

N° 427786

Fonds de garantie des victimes
d'actes de terrorisme et d'autres infractions

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 10 mai 2019

Lecture du 22 mai 2019

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

"La nature juridique du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) désorienté", écrit Thibaut Leleu dans sa thèse sur la responsabilité publique¹. Constatant que « la doctrine et la jurisprudence sont partagées », le professeur Jonas Knetsch (« l'assurance contre les actes de terrorisme » pour le JurisClasseur Civil (n° 58)) préfère souligner que « les enjeux pratiques de cette question sont cependant limités, ce qui incite à ne pas trancher le débat et à se contenter de la qualification, certes imprécise, donnée par le législateur » (§ 50).

La première des quatre questions que vous pose le TA de Lyon en application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative vous obligera à mettre fin à cette incertitude dont non seulement la doctrine semble se satisfaire, mais aussi les pouvoirs publics qui, s'ils se sont parfois posé la question, comme nous le verrons, se sont bien gardés d'y répondre, alors même que les réformes de ce dispositif leur en ont donné l'occasion, ainsi que le fonds lui-même qui assure malgré cette imprécision depuis sa création par la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme ses missions avec, si l'on en croit un rapport de la Cour de comptes, une efficacité qu'il serait regrettable de compromettre pour répondre à une question de pure procédure contentieuse dont l'enjeu est effectivement limité.

Le tribunal se la pose et vous la pose dans le cadre de la réponse qu'il devra faire à la fin de non recevoir opposée par le département de la Loire aux conclusions indemnitaires dont le FGTI, subrogé dans les droits de la victime d'une infraction pénale commise par un mineur placé auprès du service d'aide sociale à l'enfance, a saisi le tribunal. Cette fin de non recevoir est tirée de ce que le conseil d'administration du Fonds ne pouvait déléguer la compétence pour agir en justice au directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO) de dommages.

La question de la nature juridique de l'organisme requérant déterminera largement les réponses aux trois autres questions, qui portent sur l'office du juge administratif dans la vérification de la qualité de la personne physique pour agir en justice au nom d'une personne morale.

¹ T. Leleu, *Essai de restructuration de la responsabilité publique. A la recherche de la responsabilité sans fait*, § 314, LGDJ, Bibl de droit public, 2014

Les trois conditions auxquelles est subordonnée la recevabilité d'une demande d'avis, que vous n'appréciez pas avec rigueur, sont remplies. Vous n'avez jamais répondu à la question principale de la nature juridique du fonds. Elle n'est pas évidente, comme nous allons le voir, et a donné lieu à des réponses divergentes, non seulement de la doctrine² mais aussi des juridictions du fond des deux ordres de juridiction : le TA de Marseille (22 février 2011, n° 0807661) l'a qualifié de « personne morale de droit privé » tandis que la CA de Paris, après avoir été du même avis (24 juin 1992), l'a qualifié d'établissement public (CA, 24 janvier 2013, n° 11/22941). Elle ne s'est jusqu'à présent pas beaucoup posée, comme en témoigne le peu de jurisprudence des juridictions du fond, mais elle est susceptible de se poser souvent si les personnes dont la responsabilité est engagée par le fonds contestent comme en l'espèce la qualité du directeur du Fonds de garantie des assurances obligatoires pour exercer en son nom en justice les droits dans lesquels il est subrogé, car il le fait toujours.

Vous savez que lorsque les textes constitutifs d'une personne morale ne précisent pas sa nature juridique, il vous appartient de la déterminer à partir d'un faisceau d'indices tirés de ses missions, de ses pouvoirs, de son organisation, de l'origine de ses ressources, des conditions de sa création et des intentions qui y ont présidé ainsi que plus généralement, comme le soulignait le professeur Chapus³, de l'opportunité de la soumettre à un régime juridique plutôt qu'à un autre, opportunité qui doit à notre avis viser à la soumettre aux règles qui lui permettront de mieux remplir ses missions (voir par exemple, pour l'application de cette méthode de qualification : TC, 16 juin 1997, *Société La Fontaine de Mars*, à propos de la Banque de France, ou encore TC, 13 février 2000, *GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et sans-abris*, à propos des GIP).

