N° 465125
Association 13ONZE15 – FRATERNITE ET VERITE

10ème et 9ème chambres réunies
Séance du 13 mars 2024
Lecture du 02 avril 2024

CONCLUSIONS
Mme Esther de MOUSTIER, rapporteure publique

L'association « 13 onze 15 : fraternité et vérité » s'est donné pour objet statutaire d'accompagner les victimes et les proches des victimes des attentats du 13 novembre 2015 à Paris et à Saint-Denis dans la défense de leurs droits auprès des pouvoirs publics. Dans ce cadre, en juin 2019, elle a demandé en vain au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, le FGTI, de lui communiquer les ordres du jour et délibérations de ses conseils d'administration de mars et septembre 2017, au cours desquels ont été examinées la reconnaissance et l'indemnisation de divers types de préjudices subis par les victimes[1].

Saisie par l'association, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a rendu un avis favorable à la communication demandée en mars 2020, sous réserve de l'occultation des mentions relevant d'un secret protégé par la loi. Le FGTI a ensuite confirmé son refus de communiquer dans leur version intégrale les ordres du jour et les délibérations demandés et en a communiqué des versions largement occultées, se prévalant de ce que les mentions occultées risquaient de porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles en cours, au sens du f) du 1° de l'article L. 311-5 du CRPA ou de révéler un comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice au FGTI au sens du 3° de l'article L. 311-6 du même code.

Mais le tribunal a invalidé ces motifs et, faisant application de la jurisprudence *G…* sur la substitution de base légale, a fait application du a) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA, jugeant qu'une partie des mentions figurant dans les documents sollicités était couverte par le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, parmi lesquelles compte le FGTI. Il en a déduit que celui-ci avait procédé à de trop larges occultations et lui a enjoint de communiquer les deux ordres du jour dans leur version intégrale et une version partiellement occultée des deux délibérations.

Le FGTI a exécuté ce jugement contre lequel l'association se pourvoit en cassation en tant qu'il n'annule que partiellement les occultations effectuées sur les délibérations.

[1] En particulier le préjudice d'angoisse de mort imminente pour les victimes directes et le préjudice d'attente et d'inquiétude des proches

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous l'aurez compris, son pourvoi vous invite à déterminer si le FGTI est une « autorité responsable relevant du pouvoir exécutif » au sens du a) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA.

Le FGTI, régi par les articles L. 422-1 et suivants et R. 422-1 et suivants du code des assurances, a pour objet essentiel d'assurer « la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne ». Créé par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme pour assurer l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, sa compétence a été étendue à deux reprises, d'abord à l'indemnisation des victimes d'autres infractions par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infraction, puis à l'attribution d'une aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions bénéficiaires d'une décision pénale définitive par la loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

Le FGTI est inspiré du fonds de garantie de l'automobile, devenu le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)[2], qui assure depuis l'origine, en vertu d'une convention, la gestion technique, comptable et financière des opérations entrant dans sa compétence.

Pour l'indemnisation d'un dommage provenant d'un acte terroriste, le FGTI est soit saisi directement par la victime, soit informé de l'identité des victimes d'un acte terroriste par le procureur de la République ou, si l'attentat a eu lieu à l'étranger, par l'autorité diplomatique ou consulaire compétente. Il invite la ou les victimes 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, dont l'acceptation se traduit par un accord transactionnel. En cas de désaccord, l'indemnité due par le fonds est fixée par le juge civil. Pour l'indemnisation des préjudices personnels des victimes d'infractions pénales, c'est la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), qui a le caractère d'une juridiction civile, qui détermine l'indemnisation qui sera versée par le FGTI.

