

LE CONTENTIEUX DE LA RÉGULATION DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN CÔTE D'IVOIRE

Yédoh Sébastien LATH

Maître de Conférences / droit public

Agrégé des Facultés de droit

Université Felix Houphouët-Boigny

Résumé

Dès le début des années 1990, en Côte d'Ivoire, la floraison des organismes administratifs investis de compétences en matière de régulation a suscité des interrogations majeures sur le plan contentieux. Ces interrogations résultent du fait que les textes, instituant les instances de régulations, ne déterminaient pas explicitement la juridiction compétente pour connaître du contentieux qui pourrait résulter de leurs activités.

C'est ainsi qu'en raison du silence des textes, un contentieux de la régulation va émerger, par voie prétorienne, dans les années 2000. Au regard de la tendance jurisprudentielle, ce contentieux de régulation s'étend à divers domaines d'activités, tels que les télécommunications, les marchés publics, la presse, la communication audiovisuelle, l'aviation civile, l'électricité, la restauration et les métiers de l'alimentation, le transport intérieur, les produits pharmaceutiques, la filière Café-Cacao, la filière Hévéa-palmier à huile. Malgré les hésitations qui ont été initialement observées en doctrine, il est de jurisprudence constante que le contentieux de la régulation demeure soumis à la procédure de l'excès de pouvoir. Cela induit que les recours juridictionnels contre les décisions des autorités de régulation sont, d'une part, dirigés contre des actes administratifs et, d'autre part, exercés bien souvent exceptionnellement à l'encontre de décisions émanant d'un organisme privé assumant une fonction régulatrice. Dans le règlement des litiges qui lui sont soumis, la juridiction administrative fait application aussi bien des règles ordinaires du contentieux de l'excès de pouvoir que de règles spécifiques au contentieux de la régulation.

Mots-clés :

Contentieux administratifs; Recours en annulation pour excès de pouvoir; Juridiction administrative; Régulation économique; Régulation des libertés de l'information; Autorité administrative indépendante.

Summary

From the beginning of the 1990s, in Côte d'Ivoire, the flowering of administrative bodies vested with regulatory powers raised major questions in terms of litigation. These questions result from the fact that the texts, establishing the regulatory bodies, did not explicitly determine the competent court to hear any disputes that could result from their activities.

This is how, due to the silence of the texts, a litigation of regulation will emerge, by praetorian way, in the years 2000. In view of the jurisprudential trend, this litigation of regulation extends to various fields of activity, such as telecommunications, public markets, the press, audiovisual communication, civil aviation, electricity, catering and food trades, inland transport, pharmaceuticals, the coffee-cocoa sector, the rubber-oil palm

sector. Despite the hesitations that were initially observed in doctrine, it is settled case law that regulatory litigation remains subject to the procedure of excess of power. This implies that judicial appeals against the decisions of the regulatory authorities are, on the one hand, directed against administrative acts and, on the other hand, exercised very often exceptionally against decisions emanating from a private body assuming a regulatory function. In the settlement of the disputes submitted to it, the administrative jurisdiction applies both the ordinary rules of the litigation of excess of power and the rules specific to the litigation of the regulation.

Keywords:

Administrative litigation; Action for annulment for excess of power; Administrative jurisdiction; Economic regulation; Regulation of freedom of information; Independent administrative authority.

INTRODUCTION

Les sociétés contemporaines semblent être emportées par un mouvement de reconversion des fonctions étatiques résultant d'une vision nouvelle de la normativité, née du déclin de l'État-providence : « [À] un État omniprésent dans la vie sociale aurait succédé un État modeste, dont la fonction serait avant tout d'assurer la préservation des grands équilibres économiques et sociaux dans un monde où l'incertitude domine ; l'État régulateur romprait ainsi avec l'interventionnisme et le dirigisme qui ont été la marque de l'État-providence... »¹. Ainsi, à travers des manifestations éparses et des apparences diverses, un droit de la régulation s'est mis en place. Au-delà de la *summa divisio* droit public - droit privé, il a pour objet des secteurs sur lesquels doivent s'équilibrer l'exercice des libertés, aussi bien les libertés économiques que certaines libertés fondamentales spécifiques. Ce nouveau domaine du droit, qui est celui de la régulation, est apparu comme la traduction d'une modernité ou d'une mutation du droit dans ses caractères spécifiquement étatique et abstrait.

La régulation est une nouveauté, une nouvelle approche des fonctions et des formes de la normativité. Elle est faite en partie de souplesse, de réalisme, de compromis affichés et voulus par les pouvoirs publics. Il n'est donc pas excessif d'observer que le temps du commandement centralisé et exclusivement gouvernemental semble être révolu ; il s'élève subséquent un temps nouveau, celui de l'auto-gouvernance des libertés fondamentales et économiques. Sur ce fondement, on pourrait aisément admettre que « le droit n'est *plus* ce qu'il était, entraîné par une dégénérescence manifeste »² résultant de la multiplication des fonctions de régulation confiées à maints organismes affranchis, par principe, de la hiérarchie administrative classique.

Le terme de régulation renvoie par homonymie à l'anglicisme « *regulation* », lequel se traduit en français par le mot « réglementation »³. Toutefois, dès l'instant qu'un secteur d'activité considéré cesse d'être exclusivement régi par une « *réglementation* » étatique se suffisant à elle-même, l'expression anglaise adéquate est celle « de *deregulation* », laquelle ne vise en réalité que la « déréglementation »⁴. La régulation est alors la forme moderne de l'action administrative et le nouveau pavillon de la normativité.

1 Jacques CHEVALIER, « L'État régulateur », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 111, 2004/3, p. 473.

2 Marie-Arme FRISON-ROCHE, « Le droit de la régulation », *Le Dalloz*, n° 7, 2001, p. 610 et s.

3 André DELION, « Notion de régulation et droit de l'économie », in *Annales de la régulation*, Volume 1, 2006, p. 3 à 43.

4 Marie-Arme FRISON-ROCHE, *Idem*, p. 610.

Le Professeur Yves Gaudemet appréhende la notion de régulation à un double point de vue : une définition par l'objet et une définition par les formes. Par son objet ou sa fonction et le champ qu'elle recouvre, « la régulation est l'action normative ou para-normative qui accompagne l'ouverture d'un marché antérieurement monopolisé, qui en assure l'ouverture à de nouveaux opérateurs, et l'installation progressive de la concurrence sur celui-ci »⁵. À la régulation définie strictement, par son objet d'organisation concurrentielle des marchés, il faut en effet ajouter ce que l'on pourrait appeler la régulation formelle. Celle-ci est identifiée par les formes qu'elle utilise et qui ne sont pas celles de la réglementation classique. Dans cette deuxième approche, « il n'y a pas de limites naturelles (sauf peut-être les missions de pure souveraineté) à l'emploi des formes et méthodes de la régulation. Et la diffusion chaque jour plus large de celles-ci le montre bien »⁶. Ainsi, on retrouve la régulation, comme un choix méthodologique actuel, dans la plupart des politiques publiques, politiques économiques sans doute, mais aussi d'organisation des professions, de gestion environnementale, de protection des libertés individuelles ou collectives...

En France, le débat doctrinal relatif à la régulation « a connu son réel essor à partir des années quatre-vingt⁷ à la suite de l'émergence des autorités administratives indépendantes »⁸. De même, dans les États africains de succession française, notamment en Côte d'Ivoire, la notion de régulation est d'usage récent⁹ et demeure rattachée à l'apparition des autorités administratives indépendantes à partir des années 1990. C'est donc à juste titre que la doctrine s'accorde à saisir la régulation sous deux principales caractéristiques : « la présence d'un régulateur, c'est-à-dire d'un organisme qui, le plus souvent, prendra la forme d'une de ces autorités administratives indépendantes dont le nombre augmente tous les ans ; l'utilisation d'une normativité incertaine, efficace et contraignante en fait, mais étrangère aux formes ordinaires et classiques du droit. C'est la conjonction de ces deux caractéristiques formelles qui signerait le droit de la régulation »¹⁰.

Toutefois, alors qu'en occident, notamment en France, la régulation a émergé dans le domaine économique et de la libéralisation du marché, en Afrique francophone, elle est apparue dans un contexte de libéralisme politique avant de s'étendre à la sphère économique. C'est en effet dans la dynamique de la démocratisation des régimes politiques que les premières allusions à la notion de régulation furent explicitement faites.

Plusieurs constitutions africaines francophones de l'ère de la démocratisation disposaient, dès le début des années 1990, que la Cour constitutionnelle « est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics »¹¹ ou le Conseil constitutionnel « est l'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics »¹². Mais, cette

5 Yves GAUDEMET, « Introduction », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 109, 2004, p. 14.

6 Yves GAUDEMET, *Idem*, p. 15.

7 Hubert DELZANGLES, « L'indépendance des autorités administratives indépendantes chargées de réguler des marchés de services publics : éléments de droit comparé et européen », *Droit et Société*, n° 93, 2016, p. 297 à 316.

8 Romain RAMBAUD, *L'institution juridique de régulation. Recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, « Logiques juridiques », Paris, 2012, p.24. ; Michel MIAILLE, « La régulation : enjeu d'un choix », in : Michel MIAILLE, *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 1992, p. 13.