Les missions actuelles du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions résultent de trois lois successives : la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme a institué ce fonds qui n'avait alors pour objet que l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. La loi du 6 juillet 1990 a étendu sa compétence à l'indemnisation des victimes d'autres infractions. Enfin, la loi du 1^{er} juillet 2008 lui a confié l'attribution d'une aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions bénéficiaires d'une décision pénale définitive. Les dispositions le concernant sont codifiées aux articles L. 422-1 et suivants et R. 422-1 et suivants du code des assurances.

Il a pour objet essentiel d'assurer « *la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne* ». La procédure d'indemnisation est différente selon que le dommage provient d'un acte terroriste ou d'une infraction pénale. Dans le premier cas, le FGTI, qui est informé de l'identité des victimes d'actes de terrorisme par le procureur de la République ou, si l'attentat a eu lieu à l'étranger, par l'autorité diplomatique ou consulaire compétente, mais qui peut aussi être saisi par la victime, invite celle-ci à constituer un dossier d'indemnisation et l'assiste dans cette tâche, puis, éventuellement après lui avoir accordé une provision, lui fait une offre d'indemnisation. Son acceptation se traduit par un accord transactionnel. En cas de désaccord, l'indemnité due par le fonds est fixée par le juge civil.

² Voir sur ce point T. Leleu, thèse précitée, § 314.

³ *Droit administratif général*, T1, 15^{ème} édition, LGDJ-Montchrestien, p. 197.

L'indemnisation des préjudices personnels des victimes d'infractions pénales est déterminée par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), qui a le caractère d'une juridiction civile, et versée par le FGTI.

Dans les deux cas, le fonds, subrogé dans les droits de la victime, peut agir en justice pour obtenir de la personne responsable, s'il y en a une, le remboursement de tout ou partie des sommes qu'il a versées à la victime.

Les sommes que verse le fonds proviennent principalement d'un prélèvement obligatoire sur les contrats d'assurances de biens (art L. 422-1).

Ni les dispositions de la loi de 1986, issues d'amendements parlementaires, ni les celles des lois ultérieures, n'ont précisé la nature juridique de ce fonds. Le 2^{ème} alinéa de l'article L. 422-1 indique seulement qu'il est « *doté de la personnalité civile* », formulation ambigüe qui peut aussi bien traduire l'intention du législateur de lui attribuer la personnalité morale, afin notamment de lui permettre d'agir en justice pour exercer les droits dans lesquels il est subrogé, que celle de la soumettre à un régime de droit privé. Même si cette formule apparaît plus souvent dans des textes relatifs à des personnes morales expressément soumises au droit privé (voyez par exemple pour les syndicats de copropriétaires d'immeubles (art 14 de la loi du 10 juillet 1965), la caisse nationale des barreaux français (art L. 723-1 du code de la sécurité sociale) ou les syndicats professionnels (art L. 2132-1 du code du travail)), elle ne leur est pas exclusivement réservée, comme en témoigne l'article L. 1423-5 du CGCT qui dispose que « *les musées départementaux ou communaux peuvent être dotés de la personnalité civile* ». Il n'est donc pas possible de déduire de ces termes, non plus que d'aucun autre, quoi que ce soit d'absolument déterminant sur la nature juridique du FGTI.

Trois arguments principaux peuvent être avancés à l'appui d'une qualification d'organisme de droit public.

Le premier est tiré de l'origine législative de ce dispositif et de sa finalité, qui est d'assurer une forme de solidarité nationale à l'égard des victimes d'actes de terrorisme et d'infractions pénales en leur permettant d'obtenir rapidement une indemnisation intégrale des préjudices les plus graves qu'elles ont subi.

Le deuxième est tiré de l'origine de ses ressources, qui proviennent d'une contribution forfaitaire obligatoire qui a le caractère d'une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution.

Le troisième est tiré de la composition de son conseil d'administration, dont les membres sont nommés par l'Etat et dont quatre sur neuf représentent des ministres, ainsi que la présence d'un commissaire du gouvernement, nommé par le ministre chargé des assurances, pour contrôler au nom de ce dernier l'ensemble de la gestion du fonds (art R. 422-3).

