

# QUAND LE JUGE VISE BIEN, MAIS TIRE AILLEURS : RETOUR SUR UNE DÉCISION PASSÉE INAPERÇUE À PROPOS DE LA THÉORIE DE L'ÉCRAN LÉGISLATIF.

Dr. Karim DOSSO

Maître-assistant, Université Alassane OUATTARA de Bouaké, membre du CREFIP

## Résumé

La Constitution est une source de la légalité administrative. Sous ce rapport, le juge peut apprécier la conformité d'un acte administratif par rapport à la Constitution elle-même. Il n'en va pas toujours ainsi lorsqu'une loi s'intercale, fait écran, entre la Constitution et l'acte attaqué. Le juge invoque magistralement, et à juste titre, la théorie jurisprudentielle de l'écran législatif. En cela, il vise bien. Cependant, au moment de son application, il feint d'ignorer la nature de la loi qui s'interpose entre la Constitution et l'acte administratif attaqué et se déclare incompétente. À ce titre, le juge tire ailleurs. Il écarte importunément l'application de la théorie. Il en fait une application erronée.

## Mots clés :

- Théorie de l'écran législatif
- théorie de l'écran transparent
- loi-cadre
- loi d'orientation

## ABSTRACT

*The Constitution is a source of administrative legality. In this respect, the judge can assess the conformity of law latter in relation to the Constitution. This is not always the case when a law interposes itself, as a screen, between the Constitution and the contested act. The judge magisterially and rightly invokes the jurisprudential theory of the legislative screen. In this, he aims well. However, at the time of its application, he pretends to be unaware of the nature of the law that interposes itself between the Constitution and the contested administrative act and declares himself incompetent. As such, the judge draws elsewhere. He discards the application of the theory in an unwelcome manner. He makes a wrong application of it.*

## Key words:

- Legislative screen
- Theory
- Transparent screen
- Theory
- Framework law
- Quiding law

## SOMMAIRE

### I. UNE INVOCATION JUSTIFIÉE DE LA THÉORIE DE LA LOI-ÉCRAN

- A. Le décret contesté, une mesure d'application de la loi
- B. La loi, un écran potentiellement protecteur du décret

### II. UNE APPLICATION ERRONÉE DE LA THÉORIE DE LA LOI-ÉCRAN

- A. Une application erronée en raison de la nature de la loi
- B. Une application erronée en raison de la transparence de l'écran de la loi

## INTRODUCTION

On n'est jamais à l'abri, au détour d'une promenade, dans les avenues de certaines décisions de la haute juridiction administrative ivoirienne, de faire une rencontre singulière. Si elle est heureuse<sup>1</sup>, l'on se trouvera saisi d'une émotion, d'un émerveillement tout juridique, devant la sagacité des hauts magistrats. En revanche, l'on ne peut qu'être frappé d'un étonnement, au jaillissement d'un arrêt pour lequel la vue des circonstances du litige augurait une solution différente de celle retenue par le juge à la lumière du droit comparé. L'arrêt de rejet n°218, en date du 21 décembre 2016, de l'ancienne Chambre administrative de la Cour suprême éveille une telle contenance. Il remet au goût du jour la théorie de la loi-écran ou de l'écran législatif, en instillant devant le prétoire du juge administratif suprême, des incertitudes dans son application. On comprend dès lors que le dessein de récuser la présente analyse pour un défaut d'intérêt, est superflu. À l'évidence, l'arrêt sous commentaire retient doublement l'attention : il s'agit un arrêt de principe en droit ivoirien n'ayant pas encore été commenté, nonobstant le caractère hyalin des faits de l'espèce.

En l'occurrence, sur le fondement de la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 portant orientation du transport intérieur, le président de la République pris le décret n°2015-269 du 22 avril 2015 aux fins de déterminer les conditions d'accès à la profession de transporteur et d'exercice de l'activité de transport routier. S'estimant lésées dans leurs droits par ledit décret, les sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire, après leurs recours gracieux, respectivement exercés les 3 et 5 août 2015 et restés sans suite auprès de l'auteur de l'acte, déférèrent l'acte administratif réglementaire à la censure du juge de la légalité des actes administratifs. Ils soulèvent plusieurs moyens d'annulation au nombre desquels figure l'inconstitutionnalité du décret attaqué.

