

RCC

REVUE

CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

DE L'ÉTAT DE DROIT DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN
AFRIQUE

ÉDITORIAL

DOCTRINE

La désignation des juges constitutionnels en Afrique noire Francophone, Gaétan Thierry FOUМЕНA, Agrégé des Facultés de Droit - Université de Ngaoundéré - (Cameroun) **(Page 7)**

La répression administrative. Étude à partir de quelques exemples au Bénin et en Côte d'Ivoire, Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant de Droit public Université d'Abomey-Calavi (BENIN) **(Page 67)**

La libre administration des collectivités territoriales décentralisées dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation, Luc Patrick BALLA MANGA, Docteur en Droit Public à l'Université de Douala (Cameroun) **(Page 145)**

Le contrôle du système du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle par les juridictions constitutionnelles africaines, El Hadji Omar DIOP, Docteur en droit de l'Université Montesquieu de Bordeaux et Enseignant-chercheur à la faculté des sciences juridiques et politiques à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar **(Page 179)**

Le juge administratif dans les contrats de partenariat public-privé en Afrique francophone, Luciano Sèwènan HOUNKPONOU, Docteur en Droit Public Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) **(Page 255)**

TRIBUNE LIBRE

Commentaire de l'article 14 al. 2 de la loi constitutionnelle N°96/06 - du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972, Émile MENGUE MBOUE, Ph.D en Droit Public Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et politiques, Université de Ngaoundéré - (Cameroun) **(Page 301)**

L'action collective des associations de consommateurs à l'aune des principes des droits du Burkina Faso et du Bénin, pays du système romano-germanique, Seydou BARRO, Magistrat, (Burkina Faso), Doctorant en droit privé, Université de Parakou. **(Page 309)**

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION DCC 22-139 DU 21 AVRIL 2022 (Page 391)

DECISION EL 22 - 001 DU 06 OCTOBRE 2022 (Page 395)

DECISION EL 22 - 002 DU 06 OCTOBRE 2022 (Page 401)

DECISION EL 22-003 DU 16 NOVEMBRE 2022 (Page 407)

DECISION EL 22-004 DU 17 NOVEMBRE 2022 (Page 415)

ACTUALITÉS DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN
COUR CONSTITUTIONNELLE

REVUE
RCC **CONSTITUTION** ET
CONSOLIDATION
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



Doctrine ;
Tribune libre ;
Jurisprudence ;
Actualité des juridictions constitutionnelles.

2022 N° 8 / Semestriel

Copyright : Cour constitutionnelle du Bénin
Contact pour soumettre un article :
activitesscientifiques@courconstitutionnelle.bj

Mise en pages & Impression :

Imprimerie COPEF
+229 61 61 65 38 / 229 95 84 34 34
imprimerie_copcf2006@yahoo.fr
Cotonou - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépôt légal : n° 11573 du 30 Décembre 2020
3^{eme} trimestre Bibliothèque Nationale du Bénin

Distribution : 00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins
en République du Benin)

**LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE.
ÉTUDE À PARTIR DE QUELQUES EXEMPLES AU
BÉNIN ET EN CÔTE D'IVOIRE.**

Prudent SOGLOHOUN

*Maître-assistant de Droit public
Université d'Abomey-Calavi (BENIN)*

« *Le temps est définitivement révolu où la solennité des audiences judiciaires pouvait seule conduire le citoyen au châtement* »¹. Cette remarque du professeur Jacques Mourgeon traduit l'idée selon laquelle le juge pénal n'a plus le monopole de la répression. L'Administration cumule, dans le cadre de sa mission, aussi bien le pouvoir de la réglementation que celui de la répression².

De manière générale, la répression est « *l'action de réprimer incluant l'incrimination des faits délictueux, la poursuite de leurs auteurs et l'infliction des peines* »³. Elle a pour but d'infliger une punition, c'est-à-dire une « *sanction destinée non pas à indemniser la victime, mais à faire subir au coupable une souffrance dans sa personne ou ses biens* »⁴. Plus spécifiquement, la répression administrative est celle qui est effectuée par l'administration. Elle « *... peut ainsi être entendue comme le fait de réprimer le comportement d'administrés au moyen de*

1 MOURGEON (Jacques), *La répression administrative*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 75, 1967, p. 9.

2 PERROUD (Thomas) *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 127, 2003, p. 13.

3 CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11^e éd., Paris, PUF, 2016, p. 907.

4 *Idem*, p. 833.

normes édictées sous forme d'actes administratifs unilatéraux dans le but de punir le non-respect d'une loi ou d'un acte administratif »⁵.

La répression administrative se traduit par une sanction administrative⁶. De manière générale, la sanction est la « *punition d'un manquement à une obligation déterminée par un acte unilatéral – loi, règlement – ou un contrat* »⁷, ou un « *acte administratif unilatéral à contenu punitif* »⁸. Les sanctions administratives⁹ sont « *celles qui répriment l'inexécution de lois ou de réglementations* »¹⁰, ou « *... un écart de comportement par rapport à une conduite juridiquement prescrite* »¹¹.

