport.

12. Je souhaite analyser l'importance de définir le terrorisme et les victimes, non seulement pour mieux identifier les besoins des victimes et les meilleures stratégies nationales et internationales permettant d'y répondre, mais également pour lutter contre l'évolution de la menace terroriste.

13. J'ai également identifié trois études de cas reflétant différentes approches : ces dernières années, l'Espagne, le Royaume-Uni et la France ont subi des attaques de grande ampleur – dans certains cas, le terrorisme y perdure depuis plusieurs dizaines d'années –, ce qui les a amenés à développer et mettre en œuvre des stratégies et des politiques de soutien aux victimes qui valent la peine d'être partagées avec tous les États membres du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, bien que l'Allemagne ait une histoire récente moins lourde en matière de terrorisme, son expérience des dernières années a mis en lumière des problèmes dont les autres pays pourraient tirer des leçons.

14. Le 14 novembre 2018, je me suis rendue en Espagne et souhaite remercier les autorités et les organisations de la société civile pour les discussions fructueuses que nous avons eues à Madrid et qui ont grandement éclairé mon rapport. Enfin, le 11 décembre, la Commission aura un échange de vues avec M. Julien Rencki, Directeur général du Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI), et Madame Julie Heisserer, responsable des relations européennes et internationales de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes auprès du Ministère de la Justice français. Des représentants du Royaume Uni et d'Allemagne ont été également invités à participer à une des prochaines réunions de la Commission.

## 2. Définir le terrorisme et les victimes : une tâche complexe mais nécessaire

### 2.1. Définir le terrorisme

15. Le terrorisme est un phénomène qui peut se manifester sous de nombreuses formes, c'est pourquoi il est difficile de trouver une définition universellement acceptée. Les autorités à travers le monde utilisent des définitions différentes du terrorisme dans leur législation nationale et ce problème est souvent exacerbé par la charge politique et émotionnelle du terme lui-même<sup>4</sup>.

16. La définition même du terrorisme génère des questions et soulève des débats. Le mot peut recevoir selon les lieux et le temps des acceptions différentes. Comme le notent les auteurs du rapport général sur « La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne », la diversité des actes, des sujets, des objectifs, des histoires et des réponses nationales expliquent « ce caractère protéiforme (qui) est sans doute à l'origine de l'absence de définition unitaire du terrorisme ».<sup>5</sup> Ces éléments divisent et il convient d'être prudent quant à un mot que chacun peut percevoir comme compris mais qui pose des problèmes d'analyse. Selon certains auteurs il y aurait, à défaut d'un accord complet sur le sujet, la possibilité de définir le terrorisme par son objectif et ses méthodes.

<sup>3</sup> [Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme \(2018-2022\)](#), 4 juillet 2018.

<sup>4</sup> International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT), [Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review](#), 27 mars 2013.

<sup>5</sup> La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'union européenne, Rapport final de la recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et justice, sous la direction d'Emmanuelle Saulnier-Cassia, France, 2012, <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2018/07/RF-Saulnier-Cassia-09.27-Rapport.pdf>.

17. Dans un monde où les États subissent de plus en plus les effets de la mondialisation, le terrorisme n'est plus une préoccupation nationale : il est devenu une menace transnationale pour la sécurité. Les actes terroristes sont généralement le fait de groupes non étatiques ou même d'acteurs individuels qui peuvent avoir été aidés ou être aidés par des États. Le terrorisme est de toute évidence une menace unique en son genre et il est par conséquent primordial d'apporter un soutien spécifique à ses victimes.

18. La difficulté d'élaborer une définition complète du terrorisme réside dans le fait que les motifs, les objectifs et les méthodes diffèrent largement d'un cas à l'autre. Voici quelques-unes des définitions données par les principales organisations internationales :

- Organisation des Nations Unies (ONU) : les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier<sup>6</sup> ;
- Conseil de l'Europe : la Convention de 2005 pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) ne définit pas le terrorisme, mais érige en infractions pénales la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme. Le Protocole additionnel à la Convention a été adopté par le Comité des Ministres en mai 2015 et ouvert à la signature en octobre 2015. Il érige en infractions pénales le fait d'être recruté pour le terrorisme, le fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme, le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme et la fourniture ou la collecte de fonds dans ce but<sup>7</sup> ;
- Union européenne (UE) : certaines infractions pénales contre des personnes et des biens qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'elles sont commises dans le but de gravement intimider une population, ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale<sup>8</sup> ;
- Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) : emploi illégal ou menace d'emploi de la force ou de la violence, suscitant la peur et la terreur, contre des personnes ou des biens, afin de contraindre ou d'intimider des gouvernements ou des sociétés ou de prendre le contrôle d'une population dans le but d'atteindre des objectifs politiques, religieux ou idéologiques<sup>9</sup>.

19. Ces dernières années, plusieurs attaques terroristes dévastatrices dans des pays européens ont fait des centaines de morts. Les plus meurtrières ont été les attentats de Madrid en 2004 (193 morts, plus de 2000 blessés), les attentats de Paris en novembre 2015 (130 morts), l'attentat de Nice en 2016 (86 morts) et l'attentat de l'aéroport Atatürk en 2016 (45 morts).

## 2.2. Définir les victimes

20. Il est évident, à la lecture des précédentes définitions et descriptions d'attaques, que le terrorisme est fondamentalement une forme de communication ultra-violente et que les « attentats terroristes sont eux-mêmes une forme de propagande par les actes »<sup>10</sup>. Les victimes véhiculent le message des assaillants<sup>11</sup>. La victime n'est donc pas un dommage collatéral isolé d'un acte de violence politique, mais une partie intégrante du terrorisme et donc de la lutte contre le terrorisme.

---

<sup>6</sup> Déclaration des Nations Unies sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, annexée à la résolution 49/60 de l'Assemblée Générale des Nations Unies intitulée « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », 9 décembre 1994, Résolution de l'ONU [A/Res/49/60](#).

<sup>7</sup> Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STCE N° 196, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196>.

<sup>8</sup> Art. 1 de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (2002).

<sup>9</sup> Glossaire OTAN de termes et définitions, AAP-06, édition 2017.

<sup>10</sup> Département thématique – Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Direction générale des politiques internes de l'Union, [Countering Terrorist Narratives](#), PE 596.829, étude pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), novembre 2017.

<sup>11</sup> Argomaniz, J. et Lynch, O., The Complexity of Terrorism – Victims, Perpetrators and Radicalization, *Studies in Conflict and Terrorism* 41(7), 2018.

21. Afin de garantir une politique antiterroriste complète et efficace, il est primordial que les victimes des attaques terroristes soient facilement identifiables et formellement reconnues par la législation, les politiques et les procédures. Toutefois, comme pour le concept de terrorisme, il n'existe malheureusement aucune définition universellement acceptée de la « victime de terrorisme ».

22. Dans leur Déclaration des principes fondamentaux de 1986 les Nations Unies définissaient les victimes de la criminalité comme « *des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État membre* »<sup>12</sup>.

23. Le Rapport des Nations Unies sur la *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, adopté par l'Assemblée générale le 19 décembre 2011, prévoit une classification des victimes de terrorisme en quatre grandes catégories : victimes directes, victimes secondaires, victimes indirectes et victimes potentielles<sup>13</sup>.

24. Cependant, selon une étude menée par le département thématique Droits des citoyens et affaires constitutionnelles du Parlement européen en 2017, intitulée *How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?* (« Comment l'UE et les États membres peuvent-ils mieux aider les victimes du terrorisme ? »), la classification proposée par les Nations Unies risque de créer une approche hiérarchique qui ne tiendra pas compte des préjudices psychologique, physique et financier<sup>14</sup>.