Le juge était invité à se prononcer entre autres sur la conformité d'un acte administratif pris sur le fondement d'une loi d'orientation. Pour décliner sa compétence relativement au moyen tiré de la violation des articles 16 et 17 de la Constitution soulevée par les requérantes, le juge ivoirien reprend la solution prétorienne classique dégagée par le Conseil d'État français dans les arrêts Arrighi<sup>2</sup> et dame Coudert<sup>3</sup>. Il estime que « l'acte attaqué est pris en application de la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur, laquelle loi fait écran entre le décret et la Constitution ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation de la Constitution ne peut pas être accueilli par le juge de la légalité des actes administratifs ».

L'analyse qu'inspire la teneur de la solution du juge offre un contraste frappant : d'abord, il invoque magistralement, et à juste titre, la théorie jurisprudentielle de l'écran législatif (I). En cela, il vise bien. Cependant, au moment de son application, il feint d'ignorer la nature de la loi qui s'interpose entre la Constitution et l'acte administratif attaqué et se déclare incompétente. À ce titre, le juge tire ailleurs. Il en fait une application erronée (II).

1 C.S.C.A., arrêt n°169, 20 juin 2018, Société Meroueh Fils et Compagnie dite Mefco Port Autonome d'Abidjan ; C.S.C.A., arrêt n°253, 25 juillet 2018, Total Côte d'Ivoire c/ ministre des Infrastructures économiques ; C.S.C.A., arrêt n°49, 27 février 2019, SCI fleur de lys c/ État de Côte d'Ivoire.

2 Conseil d'État, Section, 6 novembre 1936, Arrighi, recueil p. 966.

3 Conseil d'État, Section, 6 novembre 1936, Dame Coudert, S., 1937, 3<sup>e</sup> partie, p. 36.

## I. UNE INVOCATION JUSTIFIÉE DE LA THÉORIE DE LA LOI-ÉCRAN

Convoquant la théorie de la loi-écran, le juge fait appel à deux arguments au soutien de sa démonstration dans la décision sous commentaire. Le premier réside dans le fait que le décret contesté était une mesure d'application de la loi (A). Quant au second, il tient au fait que la loi constituait un écran potentiellement protecteur du décret attaqué (B).

### A. LE DÉCRET CONTESTÉ, UNE MESURE D'APPLICATION DE LA LOI

La Constitution est une source de la légalité administrative. Sous ce rapport, le juge peut apprécier la conformité d'un acte réglementaire par rapport à la Constitution. Il n'en va pas toujours ainsi lorsqu'une loi s'intercale, fait écran, entre la Constitution et l'acte attaqué. Dans telle hypothèse, le juge administratif répète rituellement qu'il n'est pas censeur de la loi au regard de la Constitution<sup>4</sup>. Il n'est pas douteux que le recours à la théorie de la loi-écran commande que « l'acte administratif [réglementaire ait] été pris conformément à une loi dont il tient le vice d'inconstitutionnalité qui l'entache »<sup>5</sup>. L'opinion que voilà est entérinée par la haute juridiction administrative ivoirienne par l'énoncé que voici : « Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué est pris en application de la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur ».

En effet, il suit du considérant ci-dessus rapporté, une observation fondamentale : la théorie de l'écran législatif ne joue que si l'acte administratif critiqué, par la voie du recours pour excès de pouvoir, appartient à la catégorie des règlements d'exécution des lois. En d'autres termes, la théorie ne vise que les actes pris en vue d'assurer l'application de la loi<sup>6</sup>. Il suit de là que, par opposition aux règlements autonomes qui existent par eux-mêmes, les règlements d'exécution sont nécessairement liés à une loi. Dans l'arrêt sous commentaire, le décret n°2015-269 du 22 avril 2015 querellé pris en application de la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur était le fruit d'une habilitation législative. Il constituait une mesure d'application de la loi précitée.

L'article 44 des dispositions diverses et finales de celle-ci<sup>7</sup> en porte témoignage. Il prévoit, en effet, que : « les modalités d'application de la présente loi d'orientation sont fixées par décrets pris en Conseil des ministres. Dans un délai d'un an, ces décrets fixeront des dispositions transitoires en fonction notamment des personnes, de la nature des activités et des documents de transports délivrés en matière de transport intérieur ». Il ressort de cette disposition que l'exécution de la loi donnait un fondement suffisant aux mesures contenues dans le règlement.