Vous avez récemment jugé qu'alors même qu'il n'est pas doté de prérogatives de puissance publique, que sa comptabilité est soumise au droit privé et que sa gestion est assurée par une personne morale de droit privé, le FGAO, le FGTI doit être regardé comme un organisme de droit public (CE, 7/2 CHR, 22 mai 2019, *FGTI*, n° 427786, aux tables). Vous vous êtes fondés pour statuer ainsi, malgré les conclusions contraires du rapporteur public, premièrement sur sa mission, en relevant que le FGTI, créé par la loi, « *joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique publique d'aide aux victimes et constitue ainsi un instrument de la solidarité nationale* », deuxièmement sur ses ressources, qui « *proviennent d'une contribution forfaitaire assise sur les contrats d'assurance qui a le caractère d'une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution* », troisièmement sur sa gouvernance, en relevant que « *les membres du conseil d'administration du fonds sont tous nommés par arrêté ministériel ou*

[2] institué par la loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

interministériel, quatre des neuf administrateurs sont des représentants de l'Etat et la gestion du fonds est contrôlée par un commissaire du gouvernement qui peut s'opposer à toutes les décisions du conseil d'administration ».

Il s'ensuit que, comme le relève à juste titre le jugement attaqué, les documents produits ou reçus dans le cadre de sa mission de service public par le FGTI constituent des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du CRPA.

Le tribunal a toutefois jugé qu'ils étaient susceptibles d'entrer dans le champ de l'exception prévue par le a) du 2° de l'article L. 311-5 du même code pour protéger le « secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif », en se fondant, pour juger que le FGTI devait être regardé comme un « *organisme relevant du pouvoir exécutif* », sur la seule circonstance qu'il « *relève de la tutelle conjointe du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministère de la justice* ».

Ce raisonnement ne saurait à l'évidence vous convaincre, sauf à attraire dans le champ de cette exception l'ensemble des établissements publics nationaux soumis à une tutelle ministérielle.

Plus généralement, nous doutons que le FGTI puisse être qualifié d'« autorité responsable relevant du pouvoir exécutif » au sens de l'article L. 311-5 du CRPA.

En effet, votre jurisprudence a toujours interprété de manière restrictive l'exception relative aux secrets des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, conformément aux travaux préparatoires de la loi du 17 juillet 1978 qui précisent qu'elle ne joue que lorsque « *la responsabilité de l'Etat cesse d'être administrative pour devenir politique* ». Vous retenez ainsi une conception stricte des notions de Gouvernement et d'autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, qui ne se confondent pas avec celle beaucoup plus vaste d'administration et ne visent que les autorités politiques qui exercent le pouvoir exécutif ou y participent directement, soit le chef de l'État, le premier ministre et les ministres ainsi que les membres de leurs cabinets (sur ce dernier point voir CE, 10 mai 1996, *Mlle H…*, n° 163607, aux tables). Autrement dit, dans l'expression « relevant du pouvoir exécutif », le mot « relevant » renvoie non à une subordination au pouvoir exécutif mais à une participation à celui-ci.

Lorsqu'est en cause le secret des délibérations de telles autorités, sont protégés non seulement les documents qui retracent les délibérations gouvernementales elles-mêmes (par exemple, le compte-rendu d'une réunion interministérielle), mais aussi les documents qui s'inscrivent directement dans la préparation ou l'élaboration des choix du Gouvernement. Il en va ainsi des notes des ministres et des notes relatives aux réunions organisées au niveau de leurs cabinets qui font corps avec les délibérations du gouvernement qui ont abouti à l'adoption d'un décret (CE, 10 mai 1996, *Mlle H…*, n° 163607, aux tables, précitée) ou des documents élaborés aux fins de définir la politique du Gouvernement tels qu'un rapport demandé par le Premier ministre au sujet des rémunérations annexes des fonctionnaires (2 décembre 1987,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mlle I…, n° 74637, au Recueil) ou un rapport demandé par la même autorité à la mission de liaison et de prospective sur la police et la gendarmerie nationale, sur les moyens d'améliorer la complémentarité entre ces deux forces (12 octobre 1992, *Association SOS Défense*, n° 106817, aux Tables). Entrent également dans le champ de cette exception les avis du Conseil d'Etat au vu desquels le Gouvernement adopte ses textes (30 mars 2016, *ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Association France nature environnement*, n°383546, inédite). En sont en revanche exclus les documents liés au fonctionnement interne d'un ministère, tel un rapport rédigé par les services à l'occasion de l'examen d'un recours hiérarchique (CE 14 février 1992, *Min. du Travail c/ J…*, n° 111013, aux tables) ou des documents de gestion administrative, quand bien même ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique ou pourraient l'orienter (CE 19 juin 2020, *Caisse nationale d'assurance maladie*, n° 427314, inédite).