9 Gérard MARCOU, « La notion juridique de régulation », *AJDA*, 2006, p. 347.

10 Yves GAUDEMET, *Idem*, p. 15.

11 Article 114 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 ; Article 83 de la Constitution du Gabon du 26 mars 1991 ; Article 99 de la Constitution du Togo du 27 septembre 1992...

12 Article 88 de la Constitution de Côte d'Ivoire du 1^{er} août 2000.

proclamation de la régulation, envisagée sous l'angle des fonctions de la juridiction constitutionnelle¹³, va être éclipsée par la consécration concomitante des autorités administratives indépendantes dans les dispositifs constitutionnels. À ce titre, la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990¹⁴ et celle de la République du Gabon du 26 mars 1991 reconnaissent plus particulièrement des attributions étendues au Conseil National de la Communication¹⁵.

Contrairement au Bénin et au Gabon, qui ont donné une résonance constitutionnelle à l'émergence des premières autorités administratives indépendantes, précisément en ce qui concerne les autorités de régulation de la communication audiovisuelle, l'État de Côte d'Ivoire les a consacrées principalement par la voie législative avant d'en faire un faible écho plus tard dans le dispositif de la Constitution de 2000 et celle de 2016. En effet, dès le début des années 1990, des textes législatifs et réglementaires spécifiques vont progressivement instituer, en Côte d'Ivoire, des instances de régulations bénéficiant du statut d'autorité administrative indépendante dans divers domaines. Ce sont le Conseil National de la Communication Audiovisuelle¹⁶ devenue la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA)¹⁷, la Commission Nationale de la Presse¹⁸ devenue Conseil National de la Presse, puis récemment Autorité Nationale de la Presse¹⁹ (ANP), le Conseil des Télécommunication en Côte d'Ivoire devenue Autorité Régulation des Télécommunication (ARTCI)²⁰, l'Autorité Nationale de l'Aviation Civile²¹ (ANAC), l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP)²², le Conseil de Régulation, de Stabilisation et de développement de la filière Café-Cacao (Conseil du Café-Cacao)²³, l'Autorité Nationale de Régulation du Secteur de l'Électricité de Côte d'Ivoire (ANARE-CI)²⁴, l'Autorité Ivoirienne de Régulation Pharmaceutique (AIRP)²⁵....

Cette floraison d'organismes administratifs investis de compétences en matière de régulation a suscité des incertitudes et surtout des interrogations majeures sur le plan contentieux. Les décisions des autorités de régulation peuvent-elles faire l'objet d'un recours devant les juridictionnelles nationales ? Dans l'affirmative, quelle serait donc la juridiction compétente

13 Nicaise MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle, Constitution et liberté d'expression – Famille et droits fondamentaux*, n° 23-2007, 2008, p.45 à 66.

14 Article 142 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

15 Article 95 de la Constitution du Gabon du 26 mars 1991.

16 Il a été créé par la loi n°91-1001 du 27 décembre 1991 fixant le régime de la Communication audiovisuelle et organisé par le décret 92-415 du 15 juillet 1992, puis plus tard régi par une loi n° 2004-644 du 14 décembre 2004 portant régime juridique de la Communication audiovisuelle.

17 Le décret n° 2011-475 du 21 décembre 2011 porte organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA).

18 La loi n°91-1033 du 31 décembre 1991 portant régime de la presse, modifiée par la loi 99-436 du 6 juillet 1999. Elle a été organisée par le décret n°99-653 du 19 novembre 1999.

19 La loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la Presse.

20 L'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux télécommunications, aux technologies de l'information et de la communication.

21 Le décret n° 2008-277 du 3 octobre 2008 portant organisation et fonctionnement de l'administration autonome de l'aviation civile.

22 Le décret n° 2009-260 du 6 août 2009 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP) puis l'ordonnance n° 2019-679 du 24 juillet 2019 portant code des marchés publics.

23 L'ordonnance 2011-481 du 28 décembre 2011 fixant les règles relatives à la commercialisation du café et du Cacao.

24 La loi n°2014-132 du 24 mars 2014 portant code de l'électricité.

25 La loi n° 2017-541 du 3 août 2017 relative à la régulation du secteur pharmaceutique.

pour en connaître et quel est le régime juridique applicable au procès ? L'intérêt de ces interrogations a été renforcé par le fait que les textes instituant les instances de régulations ne déterminaient pas, à l'origine, la juridiction compétente pour connaître du contentieux qui pourrait résulter de leurs activités. En outre, ce questionnement a été renouvelé dans le contexte récent de la réorganisation du système juridictionnel ivoirien²⁶, suite à la révision en 2020 de la Constitution du 8 novembre 2016.

Alors que depuis 1961, ce fut la Chambre administrative de la Cour suprême qui faisait office de juridiction administrative, la loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 rend effectif l'institution du Conseil d'Etat en Côte d'Ivoire. Ainsi, en se substituant à la Chambre administrative, le Conseil d'Etat prend en héritage l'ensemble de la jurisprudence relative au contentieux de la régulation.

Bien qu'il soit possible que l'activité de régulation puisse justifier une action en responsabilité lorsqu'un soumissionnaire évincé prétend avoir subi un préjudice, l'analyse de la jurisprudence révèle que le contentieux de la régulation devant la juridiction administrative est un contentieux de l'excès de pouvoir par la nature des recours (I). En outre, ce contentieux demeure matériellement diversifié dans sa configuration (II).

I. UN CONTENTIEUX DE L'EXCÈS DE POUVOIR PAR LA NATURE DES RECOURS

Malgré les hésitations qui ont été initialement observées en doctrine, il est de jurisprudence constante que le contentieux de la régulation demeure soumis à la procédure de l'excès de pouvoir. Cela induit que les recours juridictionnels contre les décisions des autorités de régulation sont, d'une part, dirigés contre des actes administratifs (A), d'autre part, exercés bien souvent à titre exceptionnel indifféremment du statut juridique des organismes en charge de la fonction régulatrice (B).

A. L'ADMISSION DES RECOURS EN ANNULATION CONTRE LES DÉCISIONS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

Dans la trentaine d'arrêts qui compose la jurisprudence de la juridiction administrative en matière de régulation, les différentes requêtes introduites avaient pour objet soit l'annulation d'une décision émanant d'une autorité de régulation soit le sursis à exécution de ladite décision. En tout état de cause, les décisions des instances de régulation constituent essentiellement et exclusivement l'objet du contentieux. C'est dire que, contrairement aux apparences, ces décisions ne sont pas des actes juridictionnels (1) mais plutôt des actes administratifs (2)²⁷.

²⁶ Les premières initiatives de réformes ont été introduites par la Constitution du 1^{er} août 2000, puis par celle du 8 novembre 2016. Ces différentes réformes ont été concrétisées par la loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat et ensuite par la loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

²⁷ Paternite MAMBO, « Du contrôle juridictionnel des décisions rendues au contentieux par les autorités de régulation des marchés publics : Cas des Etats francophones d'Afrique de l'Ouest », *La Tribune de la Chambre administrative*, n° 08, Juin 2017, p. 21 à 27.

1. Les décisions des autorités de régulation ne sont pas des actes juridictionnels

Si la régulation peut apparaître comme une notion insaisissable, il est convenu, cependant, d'indiquer que « réguler n'est pas juger »²⁸. Certes, en droit ivoirien, certains organismes de régulation, notamment l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire (ARTCI)²⁹ et l'Autorité Nationale de la Presse (ANP)³⁰, assument une fonction juridictionnelle en matière disciplinaire, mais une telle activité ne peut relever de leur mission principale de régulateur.

Bien que des doutes aient été, d'une façon générale, entretenus sur la nature des actes des autorités de régulation en matière de règlement des litiges, les interrogations ont été plus marquées et persistantes en ce qui concerne les décisions de l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics.

En effet, les réformes initiées, dans l'espace communautaire, en vue de garantir la transparence et l'efficacité de la passation des marchés publics, ont favorisé un regain d'intérêt en faveur des organismes de régulation au sein des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA)³¹. La ferveur fut si grande qu'elle a semblé laisser croire que certaines instances de régulation pouvaient jouir d'un statut juridictionnel³². Ce qui a conduit une partie de la doctrine, s'inspirant probablement des expériences en France et au Royaume-Uni³³, à reconnaître une fonction contentieuse³⁴ aux autorités de régulation en Côte d'Ivoire³⁵. Une telle position semble s'inspirer de la jurisprudence française résultant de l'arrêt Société ATOM du 16 février 2009 : « Le contentieux des sanctions que l'Administration prononce à l'encontre d'un administré relève du juge de pleine juridiction »³⁶.

Le processus de transposition des directives communautaires dans l'ordre juridique interne des Etats membres de l'UEMOA avait abouti à l'adoption, dans le cas ivoirien, du décret n° 2009-260 du 6 août 2009 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Régulation des marchés publics (ANRMP), puis l'ordonnance n° 2018-594 du 27 juin 2018. L'article 32 de cette ordonnance, reprenant en cela l'article 19 du décret de

28 Paule QUILICHINI, « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p.1064.

29 Article 113 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication.

30 CSCA, Arrêt n° 149 du 21 juin 2017, *Gbato Tonga Guillaume c/ Conseil National de la Presse (CNP)* ; CSCA, Arrêt n° 255 du 8 juillet 2020, *Entreprise de Presse LG Editions c/ Conseil National de la Presse (CNP)*.

