DOSSIER

LA MÉDAILLE NATIONALE DE RECONNAISSANCE AUX VICTIMES DU TERRORISME

Dominique HENNERESSE

Les attentats de nature terroriste se sont multipliés dans le monde durant la seconde moitié du XXe siècle. Sur son sol, et aussi contre ses intérêts à l'étranger, la France n'a pas été épargnée. Attentats liés à la guerre d'Algérie, au mouvement séparatiste basque, aux conflits au Moyen-Orient... Des dates et des lieux résonnent douloureusement. 15 septembre 1974, le drugstore Publicis. 3 octobre 1980, la synagogue de la rue Copernic. 9 août 1982, la rue des Rosiers. 25 juillet 1995, le RER B à la station Saint-Michel...

Mais avec l'attaque du 11 septembre 2001 à New York perpétrée par des terroristes islamistes, le monde occidental a basculé dans ce que l'on nomme les « attentats de masse » tellement les victimes directes et collatérales sont nombreuses.

La France, comme d'autres pays occidentaux, doit aussi faire face à cette menace terroriste.

De mars 2012 à décembre 2018, elle a ainsi été frappée par quarante-neuf attentats, dont vingt-sept sur son sol. Et une fois encore, le nom des lieux impactés ainsi que les visages des victimes se sont inscrits dans la mémoire collective. À Toulouse et à Montauban en mars 2012, des militaires puis des enfants d'une école juive ont été assassinés. En 2015, le pays a été bouleversé par les tueries à Charlie Hebdo et au Bataclan. Le 14 juillet 2016, Nice a été atteinte sur sa mythique promenade des Anglais. Comme Strasbourg, en décembre 2018, au cœur de son marché de Noël..., et tant d'autres villes meurtries depuis.

Un rapport de la Cour des comptes publié en décembre 2018 fait état de 281 personnes tuées de 2012 à la fin de 2018. Mais aussi de 9 696 victimes liées à ces attentats : les familles des défunts, les personnes présentes sur le lieu de l'attentat, le personnel soignant et de secours, notamment. On peut les dénombrer très précisément par leur inscription sur les listes du Fonds de garantie des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI) qui, en 1990, a pris la suite du Fonds de garantie contre les actes de terrorisme créé en 1986 pour l'indemnisation des victimes.

Comment ces victimes du terrorisme sont-elles prises en charge ?

À l'instar de ce qui existe en Espagne, pays pionnier en la matière, différents dispositifs d'aide et de reconnaissance ont été mis en place. D'une part, le préjudice subi par les victimes fait l'objet d'une indemnisation sous forme d'un versement en capital opéré par le FGTI. D'autre part, des dispositions particulières ont été instaurées pour la prise en charge médicale des personnes blessées. Par ailleurs, celles-ci peuvent aussi bénéficier

d'une pension militaire d'invalidité, car les victimes des actes de terrorisme commis depuis le 1er janvier 1982 sont reconnues comme victimes civiles de guerre depuis la loi du 23 janvier 1990. De plus, les victimes ou leurs ayants droit bénéficient d'avantages fiscaux particuliers, en matière de droits de succession, d'imposition sur le revenu ou de prise en charge d'autres taxes. Les enfants des personnes décédées et les victimes directes âgées de moins de 21 ans au moment où elles en font la demande peuvent se voir reconnaître le statut de « Pupille de la Nation ». Il leur ouvre différents droits liés essentiellement à leurs études et à leur premier emploi. Enfin, une médaille spéciale a été créée le 12 juillet 2016 par le président de la République, François Hollande, sur proposition du grand chancelier de la Légion d'honneur, à l'époque le général d'armée Jean-Louis Georgelin.

Cette médaille se veut un symbole de solidarité ; elle constitue un hommage de la Nation à toutes les victimes, qu'elles soient françaises ou étrangères, que l'attentat ait eu lieu sur le sol français ou contre des intérêts français à l'étranger.

Les symboles de reconnaissance des victimes en France par le passé et à l'étranger

Par le passé, les blessés ou plus généralement les victimes de guerre ont déjà bénéficié de marques de reconnaissance. Ainsi, une médaille des Blessés a été créée lors de la Révolution française de 1848, pour les gardes nationaux et les citoyens blessés dans les combats de rue des journées des 22, 23 et 24 février 1848.

Médaille des blessés, 1848, photo © MNLHOC

À l'occasion de la Première Guerre mondiale, un « insigne spécial » a été institué en faveur des « blessés de guerre et des militaires retraités, mis hors cadre ou réformés pour maladies contractées ou aggravées au service ». Mais sa création a donné lieu à de vifs débats et il fallut attendre plusieurs années pour que cette distinction soit reconnue officiellement. C'était une simple barrette avec un morceau de ruban formé de plusieurs bandes verticales d'inégales largeurs et de couleurs bleue, blanche, rouge, et jaune orangé, de dimension 36 x 10 mm, timbré d'une étoile émaillée rouge vif, symbole du sang versé. Elle était accompagnée d'un certificat constituant le titre donnant droit à son port. Lors de la Seconde Guerre mondiale

Insigne spécial des blessés de guerre, 1916, source : Internet

et des guerres ultérieures, l'insigne sera officiellement réduit à la seule étoile rouge qui se portera sur le ruban de la médaille commémorative reçue, et cela autant de fois que l'intéressé aura été blessé.

Les blessés militaires de guerre étaient peu satisfaits de cet insigne puisqu'il n'était visible que sur les barrettes. Vers 1925, ils réclamèrent au gouvernement une médaille spécifique. N'ayant pas obtenu satisfaction, ils firent réaliser des médailles non officielles par des fabricants privés[1]. C'est pour cette raison qu'il en existe de nombreuses variantes. Il faudra attendre un décret du... 17 août 2016 pour que cette médaille soit reconnue officiellement par l'État.

