

L'Agent judiciaire de l'État : 1790-2012, de la Révolution à la nouvelle dénomination

Par Jean-Paul Besson et Nordine Latreche

Créé en 1790, l'agent judiciaire du Trésor (AJT) exerce une mission interministérielle en représentant, devant les tribunaux judiciaires, toutes les administrations de l'État. Depuis le 17^{ème} siècle, son rôle a sensiblement évolué, justifiant, en 2012, un changement de dénomination : l'AJT est devenu l'agent judiciaire de l'État (AJE) avec le décret n° 2012-985 du 23 août 2012.

1. La création de l'AJT et l'évolution de ses missions

1.1. L'origine historique de l'AJT

L'agent judiciaire du Trésor a été créé par un décret du 21 juillet – 15 août 1790, dont l'article 3 prévoyait qu'il serait nommé par le roi un ou deux agents chargés des « *créances actives du Trésor public qui donnent ou donneront lieu à des actions judiciaires* ». Un autre décret des 27 et 31 août 1791 charge l'AJT des « *demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation* ».

À partir de 1844, les textes ont conféré à l'AJT une fonction d'expertise juridique au profit de l'ensemble des administrations. Un décret du 18 décembre 1869 est venu préciser ce champ d'intervention, qui concerne l'ensemble des questions ne relevant pas des matières spécifiques traitées par le ministère des finances. En vertu du décret n° 93-482 du 24 mars 1993 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère du budget et d'un arrêté interministériel du 24 mars 1994, deux sous-directions ont été créées au sein de l'agence judiciaire du Trésor, une sous-direction du contentieux et une sous-direction du conseil juridique. Cette fonction consultative a été consacrée par le décret n° 98-975 du 2 novembre 1998 instituant la direction des affaires juridiques des ministères financiers (DAJ) qui absorbe l'agence judiciaire du Trésor et reprend les fonctions d'AJT, puisque l'article 1 du texte précité précise que le directeur des affaires juridiques est agent judiciaire du Trésor.

Ainsi, historiquement, l'AJT a reçu trois types de compétences : le recouvrement des créances de l'État, la représentation de l'État devant les juridictions du seul ordre judiciaire (à la suite du décret du 23 juillet 1806 qui donne compétence aux ministres pour représenter l'État devant les juridictions administratives) et une fonction consultative.

La fonction de recouvrement des créances de l'État a aujourd'hui disparu, à la suite du décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992, modifiant le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962. Ce texte a, en effet, transféré au profit des comptables du Trésor de la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor (créée par le décret n° 92-1256 du 2 décembre 1992), devenue la direction des créances spéciales du Trésor de la direction générale des finances publiques, le recouvrement des créances précédemment dévolues à l'AJT.

Son rôle est aujourd'hui défini par l'article 38 de la loi de finances pour 1955, toujours en vigueur, selon lequel : « *Toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'État créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire du Trésor public* ». Il s'agit d'un monopole ou d'un mandat exclusif de représentation en justice, dès lors qu'une dette ou une créance de l'État fait l'objet d'un contentieux devant le juge judiciaire, à l'exception des matières domaniale, fiscale, douanière, d'expropriation et d'enseignement. Un arrêt Fomberteau du 25 octobre 1995 confirme cette compétence exclusive en jugeant recevable une tierce opposition de l'AJT dans un litige où l'État avait été représenté par le préfet.

Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'AJT dispose d'une soixantaine d'agents qui ont la responsabilité permanente de plus de 8.000 dossiers contentieux actifs devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Cela représente chaque année entre 4.300 et 4.500 nouveaux dossiers, dont notamment 2.000 constitutions de partie civile devant les juridictions répressives, 1.300 affaires d'accidents de la circulation, 600 requêtes en indemnisation de la détention provisoire et 200 assignations en dysfonctionnement du service public de la justice.

Une part quantitativement importante des dossiers traités par l'AJT touche au contentieux des libertés publiques à enjeux pécuniaires : mises en cause de la responsabilité de l'État au titre de la détention provisoire ou des opérations de police judiciaire, de l'hospitalisation d'office, de l'exercice des tutelles.

Ces contentieux peuvent concerner des dossiers importants ou médiatisés, tels que celui de l'indemnisation des inventeurs et des propriétaires de la grotte Chauvet, le contentieux engagé par les héritiers de Louis Renault contre la nationalisation opérée en 1945 de la SAUR, la revendication de propriété de l'hôtel Martinez à Cannes transférée à l'État en 1979 à titre de dation en paiement, le procès Colonna à la suite de l'assassinat du préfet Érignac ou celui de l'attentat de Karachi de 2002.