31 La réforme des marchés publics dans l'espace UEMOA a été conduite en deux principales phases. La première phase, initiée en 2002, s'est achevée avec l'adoption de deux importantes directives en 2005 : la directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics et la directive n° 05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire Ouest Africain. La deuxième phase, qui a débuté en 2007, a consisté à mettre en œuvre le processus de transposition des deux directives communautaires dans l'ordre juridique interne des Etats membres, notamment dans le droit interne ivoirien.

32 Patricia AMBEU, « La Chambre administrative, juge de la régulation », *Tribune de la Chambre Administrative*, n° 08, Juin 2017, p.10.

33 Thomas PERROUD, *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2013.

34 Taïbi ACHOUR, « La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente ? », *Revue Internationale de Droit Pénal*, n° 3-4, 2013, p. 463 à 480.

35 Vincent BILE, « Le recours préalable dans le contentieux non juridictionnel en matière des marchés publics et l'exception ivoirienne », *Contributions, Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, Février 2012.

36 CE. ASS, 16 février 2009, *Société ATOM*, Rec. 274000.

2009, prescrit que les décisions de l'ANRMP dans le cadre des procédures de recours ou de sanctions peuvent faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente.

Pour déterminer la forme contentieuse du recours juridictionnel, il était impérieux de déterminer au préalable la nature juridique des décisions prises par les instances de régulation. S'agissait-il d'actes juridictionnels ou d'actes administratifs ?

Cette interrogation trouvait, par analogie, sa pertinence dans la règle jurisprudentielle résultant du contentieux relatif aux décisions des ordres professionnels, telle que consacrée notamment dans l'arrêt Véi Bernard rendu par la juridiction administrative le 28 juin 2008. Dans cette décision, le juge ivoirien a précisé que le Conseil national de l'ordre des pharmaciens « prend des décisions, soit administratives susceptibles de recours devant la juridiction administrative compétente, soit juridictionnelles qui peuvent être portées devant la juridiction administrative la plus élevée de la République, que par la voie d'un recours en cassation ».

Pour justifier cette ambivalence, le Professeur KOBO Pierre-Claver a relevé deux raisons fondamentales qui pourraient légitimement conduire à soutenir que les décisions des autorités de régulation sont susceptibles de revêtir le caractère d'actes juridictionnels³⁷. D'une part, il est parfois difficile de distinguer l'autorité juridictionnelle et l'autorité administrative³⁸, en raison de l'interpénétration des fonctions. En effet, un même organe peut prendre, selon les circonstances, soit des actes administratifs soit des actes juridictionnels. C'est à cette réalité que fut confrontée la Chambre administrative de la Cour suprême lorsqu'elle observait dans l'arrêt François-Xavier Santucci du 28 avril 1976 : « bien que les instances disciplinaires des universités soient des organismes administratifs, les décisions qu'elles prennent en matière disciplinaires constituent non des actes administratifs mais plutôt des actes juridictionnels susceptibles d'un recours en appel et en cassation »³⁹.

D'autre part, à côté des juridictions de droit commun, il existe de multiples juridictions administratives spécialisées. Les autorités de régulation, ne doivent-elles pas être regardées comme des juridictions spécialisées lorsqu'elles sont amenées à prononcer, pour atteinte à la réglementation, des sanctions contre des opérateurs économiques ?

Naturellement, au regard des apparences, il peut sembler légitime de considérer ces régulateurs comme des juridictions. D'abord, dans le règlement des litiges, la procédure, suivie devant eux, est calquée sur celle d'une juridiction de droit commun, avec une affirmation du principe du contradictoire. Ensuite, en pratique, leurs décisions empruntent, pour la plupart, la forme d'un jugement avec des visas, des considérants et un dispositif.

Toutefois, au-delà des équivoques et des apparences formelles, la jurisprudence de la juridiction administrative est sans ambages. Le juge a précisé que, dans le système administratif ivoirien, les autorités de régulation ne sont pas des juridictions. En effet, un organisme ne peut jouir d'un statut juridictionnel que lorsqu'il a le pouvoir de régler définitivement des litiges en rendant des décisions revêtant l'autorité de la chose jugée⁴⁰. En cela, le Conseil d'Etat français avait considéré comme dépourvu d'un statut juridictionnel, les organismes

37 Pierre-Claver KOBO, *Rapport sous l'affaire Société DRAGON de Côte d'Ivoire dite DRACI c/ l'Autorité nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP)*.

38 Jean-Marie AUBY, « Autorités administratives et autorités juridictionnelles », *Revue Française de Droit Administratif*, 1995, p. 91.

39 Martin Djezou BLEOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, p. 90 et s.

40 Voir C.E., 12 décembre 1953, *De BAYO*, Rec. 544.

ayant pour mission de statuer, non sur des poursuites disciplinaires, mais sur des recours exercés en vue du règlement de litiges provoqués par des décisions administratives⁴¹. C'est donc en toute logique que la juridiction administrative ivoirienne a implicitement décidé, dans son arrêt Société Dragon Côte d'Ivoire du 27 février 2013, que l'ANRMP est une autorité administrative indépendante et qu'en conséquence ses décisions ne sont pas des actes juridictionnels mais plutôt des actes administratifs susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

2. Les décisions des autorités de régulation sont des actes administratifs

La juridiction administrative ivoirienne a été saisie de plusieurs recours en contestation de décisions rendues par des autorités de régulation. Sa jurisprudence fut en la matière relativement abondante ; celle-ci se compose d'une trentaine de décisions rendues entre 2000 et 2023. Dans toutes ces décisions, le principal problème que la juridiction administrative avait à résoudre demeurait celui de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir exercé contre les actes des autorités de régulation. Ceux-ci constituent soit des actes de portée individuelle soit des actes réglementaires, faisant grief et modifiant par eux-mêmes l'ordonnancement juridique. Ainsi, les actes administratifs individuels en matière de régulation prennent la forme d'actes de règlement de différends, d'actes de sanction, d'actes de délivrance d'une autorisation ou d'un agrément.

Pour apprécier la position du juge administratif ivoirien, il est utile de rappeler la jurisprudence établie par l'arrêt n° 25 du 26 juillet 2006, dans l'affaire Zunon Seri c/ Assemblée générale de la Cour d'appel, par lequel la haute juridiction a estimé que l'emprunt des formes et procédures juridictionnelles ne suffit pas à faire d'un organisme administratif, même dans le cas où celui-ci serait composé de magistrats, une juridiction. En conséquence, les actes émanant d'un tel organisme demeurent, malgré tout, administratifs et peuvent faire l'objet d'un recours en annulant pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative, dès lors qu'ils ne sont pas revêtus de l'autorité de la chose jugée.

L'article 69 de la loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat dispose que « le recours en annulation pour excès de pouvoir a pour objet d'obtenir l'annulation d'un acte administratif en raison de son illégalité ». Il en résulte que la jurisprudence administrative établit un lien consubstantiel entre l'acte administratif et le recours en annulation pour excès. Le contentieux de l'excès de pouvoir apparaît principalement comme un procès fait à un acte⁴². C'est dire que tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et seuls les actes administratifs peuvent faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir. Ainsi, en reprenant le dispositif de l'arrêt Dame Lamotte à travers l'arrêt Dibi Yao Georges du 1^{er} avril 1964, la juridiction administrative de Côte d'Ivoire indique que les dispositions d'une loi, « en l'absence de toute prescription édictant *expressément une solution contraire, ne sauraient avoir pour conséquence de priver le requérant des possibilités ouvertes par le recours pour excès de pouvoir, alors que l'intéressé ne conteste la décision prise initialement par l'autorité administrative que par des moyens de légalité* ». Cette jurisprudence érige le recours pour excès de pouvoir en principe général de droit et consacre le régime du contentieux administratif de droit commun.

41 Voir C.E., 3 mars 1957, Société les maisons des blessés du poumon, Rec 282 ; CE, 20 décembre 1957, Baray et autres, Rec. 701.

42 Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Deuxième Edition, Berger-Levrault et Cie, 1896.

C'est donc en qualifiant les décisions des autorités de régulation d'actes administratifs⁴³ que la juridiction administrative déclare recevable les recours intentés et retient sa compétence pour connaître du contentieux. Suivant cette démarche, elle procède à une précision en identifiant l'acte administratif comme un acte revêtant un caractère décisoire : « *Considérant que les décisions des autorités administratives indépendantes, notamment celles des autorités de régulation, dans le cadre de la mission à elles confiées, ont le caractère de décisions administratives faisant grief* »⁴⁴. En suivant cette logique, la Chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal a qualifié les recours portés contre les décisions des autorités de régulation de recours pour excès de pouvoir⁴⁵. Dans la même démarche, par l'entremise du recours de l'excès de pouvoir, le juge administratif burkinabè a opéré un contrôle juridictionnel des décisions de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP)⁴⁶.