-
- 5 BÉTAILLE (Julien), « L'exécution et l'efficacité de la répression administrative », in BÉTAILLE (Julien), CHOUKI (Dalila), COURTAIGNE-DESLANDES (Coralie), DEGUERGUE (Maryse), LANGELIER (Elise), MARCOU (Gérard), PERROUD (Thomas), TEITGEN-COLLY (Catherine) (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, Rapport pour la mission de recherche Droit et Justice, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016, p. 115.
- 6 MODERNE (Franck), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle : contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*, Paris, Economica, 1993, p. 5, explique que les sanctions administratives constituent l'expression du « *pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante* » ; CRUCIS (Henry-Michel) et TESTARD (Christophe), « Sanctions administratives », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 108-40, 29 octobre 2019, p. 2, font remarquer que « *sur le plan juridictionnel, le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel ou la Cour européenne des droits de l'homme ont chacun leur propre approche et définition de la répression administrative* » ; Selon le CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 35, « *la notion de sanction administrative compte parmi l'une des moins assurées du droit administratif* » ; la haute juridiction propose néanmoins une définition de la notion ; elle indique que la sanction administrative est « *une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique et infligeant une peine sanctionnant une infraction aux lois et aux règlements* », *Ibidem*.
- 7 VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 2015, p. 425.
- 8 MOREAU (Jacques), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1989, § n° 155.
- 9 Sur les critères de qualification des sanctions administratives, lire VIEL (Marie-Thérèse) « *Errements des sanctions administratives* », *AJDA*, 2007, p. 1006.
- 10 CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., pp. 943-944.
- 11 ROUYÈRE (Aude), « *La place des tiers dans la répression administrative* », *RSC*, Avril-mai 2019, p. 302.

Elles sont prononcées par une autorité administrative « à l'égard des administrés, dans les conditions prévues par la loi »¹².

Les sanctions administratives « se distinguent des actes administratifs qui peuvent avoir le même contenu (refus, retrait, interdictions) par le fait qu'elles sont destinées à punir une infraction »¹³. Au surplus, elles diffèrent des mesures de police administrative qui ont une finalité préventive¹⁴. En outre, les sanctions administratives se distinguent des sanctions disciplinaires, en ce que celles-ci s'appliquent à l'intérieur de sphères déterminées et en vertu de règles spécifiques, qui tiennent au respect de la déontologie professionnelle¹⁵. De même les sanctions administratives diffèrent des sanctions contractuelles, qui visent à sanctionner un cocontractant de l'Administration pour le non-respect des clauses contractuelles¹⁶.

12 VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 425.

13 CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., pp. 943-944.

14 Comme le souligne le CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, op. cit., p. 5, « les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles procèdent d'une intention de punir un manquement à une obligation. Elles se fondent sur un comportement personnel considéré comme fautif. Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive ».

15 Il y cependant, au sein de la doctrine, des interrogations sur la distinction entre les sanctions administratives et les sanctions disciplinaires, lire, entre autres, DE CORAIL (Jean-Louis), « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression », *Droit administratif. Mélanges René CHAPUS*, Paris, LGDJ, 1992, pp. 103 et s.

16 Un parallélisme peut d'ailleurs être établi entre les sanctions contractuelles et les sanctions disciplinaires : les deux sont fondées sur l'idée de relations particulières que l'État entretient, soit avec ses cocontractants, soit avec les agents de la fonction publique ; autrement dit, ils entretiennent un « lien préalable, volontaire et individualisé », voir CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, op. cit., pp. 43 et s. ; plus généralement, lire aussi, entre autres, ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Retour sur le pouvoir de contrôle de l'administration à l'égard de son cocontractant », *RFDA*, 2007, p. 990.

Défiant les principes élémentaires dans une démocratie libérale, comme la séparation des pouvoirs¹⁷, et sujette au risque de garanties insuffisantes au profit des administrés, la répression administrative a fait l'objet de méfiance¹⁸ de la part de la doctrine ; elle n'avait pas « *bonne presse ou plutôt pas bonne doctrine* »¹⁹. Elle a suscité une « *effervescence mentale* »²⁰ et a pu « *mobiliser les énergies doctrinales* »²¹. Ainsi, le professeur Claude-Albert Colliard considère la répression administrative comme une « *curiosité juridique* »²². Pour le professeur Jean-Marie Auby, les sanctions administratives sont limitées au pouvoir disciplinaire et « *ne pourraient s'appliquer aux relations générales de l'État et des citoyens sans supplanter d'une*

17 MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *RFDA*, 2002, p. 483, fait constater, par exemple, à cet égard : « *Il n'empêche que l'hypothèse d'une autorité chargée à la fois de réglementer une matière, de prendre des décisions individuelles et d'en sanctionner elle-même la mise en œuvre se range malaisément dans le cadre imaginé par l'auteur de L'Esprit des lois... On se bornera à souligner que, dans ce domaine, les considérations d'opportunité et de réalisme l'ont emporté sur les arguments juridiques stricto sensu* » ; DE CORAIL (Jean-Louis), « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression », *op. cit.*, p. 104, fait aussi remarquer que le pouvoir administratif répressif touche « *le délicat problème de la détermination du contenu et des limites de la fonction administrative et de la portée qu'il faut donner au principe de la séparation de pouvoirs* » ; voir aussi LOMBARD (Martine), « Institutions de régulation économique et démocratie politique », *AJDA*, 2005, p. 530 ; EPRON (Quentin), « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *RFDA*, 2011, p. 1007.

18 Le développement de la répression administrative s'est heurté à la méfiance de la doctrine à cause, d'une part, « *de l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs en raison de l'exercice par l'Administration d'une compétence juridictionnelle et, d'autre part, l'existence ou le risque de garanties insuffisantes* », voir FERRARI-BREEUR (Christine), « La contradiction et le pouvoir de sanction de l'Administration », *RFDA*, 2001, p. 33.

19 SAUVÉ (Jean-Marc), « Les sanctions administratives en droit public français. État des lieux, problèmes et perspectives », *AJDA*, 2001, Numéro spécial, p. 16.

20 Voir GUYOMAR (Mattias) et COLLIN (Pierre), « Chronique de jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA*, 20 février 2000, p. 172.

21 Pour reprendre l'heureuse expression de MODERNE (Franck) « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : les leçons du droit comparé », *Droit administratif. Mélanges René CHAPUS*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 411.