On le voit, la loi avait pleinement investi l'exécutif de la mission de prendre certaines mesures additionnelles. Le décret querellé était indispensable dans la mesure où le législateur s'était borné à n'inclure dans la loi que des dispositions de premier rang. Au surplus, le pouvoir réglementaire subordonné n'a pas excédé la limite de la mission à lui confiée. Sur la base des éléments versés aux débats, on note aisément que l'appréciation de la haute

4 B. GENEVOIS, « Le Conseil d'État n'est pas censeur de la loi au regard de la Constitution », RFD adm., n°4, 2000, pp.715-724.

5 R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, Collection « Domat Droit public », Paris, Montchrestien, 14<sup>e</sup>éd., 2000, p. 31 ; LOMBARD (Martine), DUMONT (Gilles) et SIRINELLI (Jean), Droit administratif, Paris, Hypercours, 13<sup>e</sup>éd., 2019, p. 42.

6 R. DEGNI-SEGUI, Introduction au droit, Collection « Sciences juridiques », Abidjan, EDUCI, 2009, p. 80.

7 Loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur, JORCI du 31 décembre 2004, p. 323-327.

juridiction, sur ce premier point, est saine et ne souffre d'aucune critique raisonnable. La justification de l'invocation de la théorie tient davantage à la loi d'orientation qui se présentait comme un écran potentiellement protecteur du décret.

### **B- La loi, un écran potentiellement protecteur du décret**

Le requérant est-il recevable à soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi pour obtenir indirectement l'annulation d'un décret devant la juridiction administrative ? En fait, la juridiction ordinaire (administrative ou judiciaire) ne pourra qu'écartier « comme inutilement invoqué » le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'acte administratif. En décidant ainsi, le juge ordinaire posait la clé de voûte de ses rapports avec la loi. C'est ce qui ressort du considérant 6 de l'arrêt sous commentaire : « Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué est pris en application de la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur, laquelle loi fait écran entre le décret et la Constitution ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation de la Constitution ne peut pas être accueilli par le juge de la légalité des actes administratifs ». Effectivement, « quand la légalité d'un acte administratif est contestée, pour des motifs tirés de la violation de la Constitution, la position du juge administratif est totalement différente selon qu'une loi s'interpose entre la Constitution et cet acte, auquel cas, la loi constitue, pour le juge, un écran infranchissable »<sup>8</sup>.

Dans l'espèce objet de la présente analyse, une loi s'intercalait entre la Constitution et le décret attaqué. De ce fait, elle se présentait, en apparence, comme un récif infranchissable au contrôle de la validité de l'acte administratif par rapport à la loi fondamentale. En fait, les actes administratifs pris en application d'une loi conformément à ses dispositions sont couverts par l'autorité du Législateur. Le juge administratif refuse de mettre en cause l'inconstitutionnalité de l'acte administratif s'il est le reflet de l'inconstitutionnalité d'une loi. On peut donner de cette situation les explications suivantes : censurer l'acte administratif serait, en effet, indirectement, mais sans aucun doute, censurer la loi dont il procède. La souveraineté de la loi et du principe de la séparation des pouvoirs commande que le moyen tiré de la violation de la Constitution échappe à l'office du juge de la légalité des actes administratifs. C'est sans nul doute ce qui conduisit la Chambre administrative à déclarer son incompétence en arguant que la « loi fait écran entre le décret et la Constitution ».

Il est bon de prévenir une confusion : le juge administratif, en sa qualité de juge de la régularité des actes administratifs, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, ne peut contrôler la conformité d'une loi à la Constitution (cette prérogative ressortit de la compétence du juge constitutionnel) même s'il est investi du pouvoir de censurer un acte administratif pris en méconnaissance d'une règle constitutionnelle<sup>9</sup>. Ce pouvoir d'apprécier la constitutionnalité d'un acte administratif et de sanctionner au besoin l'illégalité qui l'entache est une conséquence du principe de légalité ; principe en vertu duquel l'activité de l'Administration doit se conformer à la loi, pris dans son acception large.

Cela dit, dans la décision qui retient notre attention, le décret critiqué était un règlement dérivé assurant l'exécution d'une loi d'orientation, celle du transport intérieur. À ce titre, celui-ci était potentiellement protégé, couvert par celle-là.

8 R. ODENT, Contentieux administratif, fasc.1, Paris, Les Cours de droit, 1977, p. 32 et ss.

9 C.S.C.A, 29 avril 1976, François-Xavier Santucci c/ l'université d'Abidjan, voir les observations pertinentes du professeur M. BLÉOU in Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne, Abidjan, CNDJ, 2012, p. 90-100.