Si la *justiciabilité* des actes décisores, c'est-à-dire les actes modifiant l'ordonnement juridique, relève de l'évidence, qu'en est-il des mesures de mises en demeure ?

Il est de principe que la possibilité de contester un acte administratif devant le juge est soumise à la condition que celui-ci produise des effets juridiques. Toutefois, en droit français, cette exigence a cependant connu un aménagement notable par les décisions du Conseil d'Etat⁴⁷ portant sur des actes dits de « droit souple », notamment les communiqués, les notes, les recommandations, une délibération, les avis émis par des autorités de régulation. Face à l'importance croissante de ces instruments de droit souple, qui sont de nature à produire des effets notables, ou qui ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat français a admis le principe de leur contrôle au moyen du recours pour excès de pouvoir.

De même, en droit ivoirien, bien qu'étant considéré comme des actes non exécutoires et donc non décisores, les mises en demeure notifiées par une autorité administrative peuvent, dans certains cas, être déferées à la censure du juge⁴⁸. Dans les arrêts n° 109 du 22 juin 2016, *Orange Côte d'Ivoire contre ARTCI*, et n° 70 du 22 mars 2017, *MOOV-CI contre ARTCI*, la juridiction administrative a été saisie de requêtes tendant à l'annulation d'une mise en demeure pour excès de pouvoir. Celle-ci a déclaré les recours recevables en jugeant : « *Considérant qu'il est de principe que les mises en demeure assorties d'une menace de sanction et comportant des délais dans lesquels le destinataire de la mise en demeure devra se conformer à ce qui lui est demandé, sous peine de sanction, sont des actes administratifs* »⁴⁹.

43 Paternite MAMBO, « Du contrôle juridictionnel des décisions rendues au contentieux par les autorités de régulation des marchés publics : Cas des Etats francophones d'Afrique de l'Ouest », *Art. précité*.

44 CSCA, Arrêt n° 54 du 25 février 2015, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de régulation des télécommunications en Côte d'Ivoire (ARTCI)*.

45 Arrêt n° 12 du 05 mai 2009, *Etat du Sénégal contre Autorité de Régulation des Marchés Publics et Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR)* ; Arrêt n° 24 du 12 avril 2012, *Association Sénégalaise des Hémodialysés et Insuffisants rénaux (ASHIR) contre Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) et Pharmacie nationale d'approvisionnement (PNA)*

46 A titre d'illustration, on peut citer les jugements n°90-10 du 21 octobre 2010, *Société Africaine des Travaux (SAT International) contre ARMP* ; n°103-10 du 18 novembre 2010, *SOFRAMA C/ ARMP* ; n°26-2014 du 25 mars 2014, *ONEA C/ ARMP* ; n°137 du 27 septembre 2012, *Ouédraogo G. Salif c/ARMP...*

47 Conseil d'Etat, 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres* ; Conseil d'Etat Assemblée, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*.

48 Jonathan QUADERI, « La mise en demeure notifiée par une autorité administrative peut, dans certains cas, être déferée à la censure du juge », *La Lettre du Cabinet*, Septembre 2011.

49 CSCA, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Orange Côte d'Ivoire contre ARTCI*.

Elle reprend ainsi le principe posé dans son arrêt n° 21 du 25 janvier 2012, Hyjazy Youssef. Dans cet arrêt, le juge administratif décline trois principales conditions pour qu'une mise en demeure puisse être considérée comme un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir⁵⁰. D'abord, la mise en demeure doit constater une infraction ou un manquement à la législation en vigueur. Ensuite, elle doit prescrire que le manquement doit être corrigé dans un délai imparti. Enfin, la mise en demeure doit annoncer une sanction s'il n'est pas remédié dans le délai imparti au manquement constaté. A l'évidence, cette jurisprudence s'inscrit dans l'orientation du Conseil d'Etat français⁵¹, et consacre ainsi, à travers l'extension des actes censurables, le recours pour excès de pouvoir comme l'instrument ultime de la sauvegarde des droits des administrés.

En définitive, il ressort de la jurisprudence administrative ivoirienne que d'une part les décisions des autorités de régulation constituent des actes décisifs susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ; d'autre part ce recours est exercé indifféremment du statut des organismes en charge de la fonction régulatrice.

B. DES RECOURS EXERCÉS INDIFFÉREMMENT DU STATUT DES ORGANISMES EN CHARGE DE LA FONCTION RÉGULATRICE

Bien que la juridiction administrative ait jugé que les autorités de régulation ne sont pas des juridictions, une autre problématique surgit toutefois à l'analyse de la jurisprudence administrative ivoirienne. Celle-ci tient au statut juridique des autorités de régulations. Les autorités de régulations sont-elles exclusivement des organismes publics ? Sont-elles nécessairement dotées de la personnalité juridique ? Au surplus, un organisme privé peut-il être investi d'une fonction régulatrice ?

Au regard des données jurisprudentielles, telles que produites par la juridiction administrative ivoirienne, on a pu noter que ce sont les organismes publics qui sont principalement visés par les recours juridictionnels (1). Toutefois, quoique rare, il est advenu qu'une décision émanant d'un organisme privé fasse incidemment l'objet d'un recours devant la juridiction administrative (2).

1. Les organismes publics sont principalement visés par les recours

Le droit ivoirien de la régulation n'ignore pas le lien naturel entre l'Etat et les organismes régulateurs⁵². Les textes, en la matière, établissent un lien institutionnel entre les organismes

50 Sylvère Caporal KISSIEDOU, « La Chambre administrative et le contentieux de la mise en demeure de démolition », *Tribune de la Chambre Administrative*, n° 03, 2014, p. 9 et s.

51 Le Conseil d'Etat a jugé dans son arrêt n° 339826 du 23 février 2011 : « *qu'en estimant que cette mise en demeure, qui constate une infraction, fixe un délai et menace la société requérante de poursuites judiciaires et de sanctions pénales, ne pouvait être regardée comme une décision administrative faisant grief susceptible de recours, le juge des référés du Tribunal administratif [...] a donné aux faits ainsi énoncés une qualification juridique erronée* ».

52 Autorité de régulation des télécommunications/TIC en Côte d'Ivoire (ARTCI), *Rapport d'activités*, 2014. L'article 72 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012, relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication, dispose : « L'ARTCI est chargée d'assurer la fonction de régulation pour le compte de l'Etat ».

de régulation et l'Etat en les rattachant soit à un ministère⁵³ soit à la Présidence de la République⁵⁴.

Dans son rapport public annuel pour 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes, le Conseil d'État français soulignait que les instances de régulation ont en commun « *d'agir au nom de l'État sans être subordonnées au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge* ». C'est dire que les autorités de régulation sont, en principe, d'une part des organismes publics et d'autre part elles agissent au nom de l'Etat en étant affranchie de la hiérarchie administrative.

Ces organismes de régulation ne sont soumis qu'au contrôle du juge, en d'autres termes à l'autorité de la loi. Cependant, en droit ivoirien de la régulation, tous les organismes de régulation ne sont pas, dans l'absolu, des autorités administratives indépendantes. S'ils sont en principe des organismes publics, certains revêtent le statut d'autorité administrative techniquement décentralisée, c'est-à-dire d'établissement public soumis, par voie de conséquence, à un contrôle de tutelle. A ce titre, l'article 21 n° 2011-481 du 28 décembre 2011 fixant les règles relatives à la Commercialisation du Café et du Cacao et à la Régulation de la Filière Café-Cacao prescrit que « *L'organe chargé de la régulation de la filière Café-Cacao et de la stabilisation des prix du Café et du Cacao est placé sous la tutelle technique du Ministre de l'Agriculture et sous la tutelle financière du Ministre de l'Economie et des Finances* ».

Si le recours pour excès de pouvoir est traditionnellement présenté, par Edouard Laferrière, comme étant un procès fait à un acte⁵⁵ ; en matière de régulation, il met davantage en opposition deux principales parties dont la plus emblématique demeure l'organisme public. En pratique, dans la mesure où les recours sont dirigés contre les décisions émanant principalement d'organismes publics, ceux-ci sont appelés au procès en qualité de partie défenderesse pour justifier du bien-fondé de la mesure de régulation édictée. C'est en cela que le juge administratif s'assure, *in limine litis* dans les visas de ses décisions, que le recours a bien été notifié à l'organisme de régulation⁵⁶.

En droit français de la régulation, « qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale, les autorités de régulation peuvent directement agir en justice, sans devoir se faire représenter par un ministre ; en pratique, l'autorité est alors représentée par son président en exercice »⁵⁷. Dans le système administratif ivoirien, les organismes de régulation sont principalement des autorités administratives dotées de la personnalité juridique. Ainsi bien que l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics soit institutionnellement rattachée à la Présidence de la République, l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2018-594 portant

53 Il en va ainsi de la Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics.

54 Aux termes de l'article 1^{er} *in fine* de l'ordonnance n° 2018-594 du 27 juin 2018 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Régulation des Marchés publics : « L'ANRMP est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est rattachée institutionnellement à la Présidence de la République ».

55 Edouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, art. Précité.

56 CSCA, Arrêt n° 19 du 25 juin 2014, Société Orange Cote D'Ivoire c/ l'autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire (ARTCI) : « Vu la pièce de notification du 13 juin 2014 de la requête au Directeur Général de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire (A.R.T.C.I.) ».