Ces trois arguments sont probablement ceux qui ont conduit la section des Finances à qualifier le fonds d'organisme de droit public dans un avis du 5 octobre 1999 qui n'a pas été rendu public mais qui est mentionné dans une note au Gouvernement accompagnant l'avis rendu sur le projet du décret du 27 avril 2017 qui a précisé que « les opérations du fonds sont comptabilisées conformément aux règles applicables aux entreprises d'assurances ». Le

contenu de cette note est publié dans le rapport annuel du Conseil d'Etat. Que le Gouvernement ait estimé opportun de préciser ce point montre à la fois l'incertitude dans laquelle il se trouve sur la nature juridique du fonds, que renforce l'avis de la section des Finances, et sa conviction que le droit public n'est pas un régime juridique adapté à ses missions.

Ces arguments ne nous paraissent cependant pas déterminants, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, si les travaux préparatoires de la loi de 1986 révèlent la volonté du législateur d'instituer un dispositif de solidarité nationale ils montrent aussi son intention de le placer hors de la sphère publique.

Il convient pour le comprendre de revenir sur la genèse de ce dispositif, genèse qui apparaît, malgré l'imprécision sur la question qui nous occupe, comme un modèle de travail législatif. Le projet de loi ne comportait aucune disposition relative à l'indemnisation des victimes d'actes terroristes, indemnisation alors imparfaite en raison tant de l'inégale couverture de ce risque par les contrats d'assurance que de la lenteur des versements. Les députés s'en sont émus et ont voté un amendement du Gouvernement étendant aux risques terroristes les assurances multi-risques habitations, même si l'attentat se produisait en dehors du domicile. Les personnes non assurées étaient indemnisées par un fonds de garantie alimenté et géré par les compagnies d'assurances. La commission des lois du Sénat a proposé un autre dispositif, distinguant les dommages corporels des dommages matériels, ne prévoyant pas l'intervention d'un fonds. Pour les seuls dommages corporels, les plus graves et les moins bien couverts par les assurances ordinaires, l'indemnisation serait assurée par l'Etat, sur un fondement de solidarité nationale inspiré de ce qui existe pour les dommages causés par des émeutes, le montant de l'indemnisation étant fixée par la juridiction judiciaire.

Ces deux modèles ont donné lieu à de nombreux débats devant les deux assemblées et jusqu'en commission mixte paritaire. Grossièrement résumés, il en ressort d'une part la conviction générale que le risque terroriste n'est pas un risque comme un autre et que ses victimes méritent d'être indemnisées par la solidarité nationale, d'autre part, qu'il convient de prendre en charge ce risque sur le modèle de l'assurance, ce qu'exprimait un député (M. Alain Richard, 2ème séance du 27 juin 1986) en faisant valoir "qu'un système d'indemnisation administré par l'Etat ne peut qu'aboutir, en raison des limites budgétaires, à une restriction des droits à indemnité, notamment pour les préjudices difficilement quantifiables comme les préjudices moraux ou esthétiques. Il n'y a pas d'exemple d'un système d'indemnisation forfaitaire administré par l'Etat où les indemnités versées soient comparables à celles qui peuvent être obtenues par voie judiciaire ou grâce aux assurances. Par ailleurs, la faculté qu'ont les services administratifs d'analyser de façon détaillée et fiable les différents chefs de préjudice n'est pas comparable à celle des compagnies d'assurances dont c'est le métier".

S'esquissent ainsi les principaux traits du futur dispositif qui devra assurer une indemnisation intégrale et rapide des préjudices corporels subis par les victimes d'actes de terrorisme, sur le fondement de la solidarité nationale, sans dépendre du budget de l'Etat : l'idée d'un fonds fonctionnant comme une compagnie d'assurance et financé par une contribution assise sur les contrats d'assurances est finalement retenue. Les travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1990 qui a étendu la compétence du fonds à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales confirment ce choix du législateur du modèle assurantiel, qui n'a en revanche pas été retenu pour les fonds d'indemnisation « classiques », tels que le

fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ou l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux.

Ce dispositif présente donc une certaine originalité : par sa finalité, qui est d'assurer une forme de solidarité nationale et son objet, qui est la réparation intégrale du préjudice corporel, il est plus proche d'un fonds d'indemnisation que d'un fonds de garantie. Mais il se distingue d'un fonds d'indemnisation par le fait qu'il n'est pas directement financé par le budget de l'Etat et surtout par son fonctionnement, qui le rapproche d'une assurance privée, conformément à ce que nous pensons avoir été l'intention de ses concepteurs.