Fort de ces éléments, on comprend les motifs qui ont pu valablement justifier l'invocation de la théorie de la loi-écran par le juge. Toutefois, la nature de la loi, une loi d'orientation, autorisait-elle le juge administratif à s'abriter derrière l'« écran » pour déclarer son incompetence ? En réalité, cette loi d'orientation protégeait-elle suffisamment le décret ?

## II. UNE APPLICATION ERRONÉE DE LA THÉORIE DE LA LOI-ÉCRAN

La théorie de la loi-écran s'applique-t-elle en toute circonstance ? Assurément, cette jurisprudence est toujours en vigueur et le juge administratif, « serviteur de la loi », ne peut écarter l'application de celle-ci parce que contraire à la Constitution. Cependant deux raisons autorisent à penser que la théorie de la loi-écran a connu une application galvaudée dans l'arrêt de principe sous commentaire. À l'examen, la loi-écran était une loi-cadre, une norme suffisamment générale au travers de laquelle la légalité du décret aurait dû être contrôlée par le juge. Plus exactement, le juge fait une application erronée de la théorie de loi-écran, à la fois, en raison de la nature (A) et la transparence de la loi (B).

### A-UNE APPLICATION ERRONÉE EN RAISON DE LA NATURE DE LA LOI

Quelle est la nature de la loi qui sert de fondement au décret attaqué ? Cette question est fondamentale. En effet, pour apprécier l'opacité de l'écran de la loi, le juge s'interroge sur sa nature. Si la loi fixe un certain nombre de règles de fond et appelle le pouvoir réglementaire à ne tirer que les conséquences nécessaires, le juge convoquera fort utilement la théorie de l'écran législatif. Une telle hypothèse appelle le juge à se déclarer incompetent pour apprécier la constitutionnalité. En revanche, lorsque la loi est une simple loi-cadre ou d'orientation, la situation mérite une attention particulière. C'est le cas lorsque l'on est en présence d'une loi suffisamment générale, d'une loi-cadre ; loi se contentant de fixer des règles générales et laissant au pouvoir réglementaire le soin d'en approfondir les principes<sup>10</sup>. Dès que la loi transfère au pouvoir réglementaire la compétence pour prendre certaines mesures contraignantes, la situation est différente : la loi ne fait pas écran, car elle n'énonce aucune disposition de fond (elle est trop générale) : c'est l'écran transparent.

Un recours au droit comparé permet de saisir cet état de fait. Dans l'arrêt Quintin en date du 17 mai 1991, le Conseil d'État français admet, en effet, la possibilité de surmonter l'écran législatif. En conséquence, il apprécie la constitutionnalité d'un acte administratif pris en application de la loi. En réalité, la logique juridique plaide que lorsque la loi se borne à habiliter le pouvoir réglementaire à prendre certaines mesures, sans en prédéterminer le contenu, le juge administratif doit apprécier la constitutionnalité de ces actes administratifs. Comme l'a exposé le commissaire du gouvernement Abraham dans ses conclusions sur l'arrêt Quintin du 17 mai 1991 (requête numéro 1000436 : RDP 1991, p. 1433), la théorie de la loi-écran n'a vocation à jouer que lorsque la loi qui s'interpose entre l'acte administratif et la Constitution a véritablement déterminé l'inconstitutionnalité de l'acte administratif. Dans le cas contraire, l'écran est « transparent ».

Or, une lecture attentive de la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur permet de déceler son caractère général et vague. Plusieurs éléments tirés de la loi permettent de le corroborer. Par exemple, la détermination des conditions d'obtention de l'autorisation de faire le transport ainsi que celles de l'inscription au registre des transporteurs relève du pouvoir réglementaire. Le législateur s'est dessaisi de cette

10 C. PUIGELIER, Dictionnaire juridique, collection « Paradigme », 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 623.

tâche à son profit. Il en va de même pour la fiscalité des transports et prélèvement parafiscaux pour usage des infrastructures de transport intérieur dont la perception des redevances est conditionnée à l'approbation par décret pris en Conseil des ministres de la convention de délégation y afférent...