Médaille non officielle des blessés de guerre, modèle trèfle (Arthus-Bertrand), après 1925, source : Internet

Médaille officielle des blessés de guerre, 30 mm, 2016, source : Internet

L'article 1 est ainsi rédigé : « La médaille des blessés de guerre témoigne de la reconnaissance de la Nation aux militaires blessés à la guerre ou à l'occasion d'une opération extérieure. »

L'article 2 précise : « Ont droit au port de la médaille des blessés de guerre 1) les militaires atteints d'une blessure de guerre, physique ou psychique, constatée par le service de santé des armées et homologuée par le ministère de la Défense, 2) les prisonniers de guerre blessés physiquement ou psychiquement au cours de leur détention. » Comme aux Pays-Bas, il existe donc aujourd'hui en France une décoration pour les militaires victimes notamment de stress post-traumatique.

1. Voir les nombreux modèles existants dans : SOLA (Christophe de) et HASS (Jean), *Les insignes des blessés de la Première Guerre mondiale à nos jours*, Cahiers des amis de l'Hémicycle, Plouhinec, 2003, 53 p.

Pour les civils blessés ou mutilés pour fait de guerre, le premier insigne spécial a été créé en 1918. Contrairement à celui des militaires, sa création ne posa pas de problème particulier. Le rapport adressé par le ministre de l'Intérieur au Président de la République Raymond Poincaré commence par ces mots : « Depuis le début des hostilités, la population civile a eu à subir (...) la répercussion directe des événements de guerre. (...) Le gouvernement a pensé qu'il était de son devoir de distinguer parmi les personnes soumises à ces épreuves celles qui ont été atteintes de blessures graves, et s'inspirant de la mesure prise en faveur des militaires blessés, il a envisagé la création d'un insigne spécial exclusivement réservé, sans distinction d'âge ni de sexe aux civils blessés ou mutilés de guerre. Il importe en effet d'établir aux yeux de tous, par une marque distinctive, que leurs blessures ou infirmités ne sont pas dues à un simple accident, mais proviennent du fait de la guerre. (...) »

Insigne spécial pour les blessés civils de la guerre, 1918, source : Internet

L'insigne, à nouveau une simple barrette, est constitué par un ruban composé d'une bande jaune de 9 mm de largeur avec une étoile blanche de métal à cinq branches et encadrée de deux bandes bleues de même dimension avec liséré bleu et jaune à chaque bord.

S'en inspirant, des fabricants privés mettront sur le marché une médaille des blessés civils, mais qui n'a aucun caractère officiel.

Le décret du 20 mars 1942 étend les dispositions du décret de 1918 aux victimes de la Seconde Guerre mondiale, notamment lors des bombardements alliés ou ennemis sur les villes. À notre connaissance, cette distinction n'a plus jamais été accordée depuis.

D'autres médailles ont été créées pour les victimes civiles des deux guerres mondiales. Mais elles avaient un objet plus large : honorer les otages de guerre, les personnes déportées hors de France, emprisonnées par l'ennemi ou condamnées à un travail forcé, ainsi que les civils alsaciens et mosellans.

À l'étranger, plusieurs médailles ont été instituées pour la reconnaissance des victimes du terrorisme. C'est le cas notamment en Espagne et en Italie.

Médaille non officielle des blessés civils de guerre, après 1918, modèle à feuillage découpé, fabricant non identifié, photo © MNLHOC

Ordre royal de Reconnaissance Civile aux Victimes du Terrorisme (Espagne)

Grade : grand-croix (*Gran Cruz*), 85 mm, source : *Compendio legislativo de Condecoraciones españolas*, Antonio Prieto Barrio, 25/5/2018.

Grade : commandeur (*Encomienda*), 60 mm, source : idem

Grade : insigne simple (*Insignia*), 45 mm, ruban 45 mm, source : idem

En Espagne, l'Ordre royal de Reconnaissance Civile aux Victimes du Terrorisme (*Real Orden de Reconocimiento Civil a las Victimas del Terrorismo*) a été créé le 8 octobre 1999 par la loi de Solidarité avec les victimes du terrorisme. L'exposé des motifs est ainsi rédigé : « Par cette loi, la société espagnole rend hommage à tous ceux qui ont subi des violences terroristes. Les groupes parlementaires du Congrès des députés et du Sénat – à l'unanimité – veulent faire de cette initiative une expression de reconnaissance et de solidarité afin d'offrir aux victimes du terrorisme la manifestation d'un profond hommage que, sans aucun doute, leur sacrifice mérite. Les victimes du terrorisme ont été, avec leur contribution personnelle, les représentants d'une société déterminée à ne permettre à rien ni à personne de porter atteinte aux valeurs de coexistence, de tolérance et de liberté. » L'article 4 – Distinctions honorifiques – précise que « le Gouvernement, à la demande des intéressés ou de leurs héritiers, décerne, à titre posthume, les décorations prévues au présent article au rang de Grand-Croix aux personnes tuées dans des actes terroristes et, au rang de commandeur, aux blessés et aux kidnappés dans des actes terroristes. » Le règlement détaillé a fait l'objet du décret royal 1974/1999 du 23 décembre 1999. La loi du 22 septembre 2011, qui a donné lieu au décret royal 671/2013 du 6 septembre 2013, a modifié ces dispositions en créant un nouveau grade et en instituant un nouveau revers (initialement muet) identique aux trois décorations. La grand'croix reste accordée aux personnes tuées. L'insigne de commandeur est conféré à « ceux qui ont subi un préjudice physique ou psychologique et à ceux qui ont été enlevés lors d'actes terroristes ». Un insigne simple est remis à « ceux qui ont été menacés, à ceux qui sont indemnes, ainsi qu'au conjoint du défunt ou à la personne qui lui est liée par un lien affectif analogue, aux parents, enfants, grands-parents, frères, sœurs et petits-enfants du défunt, ainsi qu'aux parents des blessés qui ont subi, à des degrés divers jusqu'au deuxième degré de consanguinité, des lésions invalidantes ». Le revers porte désormais la mention « RECONOCIMIENTO Y MEMORIA ». Et contrairement au choix qui sera fait par la France, ces décorations peuvent être « octroyées aux membres des Forces armées, aux fonctionnaires des Forces et Corps de sécurité et, en général, aux agents de la fonction publique. Elles constituent dans ce cas un mérite particulier ».