25. Définir les victimes du terrorisme est d'autant plus compliqué que le statut de victime peut varier considérablement, non seulement en fonction des individus et des communautés, mais également au fil du temps. Même si ces définitions doivent peut-être adaptées selon le soutien apporté, il est important d'adopter une définition ouverte lors des phases de réaction initiales, afin que personne ne soit injustement exclu.

26. En outre, il convient de garder à l'esprit qu'au sein même des différentes catégories de victimes, certains groupes peuvent être considérés comme plus vulnérables et nécessiter un soutien adapté. Ces groupes incluent, sans s'y limiter, les enfants, les victimes transfrontalières, et les personnes souffrant de troubles mentaux qui doivent recevoir une assistance spécialisée. De plus, toute victime du terrorisme devrait bénéficier des mêmes droits et services, indépendamment de son lieu de résidence ou de sa citoyenneté par exemple.

### 2.3. Les besoins des victimes

27. La nature publique et aveugle de ces attentats signifie que l'expérience des victimes est unique et peut par conséquent faire naître des besoins différents de ceux des victimes d'infractions « ordinaires ».

28. Les besoins fondamentaux de toutes les victimes d'infractions incluent :

- la reconnaissance (du statut de victime et des souffrances endurées) ;
- la protection (de toute violence supplémentaire et/ou d'une victimisation secondaire) ;
- le soutien (accès à une assistance juridique, financière, médicale et psychologique, à l'information, et à un accompagnement vers un retour à une vie personnelle et professionnelle 'normale') ;
- la justice ;
- l'indemnisation.

29. En outre, les besoins des victimes peuvent évoluer dans le temps. Si certains de ces besoins peuvent être satisfaits par les structures et dispositifs existants de soutien aux victimes d'infractions « ordinaires », une approche spécifique est souvent nécessaire.

### 2.4. Pourquoi protéger et soutenir les victimes est important pour tous

30. Reconnaître et soutenir les victimes comme elles le méritent est un acte important qui renforce leur dignité et leur donne la force de se muer en survivants au lieu d'être de simples victimes. En tant que survivantes, elles sont capables de créer leur propre contre-discours sur les droits de l'homme, la résilience, la justice, l'amour et le respect, qui peuvent être des outils puissants pour combattre la propagation de

<sup>12</sup> [Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir](#), adoptée par l'Assemblée générale dans sa Résolution 40/34 du 29 novembre 1985.

<sup>13</sup> [A/RES/66/171](#).

<sup>14</sup> [How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?](#), étude pour la Commission LIBE, 2017.



l'extrémisme. Les nombreuses auditions organisées par la commission au cours des dernières années ont montré que les victimes sont souvent, en fait, les acteurs les mieux placés pour contrer l'extrémisme violent.

31. Étant donné que les attaques terroristes modernes sont généralement dirigées contre l'État plutôt que contre des individus, l'État a une obligation non seulement légale mais aussi morale de protéger et soutenir les victimes. Il est largement reconnu que les stratégies antiterroristes doivent être conformes aux règles et normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, et le soutien aux victimes ne fait pas exception à ce principe<sup>15</sup>.

32. La lutte contre le terrorisme est majoritairement axée sur l'élimination de la menace physique à l'aide de mesures de contre-radicalisation, de répression et de sécurité, conçues pour empêcher les attentats. Je suis convaincue qu'il est tout aussi important de soutenir, d'accompagner et d'humaniser les victimes à la suite d'une attaque que de neutraliser la menace psychologique. Il y a par conséquent un intérêt clairement stratégique à élaborer un contre-discours positif qui affirme que la terreur ne détruira pas les principes fondamentaux de la démocratie et des droits de l'homme<sup>16</sup>. Ce point est bien expliqué dans la [Résolution 2221 \(2018\)](#) sur les contre-discours, selon laquelle les victimes ont un rôle important à jouer pour diffuser des « discours alternatifs positifs [et] préventifs » « en promouvant des valeurs communes et en facilitant le dialogue, en encourageant la sensibilisation et en dissipant les fausses informations »<sup>17</sup>.

33. En visant notamment des civils et des particuliers, l'objectif de toute action terroriste est de faire vaciller l'état de droit et de générer une « radicalité » au sein même des institutions comme de l'opinion publique. En revanche, les manifestations massives d'unité et de solidarité après un attentat montrent à quel point le terrorisme peut galvaniser l'attachement aux droits de l'homme et aux valeurs démocratiques. Antoine Leiris, qui a témoigné devant la commission, a écrit sur l'attentat de novembre 2015 à Paris au cours duquel sa femme a été tuée :

*« [les terroristes] n'auront pas ma haine ».*

Cette simple déclaration est un rappel fondamental de l'importance de soutenir et d'accompagner les victimes afin de limiter autant que possible l'étendue des ravages causés par le terrorisme.

### **3. Soutenir les victimes au niveau national : une double approche**

34. Le soutien apporté aux victimes à l'échelle nationale vient généralement d'une ou deux sources : les autorités nationales, par le biais de mesures juridiques et institutionnelles, et les organisations non gouvernementales de la société civile. Ces sources ne sont pas incompatibles et le soutien apporté par la société civile ne doit en aucun cas abroger les responsabilités et obligations de l'État en matière d'aide aux victimes. Les synergies naturelles entre ces deux acteurs devraient encourager une étroite collaboration et une approche globale du soutien aux victimes.

#### *3.1. Mesures juridiques et institutionnelles proposées par les autorités nationales*

35. De nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont instauré des mesures juridiques et institutionnelles afin de soutenir les victimes d'infractions. Ces mesures sont rarement spécifiques aux victimes du terrorisme.

36. Dans cet esprit, les gouvernements chargent souvent un organisme pénal de mettre en œuvre des politiques spécifiquement conçues pour soutenir les victimes de terrorisme. Il est recommandé qu'une agence unique soit définie comme interlocuteur des victimes et qu'elle coordonne les différents services de soutien disponibles, assurant ainsi une stratégie complète et cohérente axée sur les victimes<sup>18</sup>.

37. En raison du caractère de plus en plus mondialisé du terrorisme et de ses victimes, il est important que le ou les organismes désignés pour soutenir les victimes reçoivent la formation adéquate afin de venir en aide aux non-résidents ou non-citoyens du territoire où se déroule l'attaque. Les victimes transfrontalières ignorent souvent quels sont leurs droits sur place et il est donc essentiel que les autorités nationales communiquent

---

<sup>15</sup> [Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale](#), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), 2016.

<sup>16</sup> Javier Martín-Peña, Ana Andrés, Pedro J. Ramos-Villagrasa & Jordi Escartín, Living under threat: psychosocial effects on victims of terrorism, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 9(3), 2016.

<sup>17</sup> [Les contre-discours face au terrorisme](#), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, 2018.

<sup>18</sup> [Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale](#), ONUDDC, 2015.

avec elles de manière proactive pour les informer sur l'aide à leur disposition<sup>19</sup>. Dans de nombreux cas, la collaboration d'autres gouvernements ou d'organisations internationales peut se révéler nécessaire.

38. De la même manière, d'autres groupes de victimes peuvent être considérés comme « vulnérables », tels que les enfants ou les personnes souffrant de troubles mentaux, et doivent par conséquent faire l'objet d'une attention particulière. Dans cette optique, il est recommandé d'évaluer les besoins, afin d'identifier les personnes ayant des besoins particuliers auxquels les services standard d'assistance aux victimes pourraient ne pas répondre<sup>20</sup>.

39. De plus, les gouvernements devraient s'assurer que, dans le secteur pénal, les organismes de soutien aux victimes reçoivent la formation et les moyens adéquats pour venir en aide aux victimes plus spécifiques du terrorisme.