En somme, les documents émanant de personnes autres que le Gouvernement et les autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ne sont susceptibles d'entrer dans le champ de l'exception du a) du 2° de l'article L. 311-5 que lorsqu'ils se rattachent directement aux délibérations de ces dernières autorités.

Sont en revanche par principe exclues de cette exception les délibérations des autorités administratives indépendantes, lesquelles ne relèvent pas, par construction, du pouvoir exécutif, alors même que prendrait part ou assisterait à leurs délibérations un représentant du ministre (5 novembre 1993, *Commission des opérations de Bourse*, n° 143973, aux tables), de même que les rapports de la Cour des comptes (25 mai 1990, *Ministre du Budget c/ K…*, n° 86546, aux tables), ou les documents se rapportant aux délibérations des collectivités territoriales et des établissements publics.

En l'espèce, il n'est pas soutenu que les documents du FGTI sollicités s'inscrivent dans la préparation des délibérations du Gouvernement, mais que le FGTI constitue une autorité responsable relevant du pouvoir exécutif dont le secret des délibérations doit être protégé.

Or si la mission du FGTI est à l'évidence éminemment sensible, nous peinons à le regarder comme participant au pouvoir exécutif et, de ce fait, susceptible de se prévaloir de l'exception tirée du secret des délibérations du Gouvernement.

A cet égard, votre 10e chambre a, par une décision du 19 juin 2020, *Caisse nationale d'assurance maladie*, n° 427314, écarté l'application de l'exception tirée d'une atteinte au secret des délibérations du gouvernement à propos d'une demande de communication d'ordres du jour et de procès-verbaux des travaux du Comité d'orientation et de pilotage d'informations interrégimes (COPIIR), chargé d'assurer la gouvernance du système national d'information interrégimes de l'assurance maladie, en se fondant, d'une part, sur le fait que le COPIIR, s'il contribue à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de santé publique, constitue organe de gestion administrative, d'autre part, sur la circonstance que les documents demandés étaient détachables de la conception des politiques de santé par le Gouvernement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

De la même manière, le FGTI « *joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique publique d'aide aux victimes et constitue ainsi un instrument de la solidarité nationale* » ainsi que l'a expressément relevé votre décision *FGTI* de 2019 précitée. Mais il ne nous parait pas pouvoir être regardé comme investi d'un rôle politique de conception de la politique publique d'aide aux victimes. Par ses choix, en particulier quant aux modalités d'évaluation et de réparation des préjudices dont il est demandé réparation, le FGTI contribue naturellement à orienter la politique d'indemnisation des victimes mais cette contribution s'inscrit dans le cadre de sa compétence administrative de « mise en œuvre » de la politique de solidarité nationale à l'égard des victimes, laquelle est définie par le législateur. Quant à la sensibilité politique des choix opérés par le FGTI, elle ne suffit à l'évidence à elle-seule pas à lui conférer un tel rôle politique, au sens noble, de définition de la politique publique, de nature à les faire échapper à la sphère administrative.

L'association requérante est donc fondée à soutenir qu'en jugeant que le FGTI devait être regardé comme une autorité responsable relevant du pouvoir exécutif à laquelle sont applicables les dispositions du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA, le tribunal a commis une erreur de droit.

PCMNC à l'annulation du jugement du tribunal, au renvoi devant lui de l'affaire, à ce que le FGTI verse à l'association « 13ONZE15 – Fraternité et Vérité » la somme de 3 000 euros au titre des frais d'instance et au rejet des conclusions présentées à ce titre par le FGTI.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.