En Italie, il existe deux médailles : la Croix d'Honneur pour les victimes d'actes de terrorisme ou d'actes hostiles engagés dans des opérations militaires et civiles à l'étranger (*Croce d'Onore alle vittime di atti di terrorismo o di atti ostili impegnate in operazioni militari e civili all'estero)* et la Médaille des victimes du terrorisme *(Medaglia di vittima del terrorismo*).

La Croix d'Honneur a été instituée par la loi n° 207 du 10 octobre 2005. Elle est décernée « par décret du Président de la République aux personnes qui sont décédées ou ont souffert d'une invalidité permanente égale ou supérieure à 80 % de leur capacité de travail, à la suite de blessures ou de dommages subis en raison d'actes de terrorisme ou d'autres actes hostiles commis à leur détriment à l'étranger pendant la conduite d'opérations militaires et civiles autorisées par le Parlement, sauf dans le cas visé à l'article 78 de la Constitution[2],

2. Il s'agit de l'état de guerre.

Croix d'honneur pour les victimes d'actes de terrorisme (Italie), avers commun aux civils et militaires, source : Internet

Médaille des victimes du terrorisme (Italie), 34 mm, coll. MNLHOC

qui ont eu lieu depuis le 1er décembre 2001 ». En cas de décès, la Croix d'honneur est attribuée au conjoint survivant ou, à défaut, aux enfants, parents, frères et sœurs ou, à défaut des parents indiqués ci-dessus, à la commune de résidence du récipiendaire. La décoration a la forme d'une croix pattée contenue dans une couronne de laurier ; le médaillon central porte à l'avers les mots « Pro Humanitate » et au revers une étoile à cinq branches pour le personnel militaire ou les lettres R.I. pour le personnel civil. La décoration a été attribuée à 72 personnes, la dernière fois le 23 avril 2015.

S'agissant de la Médaille des victimes du terrorisme, l'article 34 de la loi 222 du 29 novembre 2007 et le décret du ministre de l'Intérieur du 6 mai 2008 qui en découle prévoient que le président de la République italienne peut conférer le titre de « victime du terrorisme » en décernant une médaille d'or. Cette distinction est attribuée aux « citoyens italiens, qu'ils appartiennent ou non à la police, à la magistrature ou à d'autres organes de l'État, qui, en raison de leurs idées et de leur engagement moral, ont été touchés par la subversion armée ». La médaille porte à l'avers l'emblème de la République italienne entouré des mots « VITTIMA DEL TERRORISMO » et au revers un espace à graver avec le nom du récipiendaire, le lieu et la date de l'événement terroriste. 467 médailles ont été décernées au 3 mars 2020, date du dernier décret.

Les notions d'acte terroriste et de victime en France

Pour solliciter la médaille de reconnaissance aux victimes du terrorisme, il faut que l'acte criminel dont on est victime soit reconnu comme acte terroriste par l'État.

En France, le Code pénal décrit cet acte comme « une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Il est reconnu d'origine terroriste s'il fait l'objet d'une revendication, si le terroriste a fait acte d'allégeance ou bien a un lien direct avec une organisation terroriste ou bien montre des signes visibles de prosélytisme, ou encore si le parquet antiterroriste est saisi parce que l'individu concerné est connu comme radicalisé ou tient des propos qui ne laissent aucun doute à son sujet.

Caractériser la notion de victime est plus complexe. Par exemple, l'attentat du 14 juillet 2016 sur la promenade des Anglais à Nice, perpétré avec un camion de 19 tonnes lancé la nuit dans la foule à pleine vitesse, a fait 86 morts ; 102 personnes ont été blessées physiquement ; 3 228 ont demandé une indemnisation au FGTI et ont été reconnues par lui en qualité de victimes de cet attentat. Il y a donc eu au total 3 416 victimes.

En France, ni le Code civil ni le Code pénal, ni aucun autre texte ne définissent la notion de victime. Ce vide juridique donne lieu à d'intenses débats, centrés d'une part sur le traumatisme particulier lié à l'acte de terrorisme, d'autre part sur les séquelles psychologiques, parfois tardives, dont souffrent de nombreuses personnes. La liste des préjudices retenus par le FGTI, temporaires ou permanents, patrimoniaux comme les dépenses de santé, ou extrapatrimoniaux comme le préjudice esthétique, est longue et variée. Une personne sans blessure physique apparente, victime directe ou pas, mais souffrant de troubles psychiques peut être reconnue comme victime officielle.

Ont été ainsi reconnues victimes de l'attentat de Nice les personnes tuées ou blessées, les rescapés, les témoins assis à la terrasse des restaurants et ayant vu passer le camion, les victimes d'un mouvement de panique lié à l'attentat, ainsi que toute personne impliquée dans les suites de l'attentat, qu'il s'agisse des forces de l'ordre, des pompiers, du personnel médical ayant fait acte de volontariat ou ayant répondu à un appel des hôpitaux ou toute personne qui s'était portée volontaire pour aider. Qui plus est, il fallait s'être trouvé dans une zone géographique bien précise, initialement le trajet du camion sur le trottoir et la voie de circulation côté mer, et, après révision des règles d'indemnisation, sur le terre-plein central et l'autre côté de la chaussée. Ces contraintes peuvent paraître étranges, mais elles avaient pour objectif de limiter les fraudes. 30 000 personnes étaient en effet présentes sur la promenade des Anglais pour le feu d'artifice du 14 juillet, représentant autant de victimes potentielles. Cinq personnes au moins ont été condamnées pour escroquerie par la justice pour avoir tenté de se faire reconnaître comme victime et percevoir des indemnités financières, ou la médaille.

