

DECISION DCC 07-165

Date : 27 Novembre 2007
Requérant : AGOUNKPE HODONOU

Contrôle de conformité :
Actes Judiciaires
Acte Préparatoire
Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du "11 février 2006" enregistrée à son Secrétariat le 12 février 2007 sous le numéro 0448/034/REC, par laquelle Monsieur Hodonou AGOUNKPE forme un recours en inconstitutionnalité du « projet de décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor adopté par le Conseil des Ministres en sa séance du 02 février 2007 » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où le Conseiller Lucien SEBO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant déclare : « Aux termes des dispositions de l'article 98 de la Constitution : Sont du domaine de la loi les règles concernant : 6è tiret "l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, le statut de la magistrature, des officiers ministériels et des

auxiliaires de justice "... L'organisation des juridictions de tous ordres s'entend de tout organe, de toute institution ayant une compétence juridictionnelle pour trancher un différend, pour concilier, pour prendre des mesures édictées par la loi et rendre des décisions ou délivrer des titres exécutoires qui doivent être mis à exécution conformément à la loi. Il ne fait l'ombre d'aucun doute que l'Agence Judiciaire du Trésor reste un organe judiciaire qui a aussi la compétence de délivrer des titres exécutoires... Or en décidant de créer par décret un tel organe, le Gouvernement s'est immiscé dans une matière que la Constitution a réservée au législateur. Mieux les fonctions de l'Agent Judiciaire du Trésor qui sont obligatoirement exercées par un Magistrat nommé en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Garde des Sceaux et du Ministre en charge des Finances sont par excellence des missions dévolues aux auxiliaires de justice. Ainsi en assurant la représentation de l'Etat en justice, l'Agent Judiciaire du Trésor accomplit des diligences judiciaires au même titre que les auxiliaires de justice dont le statut est du domaine de la loi conformément à l'article 98 de la Constitution. C'est dans ce sens que s'inscrit le statut de l'Agent Judiciaire défini par l'ordonnance n° 28/PR-MJL/MFAEP du 28 août 1967 qui est une loi... Et s'agissant particulièrement de la personne morale de droit public qu'est l'Etat, sa représentation en justice, à toutes les étapes de la procédure, ne peut être précisée que par la loi. En décidant par voie réglementaire de créer un organe judiciaire aux fins d'assurer la représentation de l'Etat en justice, le Pouvoir Exécutif a violé les dispositions constitutionnelles qui indiquent clairement que la procédure suivie devant ces juridictions est du domaine de la loi. Si par extraordinaire la Cour venait à décider que cette matière ne rentrait pas dans le domaine de la loi, il conviendrait de constater que... les conditions de représentation de l'Administration en justice étant réglées par un texte de forme législative intervenu avant l'entrée en vigueur de la Constitution (ordonnance n° 28/PR-MJL/MFAEP du 28 août 1967), sa modification par voie réglementaire ne peut s'opérer sans l'avis de la Cour Constitutionnelle conformément à l'article 100 de la Constitution » ; qu'il conclut qu'« en procédant comme il l'a fait le Gouvernement a ... violé la Constitution... » ;

Considérant que lors de son audition à la Cour Constitutionnelle le 18 octobre 2007, l'Agent Judiciaire du Trésor a affirmé : « ...l'Agence Judiciaire du Trésor ne saurait être comparée, dans ses attributions, à un auxiliaire de justice. Cependant, l'Agence peut assister, comme le ferait un avocat, une structure d'Etat possédant la personnalité juridique et qui est atraite devant les juridictions. L'Agence peut également assister les offices ou sociétés d'Etat et surtout les Agents Permanents de l'Etat qui sont attrait devant les juridictions pour des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il est évident que l'Agence ne perçoit pas d'honoraires pour cette assistance, ce qui la différencie d'un avocat ou de tout autre auxiliaire de justice. Dans le cadre de la gestion du contentieux ou de sa prévention, l'Agence peut opter pour la voie transactionnelle.

Lorsqu'une créance de l'Etat étrangère à l'impôt et au domaine est certaine et exigible, l'Agence Judiciaire du Trésor peut émettre contre le débiteur un titre exécutoire...comparable à celui qu'émet le Trésor.