1.2. Un changement de dénomination pour se mettre en adéquation avec l'évolution des missions

Dans le cadre de ses fonctions d'AJT, la DAJ a mis en place une démarche qualité pour obtenir la certification de ses missions à la norme ISO 9001. Lancée le 4 juin 2010, cette démarche a abouti, après deux ans de travail acharné de la part des 90 agents concernés par le périmètre de la certification, sous l'autorité de Catherine Bergeal, directrice des affaires juridiques, et avec l'aide efficace de Sylvie Leygue, référent qualité de la direction, à la remise au cours du mois de juin 2012, par l'organisme AFNOR, du certificat ISO 9001.

Aussi nous est-il apparu qu'il était temps que le nom de l'AJT soit mis en adéquation avec l'évolution de ses missions, désormais certifiées, et sa vocation interministérielle. C'est pourquoi a été pris un décret dont l'objet unique est de remplacer la dénomination d'agent judiciaire du Trésor par celle d'agent judiciaire de l'État.

Les raisons avancées à l'appui de ce changement étaient de trois ordres.

Tout d'abord, le mot « *Trésor* », inclus dans l'appellation « *AJT* », était réducteur et prêtait à confusion au regard des missions réelles exercées par l'AJT. En effet, il établissait dans l'esprit des justiciables, et même de certaines juridictions, un lien avec les services du Trésor public – c'est-à-

dire la DGFIP – ou encore avec la direction générale du Trésor. Or, l'AJT exerçait une fonction interministérielle, pour le compte de l'ensemble des services de l'État, sans lien particulier avec les autres services du Trésor.

Il est surtout souligné que l'AJT n'exerce plus aujourd'hui les tâches de recouvrement qui lui avaient été initialement confiées et qui sont celles, précisément, des services du Trésor. En effet, une fois l'affaire définitivement jugée, ce sont les services comptables compétents – les comptables publics – qui assurent le recouvrement. Comme cela a été indiqué précédemment, il existe même depuis 1993 un service spécialisé, localisé à Châtelleraut, pour le recouvrement des créances issues d'un contentieux judiciaire. Cette évolution trouve aujourd'hui sa traduction sémantique.

Ensuite, cette dénomination était source d'erreurs d'aiguillage dommageables aux procédures en cause. Ainsi, dans une affaire récente, il avait fallu aller jusqu'en cassation pour faire écarter l'argumentation d'un requérant, qui soutenait avoir valablement assigné l'AJT devant le tribunal d'instance d'Avignon, au motif que la trésorerie générale serait un « *établissement* » de l'AJT (Cass. civ. 2^e, 31 mars 2011, *Méjard*, doc. p. 64).

Un autre exemple est celui jugé par la cour d'appel de Toulouse récemment (CA Toulouse, 19 avril 2011, *AJT c/ Moly*). Un jugement du TGI de Toulouse a été notifié par acte d'huissier le 30 avril 2009 à la trésorerie de Toulouse. L'AJT n'a pu interjeter appel qu'après expiration du délai et a dû plaider la nullité de la signification par huissier et la recevabilité de son appel, ce à quoi la cour d'appel a fait droit.

Un jugement très récent du TGI de Reims indique que le siège social de l'AJT est à la trésorerie générale de Reims, alors que l'État ne comparaît pas, bien qu'un agent de la trésorerie se soit estimé habilité à signer la signification pénale.

C'est pourquoi il a été décidé de présenter au Président de la République un projet de décret changeant la dénomination d'agent judiciaire du Trésor en celle d'agent judiciaire de l'État.

2. Exhaustivité et cohérence : un exercice de recensement sous double contrainte

2.1. Le recensement

Les références à l'ancienne dénomination étaient nombreuses : « *agent judiciaire du Trésor* », « *agent judiciaire du Trésor public* », « *agence judiciaire du Trésor* »... Un inventaire exhaustif a donc été nécessaire. Au terme de celui-ci, il est apparu qu'il convenait de modifier 9 codes, 3 lois, 1 ordonnance (de 1816) et 11 décrets – soit en tout près de 80 occurrences de l'expression « *AJT* ».