22 COLLIARD (Claude Albert), « La sanction administrative », *Annales de la Faculté de droit d'Aix-en-Provence*, nouvelle série, n° 36, 1943, p. 5.

manière inadmissible le droit pénal »²³. Néanmoins, estime-t-il, elles « peuvent avoir leur place dans un État libéral, à la condition que leur domaine d'application soit étroitement limité, qu'elles n'empiètent en aucune manière sur la répression pénale »²⁴. Pour le professeur Marcel Waline, « la pratique des sanctions administratives est assez grave parce qu'elle contribue, avec les sanctions fiscales, à la création et au développement d'un pseudo-droit pénal »²⁵. D'autres auteurs pensent que « ce pouvoir d'une autorité étrangère à l'ordre des juridictions pénales est évidemment très exorbitant et constitue une forme extrême des prérogatives susceptibles d'être reconnues à l'Administration »²⁶. Le professeur Franck Moderne indique, pour sa part, que la sanction administrative comporte une « connotation autoritaire »²⁷, et que la répression administrative « trouve difficilement ses marques dans un État de droit »²⁸. Le professeur Catherine Teitgen-Colly, pense aussi qu'elle « demeure non sans raison évocatrice davantage d'un État de police que de droit »²⁹. En conséquence, le professeur Pierre Delvolvé, souhaite qu'il faut « rendre la justice au juge »³⁰.

23 AUBY (Jean-Marie), Les sanctions administratives en matière de circulation automobile, *D.* 1952, chron. p. 111.

24 *Idem.* p. 112.

25 WALINE (Marcel), *Traité de droit administratif*, 9^e éd., Paris, Sirey, 1963, n° 930, cité par SAUVÉ (Jean-Marc), « Les sanctions administratives en droit public français. État des lieux, problèmes et perspectives », *op. cit.*, p. 16.

26 DE LAUBADÈRE (André), GAUDEMET (Yves), VÉNÉZIA (Jean-Claude), *Traité de droit administratif*, 11^e éd., t. 1, Paris, LGDJ, 1990, p. 594.

27 MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483.

28 MODERNE (Franck), « Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens », *RFDA*, 1997, p. 1. L'auteur estime par ailleurs que « le concept d'État de droit ne répudie pas de plano l'intervention répressive des autorités administratives », voir MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483.

29 TEITGEN-COLLY (Catherine), « Les instances de régulation et la Constitution », *RDP* 1990, p. 153, spéc. p. 191.

30 DELVOLVÉ (Pierre), « La justice hors du juge », *Les Cahiers de droit de l'entreprise*, n° 4, n° supplémentaire, 1984, p. 16.

Malgré ces appréhensions, la répression administrative a connu « *un développement spectaculaire* »³¹ dans de nombreux domaines et « *est maintenant ancienne* »³². Mieux, elle est devenue « *un instrument banalisé* »³³. Selon le Conseil d'État français, la préférence de la répression administrative à la répression pénale³⁴ est mue par un double « *souci* » : d'une part, celui de « *l'efficacité de la répression* » administrative, du fait qu'elle tient au moindre formalisme³⁵ et, d'autre part, celui « *de l'adaptation de la sanction* »³⁶. Mieux, la

31 MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483.

32 DEGUERGUE (Maryse), PERROUD (Thomas), TEITGEN-COLLY (Catherine), « Introduction », in Dossier : L'avenir de la répression extra-pénale, RSC, janv.-mars, n°1, 2019, p. 27 ; ETOA (Samuel), « L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives », *AJDA*, 2012, p. 358 ; SAUVÉ (Jean-Marc), « Les sanctions administratives en droit public français. État des lieux, problèmes et perspectives », *op. cit.*, p. 16.

33 MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483.

34 Cependant, si la sanction pénale punit une infraction, c'est-à-dire un « *comportement actif ou passif (action ou omission) prohibé par la loi et passible, selon sa gravité, d'une peine principale, soit criminelle, soit correctionnelle, soit de police, éventuellement assortie de peines complémentaires ou accessoires ou de mesures de sûreté* », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 548, la sanction administrative punit, quant à elle, un manquement, c'est-à-dire le « *fait de faillir à un devoir* » ou l'« *inobservation d'une obligation* », *Idem*, p. 641.

35 Du point de vue formel, l'adoption de la répression administrative « *...s'explique en partie par la plus grande simplicité procédurale des sanctions administratives. En effet, elles permettent aux administrations de faire face plus rapidement à des situations dans lesquelles la réglementation n'a pas été respectée, en évitant les difficultés inhérentes au recours au juge tels que les délais de jugement ou l'effet suspensif de l'appel* », voir CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Le juge administratif et les sanctions administratives », in *Les dossiers thématiques du Conseil d'État*, mise en ligne le 09/01/2017, disponible à l'adresse <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>, consulté le 13 avril 2022.

36 CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, *op. cit.*, 1995, pp. 70-71 ; COLLIARD (Claude Albert) « La sanction administrative », *op. cit.*, p. 13, justifie plutôt la préférence aux sanctions administratives par « *des motifs d'efficacité, d'urgence ou de technicité* ». Sur la même idée, lire aussi MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483. Néanmoins, ROSENFELD (Emmanuel), VEIL (Jean), « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs*, 128, 2008, p. 67, font remarquer : « *La répression administrative a les inconvénients de ses avantages : spécialisée, elle est plus à même de comprendre les dossiers dont elle traite, mais par là même les agents des AAI peuvent se comporter en exécutés seuls autorisés, voire en zélotes des réglementations qu'ils gèrent* ».

répression administrative a été validée par le Conseil constitutionnel français, certes après de longues hésitations³⁷, grâce à deux décisions fondatrices rendues en 1989³⁸, même si, dans le même temps, il en a conditionné la mise en œuvre³⁹.