Je sais qu'une ordonnance avait été prise sous le n° 28/PR/MJL/MFAEP relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor. Selon l'article 14 de ladite ordonnance, un décret devra être pris en Conseil des Ministres pour fixer ses modalités d'application. Le décret n° 2000-266 du 22 mai 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor était effectivement un décret d'application de l'ordonnance sus-visée. Le décret querellé n° 2007-074 du 22 février 2007 est également un décret d'application de ladite ordonnance... » ;

Considérant que, dans sa requête, Monsieur Hodonou AGOUNKPE écrit : « J'ai l'honneur de ... soumettre à votre appréciation le présent recours en inconstitutionnalité formé contre le **projet de décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor** adopté par le Conseil des Ministres en sa séance du 02 février 2007... » ; qu'il est de doctrine et de jurisprudence constante qu'un **projet de décret**, même adopté en conseil des ministres, dès lors qu'il ne porte pas de numéro et n'est pas revêtu de la signature du Président de la République et du contreseing des Ministres intéressés, **reste et demeure un acte préparatoire** à un décret et, partant, est insusceptible de recours ; qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, le Gouvernement a produit le Décret n° 2007-074 du 22 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor, décret supposé attaqué par le requérant ;

Considérant qu'au principal, le requérant demande à la Cour, de dire et juger qu' « en décidant par voie réglementaire de **créer un organe judiciaire aux fins d'assurer la représentation de l'Etat en justice**, le Pouvoir Exécutif a violé les dispositions constitutionnelles qui indiquent clairement que l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions sont du domaine de la loi... » ; qu'au subsidiaire, il sollicite que, « si par extraordinaire la Cour venait à décider que cette matière ne rentrait pas dans le domaine de la loi, il conviendrait de constater ... que tout décret qui intervient pour modifier un texte de forme législative intervenu avant l'entrée en vigueur de la Constitution sans l'avis de la Cour Constitutionnelle est contraire à la Constitution » ;

Considérant qu'en son article 98, la Constitution dispose : « *Sont du domaine de la loi les règles concernant :*

- ...

- *l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut de la magistrature, des offices ministériels et des auxiliaires de justice » ;*

Considérant qu'en ses articles 2, 3, 6 et 8, l'Ordonnance n° 28/PR-MJL/MFAEP du 28 août 1967 relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor énonce :

« L'Agent Judiciaire du Trésor représente l'Etat dans les actions intentées devant les tribunaux judiciaires ... » ;

« Toute action devant les tribunaux de l'ordre judiciaire tendant à faire déclarer les collectivités publiques créancières ou débitrices pour des causes étrangères à l'impôt ou au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'Agent Judiciaire du Trésor » ;

« L'Agent Judiciaire du Trésor est chargé de poursuivre par les voies de droit l'exécution des décisions de justice rendues au bénéfice desdites collectivités et de veiller à l'exécution des décisions les constituant débitrices » ;

« Les procédures suivies par ou contre l'Agent Judiciaire du Trésor sont obligatoirement communiquées au Ministère Public qui est entendu à peine de nullité » ; qu'il ressort clairement de ces dispositions légales que, d'une part, l'Agent Judiciaire du Trésor est un auxiliaire de justice en ce qu'il représente l'Etat devant les tribunaux et poursuit l'exécution des décisions de justice rendues au bénéfice de l'Etat ou contre l'Etat, d'autre part, ses fonctions de représentation de l'Etat et de poursuite de l'exécution des décisions de justice s'exercent dans le cadre de règles de procédure appropriées ; qu'il s'ensuit que la création d'un tel organe administratif, la définition de ses attributions et la fixation des procédures à suivre devant les tribunaux ne peuvent relever que du domaine de la loi, conformément à l'article 98, 6° tiret de la Constitution du 11 décembre 1990 ;

Considérant que l'Ordonnance n° 28/PR-MJL/MFAEP du 28 août 1967 précitée a créé l'Agent Judiciaire du Trésor, défini ses attributions et fixé les procédures à suivre devant les tribunaux ; que ladite ordonnance qui est une loi, prévoit en son article 14 qu'un décret pris en conseil des ministres fixera les modalités de son application ; que le décret querellé porte, dans ses visas, mention de l'ordonnance sus-citée et, en son article 29, indication de l'abrogation du décret d'application n° 2000-266 du 22 mai 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor ; qu'il en résulte que le décret querellé est un décret d'application de l'ordonnance précitée, pris en remplacement du décret d'application abrogé ; qu'il s'ensuit qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Hodonou AGOUNKPE, au Président de la République, à l'Agent Judiciaire du Trésor et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt sept décembre deux mille sept,

Messieurs	Jacques D.	MAYABA	Vice-Président
	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Panrace	BRATHIER	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien	SEBO	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Lucien SEBO.-

Jacques D. MAYABA.-