Ce travail s'est avéré très utile, à plusieurs titres. En effet, l'analyse approfondie des différents textes mentionnant l'ancienne dénomination a permis de faire émerger ceux d'entre eux qui n'avaient plus de raison d'être dans l'ordonnancement juridique.

L'exemple le plus significatif concerne l'alinéa 4 de l'article 881 du code général des impôts. Cette disposition prévoit que c'est l'« *agent judiciaire du Trésor public* » qui est compétent en matière de recouvrement des créances de l'État. Or, en application du décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992 (modifiant le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962), c'est le comptable public qui est désormais compétent en la matière. Modifier l'appellation de l'AJT dans l'article 881 risquait de rendre compétente une autorité qui ne l'est plus. C'est donc à l'occasion de cet inventaire qu'a été portée à l'attention du Gouvernement la nécessité d'abroger cette disposition obsolète.

Autre exemple : l'article 2 du décret n° 2000-1204 du 12 décembre 2000, modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'indemnisation à raison d'une détention provisoire, prévoyait l'information de l'AJT en cas de requête en indemnisation. Cette disposition avait un caractère transitoire ; elle ne concernait que les requêtes en indemnisation transmises avant le 16 décembre 2000. Son maintien dans l'ordre juridique n'avait plus lieu d'être. C'est pourquoi l'article 7 du projet de décret concernant le changement de dénomination de l'AJT prévoyait son abrogation.

Ainsi, le travail réalisé en amont de la rédaction du décret a permis de « *faire le tri* » entre dispositions encore pertinentes et dispositions désuètes.

2.2. Loi ou règlement : une procédure différente

Ce changement pourtant modeste d'appellation, qui ne modifie en rien les compétences de l'AJE, a dû recourir à deux procédures particulièrement solennelles : la saisine du Conseil constitutionnel et celle du Conseil des ministres.

2.2.1. La nécessité d'une saisine du Conseil constitutionnel

On sait qu'aux termes de l'article 37 de la Constitution : « *Les textes de forme législative intervenus en ces matières [celles qui sont du domaine de la loi] peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.* »

Se pose alors une question préalable : la modification de textes législatifs par décret n'est évidemment possible que si la mention d'AJT ne relève pas du domaine de la loi tel que défini par l'article 34 de la Constitution. Or il est de jurisprudence constante du Conseil constitutionnel que la dénomination des autorités, fonctions ou structures administratives ne relève pas de la loi mais du pouvoir réglementaire.

Cette procédure a été utilisée en de nombreuses occasions, par exemple pour les dénominations « *office national d'immigration* » (décision n° 87-152 L du 24 novembre 1987), « *commission de la privatisation* » (décision n° 98-182 L du 6 mars 1998 ; décision n° 88-159 L du 18 octobre 1988), « *commissaire du gouvernement* » devant les juridictions administratives (décision n° 2006-208 L du 30 novembre 2006), « *agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations* » (décision n° 2008-214 L du 4 décembre 2008) ou « *inspecteur d'académie* » (décision n° 2011-228 L du 24 décembre 2011).

Conformément à cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2012-231 L du 7 juin 2012, sollicitée par le secrétariat général du Gouvernement pour les besoins du présent décret, a indiqué qu'il en allait de même pour l'appellation « *AJT* ».

Il fallait donc se livrer à un travail d'archéologie pour déterminer quels étaient les dispositions législatives antérieures à 1958. Quels sont les textes « *de forme législative* » dont la modification relevait de ce fait du 2nd alinéa de l'article 37 de la Constitution ? C'est *a priori* le cas des lois, des articles inclus dans les parties législatives des codes ainsi que de l'ordonnance royale de 1816. Mais les apparences peuvent être trompeuses.

Ainsi, les articles L. 597-6 et L. 597-30 du code de l'environnement ont été introduits dans ce code par une ordonnance de l'article 38 de la Constitution prise le 5 janvier 2012 et qui n'a pas encore été ratifiée. Le délai d'habilitation fixé par l'article 356 de la loi « *Grenelle II* » étant expiré, les dispositions issues de cette ordonnance ne peuvent plus être modifiées que par la loi pour celles d'entre elles qui relèvent du domaine législatif (comme le précise le dernier alinéa de l'article 38). Mais cette exigence ne joue pas pour les autres articles, qui ne peuvent – malgré le « *L* » – être considérés comme ayant déjà acquis forme législative au sens de l'article 37 de la Constitution.