Dans sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, il a admis un tel pouvoir à l'Administration sous une double conditions de lien entre le régime de sanctions et le régime d'autorisation et de nécessité du pouvoir de sanction pour l'accomplissement de sa mission par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel⁴⁰. Dans sa décision

37 CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Le juge administratif et les sanctions administratives », *op. cit.* ; MODERNE (Franck) « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : les leçons du droit comparé », *op. cit.*, p. 414, explique que le Conseil constitutionnel français « paraissait témoigner à l'endroit des sanctions administratives une certaine méfiance avant d'assouplir quelque peu sa position ». Ainsi, dans sa décision CC n° 82-155 DC, 30 décembre 1982, il indique à propos d'une sanction fiscale que « le législateur a cru devoir laisser le soin de [la] prononcer à une autorité non judiciaire ». Dans sa décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, il renchérit : « à supposer même que les dispositions de la loi aient eu pour objet de réprimer des abus au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, cette répression ne saurait être confiée à une autorité administrative » (Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse). Le changement de ton est intervenu avec la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, concernant une sanction fiscale, de la manière suivante : « même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire... ».

38 GENEVOIS (Bruno), « Note sous Décision Cons. const. n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 », *RFDA*, 1989, p. 671, fait remarquer que cette validation est « un acte de réalisme jurisprudentiel plus que de conviction » ; MODERNE (Franck) « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : les leçons du droit comparé », *op. cit.*, p. 412, indique, quant à lui, qu'il s'agit d'« une certaine indulgence jurisprudentielle du Conseil constitutionnel... à l'égard des sanctions administratives ».

39 BRISSON (Jean-François), « Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme à propos d'une divergence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation », *AJDA*, 1999, p. 847, fait remarquer à cet effet : « La fonction répressive confiée aux autorités de régulation a conduit le Conseil constitutionnel à exiger en compensation la transposition devant l'autorité administrative des principes et des procédures du droit pénal ».

40 Il a ainsi jugé que, pour la réalisation de plusieurs objectifs de valeur constitutionnelle, dont la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, « il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative ; qu'il lui est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle ; que la loi peut, de même, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des

n° 89-260 DC du 28 juillet 1989⁴¹, il a opéré, non seulement une systématisation de la répression administrative, mais également son encadrement par deux conditions. La première est l'interdiction du caractère privatif de liberté de la sanction infligée ; la seconde est la légalité de la sanction administrative⁴². En jugeant ainsi, le Conseil constitutionnel français consacre « *l'émergence d'un véritable ordre administratif répressif* »⁴³. Il apparaît que la répression administrative induit « *l'application d'un régime juridique spécifique* »⁴⁴ et constitue

pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission », voir la Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 relative au Conseil supérieur de l'Audiovisuel.

41 Il considère que « (...) le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis », voir la Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 relative à la Commission des opérations de bourse devenue Autorité des marchés financiers.

42 Voir également sur ce point le consid. 30 de la Décision Cons. const. n° 97-389-DC du 22 avril 1997 dans laquelle il affirme « ... que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ». Mais la loi sur la Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits sur Internet (Hadopi) lui a permis de revenir sur sa jurisprudence relative aux sanctions administratives en en limitant le domaine d'application, d'une part, - puisqu'il considère que la liberté en cause en l'espèce ne peut faire l'objet d'une limitation par une sanction prononcée par une autorité administrative -, et en permettant l'enrichissement du régime juridique des sanctions administratives par la consécration de l'application de la présomption d'innocence dans ce domaine, d'autre part, voir CAPPELLO (Aurélie), « Retour sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux sanctions administratives. Décision du 10 juin 2009 n° 2009-580-DC », RSC, 2010, n° 2, p. 415.

43 DOBKINE (Michel), « L'ordre répressif administratif », *D.*, 1993, chron., p. 157.

44 CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, op. cit., p. 35.

un véritable « système autonome de répression »⁴⁵ ; elle met en exergue « le régime d'une décision administrative des plus singulières »⁴⁶.

La répression administrative « a connu des développements récents et importants, avec l'émergence des autorités administratives indépendantes »⁴⁷. Même si elles sont considérées comme le « relais du pouvoir exécutif »⁴⁸, ces autorités de régulation, de par leur définition, conservent une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. En effet, les autorités administratives indépendantes sont des « organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement »⁴⁹. Leur mission principale est la régulation de certains secteurs de la vie économique⁵⁰. Le pouvoir

45 De LAMOTHE (Dutheillet), cité par CRUCIS (Henry-Michel) et TESTARD (Christophe), « Sanctions administratives », *op. cit.*, p. 3.

46 SAUNIER (Sébastien), « Codifier le droit des sanctions administratives. Une fiction ? », *RSC*, janv.-mars, 2019, p. 39

47 SAUVÉ (Jean-Marc), « Les sanctions administratives en droit public français. État des lieux, problèmes et perspectives », *op. cit.*, p. 16.

48 ACHOUR (Taïbi), *Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique : témoin de la consécration d'un ordre répressif administratif*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2018, p. 63.

49 DEBBASCH (Charles), *Droit administratif*, Paris, Economica, 2002, p. 171. Pour VEDEL (Georges), DELVOLVÉ (Pierre), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1992, p. 459, la création des autorités administratives indépendantes est une méthode « liée à la recherche de nouvelles formules visant à isoler dans l'administration de l'État, des organes disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement et aux départements ministériels pour l'exercice d'attributions concernant des domaines sensibles comme les libertés publiques ou les activités économiques ». Dès lors, il est question, pour ces autorités, « d'agir au nom de l'État sans être subordonnés au gouvernement et 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, si ce n'est par le juge. », voir *CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS*, « Les autorités administratives indépendantes », *Etudes et Documents*, n° 52, Paris, La Documentation française, 2001, p. 305.