40. Lorsque cela est possible, les victimes devraient avoir la possibilité d'assister, de prendre part et/ou d'être associées d'une manière ou d'une autre au processus judiciaire, si elles le souhaitent. C'est primordial pour garantir le droit des victimes à la justice et à la vérité et contribuer ainsi à l'autonomisation des victimes, à la confiance publique et à la solidarité sociale, avec pour effet de réduire au maximum les dégâts causés par une attaque terroriste<sup>21</sup>. Mes discussions avec les autorités espagnoles, notamment l'*Audiencia Nacional*, ont confirmé ce point.

41. Le soutien financier est souvent une préoccupation majeure pour les victimes, car l'attaque terroriste peut entraîner des frais, à la fois immédiats et à plus long terme, accentuant encore le traumatisme initial. Les victimes de terrorisme sont habituellement prises en charge par les mêmes structures d'indemnisation que les victimes d'infractions de droit commun, mais ce n'est pas toujours le cas et ces structures sont parfois difficiles d'accès, en particulier pour les victimes transfrontalières<sup>22</sup>. Ces dernières années, de nombreux attentats ont donné lieu à des appels aux dons, permettant à la population d'aider les victimes. Toutefois, ces initiatives sont plutôt ponctuelles et spontanées, ce qui peut entraîner une redistribution incohérente ou inefficace, allant dans certains cas jusqu'à la fraude<sup>23</sup>.

42. Les autorités nationales devraient donc s'assurer que des solutions de soutien financier sont à la disposition de toutes les victimes du terrorisme, indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur citoyenneté, et que les appels aux dons soient soumis à un certain contrôle pour garantir une collecte et une redistribution effectives et efficaces.

43. Pour éviter une victimisation secondaire, qui ne découle pas de l'acte criminel lui-même mais de la réponse institutionnelle apportée à la victime, il est primordial de veiller à ce que le soutien soit coordonné, complet et efficace. Les politiques et les cadres institutionnels d'assistance aux victimes devraient avoir pour objectif de réduire le plus possible voire de supprimer les démarches administratives superflues, de garantir la cohérence de l'offre de services entre les différents cas et de développer au maximum la transparence envers les victimes, afin de renforcer la confiance publique et d'alimenter un sentiment profond de solidarité.

44. Les gouvernements devraient également prendre conscience de l'importance de préserver la vie privée et la dignité des victimes, afin d'éviter une victimisation secondaire. Cela consiste, dans le respect de la liberté de la presse, à décourager l'intrusion inutile des médias et toute forme de reportage sensationnaliste ou déshonorant qui pourrait être considéré comme dégradant pour les victimes<sup>24</sup>.

### 3.2. *Le rôle essentiel de la société civile*

45. Même si les gouvernements sont les premiers garants de la protection et du soutien aux victimes de terrorisme, les organisations non gouvernementales et la société civile peuvent jouer un rôle complémentaire important dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de services de soutien aux victimes.

<sup>19</sup> [Challenges and solutions with respect to the provision of support to victims of crime in a cross-border situation](#), Victim Support Europe, 2017.

<sup>20</sup> [How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?](#), Parlement européen, 2017.

<sup>21</sup> ONUDC, *op. cit.*

<sup>22</sup> [Peer-support Groups for Cross-border Victims of Terrorism: Lessons Learnt in the UK after the 9/11 and Paris Attacks](#), Watkins, J., *Australian Journal of Emergency Management*, 2017.

<sup>23</sup> Survivors Against Terror and the Tim Parry Johnathan Ball Peace Foundation, *The Case for a new British Solidarity Fund*, 2018.

<sup>24</sup> [Feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme](#), 2017.

46. Comme cela a été évoqué lors des différentes auditions organisées par la commission, la société civile est particulièrement bien placée pour comprendre les besoins et les intérêts des victimes (de nombreuses organisations ont été fondées ou sont dirigées par des victimes elles-mêmes). Il est donc dans l'intérêt des autorités nationales et des organisations internationales de partager les informations, de se consulter, de faciliter les orientations et de coordonner les activités avec les organisations non gouvernementales engagées dans le soutien aux victimes de terrorisme.

47. Les organisations de victimes ont un rôle particulièrement important à jouer pour sensibiliser tous les acteurs de la société aux besoins des personnes touchées par des actes terroristes, en intervenant dans le discours public et en défendant les intérêts des victimes<sup>25</sup>. Cela peut inclure des contre-discours moraux pour prévenir la propagation de l'extrémisme et promouvoir la tolérance, la non-violence et d'autres valeurs fondamentales, qui servent ainsi d'objectif stratégique clair pour les gouvernements et les organisations internationales dans leur lutte contre le terrorisme<sup>26</sup>.

48. Dans de nombreux pays, les autorités nationales accordent des fonds aux organisations de victimes pour les soutenir dans leur action. Les gouvernements devraient donc être à l'écoute des besoins de ces organisations et faire preuve de transparence dans la prise de décision concernant ce financement. Ainsi, ils devraient mener des consultations régulières avec les organisations de la société civile et suivre leurs activités, afin de vérifier que les ressources sont utilisées de manière effective et efficiente.

49. Idéalement, la coopération entre les autorités et la société civile devrait être formalisée (protocole d'accord ou autre document). Cela peut être très utile pour faciliter la coordination et garantir la cohérence du soutien aux victimes, tout en allégeant les formalités administratives, réduisant ainsi considérablement le risque de victimisation secondaire.

#### **4. L'importance croissante du soutien aux victimes aux niveaux international et multilatéral**

50. Entre l'internationalisation du terrorisme et le développement de la mobilité mondiale dont beaucoup profitent aujourd'hui, il est de plus en plus probable que des ressortissants d'un pays soient victimes du terrorisme dans un autre. Au cours des attentats terroristes de 2017 à Barcelone et Cambrils, en Espagne, ce sont les citoyens de pas moins de 34 pays qui ont été touchés. Dès lors, la communauté internationale a un intérêt évident et urgent à assurer un soutien à toutes les victimes à la suite d'une attaque terroriste, indépendamment de leur citoyenneté ou de leur statut de résidence dans le pays frappé. Pour ce faire, les organisations internationales ont un rôle central à jouer en supervisant et facilitant la coopération nécessaire.

##### *4.1. Le Conseil de l'Europe*

51. En 2001, à la suite des attentats perpétrés aux États-Unis, le Conseil de l'Europe a créé un groupe multidisciplinaire d'action internationale contre le terrorisme qui, en 2003, est devenu le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER). Le CODEXTER a fait de la facilitation de l'échange de bonnes pratiques sur les régimes d'indemnisation des victimes du terrorisme une priorité, grâce aux travaux du Groupe de spécialistes sur l'assistance aux victimes<sup>27</sup>. Le Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT, successeur du CODEXTER) est désormais le principal organe de coordination des activités du Conseil de l'Europe pour combattre le terrorisme. Il supervise et garantit la bonne application des instruments juridiques pertinents ; il examine comment sont traités les cas des victimes d'attentats terroristes, en particulier ceux ayant une dimension transnationale ; il recense les bonnes pratiques et rédige des recommandations ou des lignes directrices sur cette question, en coopération avec le Comité européen pour les problèmes criminels et le Comité directeur pour les droits de l'homme.

52. Le travail et la coordination des différents organes du Conseil de l'Europe ont abouti à l'adoption, en 2006, de la Recommandation sur l'assistance aux victimes, qui soulignait la nécessité de services spécifiques d'aide aux victimes et de formation des professionnels travaillant avec les victimes<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> [Background Paper on Solidarity with the Victims of Terrorism](#), OSCE, 2005.

<sup>26</sup> Argomaniz, J. et Lynch, O., *op. cit.*

<sup>27</sup> Ce groupe a discuté des méthodes modernes d'assistance aux victimes et de prévention de la victimisation. Dans un premier temps, il s'est concentré sur les victimes d'actes terroristes, puis a élaboré des recommandations établissant, entre autres, des normes et principes appropriés dans ce domaine.

<sup>28</sup> [Recommandation Rec\(2006\)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions](#), Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 2006.