En résumé, pour être reconnu comme victime d'un acte de terrorisme, il faut être pris en charge par le FGTI dans le cadre d'une demande d'indemnisation formulée par la victime elle-même ou ses ayants droit si elle est décédée, et figurer pour cette raison sur la liste officielle des victimes d'attentat terroriste, décédées ou non, qui est tenue par le FGTI et qu'on appelle la « liste partagée » parce que différentes administrations y ont accès.

Les différents projets de médaille

Une fois la décision prise de créer une nouvelle médaille, la division de la symbolique de la Défense du département Histoire et Symbolique du Service historique de la Défense (SHD) fut chargée début 2016 de réfléchir à son dessin et de présenter des projets. Des pistes ou orientations générales lui avaient été données par la grande chancellerie, parmi lesquelles proposer un dessin différent de celui des médailles existantes, représenter la statue de la place de la République à Paris. Trois propositions principales furent établies. Les archives officielles, auxquelles nous avons eu accès, les décrivent :

Proposition 1 : « Elle reprend différents éléments pour illustrer la symbolique liée à cette décoration. L'avers est chargé en chef des initiales « RF » en bordure d'une couronne de feuilles de chêne et de feuilles d'olivier pour marquer les valeurs de force et de paix de la République française. Au centre, la place de la République qui représente le peuple qui se rassemble autour de la nation face au terrorisme. Le revers est chargé de l'effigie de Marianne, reprise de l'œuvre « La Liberté guidant le peuple » d'Eugène Delacroix, pour symboliser une valeur essentielle à la France, la liberté. Au chef du revers, en chef, l'inscription « GLORIA VULNERATIS PRO JURE ET LIBERTATE » qui signifie « Gloire aux blessés pour le droit et la liberté », qui est reprise de la première médaille des blessés

Proposition 1, © SHD

militaires de 1916 et, à la pointe, l'inscription comportant le nom et le prénom du récipiendaire. Il est possible de créer une version « or » si une nécessité de niveau apparaît. Le ruban mesure 4 cm de large et reprend celui dédié à la médaille de la reconnaissance française qui n'est plus attribuée depuis 1959, auquel a été ajouté le principe de l'étoile de l'insigne des blessés. »

Proposition 2 : « La proposition reprend les codes graphiques de la Légion d'honneur pour signifier l'importance du rang de cette décoration. Il est alors possible de créer différents ordres par rapport aux nécessités qui pourraient apparaître. La médaille est une étoile à cinq branches tréflées chargées de vert pour symboliser l'espoir, sentiment propre aux victimes et éviter la répétition des branches blanches de la Légion d'honneur. À l'avers, au centre, une médaille bordée de bleu, chargée de l'inscription « RÉPUBLIQUE FRANÇAISE » et au cœur, le haut de la statue de la place de la République pour figurer Marianne. Au revers, au centre, pour marquer la différence avec le revers de la Légion d'honneur, la Médaille militaire, et l'ordre national du Mérite, où figure la devise « HONNEUR ET PATRIE », une médaille bordée de bleu, chargée de la devise « LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ » et au cœur, deux drapeaux français entrecroisés, contrairement aux décorations précédentes qui arborent un drapeau et un étendard. Le tout est supporté par une couronne de feuilles de chêne et d'olivier pour marquer les valeurs de force et de paix de la République. La bélière est formée par une couronne de chêne et d'olivier. Le ruban mesure 4 cm et est proposé entièrement en blanc en référence à la citation du général de Gaulle lors de la création de l'ordre national du Mérite, « Désormais, nous aurons deux ordres, l'un rouge, l'autre bleu, aux couleurs de notre drapeau ». Il a paru judicieux de faire apparaître le blanc, couleur symbolisant l'innocence, pour représenter les victimes d'attaques terroristes contre la Nation et d'avoir dorénavant toutes les couleurs du drapeau représentées dans les ordres nationaux. »

Proposition 2, © SHD

Proposition 3 : « La proposition a pour but de créer une nouvelle décoration. Le graphisme permet de réfléchir à la création d'un ordre si le besoin apparaît. Il reprend le même principe des médailles bordées de bleu des ordres nationaux pour mieux s'y assimiler. La médaille est une fleur à cinq pétales chargés de raies blanches pour rappeler la couleur du ruban et de cinq épis de feuilles d'olivier pour symboliser la valeur de paix au sein de la République. À l'avers, au centre, une médaille bordée de bleu, chargée de l'inscription « RÉPUBLIQUE FRANÇAISE » et au cœur, la statue de la place de la République pour figurer Marianne. Au revers, au centre, pour marquer la différence avec les avers de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite où figure la devise « HONNEUR ET PATRIE », une médaille bordée de bleu, chargée de la devise « LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ » et au cœur, deux drapeaux français croisés, contrairement aux décorations précédentes qui arborent un drapeau et un étendard. La bélière est formée par une couronne de feuilles d'olivier. Le ruban mesure 4 cm de large et est proposé entièrement blanc en référence à la citation du général de Gaulle vue précédemment. »

La proposition 3 fit assez rapidement consensus. Mais la grande chancellerie s'interrogeait encore sur l'opportunité de créer des grades ou des niveaux comme cela existe en Espagne. Elle demanda donc au SHD de proposer trois variantes de la proposition 3, susceptibles de représenter ces différents grades. Le SHD fit trois projets : l'un couleur « or » avec la statue de la place de la République complète sur son piédestal au cœur de l'avers, l'autre couleur « argent », le dernier couleur « argent », mais avec une bélière différente et uniface. Entre les mois de mars et juin 2016, le projet donna lieu à des discussions et allers-retours entre la grande chancellerie et le secrétariat général du gouvernement, institution rattachée au Premier ministre. Finalement, la décision fut prise par la présidence de la République de renoncer aux grades ou niveaux. Cette dernière procéda à divers arbitrages techniques sur

Proposition 3, © SHD

le projet de décret et décida de retenir le dessin numéro 3 du SHD qui lui était proposé par la grande chancellerie. Le modèle final fut déposé à l'Institut national de la propriété industrielle pour en assurer la protection.