## B- UNE APPLICATION ERRONÉE EN RAISON DE LA TRANSPARENCE DE L'ÉCRAN DE LA LOI

« Le crépuscule d'une théorie jurisprudentielle : l'écran législatif et les droits communautaire et constitutionnel »<sup>11</sup>. Cet article à l'intitulé évocateur accrédite l'idée que l'écran de la loi n'est, dans l'absolu, infranchissable. Il témoigne en réalité un affaiblissement de la théorie. Effectivement, l'état de la jurisprudence en droit français donne de constater que « le juge ordinaire « n'applique plus avec la même rigueur la jurisprudence de la loi-écran ». L'observation donne de voir parfois que les mesures édictées par le pouvoir réglementaire ne se contentent pas de tirer les conséquences nécessaires de la loi. En fait, il arrive que la loi accorde au gouvernement une délégation de compétence sans lui imposer des règles particulières pour l'exercice de cette compétence. Dans un tel cas de figure, l'écran devient transparent en ce que la loi contient des dispositions très générales ou attributives de compétence<sup>12</sup>. Rien ne fait alors obstacle au contrôle de constitutionnalité du décret pris sur le fondement d'une telle loi. Pour Franck MODERNE, en effet, « la démarche paraît d'ailleurs logique : si la loi ne pose pas elle-même les principes auxquels le règlement est invité à se conformer, on ne voit pas en quoi elle pourrait être contraire à un traité. »<sup>13</sup>. Dès lors, « la contrariété doit donc être appréciée au niveau du décret ».

Il n'est pas contestable que la loi d'orientation sur le transport – en raison de sa nature suffisamment générale – ne protégeait pas ou ne pouvait pas servir de couverture au décret attaqué par les requérantes. De sorte que, le juge administratif pouvait voir le décret à travers l'écran de loi. Celle-ci se trouvait, par sa nature même, incapable de protéger le décret. À la vérité, contrairement à sa déclaration d'incompétence, le contrôle de légalité du décret critiqué s'imposait au juge de la légalité des actes administratifs.

En fait, la théorie de l'écran transparent se présente comme une garantie pour les libertés. Il n'est pas douteux que si le pouvoir réglementaire a une marge de manœuvre très importante, les risques d'atteintes aux libertés sont réels. Le Doyen Maurice HAURIOU l'avait perçu en ces termes : « l'esprit de la loi est d'être favorable à la liberté, tandis que l'esprit du règlement est d'être favorable à l'autorité ». En acceptant de contrôler la constitutionnalité des règlements pris sur le fondement d'une loi-cadre, le juge ne se pose pas en censeur de la loi. Il devient, dans cette hypothèse, l'arme la plus efficace pour protéger les libertés.

L'application de la théorie de la loi-écran faite par la haute juridiction administrative dans la décision sous commentaire est donc étrange. Elle aurait dû en lieu et place de la théorie de l'écran législatif appliquer la théorie de l'écran « transparent ». À tous égards, la protection des droits et libertés des administrés militait davantage pour cette cause

11 V. E. NEGRIER, « Le crépuscule d'une théorie jurisprudentielle : l'écran législatif et droit communautaire et constitutionnel ».

12 B. MATHIEU, La loi, Connaissance du droit, Paris, Dalloz, 2004, p. 41.

13 F. MODERNE, « Complémentarité et compatibilité des décisions du Conseil constitutionnel et des arrêts du Conseil d'État », in Conseil constitutionnel et Conseil d'État, Paris, Montchrestien, 1988, p. 363.

## COUR SUPRÊME

## REJET

## CHAMBRE ADMINISTRATIVE

REQUÊTES N° 2015-276 REP DU 09 DÉCEMBRE 2015 N° 2015-278

REP 09 DÉCEMBRE 2015

ARRÊT N° 218

MAERSK COTE D'IVOIRE - SOCIÉTÉ APM TERMINALS C/ PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

AU NOM DU PEUPLE IVOIRIEN

AUDIENCE PUBLIQUE ORDINAIRE DU 21 DÉCEMBRE 2016

## COUR SUPRÊME

MONSIEUR KOBO PIERRE CLAVER, PRÉSIDENT CHAMBRE ADMINISTRATIVE

LA COUR,

Vu la requête, enregistrée le 9 décembre 2015 au Secrétariat Général de la Cour Suprême sous le n° 2015-278 REP, par laquelle la Société MAERSK Côte d'Ivoire, société anonyme, immatriculée au registre de commerce sous le numéro CI-ABJ-1986-B-104 804, dont le siège social est à Abidjan, Zone portuaire, Boulevard de Vridi, B.P. 6939 Abidjan 01, agissant aux poursuites et diligences de son représentant légal Monsieur Dominique Leroy, faisant élection de domicile au Cabinet CD et Associés, Avocats près la Cour d'Appel d'Abidjan, demeurant aux Deux-Plateaux, 314, Rue J17, BP 88 Abidjan 28, tél : 22 41 22 66, fax : 22 41 22 62, B.P. 88 Abidjan 28, sollicite de la Chambre Administrative l'annulation du décret n° 2015-269 du 22 avril 2015 du Président de la République déterminant les conditions d'accès à la profession de transporteur et d'exercice de l'activité de transport routier ;