Plusieurs traits caractéristiques de son fonctionnement placent ensuite le fonds dans le champ du droit privé. Tout d'abord, il attribue des droits patrimoniaux de nature privée qui, en ce qui concerne les victimes d'actes terroristes sont, en cas de litige, déterminés par le juge civil (art L. 422-3), tandis que le fonds ne fait que verser une indemnisation fixée par une juridiction civile aux victimes d'infractions pénales (art 706-4 code de procédure pénale).

Il ne dispose pas de prérogatives de puissance publique, dont la présence est a priori un indice fort du rattachement à la sphère publique (TC, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, p. 731, GAJA), même si ce n'est qu'un indice et qu'il n'est pas indispensable à cette qualification.

Ensuite, la procédure d'indemnisation est calquée sur celle de l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation par le Fonds de garantie de l'automobile, devenu le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), mis en place par la loi Badinter du 5 juillet 1985. Elle repose, nous l'avons dit, sur le principe d'une offre d'indemnisation intégrale du préjudice corporel qui, si elle est acceptée, aboutit à un accord transactionnel. Ce processus contractuel est plus proche de ceux qui régissent les rapports entre les compagnies d'assurance et leurs clients que de l'indemnisation que propose un fonds public d'indemnisation, au terme d'une instruction unilatérale.

Enfin, la proximité du FGTI avec le FGAO, prévue durant la phase transitoire d'installation du fonds et qui s'est pérennisée dans la pratique jusqu'à aujourd'hui, incite fortement à ne pas les soumettre à des régimes juridiques différents.

Afin que les victimes des actes terroristes qui venaient de frapper la France puissent bénéficier sans attendre de l'indemnisation prévue par la loi de 1986, le FGAO avait été chargé de traiter les demandes jusqu'à l'installation du fonds, laquelle devait intervenir avec l'entrée en vigueur du décret du 15 octobre 1986. Ce fonds avait été créé en 1951 par le législateur pour couvrir les dommages corporels subis par les victimes d'accidents de la circulation dont les auteurs étaient inconnus, insolvables ou non assurés. Il répondait ainsi au fort développement d'une activité dangereuse, la circulation automobile, pour laquelle il n'existait pas encore d'assurance obligatoire (elle ne l'a été que sept ans plus tard). Sa compétence a ensuite été étendue, dans les mêmes conditions, aux accidents de chasse ainsi qu'à divers autres risques technologiques. Son financement est assuré par des contributions des assureurs, des assurés et des responsables non assurés des accidents de circulation et de chasse (art L. 421-4 code des assurances). Ce fonds a donc de nombreux points communs avec le FGTI : il a été créé par le législateur pour répondre à un intérêt général; il est financé par une contribution obligatoire; il fonctionne sur le modèle de l'assurance privée; si son conseil d'administration comporte moins de représentants de l'Etat que le FGTI, il est

également soumis au contrôle du ministre de l'économie et des finances, qui l'exerce par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement (art R. 421-26). Or, si sa nature juridique n'était initialement pas plus précisée que celle du FGTI, la loi du 1er août 2003 qui en a encore élargi les compétences et lui a donné son intitulé actuel, l'a expressément qualifié de personne morale de droit privé.

Les indices qui pouvaient conduire à une qualification du FGTI d'organisme public sont donc également présents dans l'organisation du FGAO, qui est une personne morale de droit privé. Ils se retrouvent également dans un certain nombre d'autres fonds de garantie, qualifiés expressément par le législateur de personnes morales de droit privé, tels que le fonds de garantie des assurés contre la défaillance de sociétés d'assurance, le fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé, le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles, ou encore le fonds de garantie locative.