53. En mai 2017, les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté de nouvelles lignes directrices concernant le soutien, l'information et l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes<sup>29</sup>. Le Conseil de l'Europe recommande que les gouvernements des États membres s'inspirent de ces lignes directrices dans leur législation et leur pratique internes. Ses principales recommandations et principes sont notamment les suivants :

- les autorités doivent apporter une aide en temps opportun aux victimes d'attentats terroristes et organiser des possibilités de soutien médical, psychologique, social et matériel prolongé ;
- les autorités de chaque État membre doivent également organiser des centres d'information pour les victimes et veiller à ce qu'elles aient accès à l'aide juridictionnelle et reçoivent une indemnisation adéquate et en temps voulu, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de résidence ;
- les gouvernements doivent être capables de fournir toutes ces mesures à toutes les victimes, sans aucune forme de discrimination et indépendamment de toute procédure judiciaire concernant le(s) responsable(s) de l'attaque ;
- ces lignes directrices se réfèrent au droit des victimes de préserver leur vie privée et familiale et visent à parvenir à la reconnaissance et à la commémoration des victimes par la société.

54. L'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005) établit que les mesures qui s'avèrent nécessaires « *pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme commis sur [le] propre territoire* » d'un État partie comprennent notamment « *l'aide financière et le dédommagement des victimes du terrorisme et des membres de leur famille proche* ». Toutefois, cette disposition s'applique uniquement aux victimes au sein d'un État membre et ne concerne pas les citoyens européens touchés par le terrorisme hors de l'Europe.

55. Les États membres sont généralement réticents à introduire des dispositions détaillées sur l'indemnisation des victimes dans les instruments juridiques internationaux, en raison de leurs importantes ramifications financières. La plupart des Parties à la Convention ont pris des mesures pour venir en aide aux victimes du terrorisme, mais il est certain que davantage pourrait être fait. L'introduction de nouveaux instruments internationaux contraignants n'est peut-être pas la meilleure façon de procéder. Une recommandation du Comité des Ministres sur la question pourrait, dans un premier temps, être la solution la plus réalisable. À l'heure actuelle, le CDCT a choisi de donner la priorité aux mesures visant à faire face à la grave menace posée par Daesh et des organisations terroristes similaires.

56. En juillet 2018, le Comité des Ministres a adopté une nouvelle Stratégie contre le terrorisme (2018-2022) axée sur la prévention, la poursuite et la protection, notamment l'aide aux victimes<sup>30</sup>. Dans cette stratégie, il est demandé entre autres de donner une dimension internationale à l'assistance aux victimes, en raison du risque accru que des citoyens des États membres soient victimes d'une attaque terroriste dans d'autres pays européens ou hors d'Europe. J'ai l'intention d'inviter un représentant du Conseil de l'Europe à l'une des prochaines réunions pour préciser la contribution de l'Organisation à cette question.

#### 4.2. Les Nations Unies

57. L'ONU a trois objectifs principaux dans le domaine du soutien aux victimes du terrorisme : faire en sorte que les voix des victimes soient entendues ; veiller au respect des droits fondamentaux des victimes ; considérer les victimes comme des alliées dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent<sup>31</sup>.

58. Le Secrétaire général des Nations Unies, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) ont conjugué leurs efforts afin de mieux reconnaître et de mieux prendre en charge les besoins particuliers des victimes du terrorisme.

59. En juin 2014, le Secrétaire général des Nations Unies, avec un important soutien de l'Espagne, a lancé un portail web pour les victimes du terrorisme, afin de faciliter l'accès des victimes, de leur famille et de leur

<sup>29</sup> [Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes](#), 2017.

<sup>30</sup> [Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme \(2018-2022\)](#), 2018.

<sup>31</sup> [Geneva Conference on Preventing Violent Extremism](#), ONU, Département des affaires politiques, 2016.

communauté aux différentes ressources, qu'il s'agisse de soutien psychosocial, d'accès aux systèmes nationaux de justice pénale ou de possibilités de réadaptation offertes par les États membres<sup>32</sup>.

60. En avril 2015, le Service de la prévention du terrorisme de l'UNODC a publié un manuel intitulé *Bonnes pratiques pour aider les victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale*<sup>33</sup>. Ce manuel aborde le cadre juridique et la capacité institutionnelle à déployer des efforts internationaux visant à protéger les victimes du terrorisme, les moyens mis en œuvre pour les soutenir lors des enquêtes pénales et le rôle joué par les organisations de la société civile pour accompagner ces efforts. En octobre 2015, l'Espagne a proposé une réunion informelle du Conseil de sécurité sur les victimes du terrorisme, donnant ainsi la parole aux victimes pour la première fois devant le Conseil de sécurité.

61. En 2016, dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, une conférence sur les droits de l'homme des victimes du terrorisme a été organisée par le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme (UNCCT), sous les auspices de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF) et de son Groupe de travail « Soutien aux victimes du terrorisme et sensibilisation à leur cause », en collaboration avec le rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Les objectifs étaient de sensibiliser le public aux droits des victimes du terrorisme et d'examiner comment les États peuvent renforcer leur législation, leurs procédures et leurs pratiques nationales pour mieux protéger et soutenir les victimes, leur communauté et leur famille. Un rapport du rapporteur spécial, *Framework Principles for Securing the Human Rights of Victims of Terrorism* (A/HRC/20/14) (« Principes-cadres pour la protection des droits humains des victimes du terrorisme »), a présenté un ensemble de recommandations aux États membres afin qu'ils respectent leurs obligations internationales en la matière.

#### 4.3. L'Union européenne

62. Malgré les efforts de l'UE, les traités fondateurs eux-mêmes, qui ne se référaient pas expressément aux victimes d'actes criminels, empêchaient une action de grande envergure en faveur des droits des victimes. Reconnaisant cette lacune, lors du sommet de l'UE à Lisbonne en 2007, le Conseil a convenu d'une base juridique supplémentaire dans les traités de l'UE pour assurer la protection des victimes. Cela a fourni le point de départ et l'élan pour examiner les droits des victimes et rédiger le principal instrument de l'UE en la matière, la directive de 2012 sur les droits des victimes<sup>34</sup>.

63. Cette directive est basée sur les cinq grands besoins des victimes : respect et reconnaissance, protection, soutien, accès à la justice et indemnisation. Elle a élargi la définition de la victime, qui n'est plus exclusivement la victime directe mais aussi les membres de la famille endeuillée. La directive reconnaît également les besoins des victimes particulièrement vulnérables et fait expressément référence aux victimes du terrorisme, en soulignant qu'elles peuvent avoir besoin d'une attention, d'un soutien et d'une protection spécifiques en raison de la nature particulière du crime qui a été commis à leur encontre.

64. En mars 2017, le Conseil de l'UE a approuvé la directive sur la lutte contre le terrorisme, qui met davantage l'accent sur les victimes du terrorisme<sup>35</sup>. La directive recommande qu'une réponse globale aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soit fournie immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire par le biais de l'infrastructure nationale d'intervention d'urgence. Elle met également en avant la nécessité de veiller à ce que toutes les victimes du terrorisme aient accès aux informations sur les droits des victimes, sur les services de soutien disponibles et sur les systèmes d'indemnisation dans l'État membre où l'infraction terroriste a été commise.

65. Le 10 mars 2017, à l'occasion de la journée européenne du souvenir des victimes du terrorisme, les ministres et secrétaires d'État chargés de l'aide aux victimes de la Belgique, de la République tchèque, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, de la Roumanie, de l'Espagne et du Royaume-Uni, ont élaboré une feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme<sup>36</sup>.

66. Il s'agissait d'apporter une réponse commune à l'appel en faveur de l'élaboration d'une politique internationale interdisciplinaire et mieux coordonnée en matière d'aide aux victimes, lancé lors de la Conférence internationale pour l'aide aux victimes, organisée à Paris, à l'UNESCO, le 9 janvier 2017, en tenant

<sup>32</sup> [Soutien aux victimes du terrorisme et sensibilisation à leur cause](#), ONU, Bureau de lutte contre le terrorisme, Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, 2018.