50 Lire, entre autres, ZOUAIMIA (Rachid), « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », *Revue Idara*, n° 28, pp. 23-68 ; FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « Le droit de la régulation », *D.*, 2001, p. 614, indique à cet effet : « L'objectif de régulation fonde le pouvoir de sanction, qui est quasiment indissociable du pouvoir de régulation, car l'autorité doit être en mesure de sanctionner la violation de la réglementation par les opérateurs ».

répressif qui est dévolu à certaines d'entre elles⁵¹, et qui, d'ailleurs, ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine⁵², est exercé dans le cadre des activités dont elles ont la charge⁵³. En outre, ces autorités de régulation présentent une certaine hétérogénéité. En effet, les autorités administratives indépendantes (AAI) sont à distinguer des autorités publiques indépendantes (API)⁵⁴, qui sont, contrairement aux premières, dotées de la personnalité juridique⁵⁵. Principales bénéficiaires du pouvoir répressif, les autorités administratives de régulation⁵⁶ sont devenues des actrices privilégiées de la répression

-
- 51 Toutes les autorités administratives indépendantes ne disposent pas du pouvoir de sanction. C'est le cas, par exemple, du Médiateur de la République au Bénin, voir la loi n° 2009-22 du 3 janvier 2014 portant institution du Médiateur de la République.
- 52 Pour DE CORAIL (Jean-Louis), « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression », *op. cit.*, p. 118, le pouvoir de sanction qui est dévolu aux Autorités administratives indépendantes est « un élément nécessaire, un complément normal » à leur mission de service public ; FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes », in OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION, *Rapport sur les Autorités administratives indépendantes, Annexes au Rapport du sénateur Paul GÉLARD*, t. II, juin 2006, p. 93, estime aussi que « les prescriptions des Autorités administratives indépendantes ne sont crédibles que si elles disposent du pouvoir de les sanctionner » ; GUYOMAR (Mattias), « Les sanctions administratives », *LPA*, 12 janvier 2006, p. 8, pense également qu'il y a un lien entre les autorités de régulation et leur pouvoir répressif, quand il écrit : « les exigences de la répression sont à l'origine de la création des autorités de régulation ». En revanche, PIWNICA (Emmanuel), « La dévolution d'un pouvoir de sanction aux autorités administratives indépendantes », *RFDA*, 2010, p. 915, pense que « le pouvoir de sanction n'est pas un corollaire indispensable du fonctionnement d'une autorité administrative indépendante » et que « le crédit d'une telle autorité n'est pas subordonné à ce pouvoir ».
- 53 Lire CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, pp. 253-462.
- 54 LINOTTE (Didier) et SIMONIN (Guillaume), « L'autorité des marchés financiers, prototype de la réforme de l'État ? » *AJDA*, 2004, 143, pensent que les autorités publiques indépendantes sont une évolution, voire le dernier stade des autorités administratives indépendantes.
- 55 DEGOFFE (Michel), « Les autorités publiques indépendantes », *AJDA*, 2008, p. 622, fait remarquer que l'octroi de la personnalité morale aux autorités publiques indépendantes ne les différencie pas fondamentalement des autorités administratives indépendantes, notamment dans leur mission et leur composition ; voir aussi CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 293. Sur la personnalité publique, lire, PONTIER (Jean-Marie), « La personnalité publique, notion anisotrope », *RFDA*, 2007, p. 979.
- 56 JÉGOUZO (Yves), « Les sanctions administratives, actualité et perspectives », *AJDA*, 2001,

administrative. Pour des raisons de cohérence, la présente étude est uniquement axée sur elles.

La répression administrative est aujourd'hui admise dans presque tous les États, quel que soit le système juridique adopté⁵⁷. Or, si la question est ancienne et a fait l'objet de plusieurs études dans de nombreux États⁵⁸, comme en France⁵⁹, les rares études qui l'ont évoquée dans le contexte africain l'ont fait dans le cadre général des études sur les autorités administratives indépendantes⁶⁰. En effet, au lendemain du renouveau démocratique, le paysage administratif de plusieurs États en Afrique noire francophone s'est transformé

Numéro spécial, p. 1, fait remarquer à cet égard : « Mais, à bien y regarder, le développement des sanctions administratives ne va pas de pair avec le renforcement de l'autorité de l'administration. Finalement, les principaux bénéficiaires de ce pouvoir de sanction sont moins les administrations classiques auxquelles on identifie la puissance publique que les autorités administratives indépendantes qui se sont multipliées ces dernières années » ; QUILICHINI (Paule), « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p. 1060, indique aussi à ce propos : « au-delà de sa légitimité, le débat sur la fonction répressive de l'administration a été renouvelé avec l'émergence d'autorités de régulation dotées ... d'un pouvoir de sanction ».

- 57 ROSENFELD (Emmanuel), VEIL (Jean), « Sanctions administratives, sanctions pénales », *op. cit.*, 2008, p. 62 ; voir aussi ACHOUR (Taïbi), « La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente ? », *Revue internationale de droit pénal*, n° 3, 2013, p. 463.
- 58 Pour s'en rendre compte, lire, par exemple, MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483.
- 59 DE CORAIL (Jean-Louis), « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression », *op. cit.*, pp. 103 et s, spéc. p. 105, indique que la pensée juridique française n'a pris la mesure véritable de la répression administrative qu'avec retard, dans les années 1940 ; LEFONDRE (Michel), *Recherche sur les sanctions administratives et leur régime juridique*, Thèse [dact.], Caen, 1973, p. 6, fait aussi remarquer que « les sanctions administratives, en tant que phénomène juridique, ne se sont véritablement imposées à l'attention des juristes qu'à partir de 1940 et ce n'est, d'ailleurs, qu'à cette date que le terme a acquis droit de cité dans le vocabulaire juridique ».
- Les premières études approfondies en la matière semblent être celles de COLLIARD (Claude Albert) « La sanction administrative », *op. cit.*, pp. 1 et s. et de MÜNCH (Jean-Pierre), *La sanction administrative*, thèse dact., Paris, 1947, 232 p. ; voir aussi le numéro spécial de l'*AJDA* en date du 20 octobre 2001 consacré aux sanctions administratives.
- 60 Lire tout de même, GADJI (Abraham), « À propos des sanctions administratives en droit public économique », *L'État inachevé. Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI-NONOU*, Poitiers, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2019, pp. 904-915.