57 Emmanuel GUILLAUME et Ludovic COUDRAY, « Autorités de régulation », in François GAZIER et Roland DRAGO (dir.), *Répertoire de contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 1983 – 1985.

création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ANRMP) prescrit à la fois que « L'ANRMP est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ». A ce titre, l'article 17 de ladite ordonnance prévoit que « le Président représente l'ANRMP dans tous les actes de vie civile et en justice ». Dans ces conditions, il peut produire un mémoire en défense, le cas échéant par l'entremise d'un avocat-conseil.

Bien que les organismes publics soient principalement visés par les recours dans le contentieux de la régulation, il n'est pas exclu qu'un organisme privé soit astreint devant la juridiction administrative.

2. Un organisme privé peut incidemment faire l'objet de recours

L'analyse de la jurisprudence administrative ivoirienne montre que les instances de régulation sont principalement des organismes publics, précisément des autorités administratives indépendantes ou des établissements publics. C'est donc en toute logique qu'elles sont visées par les recours devant la juridiction administrative.

Toutefois, il n'est pas exclu qu'un organisme privé fasse l'objet d'un recours contentieux en matière de régulation. Trois constatations peuvent être tirées de cette affirmation. D'une part, des organismes privés peuvent jouir du statut d'autorité de régulation ; d'autre part les organismes privés peuvent ainsi édicter des actes administratifs dans le cadre de leurs attributions régulatrices ; enfin, les deux parties dans le contentieux de la régulation peuvent être des organismes privés, l'un en qualité de demandeur et l'autre en position de défendeur⁵⁸. Dans ce dernier cas, la société défenderesse intervient dans le procès en qualité de concessionnaire d'un service public.

Il est de jurisprudence constante que des actes administratifs peuvent émaner d'organismes privés. Par contre, l'érection d'un organisme privé à la stature d'une autorité de régulation semble insolite. Bien que cela soit inhabituel, le législateur ivoirien a confié des missions régulatrices à un organisme privé, notamment à une société d'Etat⁵⁹. Ainsi, la régulation de la filière Café-Cacao a fait l'objet d'un important contentieux, notamment dans l'affaire RENCO⁶⁰. Alors que « le Parquet général près la Cour suprême *[avait soulevé] l'incompétence de la Chambre administrative au motif que la décision entreprise émane d'un organe de droit privé* », la juridiction administrative a plutôt jugé que « le Comité de gestion de la Filière Café-Cacao dit CGFCC est une personne morale de droit privé investie d'une mission de service public en collaboration avec des autorités ministérielles pour la délivrance des agréments d'exportation de Café-Cacao ; que, de ce fait, la décision entreprise est une décision administrative qui fait grief et qui est susceptible d'être soumise au contrôle de légalité de la Chambre administrative de la Cour suprême ». Dans cette décision, la Chambre administrative affirme explicitement qu'un organisme privé peut édicter des actes administratifs dès lors qu'il est investi d'une mission d'intérêt général et que, par ailleurs, implicitement, une activité de régulation peut être assurée par un organisme privé.

58 CACS, *Côte d'Ivoire TELECOM C/ LOTENY TELECOM*, arrêt n° 28 du 26 novembre 2003.

59 Créée par le décret n° 2000-751 du 10 octobre 2000, pris en application de l'ordonnance n° 2000-583 du 17 Août 2000 fixant les objectifs de l'action économique de l'Etat en matière de commercialisation de café-cacao, l'Autorité de Régulation du Café-Cacao (ARCC) avait bénéficié du statut de société d'Etat.

60 CACS, *Société RENCO c/ Conseil de régulation, de stabilisation et de développement de la Filière Café-Cacao*, arrêt n° 49 du 20 avril 2016.

Dans ces conditions, la juridiction administrative consacre une pratique, en cours dans la procédure de délivrance des agréments dans la filière Café-Cacao, en l'érigeant au rang d'une règle coutumière⁶¹.

Cependant, depuis 2012, cet organisme privé, qui assumait des fonctions de régulation, a été remplacé statutairement par le « Conseil de Régulation, de Stabilisation et de Développement de la Filière Café-Cacao en abrégé Conseil Café-Cacao »⁶². Même si cela n'est pas explicite à travers les textes, le Conseil Café-Cacao jouit du statut d'établissement public.

Il résulte de ce qui précède que le contentieux de la régulation se développe, se diversifie et s'étend à divers domaines selon une configuration bien particulière.

II. UN CONTENTIEUX DIVERSIFIÉ DANS SA CONFIGURATION

Le contentieux de la régulation a émergé, par la voie prétorienne, dans les années 2000 en Côte d'Ivoire sous des modalités diverses. Cette diversité tient non seulement à sa complexité mais surtout au pluralisme des règles, tant procédurales que substantielles, applicables. Ainsi, au regard de la tendance jurisprudentielle, le contentieux de régulation s'étend d'une part à divers domaines d'activités (A) ; d'autre part, il revêt une certaine variabilité dans son régime juridique (B).

A. UNE EXTENSION DU CONTENTIEUX À DIVERS DOMAINES D'ACTIVITÉS

Depuis quelques années, bien que le domaine économique demeure naturellement son champ de prédilection⁶³, le procédé de la régulation s'étend à divers domaines d'activités économiques et touche, par ailleurs, de nouveaux secteurs de la vie sociale⁶⁴. Au-delà de la prépondérance du contentieux de la régulation économique (1), l'analyse de la jurisprudence de la juridiction administrative permet de relever l'émergence du contentieux de la régulation des libertés de l'information (2).

1. La prépondérance du contentieux de la régulation économique

La jurisprudence administrative permet d'observer qu'en Côte d'Ivoire la régulation économique s'opère principalement dans le cadre de certains secteurs d'activités tels que les télécommunications, les marchés publics, la presse, la communication audiovisuelle, l'aviation civile, l'électricité, la restauration et les métiers de l'alimentation, le transport intérieur, les produits pharmaceutiques, la filière Café-Cacao, la filière Hévéa-palmier à huile...

Sur la trentaine de décisions rendue en matière de contrôle juridictionnel de la régulation, environ vingt-trois portent sur le contentieux de la régulation économique. Cette prépondérance

61 Elle souligne à cet effet : « qu'il résulte de l'instruction du dossier que pour éviter les retards dans la délivrance des agréments lors des lancements des Campagnes Café-Cacao, le Comité de Gestion de la Filière Café-Cacao a adopté une pratique, connue et non contestée par les exportateurs du Café et du Cacao, pratique qui consiste à établir une liste des exportateurs agréés du fait de blocages dus aux différents Ministres consignataires des arrêtés conjoints ».

62 Article 1^{er} du décret n° 2012-06 du 16 janvier 2012 portant dénomination de l'Organe de Gestion, de Développement, de Régulation de la Filière Café-Cacao et de Stabilisation des prix du Café et du Cacao.

63 Jean-Marc SAUVE, Introduction à l'hommage à Marie-Dominique Hagelsteen : « Corriger, équilibrer, orienter : Une vision renouvelée de la régulation économique », Ecole Nationale d'Administration, 24 septembre 2013.

64 Pierre Claver KOBO, « De la régulation », *La Tribune de la Chambre administrative*, n° 08, Juin 2017, p. 3.

quantitative du contentieux de la régulation économique résulte principalement de la forte concentration des décisions dans les domaines des télécommunications et des marchés publics. Toutefois, on peut observer une relative expansion de la jurisprudence vers d'autres domaines de l'activité économique.

L'intensification du contentieux de la régulation économique apparaît principalement comme la résultante de la vitalité du secteur des télécommunications et du domaine des marchés publics. Elle traduit en outre l'expression des mutations juridiques dont font l'objet les télécommunications et les marchés publics aussi bien au plan universel, communautaire que national⁶⁵. On peut alors comprendre aisément la raison pour laquelle la majorité des décisions de la juridiction administrative ivoirienne, en matière de contentieux de la régulation, portent essentiellement sur ces deux domaines. Au-delà de cette vue générale, il existe des raisons spécifiques aussi bien aux secteurs des télécommunications⁶⁶ qu'au domaine des marchés publics.

La Côte d'Ivoire s'est engagée, dès son accession à l'indépendance, dans une stratégie de développement économique fondé sur le monopole de l'État et axée sur l'exportation des matières premières agricoles et sur des initiatives de transformations agro-industrielles. L'avènement du libéralisme politique des années 1990 a conduit à un mouvement de libéralisation de plusieurs secteurs économiques antérieurement soumis au monopole de l'État. Il en va ainsi notamment du secteur des télécommunications⁶⁷.

L'adoption par la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et par l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) d'actes additionnels, ainsi que de directives en 2006 et 2007, a conduit à une harmonisation des normes législatives et réglementaires nationaux applicables au secteur des télécommunications. Cela en vue de construire des marchés communs sous-régionaux dynamiques et compétitifs⁶⁸. Ces actes communautaires ont été transposés dans le droit national ivoirien par l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications, aux Technologies de l'information et de la Communication, qui a abrogé et remplacé la loi n° 95-526 du 7 juillet 1995 portant code des télécommunications⁶⁹. Cette nouvelle ordonnance réaffirme l'existence d'une « Autorité administrative indépendante dénommée Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire, en abrégé ARTCI, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (...) L'ARTCI est chargée d'assurer la fonction de régulation

65 Georges KIBONG A MIRA, *La régulation du marché des télécommunications en Afrique. L'exemple du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2012.