<sup>33</sup> [Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale](#), ONUDC.

<sup>34</sup> [Directive 2012/29/UE du Parlement européen](#), 2012.

<sup>35</sup> [Directive \(UE\) 2017/541 du Parlement européen](#), 2017.

<sup>36</sup> [Feuille de route pour l'aide aux victimes du terrorisme](#), 2017.

compte de la directive de 2012 de l'UE sur les droits des victimes, de la directive de 2004 sur l'indemnisation et des récentes dispositions relatives au soutien, à l'aide et à la protection des victimes de terrorisme dans le cadre de la directive sur la lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil le 7 mars 2017.

#### 4.4. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

67. L'OSCE a également adopté un certain nombre de décisions incitant les États participants à améliorer les mesures de soutien aux victimes du terrorisme ou à en introduire de nouvelles. La décision n° 618 de juillet 2004 du Conseil permanent sur la solidarité avec les victimes du terrorisme, par exemple, encourage les États participants à coopérer avec les institutions compétentes et la société civile en exprimant leur solidarité et en apportant un appui aux victimes du terrorisme.

68. La décision n° 1063 de décembre 2012 du Conseil permanent sur le Cadre consolidé de l'OSCE pour la lutte contre le terrorisme indique que les activités de l'OSCE visant à accroître la coopération et à renforcer les capacités en vue de prévenir et de combattre le terrorisme devront « mettre l'accent sur le rôle des victimes du terrorisme et de leurs familles, [...] promouvoir les meilleures pratiques dans le domaine de la solidarité avec elles et [...] faire en sorte qu'elles puissent se faire entendre ».

### 5. Études de cas : différentes expériences, différentes approches

69. L'importance croissante du soutien aux victimes aux niveaux national, international et multilatéral est attestée par le nombre des politiques et des outils juridiques désormais à disposition de tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cependant, les politiques et leur mise en œuvre varient énormément et notre Assemblée a un rôle à jouer dans l'amélioration de la protection et de l'assistance aux victimes.

70. L'Espagne, le Royaume-Uni et la France, pays frappés ces dernières années par des attaques de grande ampleur et dans lesquels le terrorisme perdure parfois depuis plusieurs décennies, ont été amenés à développer et mettre en œuvre des stratégies et des politiques de soutien aux victimes basées sur une expérience plus étendue que les autres États membres du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, bien que l'Allemagne ait une histoire moins lourde en matière de terrorisme, son expérience récente a mis en lumière des problèmes dont les autres pays pourraient tirer des leçons.

#### 5.1. Espagne : un passé édifiant

71. Le 14 novembre 2018, j'ai effectué une visite d'information à Madrid et je tiens à remercier tous les interlocuteurs qui ont pris le temps d'expliquer le fonctionnement du système dans leur pays et de m'envoyer des commentaires et des recommandations additionnels pour mon rapport. L'Espagne, avec son malheureux cortège de violences terroristes remontant aux années 1960, a, depuis 1979, élaboré certaines des politiques les plus avancées au monde en matière de protection et de soutien aux victimes de terrorisme<sup>37</sup>.

72. En Espagne, une victime de terrorisme peut juridiquement être définie de deux manières. Une définition générale identifie les victimes de crimes comme victimes directes et, en cas de décès, les membres de leur famille également. Une définition plus spécifique au terrorisme décrit les victimes comme « des personnes ayant subi des dommages physiques et/ou psychologiques à la suite d'activités terroristes ».

73. Cette définition a été introduite par la loi de 2011 sur la reconnaissance et la protection intégrale des victimes du terrorisme<sup>38</sup>, qui accorde à celles-ci le droit à des aides, prestations et indemnités. Le législateur espagnol a regroupé en un seul corpus normatif la législation fragmentée. La loi 29/2011 prévoit une augmentation quantitative et qualitative, par rapport à la législation précédente, de l'assistance, du soutien, des honneurs et des mesures de protection auxquels ont droit les victimes d'actes de terrorisme. Son application est rétroactive et couvre ceux qui ont subi des actes de terrorisme à partir de 1960. Le système assure l'égalité de traitement aux victimes d'attaques en Espagne, quelle que soit leur nationalité. Il accorde également une attention et une protection particulières aux victimes espagnoles du terrorisme à l'étranger.

74. Le législateur espagnol donne aux victimes d'actes de terrorisme une signification politique en les reconnaissant expressément comme des symboles de la défense de l'État de droit démocratique face à la menace terroriste. Il considère également les victimes du terrorisme comme des victimes de violations des droits de l'homme, renforçant ainsi le statut juridique des victimes et créant des obligations juridiques

<sup>37</sup> Argomaniz, J., State responses to victims of terrorism needs in Spain, in J Argomaniz & O Lynch (eds), *International Perspectives on Terrorist Victimisation: An Interdisciplinary Approach. Rethinking Political Violence*, Palgrave, Basingstoke, 2015.

<sup>38</sup> Article 4, Ley 29/2011, Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, 2011.

contraignantes pour l'État. La loi, qui s'inspire des principes de mémoire, dignité, justice et vérité, vise à apporter un soutien complet aux victimes.

75. En ce qui concerne le soutien, la loi espagnole 29/2011 a créé le Bureau d'information et d'assistance aux victimes du terrorisme auprès de l'*Audiencia Nacional*, qui fournit une assistance juridique spéciale, y compris un soutien psychologique, aux victimes.

76. Par ailleurs, la Direction générale de l'aide aux victimes du terrorisme du ministère de l'Intérieur procure également des informations et apporte un soutien. Elle offre, de surcroît, une aide professionnelle et d'autres formes de soutien pratique, dans le domaine du logement par exemple. Elle peut également orienter les victimes vers des organisations de la société civile et non gouvernementales spécialisées qui peuvent offrir une aide plus personnalisée. Tel que dans un « guichet unique », une équipe qualifiée de travailleurs sociaux offre une aide spéciale dans le domaine psycho-social. En outre, un réseau national de psychologues, spécialisé dans l'aide aux victimes du terrorisme, est coordonné et parrainé par le ministère de l'Intérieur. Lors de ma réunion à Madrid, ils ont plaidé pour la création d'un réseau d'autorités chargées de fournir soutien et assistance aux victimes dans chaque État membre du Conseil de l'Europe, ainsi que d'une charte européenne des droits des victimes du terrorisme, afin de faciliter la communication et la coordination en Europe.

77. Les bureaux d'aide aux victimes régionaux présents dans toute l'Espagne proposent également aux victimes des informations ainsi qu'un soutien psychologique et pratique, souvent en collaboration avec les ONG.

78. Le mouvement associatif des victimes du terrorisme revêt une importance primordiale dans le système espagnol. Il existe plusieurs associations nationales et régionales et deux fondations publiques, placées sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. J'ai rencontré des membres de l'*Asociación de Víctimas del Terrorismo* (Association des victimes du terrorisme (AVT)) qui est la principale organisation non gouvernementale de victimes en Espagne, et qui représente et défend les intérêts des victimes du terrorisme et leur apporte une aide morale et matérielle. En juin 2017, l'AVT a lancé une Plateforme européenne en ligne d'aide aux victimes du terrorisme (EPAVT).<sup>39</sup> L'AVT préconise un recensement officiel des victimes du terrorisme, qu'il s'agisse d'attaques nouvelles ou passées, dans le but d'éviter les dommages et les difficultés auxquels les victimes doivent souvent faire face pour prouver leur situation. Elle insiste également sur la mise en place d'un mécanisme de coopération entre les autorités nationales responsables de l'assistance aux victimes du terrorisme et recommande l'adoption d'un statut européen pour les victimes du terrorisme ainsi que la création d'un bureau européen d'assistance aux victimes du terrorisme.