Pour résoudre ces difficultés, les rédacteurs du projet de décret se sont appuyés sur la jurisprudence « *Fédération régionale ovine du sud-est*¹ » du 30 juin 2003. Les juges du Palais royal ont jugé qu'après l'expiration du délai d'habilitation donné au Gouvernement², les dispositions de nature réglementaire figurant dans une ordonnance non ratifiée peuvent être modifiées par décret pris en Conseil d'État et délibéré en Conseil des ministres. La disposition issue de l'ordonnance garde donc son caractère réglementaire tant que celle-ci n'a pas été ratifiée.

Ainsi, l'article 2 du projet de décret substitue aux articles L. 597-6 et L. 597-30 du code de l'environnement la dénomination « *agent judiciaire de l'État* » à l'expression « *agent judiciaire du Trésor* ».

1 CE, 30 juin 2003, n° 236571, *Fédération régionale ovine du sud-est*.

2 « *Une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution conserve, tant que le Parlement ne l'a pas ratifiée expressément ou de manière implicite, le caractère d'un acte administratif* ». CE, *Fédération régionale ovine du sud-est*, précité.

Il y a cependant un petit inconvénient à procéder de la sorte, qui est que ces articles, modifiés par décret pour substituer l'appellation d'AJE à celle d'AJT, seront ensuite ratifiés dans l'état où ils se trouveront. Ils seront ainsi devenus un texte de forme législative postérieur à 1958 et comportant les mots « *AJE* », et ne pourront dès lors plus être modifiés sur ce point par décret, s'il était question de remplacer à nouveau l'appellation, qu'après une nouvelle décision du Conseil constitutionnel.

Il faut ensuite faire le départ entre ceux des textes de forme législative qui sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, qui peuvent être modifiés par décret en Conseil d'État, et ceux qui sont intervenus après cette date, pour lesquels l'article 37 de la Constitution exige une décision préalable de « *déclassement* » par le Conseil constitutionnel. Ce tri n'est pas aussi simple qu'il y paraît. En effet, des textes antérieurs à 1958 peuvent avoir changé de nature par l'effet de lois postérieures à 1958 ; par ailleurs, il faut procéder à la « *datation* » de dispositions incluses dans la partie législative des codes qui sont eux-mêmes antérieurs à 1958.

L'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} mai 1816, l'article 65 de la loi du 14 mai 1924 et l'article unique de la loi du 15 mai 1948 n'ont jamais été modifiés postérieurement à la Constitution de 1958. L'article 38 de la loi du 3 avril 1955 a lui été modifié par la loi de finances pour 1961 (n° 61-1396 du 21 décembre 1961, article 75), mais c'était pour y ajouter un second alinéa, qui n'est pas celui auquel on touche ; le premier alinéa, qui est d'ailleurs le fondement actuel des compétences exclusives de l'AJT, est bien un texte antérieur à 1958.

Il en va de même de l'article 1090 du code général des impôts. Cet article, en effet, est issu d'un article de l'ancien code de l'enregistrement, lui-même issu du décret-loi du 30 octobre 1935 et il n'a jamais été modifié depuis. Il doit donc être regardé comme un texte de forme législative antérieur à 1958.

Au total donc, les règles requises pour modifier par décret des textes de forme législative sont respectées. Seuls deux textes nécessitaient une décision préalable du Conseil constitutionnel.

Il s'agit de l'article 6 de la loi n° 69-992 du 6 novembre 1969 instituant des mesures de protection juridique en faveur des rapatriés et de personnes dépossédées de leurs biens outre-mer, ainsi que de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraites.

Dans sa décision de déclassement en date du 7 juin 2012³, le Conseil a jugé que l'appellation d'« *agent judiciaire du Trésor* » ne met en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placées dans le domaine de la loi. Cette disposition revêt ainsi un « *caractère réglementaire* ». La décision de déclassement fait donc perdre à un acte, formellement du moins, son caractère législatif. Dès lors, un simple décret en Conseil d'État pourra modifier l'appellation au sein des lois déferées.

2.2.2. La nécessité d'un décret en Conseil des ministres

Il s'est agi en particulier d'atténuer les effets de la jurisprudence *Meyet* du 10 septembre 1992 : dans cette décision, le Conseil d'État estime que les décrets facultativement délibérés en Conseil des ministres ne peuvent être modifiés que par un décret pris dans les mêmes formes, alors même qu'aucune disposition de nature constitutionnelle, organique ou législative n'impose cette formalité. Il en résulte que seul un décret en Conseil des ministres peut modifier un décret en Conseil des ministres⁴.