avec l'éclosion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes⁶¹ dans divers domaines, tels que la presse, l'audiovisuel, les marchés publics, les télécommunications, *etc.* L'attribution d'un pouvoir répressif à ces autorités de régulation a eu pour conséquence la montée en puissance et le développement croissant de la répression administrative. Il s'en suit que la répression administrative est aujourd'hui en Afrique une réalité. Elle est devenue l'un des éléments du droit répressif, aux côtés du droit pénal et du droit disciplinaire.

Au Bénin et en Côte d'Ivoire, par exemple, plusieurs autorités administratives de régulation sont ainsi dotées du pouvoir répressif. Si certaines sont consacrées par la constitution⁶², d'autres, en revanche, sont prévues par des textes législatifs. De plus, elles sont dotées de la personnalité juridique⁶³. Dans le secteur de la

61 Voir à cet effet, entre autres, GBÉOU-KPAYILÉ (Nadjombé), *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes dans les Etats d'Afrique francophone : Les cas du Bénin, du Niger et du Togo*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Poitiers, Université de Lomé, 15 mars 2011, 487 p. ; CHABI KPANDÉ (Josué Olatoundji), *Les Autorités administratives indépendantes et l'État de droit au Bénin*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université d'Abomey-Calavi, 29 février 2020, 508 p. Dans d'autres États, ces autorités administratives indépendantes sont qualifiées d'établissements publics indépendants, voir à cet effet, PEKASSA NDAM (Gérard Martin), « Les établissements publics indépendants : une innovation du droit administratif camerounais », *Revue africaine des sciences juridiques*, vol. 2, n° 1, 2001, pp. 153-178.

62 En Côte d'Ivoire, on peut citer, par exemple, à cet effet : la Commission indépendante chargée de l'organisation du référendum, des élections présidentielle, législatives et locales (voir art. 51, al. 3 de la Constitution du 8 novembre 2016) ; le Médiateur de la République (art. 165 de la Constitution du 8 novembre 2016). Au Bénin, la HAAC est également prévue par la Constitution (voir art. 24, 142 et 143 de la Constitution du 11 décembre 1990).

63 Certes, cela ne transparait pas pour la HAAC. Mais l'article 4 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) dispose : « La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est une institution indépendante de tout pouvoir politique, de tout parti politique, association ou groupe de pression de quelque nature de que ce soit ». L'alinéa 2 de l'article 8 de la même loi précise, tout de même, qu'elle est « habilitée à saisir les Autorités administratives ou Juridictionnelles pour connaître des pratiques restrictives de la concurrence ».

communication et de l'audiovisuel, considéré comme « *précurseur en matière de répression administrative* »⁶⁴, il s'agit notamment de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) au Bénin⁶⁵, ainsi que de l'Autorité nationale de la Presse (ANP)⁶⁶ et de la Haute Autorité de la Communication audiovisuelle (HACA) en Côte d'Ivoire⁶⁷. Dans le secteur des télécommunications, il est question de l'Autorité de Régulation des Communications électroniques et de la Poste (ARCEP) au Bénin⁶⁸ ainsi que de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) en Côte d'Ivoire⁶⁹.

64 PERROUD (Thomas) *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*, op. cit., p. 148.

65 Voir article 2 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC).

66 L'article 40 de la loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la presse dispose : « *Il est créé une autorité administrative indépendante dénommée Autorité nationale de la Presse, en abrégé ANP, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ».

67 L'article 5 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle dispose : « *Il est créé une autorité administrative indépendante dénommée la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, en abrégé HACA, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ». Initialement dénommé Conseil national de la Communication audiovisuelle (voir la loi n° 2004-644 du 14 décembre 2004 portant régime juridique de la communication audiovisuelle), la CNCA a été érigée en haute Autorité de la Communication audiovisuelle (HACA) par l'ordonnance n° 2011-75 du 30 avril 2011 portant érection du Conseil national de la Communication audiovisuelle en Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA).

68 L'article 113 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin dispose : « *Il est créé en République du Bénin, une autorité de Régulation des communications électroniques et de la poste ayant pour sigle "ARCEP BENIN", ci-après dénommée Autorité de régulation. L'Autorité de régulation est une structure administrative indépendante dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de gestion. Elle exerce ses missions de manière indépendante, impartiale, équitable et transparente* ».

69 L'article 71 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication dispose : « *Il est créé 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* ».

Le choix porté sur ces États et, par ricochet, sur ces autorités administratives de régulation se justifie d'abord par l'existence d'un encadrement juridique plus ou moins récent. Ensuite, ces autorités de régulation disposent du pouvoir de sanction et couvrent des domaines qui paraissent très dynamiques en raison de la très forte sollicitation dont elles font l'objet. Enfin, la facilité d'accès à leurs décisions portant sanctions administratives milite également en leur faveur.

« *Constituant l'alternative la plus souvent envisagée* » à la dépenalisation⁷⁰, la répression administrative apparaît comme un instrument spécifique pour réprimer certains manquements. Dès lors, une étude sur la thématique, en l'occurrence dans les États africains, présente un double intérêt. Sur le plan théorique, elle permet de savoir que le droit administratif répressif est en plein essor dans des secteurs donnés. Sur le plan pratique, elle offre l'occasion d'appréhender la manière dont l'exercice de la répression administrative est respectueux des exigences de l'État de droit.