79. Si l'Espagne s'est mobilisée et se mobilise fortement en direction et en faveur des victimes des actes terroristes, les représentants rencontrés ont reconnu ne pas disposer d'un suivi long et précis des situations des personnes victimes, ce qui se supposerait, en effet, de garder un contact, des informations et une possibilité de suivre leurs demandes au long d'une large partie de leur vie personnelle et professionnelle. Ce point mériterait d'être précisé afin de savoir si le statut comporte une intervention longue de l'Etat et si la réponse aux besoins des personnes victimes est effective tout au long de leur vie.

80. Les échanges avec Jonan Fernández, secrétaire général aux droits de l'homme, à la coexistence et à la coopération du gouvernement basque, ainsi qu'avec Enrique Ullibarriarana Errasti, directeur des victimes et des droits de l'homme au sein du gouvernement basque, ont constitué l'un des moments forts de ma visite à Madrid.

81. En avril 2018, le groupe séparatiste basque ETA, responsable de plus de 800 morts au cours d'une période sombre et traumatisante de violence et de terrorisme, a annoncé sa dissolution. Le gouvernement espagnol a réagi en déclarant que le groupe terroriste avait déjà été battu avec les armes de la démocratie et la force de l'État de droit. La loi sur la solidarité avec les victimes du terrorisme, puis la loi de 2011, ont garanti un certain degré d'assistance et d'indemnisation à toutes les victimes.

82. Pour sa part, le Gouvernement basque a établi des contacts directs avec toutes les victimes, dans la mesure du possible, en se rendant à leur domicile, en offrant une assistance individuelle et en soutenant les associations de victimes. Depuis 2011, il a commencé à recueillir des histoires individuelles et des témoignages à utiliser dans les programmes scolaires, touchant ainsi plus de 14 000 élèves. Ces programmes socio-éducatifs sont non seulement utiles pour prévenir l'extrémisme et la radicalisation violente chez les jeunes générations, mais ils sont également essentiels pour les victimes elles-mêmes, leur permettant de surmonter la victimisation, de reconstruire leur vie et de partager leur expérience de survivantes. En 2018, le gouvernement basque a également adopté un Plan pour la coexistence et les droits de l'homme 2017-2020

---

<sup>39</sup> [European Platform to Assist Victims of Terrorism](#), 2017.

pour lutter contre la menace du terrorisme international à motivation religieuse, qui mériterait à mon sens un examen plus approfondi par notre commission dans le contexte de la déradicalisation et de la réinsertion d'anciens combattants étrangers.

83. Selon M. Fernandez, la terreur, la guerre et la violence ont toujours essayé de trouver leur justification dans des valeurs absolues, telles que patrie, identité ou religion. À travers l'éducation et des politiques fortes, nous devons insister sur les valeurs suprêmes de dignité humaine, paix, non-violence et droits de l'homme, qui devraient prévaloir et primer sur toute cause politique ou religieuse. Les victimes du terrorisme peuvent être de précieux alliés dans cette bataille.

## 5.2. France : une lutte permanente et accrue

84. Pour les citoyens français, le terrorisme génère une inquiétude croissante après les différentes attaques de grande ampleur qui ont frappé le pays ces cinq dernières années. Les attentats de Paris en 2015 (130 morts et plus de 400 blessés) ont tout particulièrement intensifié la peur de nouvelles attaques et déclenché un état d'urgence qui a duré deux ans. En outre, une délégation interministérielle placée auprès du ministère de la justice a succédé, en 2016, au secrétariat d'État aux droits des victimes.

85. Selon l'Instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme du 6 octobre 2008<sup>40</sup>, les victimes d'actes de terrorisme en France ont droit à un soutien de la part des acteurs institutionnels et de la société civile. Le décret traite à la fois des victimes d'attentats sur le sol national et des victimes françaises d'attaques sur des territoires étrangers. Dans les deux cas, le document décrit les procédures des services d'urgence et le processus judiciaire, les étapes nécessaires pour qualifier officiellement l'acte comme acte de terrorisme, la manière d'établir une liste des victimes et des informations pertinentes concernant leur famille, et les actions médico-sociales à entreprendre.

86. Concrètement, les dispositions comprennent un soutien juridique et psychologique, une indemnité, les mêmes droits et avantages que ceux garantis aux victimes de guerre, l'exonération de certaines taxes et une reconnaissance spéciale en tant que « victime du terrorisme ». En juillet 2016, un décret présidentiel a également créé la Médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme (Légion d'honneur), qui a pour vocation de « manifester l'hommage de la Nation aux personnes tuées, blessées ou séquestrées lors d'actes terroristes »<sup>41</sup>.

87. La vague d'attentats qui a frappé la France dans les années 1980 a conduit le législateur à mettre en place un dispositif spécifique pour réparer les préjudices subis par les victimes : ce fut la création du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme en 1986, devenu Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) en 1990.

88. Depuis sa création, les victimes, françaises ou étrangères, d'actes de terrorisme survenus en France à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985 et les victimes françaises d'actes de terrorisme survenus à l'étranger peuvent demander une indemnisation au FGTI selon une procédure particulière. Celle-ci diffère de la procédure suivie en matière d'infractions de droit commun. Dès que les autorités transmettent au FGTI les informations sur les circonstances de l'acte terroriste et l'identité des victimes, l'équipe qui s'occupe de l'indemnisation des victimes du terrorisme contacte directement ces dernières. Elle les aide à constituer leur dossier et s'efforce de verser rapidement une provision permettant de couvrir les premiers frais. Elle leur présente une offre d'indemnisation dans les trois mois dès lors que le préjudice est en état d'être définitivement apprécié.

89. Différentes organisations de la société civile ont pour but d'aider et de soutenir les victimes du terrorisme en France. La plus connue est l'Association française des victimes du terrorisme, dont l'objectif principal est d'aider les victimes dans toutes leurs procédures judiciaires et leurs demandes auprès des différentes administrations chargées de l'indemnisation des victimes. Elle informe les victimes de leurs droits et coordonne leurs démarches à l'égard des différents organismes publics et privés, au niveau national ou international.

90. Malgré toutes les structures de soutien existantes, certains signes laissent penser qu'obtenir de l'aide peut s'avérer difficile. Les formalités administratives nécessaires pour obtenir une indemnisation peuvent être très lourdes et il n'existe aucun dispositif pour aider les victimes concernant les dépenses immédiates, comme l'organisation des funérailles et les soins médicaux. Ce constat pousse certains avocats et organisations de victimes à demander une augmentation du personnel et des fonds, afin de gérer l'arriéré administratif créé par la hausse inattendue des demandes observée ces dernières années<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> [Instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme](#), 2008.

<sup>41</sup> [Légion d'honneur](#), 2016.

<sup>42</sup> [The victims of terror in France are reeling, and buried in a mountain of paperwork](#), *Canada's National Observer*, 2018.



### 5.3. Royaume-Uni : une expérience mitigée

91. Le Royaume-Uni a une longue expérience du terrorisme, du fait du conflit en Irlande du Nord et des différentes attaques de grande ampleur subies ces dernières années. Même si ces deux types de terrorisme sont très différents, le gouvernement du Royaume-Uni a su s'inspirer de son expérience dans les deux cas pour élaborer ses politiques de soutien aux victimes.

92. En 2017, le Royaume-Uni a mis en place une unité intergouvernementale chargée des victimes du terrorisme afin de coordonner le soutien à ses citoyens directement touchés par des attentats terroristes sur le territoire national et à l'étranger. Cette unité collabore avec le gouvernement, la société civile et les autorités locales pour veiller à ce que le soutien aux victimes du terrorisme soit complet, coordonné et efficacement diffusé.