Un appel d'offres fut ensuite lancé pour la fabrication de la médaille. Il était accompagné d'une fiche technique dont la rédaction est très instructive. Elle est ainsi rédigée :

« La médaille est formée de cinq pétales représentant une fleur pour ne pas signifier l'esprit combattant présent dans d'autres décorations officielles et lui donner une image plus paisible et sereine comme en ont besoin les victimes. Chaque pétale est bordé d'un épi de feuilles d'olivier, pour symboliser la valeur de paix de la République. Le médaillon central est inspiré de celui de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite afin que cette décoration se rapproche des grands ordres nationaux. À l'avers, le médaillon est chargé de l'inscription « RÉPUBLIQUE FRANÇAISE » accompagnée en cœur de la statue de la place de la République de Léopold Morice pour figurer Marianne et, par la même occasion, représenter l'épisode du 11 janvier 2015 au cours duquel les Français et de nombreux chefs d'État se rassemblent autour des idéaux de la République française. Pour marquer la différence avec les grands ordres nationaux où figure la devise « HONNEUR ET PATRIE », le médaillon du revers est chargé de la devise « LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ » et au cœur, deux drapeaux français croisés, contrairement aux décorations précédentes qui arborent un drapeau pour représenter les civils décorés et un étendard chargé de représenter les récipiendaires militaires. La bélière est formée par une couronne de feuilles d'olivier nouée d'un fin cordon pour rappeler les épis de la médaille pendante. Le ruban est présenté entièrement blanc, en référence à la citation du général de Gaulle et pour avoir dorénavant toutes les couleurs du drapeau représentées dans les décorations nationales. Le blanc, couleur symbolisant aussi l'innocence et la paix, pour représenter le besoin de calme et de sérénité des victimes d'attaques terroristes. »

La fiche technique, qui reproduit le dessin de la proposition 3, indique encore que la médaille doit être en argent et précise ses dimensions : 42 mm de large et 40 mm de haut, avec un cœur de 22 mm, 24 mm de large et 16 mm de haut pour la bélière. Curieusement, ces informations – métal et dimensions – ne seront pas reprises dans le décret qui sera publié au *Journal officiel*.

Trois fabricants ont répondu à l'appel d'offres : la Monnaie de Paris, Arthus-Bertrand et Stadium. Arthus-Bertrand a fait deux prototypes, l'un en argent et l'autre en bronze argenté, tous les deux avec une statue de la place de la République... revisitée (elle élève son bras gauche au lieu du bras droit). Stadium a préféré proposer un nouveau ruban qui serait bleu-blanc-rouge et choisit de représenter à l'avers la statue sur son piédestal, contrairement au dessin envoyé.

La commission de dépouillement, qui réunissait représentants de la grande chancellerie, de Matignon et de l'Élysée, proposa de retenir la Monnaie de Paris. Après de menus ajustements

Projets de variantes de grades ou de niveaux pour la proposition 3

Prototype Arthus-Bertrand, argent, 6 x 4,3 cm

Prototype Stadium, argent, 6 x 4,3 cm

sur le prototype présenté, la Monnaie de Paris remporta l'appel d'offres. C'est donc elle qui les fabrique aujourd'hui. La médaille est en bronze argenté, de dimension 6 x 4,3 cm, avec un ruban de 4 cm de large. Elle est offerte par l'État. Le monopole de fabrication dont la Monnaie de Paris bénéficiait à l'origine n'étant plus en vigueur, rien ne lui interdit en principe de vendre librement cette décoration.

Le projet de brevet a été dessiné par le même service du SHD que celui qui a fait le projet de décoration. Le grand chancelier opta pour un modèle en couleur, contrairement aux diplômes des autres décorations nationales qui sont en noir et blanc. Il est réalisé en papier d'épaisseur 300 gr et mesure 21 x 29,7 cm.

Le décret instituant la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme

La médaille a été instituée officiellement par le décret du 12 juillet 2016. Il comporte dix articles, dont voici les sept premiers, les autres ayant un caractère administratif :

- *Article 1* : « Il est créé une médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme destinée à manifester l'hommage de la nation aux victimes d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger. (...) Elle est attribuée par décret du président de la République. »
- *Article 2* : « La médaille (...) est décernée à compter du 1er janvier 2006 : 1) aux Français tués, blessés ou séquestrés lors d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger ; 2) aux étrangers tués, blessés ou séquestrés lors d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger contre les intérêts de la République française. »
- *Article 3* : « Cette décoration ne peut être décernée à ceux qui auront fait preuve d'une conduite contraire aux valeurs consacrées par la Constitution et par les droits de l'Homme reconnus dans les traités internationaux. »
- *Article 4* : « Le Premier ministre adresse au grand chancelier de la Légion d'honneur la liste des personnes concernées, ainsi que les mémoires auxquels sont joints un document d'état civil, un bulletin n° 2 du casier judiciaire et l'accord des personnes intéressées ou de leur famille. L'avis du conseil de l'ordre de la Légion d'honneur est transmis au Premier ministre. Pour les personnes tuées, le grand chancelier adresse directement son avis au Premier ministre, pour permettre une remise de la décoration lors des obsèques. (...) »
- *Article 5* : « Les insignes correspondant à la médaille (...) répondent à la description suivante : l'avers est une fleur à cinq pétales marqués de raies blanches pour rappeler la couleur du ruban et chargée de cinq épis de feuilles d'olivier pour symboliser la valeur de la paix au sein de la République. Au centre, une médaille couleur argent bordée de bleu, avec l'inscription « RÉPUBLIQUE FRANÇAISE » et, au cœur, la statue de la place de la République à Paris. Le revers est une fleur à cinq pétales marqués de raies blanches pour rappeler la couleur du ruban, et chargée de cinq épis de feuilles d'olivier