Ajoutons pour finir avec les indices structurels de la personnalité juridique de droit privé le fait que les statuts du FGTI soient adoptés par son conseil d'administration, l'Etat ne procédant qu'à leur approbation (art R. 422-2), comme d'ailleurs pour ceux du FGAO (R. 421-25), et que le FGTI est soumis, expressément depuis le décret précité du 27 avril 2017, aux règles comptables et financières applicables aux compagnies d'assurances (art R. 422-4 code des assurances). Les représentants de l'Etat au sein de son conseil d'administration ne sont pas majoritaires et le ministre de l'économie démontre dans ses écritures devant vous que le choix des représentants des ministres se porte le plus souvent sur des professionnels de la défense des victimes et que celui du commissaire du gouvernement repose "davantage sur ses compétences actuarielles ou assurantielles que sur son lien hiérarchique avec l'Etat".

Les traits organisationnels du FGTI révèlent ainsi un certain contrôle de l'Etat sur le fonctionnement d'un organisme qui poursuit une mission de service public mais aucune intention d'en faire un organe administratif. Or, comme le TC et vous-mêmes l'avez déjà jugé à propos des centres régionaux de lutte contre le cancer (TC, 20 novembre 1961, *Centre régional de lutte contre le cancer Eugène Marquis*, p. 879) et des fédérations de chasseurs (CE, 4 avril 1962, *Chevassier*, p. 244), des missions de service public et un contrôle étroit de l'administration ne conduisent pas à qualifier d'organisme de droit public lorsque le législateur n'a pas entendu le soumettre au droit public.

Mais plus encore que cette comparaison de l'organisation de ces deux fonds, c'est la pratique de leur fonctionnement qui invite à ne pas les soumettre à des régimes distincts qui le compliqueraient et risquerait de compromettre l'efficacité avec laquelle, nous l'avons dit, ils exercent leurs missions.

En réponse à un député qui s'inquiétait à la fin de l'année 1986 de ce que les opérations du fonds de garantie contre les actes de terrorisme pèsent sur la situation du fonds de garantie automobile, le ministre de l'économie indiquait que le choix d'instituer un fonds distinct pour l'indemnisation des actes de terrorisme avait été fait pour "éviter toute confusion dans la gestion de deux risques distincts" mais qu'il avait été décidé de "confier la gestion matérielle et technique des dossiers au fonds de garantie automobile, qui a la connaissance et les moyens pour régler rapidement les dommages corporels", les services ainsi rendus par le FGAO

devant être intégralement compensés par le fonds de garantie contre les actes de terrorisme et organisés par une convention conclue entre les deux fonds.

Cette organisation, peut-être initialement conçue comme temporaire, s'est pérennisée jusqu'à présent. L'article 11 des statuts du FGTI confie ainsi "la gestion des opérations du fonds" au FGAO. La convention conclue entre les deux fonds attribue au FGAO "la gestion technique, comptable et financière des opérations entrant dans la compétence" du FGTI. "Le directeur général du FGAO exerce, pour les opérations relevant du FGTI, les pouvoirs qui lui sont délégués par le conseil d'administration de ce dernier" (article 1er). C'est dans ce cadre que le conseil d'administration du FGTI a, lors de sa séance du 11 juillet 2016, délégué au nouveau directeur général du FGAO "les pouvoirs nécessaires pour la direction des affaires du FGTI" dont la liste, prudemment précédée d'un "notamment" couvre en réalité l'intégralité de l'administration du fonds et de l'exercice de ses compétences, y compris bien entendu "représenter le FGTI devant toutes juridictions et, d'une façon générale, exercer toutes actions tant en demande qu'en défense" (h). C'est au titre de cette délégation que le directeur général du FGAO a saisi au nom du FGTI le TA de Lyon du litige qui a suscité la demande d'avis et qu'il a produit des observations devant vous. Le FGTI n'a donc aucune activité opérationnelle propre ni personnel pour cela.

Comme nous l'avons dit, ce système de délégation très générale, pour curieux qu'il soit, fonctionne et fonctionne à la satisfaction générale. Le FGAO assure sans difficultés les missions du FGTI car les demandes dont celui-ci est saisi ne diffèrent pas fondamentalement de celles qu'il traite depuis beaucoup plus longtemps et avec une expérience reconnue. Le volume de l'activité effectuée pour le compte du FGTI est loin d'être négligeable : chaque année, le FGTI reçoit environ 16 000 demandes d'indemnisation de victimes d'infractions pénales. Il a ouvert 661 dossiers d'indemnisation de victimes d'actes terroristes en 2018, mais en avait ouvert presque trois fois plus l'année précédente et cinq fois plus en 2016. Enfin, il reçoit environ 60 000 demandes d'aides au recouvrement par an. La convention entre les deux fonds règle la compensation financière de cette prise en charge.