93. Le gouvernement a également mis au point des pages web afin de donner des conseils complets aux victimes et les orienter vers les services de soutien au Royaume-Uni<sup>43</sup>. Il travaille également en étroite collaboration avec les autorités locales pour mettre en évidence le soutien disponible et s'assurer que les paiements du « We Love Manchester Emergency Fund » et du « UK Solidarity Fund » n'ont pas d'incidence sur le versement des prestations.

94. Juridiquement, le soutien aux victimes d'actes de terrorisme au Royaume-Uni relève du Code de pratiques concernant les victimes d'infractions d'octobre 2015 qui accorde aux survivants les droits habituellement reconnus aux victimes par le système pénal et adapte les services aux besoins individuels. En outre, il permet de faire une « déclaration personnelle de la victime » au cours de la procédure pénale.

95. D'importantes modifications législatives adoptées début 2017 donnent désormais droit aux victimes d'attaques perpétrées au Royaume-Uni à l'aide de véhicules (comme celles du London Bridge et de Finsbury Park en 2017) à une indemnisation à vie de la part du Motor Insurance Bureau<sup>44</sup>. Ces ajustements en amont dans le domaine du soutien aux victimes sont intervenus au bon moment, montrant combien il est important que les dispositifs évoluent au même rythme que les menaces.

96. Concernant les attentats perpétrés en dehors du Royaume-Uni, le tout premier programme d'aide aux victimes de terrorisme à l'étranger (dispositif d'indemnisation financé par l'État) a été introduit en novembre 2012 par le gouvernement britannique. Toutefois, il n'indemnise les victimes que dans certains types d'actes de terrorisme, comme en a décidé le ministre des Affaires étrangères.

97. Après l'attentat du 22 mai 2017 à Manchester, une enquête indépendante (le rapport Kerslake) portant sur la préparation et la réaction des autorités à l'attaque a été menée. Bien qu'une telle initiative soit louable, les conclusions sur l'expérience des victimes après l'attaque n'ont pas été positives. De nombreuses victimes n'ont pas été informées du soutien dont elles disposaient ou de la manière d'y accéder. Parmi les bénéficiaires, beaucoup se sont dit insatisfaits, en particulier concernant les enfants, touchés de manière disproportionnée lors de l'attentat<sup>45</sup>.

98. Lors de son témoignage devant la commission le 22 mai 2018, M. Travis Frain, un survivant de l'attentat du London Bridge, a estimé que le soutien réel était inadéquat, quand bien même les structures juridiques nécessaires seraient en place au Royaume-Uni. Il a déclaré que les autres survivants et lui-même avaient dû « [se] battre pour obtenir une forme réelle de soutien » et qu'ils n'avaient été contactés par la police que cinq mois après l'attaque<sup>46</sup>.

99. Enfin, le gouvernement a décidé de fournir des subventions aux organisations et fondations basées au Royaume-Uni qui visent à rassembler les victimes et les survivants du terrorisme/de la violence politique afin de les aider à faire face à leur traumatisme et à aller de l'avant. Parmi celles-ci : la Croix-Rouge britannique, Victim Support et Foundation for Peace Survivors Assistance Network. Certains ont toutefois critiqué la nature à court terme de ces subventions, les jugeant inadéquates pour que les organisations puissent offrir aux victimes un soutien à long terme. Lors de son témoignage devant la commission, Travis Frain a observé que le Survivors Assistance Network avait vu les demandes augmenter de 600 % depuis les attentats de l'année dernière, mais que son financement n'avait pas encore été confirmé.

---

<sup>43</sup> [Support For Victims of Terrorism](#), 2017.

<sup>44</sup> [Untraced Drivers Agreement](#), 2017.

<sup>45</sup> [The Kerslake Arena Review](#), 2018.

<sup>46</sup> [« J'ai été traité avec indifférence », a déclaré une victime de l'attentat terroriste à Londres](#), APCE, 2018.

#### 5.4. Allemagne : apprendre de ses erreurs

100. En Allemagne, le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau. Cependant, il n'est pas aussi répandu que dans d'autres pays européens, de sorte que le soutien aux victimes y est sans doute moins développé. Mais à la suite des événements survenus dans les pays voisins et sur le territoire allemand au cours des dernières années, une plus grande attention est désormais portée aux victimes.

101. Depuis 2001, l'Allemagne indemnise les victimes du terrorisme d'extrême droite sous la forme d'un versement unique. En 2010, une nouvelle loi budgétaire a modifié cette situation afin de prévoir l'indemnisation des victimes d'autres formes de terrorisme, comme celui d'extrême gauche ou l'extrémisme islamique<sup>47</sup>. Avec cette évolution, l'État entendait témoigner de sa solidarité avec les victimes et condamner fermement de tels actes<sup>48</sup>. L'Allemagne ne disposait cependant d'aucun dispositif d'indemnisation spécifique pour les victimes d'homicides. En juillet 2017, une loi accordant aux proches des victimes le droit à une indemnisation a ainsi été adoptée afin de reconnaître les souffrances de ceux qui restent<sup>49</sup>. D'après cette loi, l'indemnisation doit être versée au cas par cas, selon la « proximité personnelle » (*persönliches Näheverhältnis*) du demandeur avec la victime décédée.

102. Après l'attentat du marché de Noël à Berlin en 2016, d'importants dysfonctionnements dans le soutien aux victimes ont été révélés. Les victimes et les familles endeuillées ont dénoncé le manque d'informations dans un délai raisonnable, l'absence de condoléances officielles de la part des autorités et l'inadéquation du soutien financier proposé. Certaines familles ont décrit une attente interminable avant de savoir si leurs proches étaient vivants ou morts, d'autres ont même déclaré avoir reçu les factures d'autopsie avant tout message de condoléances<sup>50</sup>. L'attaque ayant été, au départ, classée officiellement comme un accident de la route, les victimes ont lutté pour obtenir la reconnaissance et le soutien destinés aux victimes de terrorisme.

103. Bien que la réponse des autorités aux victimes ait été « administrativement correcte », le gouvernement allemand a reconnu de sérieux dysfonctionnements pratiques dans le soutien apporté aux victimes et à leur famille<sup>51</sup>. Par la suite, le gouvernement a nommé un commissaire aux victimes afin qu'il évalue leurs besoins de manière formelle, les manquements de l'État pour y répondre et les leçons à retenir<sup>52</sup>.

104. Après un audit des procédures, le commissaire aux victimes a recommandé des améliorations, avec pour conséquence directe le triplement de l'indemnisation des victimes, passée de 10 000 € à 30 000 € et devenue accessible aux victimes étrangères pour la première fois<sup>53</sup>. Il a également été annoncé que les autorités étudieraient la création d'une unité centralisée en charge de diffuser l'information auprès des victimes et de leur famille pour éviter les problèmes précédemment identifiés de lenteur et d'incohérence dans la communication<sup>54</sup>.

105. L'attentat du marché de Noël à Berlin en 2016 démontre non seulement l'importance d'une politique volontariste de soutien aux victimes, mais également la nécessité d'un réexamen, d'une évaluation et, le cas échéant, d'une amélioration en continu.

## 6. Conclusions préliminaires et recommandations

106. Une attaque terroriste est un événement traumatisant pour les individus et les communautés qui sont touchés de manière directe et indirecte, entraînant souvent une violation de leurs droits de l'homme les plus fondamentaux. Par conséquent, les victimes développent souvent des besoins physiques et affectifs distincts de ceux des victimes d'infractions « ordinaires ». Un soutien personnalisé est donc indispensable pour les aider à se reconstruire.

107. Les gouvernements doivent aller au-delà d'une simple affirmation de leur solidarité et travailler à la mise en place de mesures concrètes pour garantir la protection des droits fondamentaux des victimes. Un certain nombre d'instruments existants qui devraient fournir un soutien et une protection aux victimes du terrorisme ne sont pas pleinement mis en œuvre et respectés dans la pratique, et une approche plus cohérente et systématique doit s'imposer dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

<sup>47</sup> [Services aux victimes d'attaques extrémistes](#), Ministère fédéral de la justice, 2018.