Vu la requête, enregistrée le 9 décembre 2015 au Secrétariat Général de la Cour Suprême sous le numéro 2015-276 REP, par laquelle la Société APM TERMINALS COTE D'IVOIRE, en abrégé APMT-CI, société anonyme, au capital de 150 000 000, immatriculée au registre de commerce sous le numéro CI – ABJ -1982-B-62065 , dont le siège social est à Abidjan, Zone portuaire, Boulevard de Vridi, agissant aux poursuites et diligences de son représentant légal Monsieur Charles Daniel Sugden, Directeur de société, ayant pour Conseil le Cabinet CD et Associés, Avocats près la Cour d'Appel d'Abidjan, demeurant aux Deux-Plateaux, 314, rue J17, BP 88 Abidjan 28, tél : 22 41 22 66, fax : 22 41 22 62, B.P. 88 Abidjan 28, sollicite de la Chambre Administrative l'annulation du décret n° 2015-269 du 22 avril 2015 déterminant les conditions d'accès à la profession de transporteur et d'exercice de l'activité de transport routier ;

Vu l'acte attaqué ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les réquisitions du Procureur Général près la Cour Suprême relatives à l'affaire société MAERSK CI c/ Président de la République, parvenues le 15 décembre 2016 et tendant au rejet de la requête ;

Vu les réquisitions du Procureur Général près la Cour Suprême relatives à l'affaire APM TERMINALS Côte d'Ivoire c/ Président de la République, parvenues le 24 octobre 2016 au Secrétariat de la Chambre Administrative, tendant à l'irrecevabilité de la requête ;

Vu le mémoire en défense du Président de la République, présenté par l'Agent Judiciaire du Trésor, parvenu le 23 juin 2016 au Secrétariat de la Chambre Administrative et tendant au rejet de la requête ;

Vu les observations du Ministre des Transports, parvenues le 23 juin 2016 au Secrétariat de la Chambre Administrative et tendant au rejet de la requête ;

Vu les observations après rapport du Ministre des Transports, parvenues le 15 décembre 2016 au Secrétariat de la Chambre Administrative et tendant au rejet de la requête ;

Vu les pièces desquelles il résulte que les sociétés MAERSK CI, APM TERMINALS Côte d'Ivoire et l'Agent Judiciaire du Trésor, à qui, le rapport, le 25 novembre 2016, a été transmis, n'ont pas produit d'observations ;

Vu la Constitution du 1er août 2000 ;

Vu la loi n° 2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur publiée le 31 décembre 2014 ;

Vu la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême, modifiée et complétée par la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 ;

Oùï le rapporteur ;

Considérant qu'en application de la loi n° 2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur, publiée le 31 décembre 2014 au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire (JORCI), le Président de la République a pris le décret n° 2015-269 du 22 avril 2015 déterminant les conditions d'accès à la profession de transporteur et d'exercice de l'activité de transport routier ;

Considérant que, s'estimant lésées par ledit décret, les Sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire, sociétés de consignation, exerçant accessoirement l'activité de transport routier, ont, après leurs recours gracieux des 3 et 5 août 2015 restés sans suite, saisi la Chambre Administrative le 9 décembre 2015 aux fins de son annulation ;

### **Sur la jonction**

Considérant que les deux (02) procédures concernent les mêmes faits et sont dirigés contre le même décret du Président de la République ; qu'il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de procéder à leur jonction pour statuer par un seul et même arrêt ;



## Sur la forme

Considérant que les requêtes des sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire sont intervenues conformément aux dispositions de la loi sur la Cour Suprême ; qu'il y a lieu de les déclarer recevables ;