Perçue comme une « *justice hors du juge* »⁷¹, la répression administrative se veut être une justice efficace grâce à l'allègement du formalisme. Or, même si elle est du domaine non pas juridictionnel, mais plutôt administratif, la répression administrative se doit de présenter de fortes garanties aux personnes et entités régulées ; elle doit composer avec la nécessité de respecter leurs droits fondamentaux. Dès lors, la question fondamentale qui se pose est de savoir comment se présente la répression administrative dans sa mise en œuvre.

70 TEITGEN-COLLY (Catherine), « Introduction », in BÉTAILLE (Julien), CHOUKI (Dalila), COURTAIGNE-DESLANDES (Coralie), DEGUERGUE (Maryse), LANGELIER (Elise), MARCOU (Gérard), PERROUD (Thomas), TEITGEN-COLLY (Catherine) (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, op. cit., p. 11.

71 DELVOLVÉ (Pierre), « *La justice hors du juge* », op. cit., p. 16.

Pour mener à bien la présente étude, une analyse des textes régissant les autorités administratives de régulation détentrices du pouvoir répressif s'impose. Par ailleurs, l'étude doit aussi se baser sur le dépouillement systématique, non seulement des décisions de ces autorités de régulation, mais également des décisions juridictionnelles rendues sur saisines des entités sanctionnées. Dès lors, il s'agit de faire une analyse à la fois processuelle et substantielle de la mise en œuvre de la répression administrative.

La répression administrative fait appel à des caractéristiques qui lui sont propres. Celles-ci tiennent, non seulement à l'exclusion de toute peine privative de liberté, mais aussi à la procédure de sanction. Par ailleurs, « *le pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante peut s'avérer beaucoup plus efficace, voire douloureux que la répression exercée par le juge pénal* »⁷². Il apparaît que la répression administrative présente une certaine spécificité (I). Cependant, les exigences auxquelles elle reste soumise et, par ricochet, les garanties qu'elle se doit d'offrir aux administrés ou plus précisément aux entités régulées permettent dans le même temps d'affirmer qu'elle se trouve encadrée (II).

I- Une répression spécifique

Les autorités de régulation disposent d'une « *hétérogénéité des pouvoirs* »⁷³ et de « *moyens d'action diversifiées* »⁷⁴ qui sont de larges

72 PIWNICA (Emmanuel), « La dévolution d'un pouvoir de sanction aux autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 915.

73 CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 308 ; ACHOUR (Taïbi), « La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente ? », *op. cit.*, p. 463, fait constater que, de par la multitude de leurs pouvoirs, les autorités administratives indépendantes de régulation sont une sorte de « *guichet unique* ».

74 DECOOPMAN (Nicole), « Le contrôle juridictionnel des Autorités administratives indépendantes », in CHEVALLIER (Jacques), GUGLIELMI (Gilles), LOCHAK (Danièle), (dir.), *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, p. 211.

prérogatives de puissance publique⁷⁵, notamment en matière de contrôle, d'enquête, d'investigation et de sanction. Ces pouvoirs leur permettent d'assurer la répression des manquements à la réglementation et aux obligations des entités régulées. Ainsi que l'indique le juge administratif ivoirien, le contrôle effectué par les autorités de régulation, dans leur mission, « *donne lieu, non pas à la constatation d'infractions, mais à celle de manquements à la réglementation, non constitutifs d'infractions pénales, pouvant conduire à des sanctions administratives et pécuniaires* »⁷⁶. De plus, l'objectif de la répression administrative qui est de sanctionner les manquements « *... obéit à une rationalité propre* »⁷⁷. Il en résulte une spécificité⁷⁸ qui tient, non seulement à une recherche laborieuse des manquements (A), mais également à une application pédagogique des sanctions (B).

A- Une recherche laborieuse des manquements

Les pouvoirs d'enquête sont au cœur de l'action des autorités de régulation, en ce qu'ils assurent leur indépendance⁷⁹. Ils sont d'une

75 DE CORAIL (Jean-Louis), « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression », *op. cit.*, p. 124, explique que l'autorité administrative qui est dotée d'un pouvoir répressif « *exerce une prérogative de puissance publique et agit dans un cadre de prérogatives de puissance publique. La notion de prérogative de puissance publique permet de qualifier le pouvoir administratif répressif, elle définit aussi la nature de l'activité exercée par l'autorité qui en bénéficie et qui constitue une activité de service public* » ; DELMAS-MARTY (Mireille), TEITGEN-COLLY (Catherine), *Punir sans juger ? : de la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, p. 32, présente aussi la répression administrative « *comme un instrument nécessaire à l'action administrative, précisément comme une expression normale des prérogatives de la puissance publique* ».

76 CACS-RCI, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire* (ARTCI).

77 BRUNET (François), « De la procédure au procès : le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes », *RFDA*, 2013, p. 113.

78 DAOUD (Emmanuel) et MIGNERAT (Lauranne), « Introduction », in Dossier spécial « Les AAI : pouvoirs d'enquête et respect des droits de la défense », *Revue Lamy Droit des Affaires*, n° 93, 2014, p. 86, indiquent que la logique pragmatique de souplesse et de réactivité qui a présidé à la création des autorités de régulation confère à « *l'enquête et à la sanction une irréductible singularité* ».

79 FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « *Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, p. 86.

importance particulière pour la procédure de sanction⁸⁰. En effet, grâce à l'enquête, les autorités de régulation, étant « à la fois des experts et des gendarmes »⁸¹, ont l'information qui leur « ... permet d'établir les faits susceptibles de donner lieu à une sanction »⁸². Dès lors, même si elles font recours au pouvoir d'auto-saisine (1) qui leur est reconnu pour rechercher les manquements, l'apport des tiers s'avère également utile (2).