pour symboliser la valeur de la paix au sein de la République. Au centre, une médaille bordée de bleu, chargée de la devise « LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ » et au cœur, deux drapeaux français entrecroisés. Le ruban blanc mesure 4 cm de large. La médaille est offerte par l'État aux récipiendaires ou aux familles des victimes. »

- *Article 6* : « La médaille est remise par le président de la République, le Premier ministre, les membres du gouvernement, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les préfets et les ambassadeurs, ainsi que par les autorités désignées par le Premier ministre. Pour les personnes tuées, la médaille est soit déposée sur le cercueil lors des obsèques, soit remise à la famille. La grande chancellerie de la Légion d'honneur, après la parution du décret, expédie le brevet correspondant, revêtu de la signature du président de la République et contresigné du grand chancelier de la Légion d'honneur aux familles des personnes tuées. Pour les autres victimes, le brevet est expédié aux récipiendaires avec la médaille après parution du décret. La médaille peut être remise au cours d'une cérémonie. L'autorité chargée de la remise adresse aux récipiendaires les paroles suivantes : « Au nom du président de la République, nous vous remettons la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme. » Elle lui attache la médaille sur la poitrine. »
- *Article 7 :* « La médaille (...) se porte juste après l'ordre national du Mérite. »

Une circulaire de la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, en date du 6 mars 2018 a apporté les précisions suivantes :

- *Le public concerné* : Ne sont concernées par la demande de médaille (...) que les victimes (décédées, blessées ou séquestrées) qui figurent sur la liste des victimes établie par le parquet de Paris ou sur celle établie par le FGTI ou, pour les victimes d'actes postérieurs à l'instruction ministérielle du 10 novembre 2017, sur la liste partagée des victimes d'actes de terrorisme.
- *L'accord de l'intéressé ou de sa famille* : Pour les victimes décédées, l'accord peut être donné par le conjoint ou concubin, les enfants ou parents, ou des proches. Pour les blessés et séquestrés, l'accord est recueilli auprès des intéressés. Pour les mineurs ou les majeurs sous tutelle, auprès des représentants légaux.
- *La procédure d'attribution de la médaille* : Le ministère de la Justice (direction des services judiciaires, pôle des distinctions honorifiques) constitue le point d'entrée unique des demandes de médaille. La victime ou sa famille lui adresse :
  - sa demande de médaille accompagnée du formulaire de demande,
  - l'accord de l'intéressé ou de sa famille, obtenu dans les conditions rappelées ci-dessus.
- *Contrôle des demandes* : Le secrétariat général du ministère de la Justice (bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative) vérifie l'inscription de la victime sur une des listes mentionnées, établit un projet de mémoire de proposition confirmant

Modèle officiel de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme, 6 x 4,3 cm, bronze argenté, ruban blanc de 4 cm de large, dépôt au MNLHOC

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

GRAND MAITRE DES ORDRES NATIONAUX

Décerne, par décret de ce jour, à

Monsieur Arthur DENOUVEAUX

né le 18 janvier 1986 à PARIS 14EME

LA MEDAILLE NATIONALE DE RECONNAISSANCE AUX VICTIMES DU TERRORISME

Fait à PARIS, le 30 octobre 2018

Scellé du sceau de l'Ordre sous le n°36VT18
Le Secrétaire Général adjoint,

Par le Président de la République :
Le Grand Chancelier de la Légion d'Honneur,

Général d'armée Benoît PUGA

Brevet d'attribution de la médaille à Arthur Dénouveaux, président de l'association « Life for Paris », blessé au Bataclan en 2015, dépôt au MNLHOC

l'inscription sur une des listes et décrivant les circonstances de l'attentat dont la personne a été victime. Lorsqu'une demande de médaille est déposée pour une victime étrangère, le pôle des distinctions honorifiques recueille au préalable l'avis du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Le décret du 12 juillet 2016 a été modifié par celui du 6 mars 2019 qui substitue à la date du « 1er janvier 2006 » celle du « 1er janvier 1974 ». Ainsi donc, toute victime d'un attentat terroriste perpétré depuis le 1er janvier 1974 peut demander aujourd'hui la médaille de reconnaissance.

Mais, alors que le FGTI a recensé 9 696 victimes, très peu d'entre elles l'ont demandée.

Les attributions de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme

L'attribution de la médaille a fait l'objet de six décrets de nomination depuis 2016[3]. Ils ne précisent ni l'âge ni la nationalité des victimes :

Le 1er juin 2018 :
- 1 attribution à titre posthume (attentat du Caire le 22 février 2009)

Le 4 novembre 2018 :
- 124 attributions au titre de 21 attentats entre 2011 et 2017, dont 15 à l'étranger et 6 en France ; 22 victimes décédées et 102 blessées.

Le 6 janvier 2019 :
- 40 attributions au titre de 7 attentats entre 2007 et 2016, dont 1 à l'étranger et 6 en France ; 16 victimes décédées et 24 blessées.

Le 30 juin 2019 :
- 137 attributions au titre de 22 attentats entre 2011 et 2018, dont 12 à l'étranger et 10 en France ; 13 victimes décédées et 124 blessées.