C'est ainsi qu'un « *détour légistique* » peut être opéré : il consiste à insérer dans les décrets délibérés en Conseil des ministres une disposition indiquant qu'ils peuvent être modifiés par décret du Premier ministre.

Cet « *article de démeyetisation* » allège les effets de la jurisprudence *Meyet* et permet d'échapper à la règle du parallélisme des formes pour d'éventuelles modifications ultérieures. Une telle disposition a été insérée dans le projet de décret à son article 8.

³ DC n° 2012-231 L du 7 juin 2012.

⁴ CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des usines Renault*, Lebon p. 152.

En parallèle, l'article 6 du projet de décret prévoit une « *disposition-balai* » qui substitue pour l'ensemble des autres textes réglementaires le mot « *agent judiciaire de l'État* » aux anciennes dénominations.

3. Les consultations préalables

3.1. Était-il nécessaire de consulter les comités techniques ?

S'est posée la question de la consultation préalable du ou des comités techniques (CT) compétents. C'est l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux CT qui s'applique, celui-ci reprenant une formulation assez proche de celle du décret de 1982 relatif aux comités techniques paritaires (CTP), et selon lequel les CT « *sont consultés [...] sur les questions et projets de textes relatifs : 1° À l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services* ». Est-on en présence d'une telle question ou d'un tel projet ?

On constate que la pratique a recours à des solutions variables : pas de consultation du CTP pour changer la dénomination de la direction du tourisme (décret n° 86-792 du 30 juin 1986), du musée de la marine (décret n° 2002-124 du 25 janvier 2002) ou de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, l'ANAEM (décret n° 2009-331 du 25 mars 2009) ; consultation du CTP, en revanche, pour changer le nom des écoles relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (décret n° 2004-276 du 26 mars 2004) ou pour enlever les mots « *et de la politique économique* » dans la dénomination de la direction générale du Trésor (décret n° 2010-291 du 18 mars 2010).

3.2. Pourquoi cette consultation ne s'imposait pas en droit

Il est apparu que cette consultation ne s'imposait pas en droit, pour les raisons suivantes :

- un simple changement de dénomination n'est pas, par lui-même, une mesure qui touche à « *l'organisation* » ou au « *fonctionnement* » du service ; cela reste vrai même si ce changement conduit à modifier des textes qui, eux, sont relatifs

à l'organisation et au fonctionnement de ce service ;

- l'effort est encore moindre lorsque, comme en l'espèce, le changement d'appellation est « *purement nominal* », en ce sens que, d'une part, il ne s'accompagne d'aucune autre modification des textes relatifs au service considéré et, d'autre part, ne traduit, ni n'implique aucune évolution concrète de l'organisation ou du fonctionnement de ce service ; c'est bien le cas ici, le motif principal invoqué étant d'éviter des erreurs d'aiguillage qui sont le fait de personnes extérieures à l'administration ; il n'en résulte aucune modification des façons de faire au sein de la DAJ ;
- le changement d'AJT en AJE ne touche pas à la dénomination de la DAJ elle-même ni même à celle de ses sous-directions ; AJT ou AJE ne sont que la dénomination d'une fonction ou mission qui relève de cette direction ; on peut de ce fait encore plus facilement plaider qu'il ne s'agit pas d'organisation ;
- le seul décret en Conseil d'État parmi les décrets cités, celui qui remplace l'ANAEM par l'Office français de l'intégration et de l'immigration, l'OFII, ne comporte pas de visa de la consultation du CTP de cet établissement public administratif.

Les articles 1 à 5 procèdent au changement d'appellation en distinguant par niveau de texte traité. On trouve ensuite une « *clause-balai* », un article d'abrogation puis un article de « *démeyetisation* », destiné à ne pas rehausser définitivement le niveau des textes auxquels on touche par ce décret en Conseil d'État et Conseil des ministres.

Ce texte a été adopté en Conseil des ministres le 22 août car il modifie une disposition législative prise par ordonnance non encore ratifiée (les articles L. 597-6 et L. 597-30 du code de l'environnement). Sa publication est intervenue au Journal officiel du 24 août 2012.

L'AJT n'est plus, vive l'AJE !

Jean-Paul Besson et Nordine Latreche
(Direction des affaires juridiques)