## Sur le fond

Sur le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation

Considérant que si les Sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire soutiennent que le décret repose sur une erreur manifeste d'appréciation, elles n'assortissent pas ce moyen de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant, en tout état de cause, qu'en instaurant, sur habilitation législative, un régime d'interdiction visant à éviter la concurrence déloyale et les situations de monopole dans le secteur du transport routier, l'auteur du décret n'a commis aucune erreur d'appréciation ; que, dès lors, ce moyen ne peut qu'être rejeté ;

*Sur le moyen tiré du défaut de motivation du décret querellé*

Considérant que les Sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire font grief au décret de ne pas être motivé en ce qu'il se borne à énumérer des visas sans indication des circonstances de fait et de droit ayant conduit à son adoption ;

Considérant que si tout acte administratif doit reposer sur des motifs de fait et de droit, en Côte d'Ivoire, aucune loi ou aucun principe général de droit ne fait obligation à l'administration de les faire figurer dans l'acte concerné ; que, dès lors, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le décret serait illégal du fait que les motifs n'y figurent pas ;

*Sur le moyen tiré de la violation des articles 16 et 17 de la Constitution*

Considérant que les requérantes soutiennent que le décret entrepris viole les articles 16 et 17 de la Constitution du 1er août 2000 qui consacrent la liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre ;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué est pris en application de la loi n° 2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur, laquelle loi fait écran entre le décret et la Constitution ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation de la Constitution ne peut pas être accueilli par le juge de la légalité des actes administratifs ;

*Sur le moyen tiré de l'incompétence du Président de la République*

Considérant que, pour solliciter l'annulation du décret n° 2015-269 du 22 avril 2015 déterminant les conditions d'accès à la profession de transporteur routier, les Sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire soutiennent que, conformément à l'article 71 de la Constitution du 1er août 2000, le Président de la République n'a pas compétence pour prendre un règlement dans le domaine du législateur en l'absence d'une autorisation ou d'une habilitation législative ;

Considérant que si la liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre sont des libertés fondamentales, elles ne sont ni générales ni absolues ; qu'elles s'exercent dans le cadre fixé par la loi et les exigences de l'ordre public ;

Considérant qu'aux termes de l'article 19 de la loi n° 2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur, « Le transport public ne peut être exercé que par les transporteurs bénéficiant d'une autorisation de transport et préalablement inscrits au registre des transporteurs de leur catégorie dans les conditions prévues par décret.

L'inscription au registre des transporteurs constitue la reconnaissance officielle de la qualité de transporteur public. Cette inscription est impersonnelle et incessible... » ;

Considérant qu'en l'espèce, la disposition attaquée trouve son fondement dans l'article 19 de la loi n° 2014-812 du 16 décembre 2014 d'orientation du transport intérieur ; que ledit article encadre l'exercice du transport intérieur et habilite le pouvoir réglementaire à le préciser ou à le compléter ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré de l'incompétence du Président de la République à prendre le décret critiqué est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce que précède que les requêtes des Sociétés MAERSK CI et APM TERMINALS Côte d'Ivoire ne sont pas fondées ;

### **DECIDE**

Article 1er : Les requêtes n° 2015-278 REP et 2015-276 des Sociétés MAERSK Côte d'Ivoire et APM TERMINALS Côte d'Ivoire sont jointes ;

Article 2 : Elles sont recevables, mais mal fondées ;

Article 3 : Elles sont rejetées ;

Article 4 : Les frais sont mis à la charge des Sociétés requérantes ;

Article 5 : Une expédition de la présente décision sera transmise au Président de la République, au Procureur Général près la Cour Suprême, au Ministre des Transports, à l'Agent Judiciaire du Trésor et au Secrétaire Général du Gouvernement ;

Ainsi jugé et prononcé par la Cour Suprême, Chambre Administrative, en son audience publique ordinaire du VINGT ET UN DÉCEMBRE DEUX MIL SEIZE ;

Où étaient présents MM. KOBO Pierre Claver, Président de la Chambre Administrative, Rapporteur ; DEDOH Dakouri, YOH Gama, Mme DIAKITE Fatoumata, Mme NIANGO ABOKE Maria, KOBON Abé Hubert, GAUDJI K. Joseph-Désiré, Mme KOUASSI Angora SESS, Conseillers ; en présence de M. ZAMBLE Bi Tah Germain, Avocat Général ; avec l'assistance de Maître LANZE Denis, Greffier ;

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le Président et le Greffier.

LE PRÉSIDENT

LE GREFFIER