Le 16 février 2020 :
- 153 attributions au titre de 34 attentats entre 1974 et 2018, dont 17 à l'étranger et 17 en France ; 29 victimes décédées et 124 blessées.

Le 6 novembre 2020 :
- 3 attributions au titre de l'attentat de Nice du 29 octobre 2020 ; 3 victimes décédées.

3. De nouveaux décrets pourraient être désormais publiés chaque année en janvier ou février en fonction des nouvelles demandes de médailles.

Ainsi, mi-novembre 2020, la médaille a été attribuée à 458 victimes, dont 84 aux ayants droit de victimes décédées et 374 à des victimes blessées. Ces chiffres sont très faibles par rapport au nombre de victimes (9696, rappelons-le). Ils sont décevants si l'on considère les objectifs politiques poursuivis : faire preuve de compassion envers les victimes, participer à leur résilience, les honorer, contribuer à la cohésion nationale.

La médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme : une création diversement appréciée

La création de cette médaille n'a pas fait consensus. Diverses observations peuvent être faites pour tenter d'expliquer cette situation.

1. Les civils sont, sauf exception, moins à l'aise que les militaires avec les systèmes de récompenses honorifiques. Lorsqu'ils reçoivent une décoration, ils ne l'ont en principe pas sollicitée. IIs ne portent pour ainsi dire jamais leurs décorations en public, contrairement aux militaires. Dans la hiérarchie de leurs attentes après un attentat, la réparation qu'ils attendent du préjudice subi est d'abord d'ordre financier. Ils ne voient donc pas nécessairement l'utilité de demander la médaille nationale de reconnaissance aux victimes. Il en irait tout autrement s'il s'agissait d'un ordre national, comme la Légion d'honneur ou l'ordre national du Mérite. Pour certains, la création de cette médaille a été une déception.
2. Après les attentats de Paris en 2015, la question de l'attribution de décorations aux victimes « d'attentats de masse » s'est posée pour la première fois. Jusqu'alors, les victimes, surtout lorsqu'elles étaient décédées, recevaient la Légion d'honneur, le plus prestigieux de nos ordres nationaux. Initialement, l'Élysée avait l'intention de décerner la Légion d'honneur aux cent trente victimes des attentats de Paris et de Saint-Denis. Le président de la République, François Hollande, avait peu de temps avant nommé chevalier de la Légion d'honneur le guide de montagne Hervé Gourdel, enlevé et assassiné en Algérie en septembre 2014. La presse nationale s'était fait l'écho des « discussions » sur ce point entre le président de la République et le grand chancelier. Le général Georgelin avait en effet déclaré dans une interview au *Figaro*[4] qu'« être victime n'est pas une raison suffisante pour recevoir la Légion d'honneur, qui doit récompenser des actes éminents. Il existe d'autres moyens de soutenir les victimes : une aide juridique, financière. Et une forme d'hommage de la nation qui se traduit par une cérémonie officielle et désormais par la médaille de reconnaissance ». Et lorsque le journaliste lui demanda ce qu'il pensait de l'attribution de la Légion d'honneur aux victimes de *Charlie hebdo* ou de l'Hyper Cacher en janvier 2015, il répondit : « Les premières n'ont pas été tuées à l'aveugle, mais en raison de leur identité, de leur religion, de leur usage de la liberté d'expression, valeur fondamentale de

4. *Le Figaro*, 30 août 2016, p. 16

Cérémonie patriotique, Strasbourg, cliché DH

notre république. Si l'institution de la Légion d'honneur ne doit pas céder au sentimentalisme, elle a dû tenir compte de l'émotion qui a saisi la France et le monde après les attentats de 2015. »

3. Le risque d'attribution systématique de la Légion d'honneur avait déjà suscité les interrogations de nombreux militaires. Ceux qui s'exprimaient ne comprenaient pas qu'on puisse la décerner parce qu'on s'était trouvé, disaient-ils, « au mauvais endroit, au mauvais moment ». Être victime, selon eux, n'est pas un acte de bravoure, d'héroïsme ou de dévouement. Décerner la Légion d'honneur aux victimes du terrorisme pouvait contribuer à dévaloriser la Légion d'honneur.

   Par ailleurs, le monde combattant s'est irrité de la place accordée à la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme. L'article 7 du décret du 12 juillet 2016 indique qu'elle se porte immédiatement après l'ordre national du Mérite. Aucun texte législatif ou réglementaire ne décrit officiellement l'ordre protocolaire dans lequel les décorations se portent, à l'exception de celles mentionnées dans le Code de la Légion d'honneur ; l'ordre de préséance, initialement publié par la grande chancellerie de la Légion d'honneur le 15 juillet 2010, est actuellement le suivant :

1 - Légion d'honneur
2 - Croix de la Libération
3 - Médaille militaire
4 - Ordre national du Mérite
5 - Médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme
6 - Croix de guerre (14/18, 39/45, T.O.E.)
7 - Croix de la valeur militaire
8 - Médaille de la gendarmerie nationale
9 - Médaille des blessés de guerre

La médaille nationale de reconnaissance aux victimes vient avant toutes les médailles militaires acquises pour divers faits d'armes et blessures reçues en combattant l'ennemi. Ce positionnement était en réalité inévitable. Les médailles décernées « au nom du président de la République », comme c'est le cas pour les quatre premières et pour la Médaille nationale de reconnaissance aux victimes, viennent en tête du système de récompenses, avant toutes celles des ministères. Il n'y avait nulle volonté d'offenser. Mais une question écrite sur ce sujet a encore été posée au gouvernement par un sénateur en juillet 2019, signe que le débat n'est pas clos dans les esprits...