Cette organisation serait nécessairement compromise si le FGTI était qualifié de personne morale de droit public car une personne morale de droit public ne peut déléguer l'exercice de la totalité de ses compétences, encore moins à une personne privée. Non seulement la recevabilité des actions subrogatoires engagées par le FGAO pour le compte du FGTI serait contestable, mais il faudrait que le FGTI se dote du jour au lendemain de moyens humains et matériels en mesure d'exercer les missions qu'il a délégué au FGAO. Une séparation fonctionnelle des deux fonds fera probablement perdre le bénéfice des économies que permet la mutualisation actuelle de leurs moyens.

Mais ce ne seront là que le début des difficultés, car le qualifier de personne morale de droit public ne suffira pas à connaître son régime juridique: il faudra encore en déterminer la forme : Etablissement public ? Personne morale de droit public sui generis ? Elles se comptent sur les doigts d'une main : la Banque de France, la Grande chancellerie de la Légion d'honneur, les Terres australes françaises et, peut-être, l'Institut de France et les Académies. Vous conviendrez aisément que le FGTI ne s'intègre pas avec évidence à cette liste...

Les arguments qui pouvaient a priori être avancés en faveur d'une personnalité morale de droit public du FGTI apparaissent finalement très théoriques. Ils ne résistent ni à la recherche de l'intention du législateur, ni à la comparaison avec d'autres structures très

proches de droit privé, ni à l'analyse de l'objet, de l'organisation et surtout, du fonctionnement de ce fonds, que la soumission au droit public bouleverserait aussi profondément qu'inutilement. Personne ne le souhaite, ni le FGTI ni le ministre de l'économie qui défendent fermement la qualification de personne morale de droit privé.

Si vous nous suivez, vous répondrez à la première question que vous pose le tribunal que le FGTI est une personne morale de droit privé.

Les trois autres questions portent sur l'office du juge administratif dans la vérification de la validité de l'habilitation de la personne qui l'a saisi au nom du FGTI.

La première, la plus générale et à laquelle vous n'aurez à répondre que si vous nous suivez pour qualifier le FGTI de personne morale de droit privé, porte sur l'étendue du contrôle du juge administratif sur la qualité de la personne physique pour agir en justice au nom de la personne morale de droit privé.

Vous avez fixé ces principes dans une décision *SCI Ugari* du 19 juin 2013 (n° 347346, aux T sur ce point). Après avoir rappelé qu'"une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif", vous avez indiqué qu' "il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant et notamment lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen, l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. A ce titre, si le juge doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée". Cette distinction, inspirée de la jurisprudence judiciaire, conduit à contrôler l'existence matérielle et juridique de l'habilitation mais non la régularité des conditions dans laquelle elle a été donnée. Comme l'indiquait Alexandre Lallet dans ses conclusions, "la méconnaissance d'une règle de quorum, l'absence d'avis simple d'un autre organe de l'association et, *a fortiori*, des irrégularités dans la préparation ou le déroulement de la séance (méconnaissance des règles de convocation, présidence par une personne non habilitée, point non prévu à l'ordre du jour...) touchent clairement à la seule régularité de la délibération et n'ont pas vocation, à nos yeux, à être sanctionnées par l'irrecevabilité du recours". En revanche, le juge doit vérifier, si la qualité pour agir du représentant de la personne morale est contestée devant lui ou si les pièces du dossier permettent d'en douter, qu'il dispose d'une habilitation et que cette habilitation est juridiquement valable. A ce titre, il doit seulement s'assurer que l'habilitation qui lui est présentée n'est pas entachée de fraude, d'inexistence, qu'elle n'est pas interdite par les statuts, qu'elle émane de l'organe compétent pour la donner et qu'elle n'est pas donnée à une personne qui ne peut légalement ou statutairement la recevoir. Ces derniers points constituent la limite de ce que le juge peut vérifier, en confrontant simplement l'habilitation qui lui est présentée et les statuts de la personne morale. Pour le dire autrement, dès lors qu'il constate qu'aucune stipulation des statuts ne s'oppose à ce que l'organe compétent pour décider des actions en justice - organe qui, en l'absence de précision particulière sur ce point, est l'organe ayant le pouvoir de représenter la personne morale en justice, soit, là-encore en l'absence de stipulations particulières, l'organe délibérant (CE, 3 avril 1998, *Fédération de la Plasturgie*, n° 177962, au Rec.) - délègue cette compétence, que