<sup>48</sup> [Notice d'information sur la prestation exceptionnelle pour les victimes d'attaques extrémistes](#), Ministère fédéral de la justice, 2018.

<sup>49</sup> [How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?](#), Parlement européen, 2017.

<sup>50</sup> [German government criticized over terror victims compensation](#), Deutsche Welle, 2017.

<sup>51</sup> [Berlin Christmas market victims' families 'neglected'](#), Deutsche Welle, 2017.

<sup>52</sup> [Berlin Christmas market attack: 'We weren't prepared'](#), Deutsche Welle, 2017.

<sup>53</sup> [Germany aims to boost aid for terror victims after Berlin attack, commissioner says](#), Deutsche Welle, 2018.

<sup>54</sup> [Germany to boost support for victims after criticism over handling of terrorist attack](#), thelocal.de, 2017.

108. À la lumière de ce qui précède, les États membres, les États observateurs et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire devraient suivre les recommandations suivantes :

108.1. concernant la reconnaissance des victimes de terrorisme :

- reconnaître officiellement les « victimes de terrorisme » au sein d'un cadre universellement accepté, afin que leur souffrance soit reconnue au nom de l'État visé par l'acte de terrorisme, que leurs besoins soient identifiés comme étant distincts de ceux des victimes d'infractions « ordinaires », et par conséquent que leur accès aux structures de soutien soit facilité ;
- envisager de procéder à un recensement de toutes les personnes touchées par une attaque, quels que soient leur nationalité et leur statut de résident, et les informer de manière exhaustive de leur droit d'accès à la justice, des conditions d'indemnisation et de l'existence d'organisations de soutien ;
- faire en sorte que le statut de « victime de terrorisme » soit juridiquement et politiquement reconnu à l'échelle internationale, afin de procurer aux victimes transfrontalières un soutien adéquat et en temps opportun ;
- prendre acte de l'importance humanitaire, juridique et stratégique d'apporter un soutien rapide et efficace aux victimes, à chaque étape du processus de reconstruction, du moment de l'attentat jusqu'à ce que ce ne soit plus nécessaire, de manière à autonomiser les victimes et à réduire au minimum les ravages causés par un acte terroriste, au niveau individuel comme au niveau de la société ;

108.2. concernant le soutien aux victimes de terrorisme à l'échelle nationale :

- s'assurer qu'un organisme spécialisé se charge d'adopter une approche complète et empathique, axée sur les victimes, afin de répondre à leurs différents besoins (médicaux, psychologiques, juridiques et financiers) ;
- faire en sorte que les autres organismes actifs dans le domaine pénal, non spécifiques aux victimes de terrorisme mais avec lesquels ces dernières peuvent avoir à interagir, reçoivent une formation et des ressources adéquates et régulières en matière d'aide aux victimes, de manière à garantir que les services de soutien évoluent au rythme des menaces et des attentats ;
- coordonner le soutien apporté par les différents organismes afin de réduire au minimum les formalités administratives pour les victimes, assurer la cohérence des prestations de services et garantir une transparence maximale, avec pour objectif de réduire globalement le risque de victimisation secondaire ;
- se montrer soucieux des besoins spécifiques des groupes vulnérables tels que les victimes transfrontalières, les minorités et les enfants, et personnaliser les politiques et les dispositifs de soutien en conséquence ;
- offrir la possibilité aux victimes de terrorisme, quand cela est envisageable, de participer à la procédure pénale pour satisfaire leur besoin de justice ;
- veiller à ce que tous les efforts soient faits pour protéger correctement les victimes de toute victimisation supplémentaire (que ce soit par les assaillants à l'origine de l'attaque ou par ceux ralliés à leur cause) et de toute victimisation secondaire lors de leurs relations avec les autorités nationales ;
- préserver la dignité et la vie privée des victimes en les informant de leurs droits envers les médias et, dans le respect de la liberté de la presse, en encourageant les journalistes à suivre certaines normes éthiques et à éviter les reportages déshonorants et sensationnalistes ;
- fournir aux victimes de terrorisme une aide financière pertinente et en temps opportun, indépendamment de leur statut de résidence ou de leur citoyenneté dans l'État où l'attentat a eu lieu ;

- réfléchir à la création d'un fonds caritatif spécialisé ou, au minimum, superviser les appels aux dons, afin de s'assurer que l'argent collecté auprès du public pour soutenir les victimes de terrorisme est distribué de manière effective et efficiente ;

108.3. concernant le soutien aux victimes de terrorisme en coopération avec la société civile :

- s'engager et travailler en étroite collaboration avec les organisations de la société civile telles que les associations de victimes, de préférence dans le cadre d'un accord formel, sur des projets d'élaboration de politiques, sur des campagnes de sensibilisation et d'appels aux dons et sur des programmes de recherche, d'éducation et de formation ;
- épauler la société civile et les organisations non gouvernementales associées au soutien aux victimes de terrorisme dans le cadre pénal, afin d'améliorer l'offre de services connexes en faveur des victimes et de leur famille ;
- revoir la base et la mise en œuvre des subventions accordées aux organisations non gouvernementales, consulter ces dernières au sujet de leurs besoins, suivre et évaluer le soutien apporté en continu, afin de veiller à une distribution effective et efficiente des ressources.

108.4. concernant le soutien aux victimes de terrorisme à l'échelle internationale :

- mettre en œuvre, de manière proactive, les lignes directrices et les directives concernant le soutien aux victimes de terrorisme, en particulier celles du Conseil de l'Europe ;
- élaborer des politiques de protection et de soutien des victimes de terrorisme en garantissant et en respectant les obligations qui découlent du droit international relatif aux droits de l'homme ;
- partager les bonnes pratiques et l'expertise en passant par les organisations et mécanismes internationaux, afin que la communauté internationale puisse apprendre de l'expérience unique de certains États ;
- donner la priorité à l'amélioration du soutien aux victimes transfrontalières dans les réformes à venir des structures, des politiques et des dispositifs de soutien.

109. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, pour leur part, pourraient faciliter la mise en place d'un réseau d'autorités chargées de fournir un soutien et une assistance aux victimes dans chaque Etat membre du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une charte européenne des droits des victimes du terrorisme, pour faciliter la communication et la coordination en Europe.

110. J'ai également l'intention d'étudier plus précisément comment favoriser la mise en œuvre de l'article 13 de la Convention de 2005 pour la prévention du terrorisme, avec pour objectif de protéger et soutenir davantage les victimes du terrorisme commis sur le territoire d'une Partie.

111. Enfin, je me rends compte que, dans mon analyse, j'ai omis le phénomène du terrorisme d'État, qui implique également des actes de violence inspirés par des considérations politiques, idéologiques ou religieuses et dirigés contre des individus ou des groupes extérieurs à un conflit armé. La principale différence réside dans le fait que ce soient des agents de l'État qui commettent les actes de violence. À titre d'exemple, de 1968 à 2018, en Grande-Bretagne, le nombre de morts causés par des actes terroristes est imputable au terrorisme d'État, tous causés par l'attentat à la bombe du vol Pan Am 103, perpétré par un agent du gouvernement libyen, à Lockerbie, en Écosse, qui a tué 270 personnes<sup>55</sup>. J'ai l'intention de demander à la commission quel serait le meilleur moyen d'inclure cette question dans mon analyse.

<sup>55</sup> Dr Steve Hewitt, *Terrorism by the State is still terrorism (le terrorisme d'Etat reste du terrorisme)*, <https://www.birmingham.ac.uk/research/perspective/terrorism-by-the-state-is-still-terrorism.aspx>, Université de Birmingham, accès le 26/11/2018.