66 Annie CHENEAU-LOQUAY (dir.), *Enjeux des technologies de la communication en Afrique. Du téléphone à l'Internet*, Paris, Karthala, 2000.

67 C'est en 1945, sous la colonisation, que fut créé la première Administration des Postes et Télécommunication (APT) qui est devenu après l'indépendance l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) (l'office des Postes et Télécommunication était scindé en deux directions générales autonomes : la Direction des Postes et la Direction des Télécommunications) en 1979. Cinq ans plus tard, en 1984, l'Office des Postes et Télécommunications est scindé en deux entités publiques différentes : l'Office National des Postes (ONP) et l'Office National des Télécommunications (ONT). L'Office National des Télécommunications (ONT), qui est devenu la structure en charge des télécommunications a exercé un monopole sur le secteur jusqu'à la création de Côte d'Ivoire – Telecom en 1991. Cette nouvelle entité assumait à son tour un monopole qui a pris fin en 1990 avec la politique de privatisation de l'État de Côte d'Ivoire.

68 Voir notamment l'exposé des motifs du projet de loi portant code des communications électroniques du Sénégal.

69 L'article 183 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications aux Technologies de l'information et de la Communication prévoit que « La présente ordonnance abroge la loi n°95-526 du 7 juillet 1995 portant Code des télécommunications et toutes autres dispositions antérieures contraires ».

pour le compte de l'État »⁷⁰. En outre, elle prescrit que « les missions de régulation sont exercées par l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de façon indépendante, impartiale et transparente »⁷¹.

Outre la régulation des télécommunications, les interactions entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national a également impacté positivement la régulation des marchés publics et offert les conditions propices au développement de la jurisprudence administrative.

Conformément aux exigences de transposition des directives n° 04 et 05 de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) du 9 décembre 2005⁷², le gouvernement ivoirien a adopté le décret n° 2009-259 du 06 août 2009 portant code des marchés publics et le décret n° 2009-260 du 06 août 2009 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP). Ces textes ont été modifiés par les décrets n° 2014-306 du 27 mai 2014 et n° 2015-525 du juillet 2015, puis abrogés par l'ordonnance n° 2019-679 du 24 juillet 2019. L'article 148 de ladite ordonnance dispose que « Les décisions de l'organe de régulation sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir ».

Bien qu'en matière de régulation économique, on note une certaine concentration du contentieux dans le domaine des télécommunications et dans celui des marchés publics, l'analyse permet toutefois de relever une relative expansion de la jurisprudence vers d'autres domaines. Il s'agit du domaine de la régulation de l'aviation civile et celui de la régulation de la filière Café-Cacao. En effet, dans la jurisprudence administrative, on retrouve quelques décisions sur le contrôle juridictionnel des activités de l'Autorité Nationale de l'Aviation Civile (ANAC)⁷³ et une importante décision en matière de régulation de la filière Café-Cacao dans l'affaire *RENCO*⁷⁴.

L'une des grandes innovations du contentieux de la régulation demeure son extension au domaine sensible et complexe des libertés publiques, précisément celui des libertés de l'information.

2. L'émergence du contentieux de la régulation des libertés de l'information

Les dispositions de la Constitution reconnaissent à « **Chacun le droit de s'exprimer et de diffuser librement ses idées**⁷⁵ ; **[ainsi que]** la liberté de pensée et d'opinion, notamment la liberté de conscience, la liberté d'opinion philosophique et de conviction religieuse ou de

70 Les articles 71 et 72 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications aux Technologies de l'information et de la Communication.

71 L'article 72 *in fine* de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications aux Technologies de l'information et de la Communication.

72 Ce sont : la directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des conventions de délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine et la directive n° 5 /2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des Marchés Publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.

73 Arrêt n°88 du 23 mai 2012, *Société Sophia Airlines c. / ANAC* (Sursis à exécution – Rejet) ; Arrêt n°125 du 21 novembre 2012, *Sophia Airlines c. / ANAC* (Irrecevabilité).

74 Arrêt n°49 du 20 avril 2016, *Société RENCO c. / Conseil du Café-Cacao* (Rejet).

75 Article 19 *in fine* de la Constitution du 8 novembre 2016.

culte⁷⁶ ». Ces libertés ne peuvent s'exercer que sous réserve du respect de la loi, des droits d'autrui, de la sécurité nationale et de l'ordre public.

Pour accompagner le processus démocratique, des organismes de régulation ont été créés principalement dans le secteur de la presse et de l'audiovisuel⁷⁷. Il s'agit de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA)⁷⁸ et du Conseil National de la Presse (CNP)⁷⁹. A ces deux organismes, s'est ajoutée en 2013 la Commission d'Accès à l'Information d'intérêt Public et aux Documents Publics (CAIDP)⁸⁰. Si la mise en place des instances de régulation dans le domaine de l'information et de la communication s'est faite dès début des années 1990, la pratique du contentieux ne sera effective que dix années plus tard avec les premières décisions de la Chambre administrative de la Cour suprême.

On observe ainsi une émergence du contentieux de la régulation des libertés de l'information. Ce contentieux va se déployer en rapport avec le développement des activités du Conseil National de la Presse (CNP), érigé en Autorité Nationale de la Presse (ANP), et du Conseil National de la Communication Audiovisuelle (CNCA), devenu la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA). En conséquence, on peut observer d'une part les linéaments du contentieux de la régulation de la Presse et d'autre part les prémices du contentieux de la régulation de la communication audiovisuelle.

La juridiction administrative a rendu plusieurs décisions dans le cadre de sa mission de contrôle de la régulation de la presse. Il s'agit principalement des décisions : Société 2M. Net c/ Conseil National de la Presse du 19 janvier 2011 ; La Régie Cyclone c/ Conseil National de la Presse du 21 novembre 2012 ; le Groupe « La Refondation » c/ Conseil National de la Presse du 20 mars 2013 ; Traoré Moussa c/ Conseil National de la Presse du 18 novembre 2015 ; Alafé Wakili c/ Conseil National de la Presse du 18 novembre 2015. Celles-ci ont contribué à l'émergence d'une jurisprudence sur le contrôle de la légalité de la régulation en matière de presse.

76 Article 19 de la Constitution du 8 novembre 2016.

77 Renaud de la BROSSE, *Medias et démocratie en Afrique : l'enjeu de la régulation*, Paris, Librairie Eyrolles, 2012.

78 Il est institué en lieu et place de l'ancien Conseil National de la Communication Audiovisuelle. Le Conseil National de la Communication Audiovisuelle a été créé par la loi n°91-1001 du 27 décembre 1991 fixant le régime de la Communication audiovisuelle et organisé par le décret 92-415 du 15 juillet 1992, puis plus tard régi par une loi n° 2004-644 du 14 décembre 2004 portant régime juridique de la Communication audiovisuelle. Mais, récemment une ordonnance n° 2011-75 du 30 avril 2011 porte érection du Conseil National de la Communication Audiovisuelle (CNCA) en Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (voir Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire, n° 29, du jeudi 21 juillet 2011, p. 326). Un décret n° 2011-475 du 21 décembre 2011 porte organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA). Il dispose en son article 2 : « La HACA est une autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

79 Elle est créée par loi n°91-1033 du 31 décembre 1991 portant régime de la presse, modifiée par la loi 99-436 du 6 juillet 1999. Elle a été organisée par le décret n°99-653 du 19 novembre 1999. Elle a été confirmée par la loi n°2004-643 du 14 décembre 2004 Portant Régime Juridique de la Presse telle que modifiée par l'ordonnance n°2012-292 du 21 mars 2012. C'est ainsi qu'un décret n°2006-196 du 28 juin 2006 Porte Organisation et Fonctionnement du Conseil National de la Presse. Ce décret a été modifié par un autre décret n°2012-309 du 11 avril 2012.

80 L'article 19 de la loi n°2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public prévoit : « Il est créé une Autorité Administrative Indépendante dénommée Commission d'Accès à l'Information d'Intérêt Public et Documents Publics, en abrégé CAIDP, chargée de veiller au respect et à l'application des dispositions de la présente loi ». Le décret n°2014-462 du 6 août 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission d'Accès à l'Information d'Intérêt Public et aux Documents Publics (CAIDP) dispose en son article 4 que « La CAIDP a pour mission de veiller au respect et à l'application par les organismes publics des dispositions de la loi relative à l'accès à l'information d'intérêt public ».

Par contre, le contentieux de la communication audiovisuelle trouve ses prémices dans l'arrêt Radio Bonne Santé dite RBS c/ Conseil National de la Communication Audiovisuelle rendu par la Chambre administrative de la Cour suprême, le 28 décembre 2011.