4. Des familles et associations de victimes ont qualifié cette médaille de « gadget inapproprié » compte tenu des difficultés qu'elles ont rencontrées dans leurs démarches médicales ou administratives. D'autres ont estimé qu'elle ne répondait pas à leurs attentes. Le président d'une association de victimes déclarait : « J'ai perdu ma fille. Je ne vois pas ce que peut m'apporter cette breloque. Une médaille est liée à un acte méritant ; mais nous, on a subi ! » La préoccupation première des victimes est bien naturellement la reconnaissance de leurs préjudices, la difficulté à faire indemniser certains d'entre eux, les délais d'instruction des dossiers, le montant et le règlement de leur indemnité. Pour elles, tout ce qui ne s'y rapporte pas peut donc faire figure de « gadget ».

Les autres décorations attribuées à l'occasion des attentats terroristes

Une question particulière s'est posée : quelle décoration devait être attribuée aux forces de l'ordre, pompiers, agents divers de l'administration qui sont intervenus lors des attentats ? Ces agents publics accomplissaient leur devoir dans le cadre de leurs fonctions. Mais à plus d'un titre, on aurait pu aussi les considérer comme victimes.

On a vu que la loi espagnole permet d'accorder la médaille des victimes du terrorisme aux agents publics. La France a adopté une autre position. Elle a considéré que ces agents devaient être récompensés, en fonction de leur action et de leurs mérites, par le système de récompenses lié aux fonctions qu'ils exercent.

Médailles de la sécurité intérieure, © DR

À Nice, des personnes et des institutions ont reçu diverses décorations. Par exemple, le directeur des services de l'Éducation nationale dans le département des Alpes-Maritimes a reçu la médaille de la sécurité intérieure. Celle-ci récompense « les services particulièrement honorables, notamment un engagement exceptionnel, une intervention dans un contexte particulier, une action humanitaire ou l'accomplissement d'une action ponctuelle ou continue dépassant le cadre normal du service, rendus par toute personne, au cours de sa carrière ou dans le cadre d'un engagement citoyen ou bénévole, pour les missions ou actions signalées relevant de la sécurité intérieure ». Sept cents pompiers du sud de la France et de Monaco qui sont intervenus le soir de l'attentat ont reçu, les uns la médaille de la sécurité intérieure, d'autres la médaille pour actes de courage et de dévouement, d'autres enfin, une lettre de félicitations de leur ministre. Trois héros de l'attentat de Nice ont été faits chevaliers de la Légion d'honneur : deux policiers et un cycliste de passage, qui sont intervenus au péril de leur vie pour tenter de stopper le camion qui fonçait sur la foule. Enfin, la médaille d'or pour actes de courage et de dévouement a été décernée à titre collectif à dix institutions pour « l'action héroïque, le courage et l'immense abnégation de leurs agents lors de l'attentat », parmi lesquelles la direction départementale de la sécurité publique, le groupement de gendarmerie départementale, les hôpitaux universitaires, la Croix-Rouge.

La journée nationale d'hommage aux victimes du terrorisme

Ces événements tragiques ont fait naître une émotion considérable dans le pays, mais aussi à l'étranger. Ils ont fait apparaître la nécessité de faire bénéficier les victimes d'une réparation individuelle, mais aussi d'une reconnaissance collective et publique. Celle-ci peut prendre diverses formes : création d'une marque personnelle de reconnaissance, d'un espace de mémoire local de type monument aux morts dédié ou même, comme y réfléchissent les autorités, d'un musée spécial. Le décret publié le 7 novembre 2019 a ainsi institué une journée nationale d'hommage aux victimes du terrorisme qui a été fixée au 11 mars, en écho à la date de la journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme[5]. La première cérémonie a eu lieu le 11 mars 2020.

La médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme : un symbole de solidarité qui doit contribuer à la cohésion nationale

L'État a pris une décision politique : décorer les victimes du terrorisme. À cette occasion, il a mis en évidence un manque dans le système de récompenses français. Mais cela n'a pas clos pour autant le débat sur l'attribution de la Légion d'honneur aux victimes du terrorisme, ainsi que le montrent les décisions prises à la suite de l'attentat de Paris du 3 octobre 2019. Quatre fonctionnaires de la Direction du Renseignement de la Préfecture de Police ont été sauvagement assassinés dans leurs locaux, dont deux d'entre eux à leur poste de travail, par un collègue islamiste radicalisé. Ces agents de l'État n'ont pas reçu la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme. Le 7 octobre, ils ont été faits chevaliers de la Légion d'honneur. Car décerner une décoration, surtout lorsqu'elle est prestigieuse, restera toujours un acte éminemment politique.

La médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme constitue un hommage de la Nation. Elle n'est pas une « récompense », comme le serait celle d'un acte accompli, mais le signe extérieur de la reconnaissance de l'État, de sa solidarité, et de la mémoire qu'il veut entretenir de la personne décédée ou des violences subies par la personne blessée pour contribuer à son retour à une vie apaisée.

Hommage national, la médaille entretient la mémoire des agressions contre la Nation entière et cherche à contribuer ainsi à sa cohésion.

REMERCIEMENTS

Nous remercions pour leur aide le Service historique de la Défense, M. Tom Dutheil, conservateur adjoint du musée de la Légion d'honneur, Mme Virginie Bret-Vitoz, secrétaire général adjoint de la grande chancellerie de la Légion d'honneur, M. Antonio Prieto Barrio, le Prof. Fabio Cassani Pironti, et M. Marc Champenois, fondateur et administrateur du site France Phaléristique.

Cette étude a fait l'objet d'une conférence donnée par l'auteur aux participants de « l'International Symposium Honours & Recognition » organisé sur invitation par le ministère de la Défense des Pays-Bas à Amsterdam du 6 au 8 novembre 2019.

5. L'attentat de Madrid avait eu lieu le 11 mars 2004.