l'habilitation émane bien de cet organe et qu'elle a été donnée à une personne qui pouvait valablement la recevoir, il doit admettre la recevabilité de la requête sur ce point, sans s'interroger sur les conditions de procédure, quorum ou autres dans lesquelles l'habilitation a été donnée.

Les troisième et quatrième questions portent sur l'application de ces principes au FGTI et plus précisément sur le fondement du pouvoir du conseil d'administration du FGTI de déléguer au directeur général du FGAO des compétences, en particulier celle d'agir en justice en son nom.

Le tribunal vous demande tout d'abord si les dispositions de l'article R. 422-3 du code des assurances, qui évoque *"les décisions prises par le conseil d'administration ou par les autorités auxquelles il accorde délégation"*, peuvent fonder ce pouvoir de délégation.

Nous n'avons aucune hésitation à vous proposer de répondre par la négative. Cet article n'a pas pour objet de définir le périmètre du pouvoir de délégation du conseil d'administration mais de fixer les conditions auxquelles les décisions prises par le conseil d'administration ou sur délégation de celui-ci deviennent exécutoires, soit *"dans un délai de quinze jours à dater de la décision si le commissaire du Gouvernement ne signifie pas, soit qu'il approuve immédiatement, soit qu'il s'oppose à la décision"*.

Ces dispositions, qui n'ont ni pour objet ni ne sauraient par conséquent avoir pour effet de conférer au conseil d'administration du FGTI un pouvoir de délégation, permettent seulement, s'il en était besoin, de constater qu'a priori le pouvoir réglementaire n'a pas entendu priver le FGTI de la faculté de déléguer ses compétences.

Il en a largement, nous l'avons dit, fait usage, en dernier lieu au cours de la réunion du 11 juillet 2016 que nous avons citée, qui délègue au directeur général du FGAO l'exercice de toutes ses compétences opérationnelles, dont celle de représenter le FGTI en justice et, *"d'une façon générale, exercer toutes actions tant en demande qu'en défense"*.

Le conseil d'administration est notamment compétent, aux termes de l'article 8 des statuts du FGTI, pour *"autoriser les actions judiciaires"*. L'article 10 de ces mêmes statuts stipulent que *"Le Fonds est représenté en justice par le président du conseil d'administration ou par toute autre personne jouissant du plein exercice de ses droits civils et déléguée à cet effet par le conseil"*. Le conseil d'administration peut donc déléguer sa représentation en justice à toute personne, représentation en justice qui inclut l'action en justice, en l'absence de toute autre stipulation des statuts réservant expressément à un autre organe l'exercice de cette compétence particulière.

Ni les statuts ni aucune disposition légale ou réglementaire ne s'oppose non plus à ce que cette délégation soit donnée de manière générale à une personne et à ce que cette personne soit le directeur général d'une autre personne morale, et en particulier le directeur général du FGAO auquel, aux termes de l'article 11 des statuts, est confiée *"la gestion des opérations"* du FGTI.

Les actions en justice font partie intégrante de l'activité de ces fonds qui doivent exercer les droits des victimes qu'ils ont indemnisés et dans lesquels ils sont subrogés. Compte tenu de l'importance du volume des indemnisations versées, ces actions en justice n'ont rien d'exceptionnel et il serait absurde d'exiger une habilitation particulière pour chacune

d'entre elles, alors même que, par ailleurs, le FGAO gère de manière générale l'ensemble des autres opérations du FGTI.

Il nous semblerait en revanche plus difficile, nous l'avons dit, que le FGTI délègue de manière aussi générale ses compétences au directeur général d'une personne morale de droit privé s'il était lui-même une personne publique.

EPCMNC à ce que vous répondiez au TA de Lyon dans le sens des observations qui précèdent.