Il ressort des faits de l'espèce que le Conseil National de la Communication Audiovisuelle a retiré définitivement à Radio Bonne Santé la fréquence 106.4 Mhz qui lui était attribuée par décret n° 98-276 du 03 juin 1998 portant approbation de la convention générale pour l'exploitation d'un service public de radiodiffusion sonore. L'instance de régulation de la communication audiovisuelle reprochait à Radio Bonne Santé d'avoir utilisé anormalement deux fréquences. Estimant que la décision de retrait de fréquence lui fait grief, Radio Bonne Santé a, par requête du 04 septembre 2009, saisi la juridiction administrative pour en demander l'annulation pour excès de pouvoir, après avoir exercé un recours préalable infructueux en date du 31 août 2009.

Dans cette espèce, le juge a confirmé le pouvoir de sanction du Conseil National de la Communication Audiovisuelle en déclarant que la Radio Bonne Santé n'est pas fondée à contester la décision de retrait de fréquence. En réaction, celle-ci (la Radio Bonne Santé), a saisi une seconde fois la juridiction administrative pour solliciter la rétractation de l'arrêt n° 77 du 28 décembre 2011. Ce qui a conduit le juge, en déclarant la requête n° 2012-251 RET du 24 mai 2012 de la Radio Bonne Santé mal fondée, a prononcé une condamnation au paiement d'une amende de deux cent cinquante mille pour recours abusif contre la requérante⁸¹.

Cette diversification du contentieux de la régulation va engendrer une variabilité du régime juridique du procès.

B. UNE VARIABILITÉ DU CONTENTIEUX DANS SON RÉGIME JURIDIQUE

Dans son ensemble, le régime juridique des procès intentés contre les décisions émanant des autorités de régulation n'a pas été systématiquement uniformisé par le législateur. L'analyse de la jurisprudence et des textes régissant les instances de régulation permet de relever une diversification du régime juridique applicable par la juridiction administrative dans le contentieux de la régulation. En effet, dans le règlement des litiges qui lui sont soumis, la juridiction administrative fait application aussi bien des règles ordinaires du contentieux de l'excès de pouvoir (1) que de règles spécifiques au contentieux de la régulation (2).

1. L'application des règles ordinaires du contentieux de l'excès de pouvoir

Le règlement du contentieux de la régulation devant la haute juridiction administrative pose la double question de la procédure et du droit substantiel applicables.

Il n'existe pas de texte qui définit uniment une procédure applicable au contentieux de la régulation en Côte d'Ivoire. En conséquence, nonobstant l'existence de règles particulières, pour le règlement des litiges, l'ancienne Chambre administrative avait eu principalement recours à la procédure définie par la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 modifiant et complétant

⁸¹ La juridiction administrative a ainsi jugé « qu'il résulte des pièces du dossier, que la Radio Bonne Santé s'est bornée à contester sans motif légitime, l'arrêt du 28 décembre 2011 par lequel la Chambre administrative de la Cour suprême a rejeté sa requête en annulation de la décision du 19 août 2009 du CNCA portant retrait définitif de la fréquence 106.4 Mhz et que cette requête, dirigée avec légèreté contre cet arrêt motivé, doit être regardée comme abusive... ».

la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême. Par la suite, à travers de nouvelles décisions⁸², le Conseil d'Etat, actuelle juridiction administrative, a pu également faire application de récents textes successifs relatifs à ses attributions, sa composition, son organisation et son fonctionnement, notamment la loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 et la loi organique n° 2020-968 du 17 décembre 2020.

En s'appuyant sur ces différents textes de base, la juridiction administrative a naturellement fait application des règles ordinaires du droit du contentieux administratif dans le règlement des litiges nés de l'activité des organismes de régulation. Cette démarche est une conséquence logique de la qualification du contentieux de la régulation opérée par la juridiction administrative. En effet, dans la mesure où le juge administratif a décidé que le contentieux de la régulation constitue un contentieux de l'excès de pouvoir, cela conduit inéluctablement à l'application des règles ordinaires évidentes en vigueur. Cette démarche est naturellement suivie par le juge algérien⁸³, sénégalais⁸⁴, burkinabè⁸⁵.

Pour analyser les recours introduits par les plaideurs, la juridiction administrative ivoirienne s'est référée aux conditions traditionnelles de recevabilité, notamment celles du délai, du recours administratif préalable et de la qualité pour agir. Ainsi, la Chambre administrative a déclaré l'irrecevabilité de la requête de la société Dragon de Côte d'Ivoire dite DRACI en des termes non équivoques : « Faute de réponse de l'ANRMP, la saisine de la Chambre administrative, dès le 5 juillet 2012, sans que le délai de quatre (04) mois prévu par l'article 59 soit expiré, est prématurée... »⁸⁶. En outre, relativement à la condition de l'exercice d'un recours administratif préalable tel que prévu à l'article 58 de la loi sur la Cour suprême⁸⁷, la Chambre administrative a précisé que « la saisine dans les délais légaux d'une autorité administrative incompétente entraîne prorogation de délai ; qu'en l'espèce, l'incompétence du Ministre des Télécommunication et des Nouvelles Technologie à connaître des décisions rendues par le Conseil des Télécommunications, haute autorité administrative indépendante, n'étant au demeurant nullement contestée par les parties, il ne saurait y avoir cumul de recours surtout lorsque l'organe compétent a été saisi dans les deux mois de la décision d'incompétence »⁸⁸.

Dans la jurisprudence de la Chambre administrative, on retrouve quelques décisions sur le contrôle juridictionnel des activités de l'Autorité Nationale de l'Aviation Civile (ANAC). La

82 Ce sont principalement les arrêts n° 96 du 26 février 2019 ; n° 96 du 26 février 2020 ; n° 107 du 11 mars 2020 ; n° 250 du 8 juillet 2020 ; n°308 du 21 octobre 2020 ; n° 274 du 20 juillet 2022.

83 Djohra BARKAT, *Le contentieux de la régulation économique*, Thèse de doctorat en droit, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Mouloud Mammeri Tizi-Ouzou (Algérie), 2017.

84 Mamadou Yaya DIALLO, « Le juge de l'administration et la régulation des marchés publics au Sénégal », *Afrilex*, 2015, p. 30.

85 Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè : Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, Thèse de droit public, Université Thomas Sankara, Ouagadougou (Burkina Faso), 2022.

86 CACS, *Société Dragon-Côte d'Ivoire dite DRACI c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, arrêt n°17 du 27 février 2013.

87 L'article 58 de la loi n° 97-243 du 25 avril 1997 modifiant et complétant la loi n° 94-440 du 16 août 1994 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême dispose : « Le recours administratif préalable résulte soit d'un recours gracieux adressé à l'autorité dont émane la décision entreprise soit d'un recours hiérarchique porté devant une autorité hiérarchiquement supérieure à celle dont émane la décision entreprise. Le recours administratif préalable doit être formé par écrit dans le délai de deux mois à compter de la publication ou de la notification de la décision entreprise ».

88 CACS, *Côte d'Ivoire TELECOM c/ Loteny TELECOM*, arrêt n° 28 du 26 novembre 2003.

juridiction administrative y reprend les principes traditionnels du contentieux administratif, notamment en ce qui concerne la qualité pour agir : « Considérant que la requête a été introduite par Dame KODO Esmel Louise épouse LAFONT qui ne justifie pas de sa qualité de Présidente du Conseil d'administration ; Qu'il y a lieu de déclarer la requête irrecevable »⁸⁹.

En ce qui concerne l'exercice de son office juridictionnel, outre la référence aux textes de base, la juridiction administrative s'est fondée sur les règles non écrites, précisément les principes généraux du droit administratif. Il s'agit notamment du respect des droits de la défense⁹⁰, du principe du contradictoire⁹¹, du principe du parallélisme des formes⁹²...

Ainsi, dans l'arrêt Société Jan de Nul du 30 décembre 2014, elle a décidé : « qu'il est de principe que toute décision administrative prononçant une sanction doit être prise à la suite d'une procédure contradictoire garantissant les droits de la défense ; que ceux-ci imposent à l'autorité administrative d'aviser la personne concernée de la mesure qu'elle envisage de prendre ; que l'autorité administrative ne peut prendre la mesure envisagée qu'après avoir pris connaissance des observations de la personne concernée »⁹³. De même, la violation du respect des droits de la défense par le Conseil National de la Presse (CNP) a été sanctionnée par la juridiction administrative⁹⁴. En outre, celle-ci a affirmé, dans son arrêt n° 109 du 22 juin 2016, « qu'il est de principe que les mises en demeure assorties d'une menace de sanction et comportant des délais dans lesquels le destinataire de la mise en demeure devra se conformer à ce qui lui est demandé, sous peine de sanction, sont des actes administratifs »⁹⁵.

Enfin, la juridiction administrative a eu à faire application des règles de la procédure du sursis à exécution d'une décision administrative. En effet, suite à la requête de la Société Sophia Airlines, sollicitant le sursis à exécution de la décision n°00185/ANAC/DCSS du 31 octobre 2011 du Directeur Général par intérim de l'Autorité Nationale de l'Aviation Civile portant suspension de son permis d'exploitation aérienne, la juridiction administrative rappelle qu'elle ne peut ordonner de sursis à exécution que si la décision qui lui est déférée n'intéresse ni le maintien de l'ordre public, ni la sécurité ou la tranquillité publiques. Le juge a décidé que la Société Sophia n'est pas fondée à solliciter qu'il soit sursis à la décision n°00185/ANAC/DCSS du 31 octobre 2011. Cela dans la mesure où la décision en cause, motivée par la violation de la résolution 1572 des Nations-Unies, relative à l'embargo sur les

89 CACS, *Sophia Airlines c/ Autorité Nationale de l'Aviation Civile*, Arrêt n° 125 du 21 novembre 2012.

90 CACS, *La Régie Cyclone c/ Conseil National de la Presse*, Arrêt n° 124 du 21 novembre 2012.

91 CACS, *Société Jan de Nul SA c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, Arrêt n° 188 du 30 décembre 2014 ; CACS, *Société Afric Consulting Group c/Autorité Nationale de Régulation des Marchés publics*, Arrêt n° 250 du 8 juillet 2020.

92 CACS, *Société Pacici Top Buro c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, Arrêt n° 274 du 20 juillet 2022.

93 CACS, *Société Jan de Nul SA c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, arrêt n° 188 du 30 décembre 2014.

94 La Chambre administrative a jugé dans l'affaire Régie Cyclone c/ Conseil National de la Presse: « qu'il ne résulte pas du dossier qu'avant la prise de la décision attaquée, le Conseil National de la Presse ait mis la Régie Cyclone en mesure de s'expliquer sur les faits à elle reprochés ; que ce faisant, le Conseil National de la Presse a violé le principe général du respect du droits de la défense qui s'impose à toute autorité administrative investie du pouvoir de prendre des sanctions disciplinaires ; qu'ainsi la décision n° 013 du 09 juillet 2010 du Conseil National de la Presse infligeant à la Régie Cyclone une sanction pécuniaire et l'obligation de publication de la décision, est entachée d'illégalité et doit être par conséquent être annulée... »

95 CACS, *Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunication TIC de Côte d'Ivoire*, arrêt n° 109 du 22 juin 2016.

armes et le transport de mercenaires libériens, intéresse le maintien de l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique⁹⁶.

Au demeurant, bien que la juridiction administrative applique au contentieux de la régulation des règles ordinaires du contentieux de l'excès de pouvoir, elle est bien souvent conduite à recourir à des règles particulières édictées notamment par les textes organisant les organismes de régulation.

2. Le recours à des règles spécifiques au contentieux de la régulation

Outre les principes ordinaires du contentieux administratif, la juridiction administrative a fait application de règles particulières, spécifiques au droit de la régulation. A vrai dire, ces règles sont quantitativement peu nombreuses et ne constituent ainsi que des exceptions au droit commun du contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir. Elles sont contenues dans quelques textes organisant les organismes de régulation⁹⁷.

En recourant aux règles spécifiques, la juridiction administrative s'inscrit dans une logique de politique jurisprudentielle. L'objectif principal pour le juge administratif est d'adopter une démarche pédagogique pour expliciter la logique du raisonnement par lequel il aboutit à sa décision. La juridiction administrative a été conduite à préciser les règles de répartition des domaines de compétences entre l'Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire et le Conseil des Télécommunication de Côte d'Ivoire en matière de tarification :

« aux termes des articles 25 et 27 du cahier des charges, les plafonds tarifaires applicables pendant la durée de la convention de concession sont déterminés par l'Agence des Télécommunications ; et les tarifs des services d'interconnexion négociés entre les concessionnaires et opérateurs autorisés sont communiqués à ladite agence pour approbation. Qu'il résulte de ces textes que seule l'Agence des Télécommunications est compétente pour l'approbation et le plafonnement des tarifs d'interconnexion. Que le Conseil des Télécommunications, qui d'ailleurs reconnaît cette compétence, en s'arrogeant le droit de fixer de nouvelles tarifications alors qu'aucun texte ne l'y autorise, a outrepassé ses pouvoirs »⁹⁸.

Dans la même logique, en sa qualité de juge de l'excès de pouvoir, la juridiction administrative a été amenée à clarifier et à préciser les modes de saisines et les pouvoirs de l'Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP)⁹⁹. Mieux, pour mettre fin à toutes les interrogations et incertitudes qui s'élevaient sur le statut des autorités de régulation et sur la nature juridique de leurs décisions, elle a prescrit « que les décisions des autorités administratives indépendantes, notamment celles des autorités de régulation, dans le cadre de la mission à elles confiées, ont le caractère de décisions administratives faisant grief... »¹⁰⁰.

Il est donc évident que par sa politique jurisprudentielle, la juridiction administrative a pu expliciter les règles substantielles du droit de la régulation en procédant, bien souvent, à des qualifications juridiques. Ce qui lui a permis de déterminer le régime du procès et d'exercer

96 CACS, *Société Sophia Airlines c/ Autorité Nationale de l'Aviation civile*, Arrêt n° 88 du 23 mai 2012.

97 Marie-Arme FRISON-ROCHE, « Le droit de la régulation », *art. Précité*.

98 CACS, *Côte d'Ivoire TELECOM c/ Loteny TELECOM*, *précité*.

99 CACS, *Société Jan de Nul SA c/ Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics*, *précité*.

100 CACS, *Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunication TIC de Côte d'Ivoire*, *précité*.

plus aisément son office. Toutefois, l'analyse de la jurisprudence donne de constater que la juridiction administrative semble être confrontée à une certaine contrariété dans l'interprétation et l'application des règles spécifiques de procédure. Cela en raison de l'existence de règles particulières dérogoratoires à la procédure contentieuse de droit commun, précisément en ce qui concerne la question de l'obligatorité du recours administratif préalable et celle du délai du recours juridictionnel.

Alors que la procédure contentieuse de droit commun pose le principe du caractère obligatoire du recours administratif préalable¹⁰¹, la juridiction administrative a fait plutôt application de l'article 22 alinéa 2 de la loi n° 2004-644 du 14 décembre 2004 portant régime juridique de la communication audiovisuelle, qui dispose : « Les recours contre les décisions du Conseil National de la Communication Audiovisuelle sont portés directement devant les juridictions compétentes sans qu'il soit nécessaire d'observer un recours administratif préalable »¹⁰². En reconnaissant le caractère facultatif du recours administratif préalable, dans le contentieux de la régulation de la communication audiovisuelle, le juge administratif consacre ainsi sa particularité procédurale.

Si la juridiction administrative applique ouvertement les règles procédurales spécifiques en matière de communication audiovisuelle, sa jurisprudence est apparue vacillante en ce qui concerne le délai du recours en annulation contre les décisions du Conseil National de la Presse (devenu Autorité Nationale de la Presse). Dans deux décisions respectives de 2011¹⁰³ et 2012¹⁰⁴, la juridiction administrative avait jugé « qu'aux termes des dispositions combinées des articles 18 in fine et 35 du Décret n° 2006 – 198 du 28 juin 2006 le délai de recours devant la Chambre administrative contre les décisions du Conseil National de la Presse est d'un mois ou de 30 jours à compter de leur notification à la partie concernée ». Mais, dans son arrêt n° 37 du 20 mars 2013, elle a fait application des dispositions combinées des articles 59 et 60 de la loi sur la Cour suprême en indiquant « qu'en l'espèce, le Groupe La Refondation, après son recours gracieux du 08 octobre 2010 auquel le Conseil National de la Presse n'avait pas encore donné suite, a, sans attendre l'expiration du délai de quatre (4) mois prévu à l'article 59 susvisé, introduit sa requête devant la Chambre administrative dès le 27 octobre 2010, formant ainsi un recours juridictionnel prématuré qui conduit nécessairement à l'irrecevabilité de la requête ».

CONCLUSION

L'émergence du contentieux de la régulation en droit ivoirien a mis à l'épreuve la juridiction administrative ivoirienne. En qualifiant les décisions des instances de régulation d'actes administratifs susceptibles de recours par la voie de l'excès de pouvoir, la juridiction administrative a implicitement confirmé leur statut d'organisme administratif. Cette option de la juridiction administrative demeure salutaire au plan procédural, dans la mesure où elle simplifie le contentieux en retenant son office juridictionnel en premier et dernier ressort.

101 René DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général, Tome 3, Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, Abidjan, CEDA, 2013.

102 CACS, *Radio Bonne Santé c/ Conseil National de la Communication Audiovisuelle*, Arrêt n° 77 du 28 décembre 2011.

103 CACS, *Société 2M. Net c/ Conseil National de la Presse*, Arrêt n° 01 du 19 janvier 2011.

104 CACS, *La Régie Cyclone c/ Conseil National de la Presse*, Arrêt n° 124 du 21 novembre 2012.

Toutefois, il est vrai que cela peut paraître préjudiciable pour les requérants qui auraient probablement bien voulu, dans certaines situations, user du principe du double degré de juridiction.

En tout état de cause, le contentieux de la régulation devant la juridiction administrative constitue un instrument ultime de garantie des droits des administrés aussi bien dans le domaine des libertés économiques que celui des libertés de l'information. Malheureusement, dans la mesure où, les recours juridictionnels n'ont pas d'effet suspensifs, il arrive que des décisions querellées soit exécutée avant même que le juge ne vide le contentieux. Cette situation tend à rendre le contrôle de la juridiction administrative, en matière de régulation, inadapté et semble justifier, par voie de conséquence, la décroissance du nombre de recours juridictionnels, ces dernières années.