1- Le recours à l'auto-saisine

Perçue comme un « outil essentiel »⁸³ des autorités de régulation⁸⁴, l'auto-saisine ou la saisine d'office⁸⁵ s'entend de la capacité d'un organe d'agir de sa propre initiative⁸⁶. Elle consiste, pour une autorité de régulation, à assurer la veille et à se saisir elle-même des affaires concernant les activités du secteur dont elle a la charge, et lui permet

80 FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « *Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, p. 104, indique bien à propos : « la question de la saisine d'une Autorité administrative indépendante est essentielle, plus encore que concernant les juridictions. En effet, quasiment toutes les Autorités administratives doivent veiller en permanence sur un secteur, ou sur une profession, ou sur un type de comportement à décourager ou à promouvoir ».

81 EPRON (Quentin), « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *op. cit.*, p. 1007.

82 SÉE (Arnaud), « La sanction par l'information », in ECKERT (Gabriel), KOVAR (Jean-Philippe), *La régulation économique et financière face aux défis de l'information. De la régulation par l'information à la régulation de l'information*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 45.

83 FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « *Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, p. 106.

84 TÉTANG (Franc de Paul), « L'auto-saisine des autorités de régulation », *RRJ*, n° 4, 2012, p. 1949.

85 Sur la différence entre « auto-saisine » et « saisine d'office », voir KERLÉO (Jean-François), « L'auto-saisine en droit public français », *RFDA*, 2014, p. 293 ; l'auteur fait constater que « la différence entre les deux formules repose sur le niveau de langage : tandis que la première relève d'un discours métajuridique (doctrinal), la seconde appartient au discours du droit (normatif) » ; autrement dit, les deux techniques traduisent la même réalité ; voir aussi FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », *Recueil Dalloz*, n° 1, 10 janvier 2013, pp. 28-33, qui fait indifféremment usage des deux notions.

86 KERLÉO (Jean-François), « L'auto-saisine en droit public français », *op. cit.*, p. 293.

ainsi « *d'avoir une action continue* »⁸⁷. Toutefois, l'auto-saisine pose des problèmes au regard de l'impartialité⁸⁸, en ce qu'« *elle peut être perçue comme un pré-jugement* »⁸⁹. Cependant, elle est partagée par toutes les autorités de régulation sous étude.

En Côte d'Ivoire, l'ANP « *peut également se saisir d'office* »⁹⁰. Il en est de même de la HACA qui « *peut également se saisir d'office* »⁹¹. Au Bénin, les dispositions de la loi organique sur la HAAC sont muettes sur la question. C'est plutôt dans sa Décision n° 05-052/HAAC du 4 avril 2005 portant détermination de la procédure d'audition des auteurs de dérapage en matière d'éthique et de déontologie, que la HAAC s'octroie elle-même le pouvoir d'auto-saisine. En effet, l'article 4 de cette Décision dispose que la HAAC « *peut s'auto-saisir des cas de manquements dont elle a eu elle-même connaissance* ». Il s'en déduit que l'auto-saisine est, sinon consubstantielle, du moins indispensable à la régulation.

En outre, pour que le pouvoir d'auto-saisine soit effectif, il doit être assorti de moyens concrets de son exercice. Ainsi, la loi organique sur la HAAC dispose que, dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, la HAAC « *... peut mettre en place des commissions permanentes ou temporaires selon les prescriptions de son règlement intérieur* »⁹². La Commission de la carte de presse, de l'éthique et

87 FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « *Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, p. 106.

88 *Ibidem* ; FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », *op. cit.*, pp. 28-33.

89 KERLÉO (Jean-François), « L'auto-saisine en droit public français », *op. cit.*, p. 293. L'auteur fait remarquer, par ailleurs, que « *l'auto-saisine est d'abord liée au pouvoir juridictionnel* ».

90 Article 53 de la loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la presse.

91 Article 32 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

92 Article 38, al. 1 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

de la déontologie de la HAAC créée à cet effet, par la Décision du 8 septembre 2004⁹³, peut être ainsi perçue comme «le procureur» de l'institution. En effet, cette commission a, entre autres, pour attributions de veiller au respect de l'éthique et de la déontologie en matière de presse et de communication, d'effectuer des auditions, de produire des rapports et de proposer des sanctions en adéquation avec les violations des règles d'éthique et de déontologie. Elle est aidée dans cette tâche par la commission des médias de service public et la commission des médias du secteur privé⁹⁴. C'est grâce à ses organes opérationnels de veille et d'enquête que la HAAC peut s'auto-saisir des cas de manquements. En plus des moyens qui lui sont internes, la HAAC peut aussi « *en cas de besoin... recourir à toutes compétences extérieures* »⁹⁵ pour des services techniques.-

En Côte d'Ivoire, l'ANP dispose également d'« *une cellule dénommée comité de monitoring chargée du contrôle quotidien des publications de presse et des productions d'informations numériques et de la régulation économique des entreprises de presse* »⁹⁶. Le comité de monitoring assure la surveillance des organes de presse pour détecter les manquements aux lois et réglementations ; autrement dit, il s'agit du service de veille ou d'enquête. Plusieurs décisions portant sanction d'organes de presse ou de journalistes ont été rendues grâce à la

93 Voir les articles 4.5 de la Décision n° 04-114/HAAC du 8 septembre 2004 portant création, attributions et fonctionnement des commissions permanentes de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

94 Voir les articles 4.5, 4.6 et 4.7 de la Décision n° 04-114/HAAC du 8 septembre 2004 portant création, attributions et fonctionnement des commissions permanentes de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

95 Article 38, al. 2 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

96 Voir article 20 du décret n° 2019-593 du 03 juillet 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de la Presse.

veille du comité de *monitoring*⁹⁷. C'est suivant la revue de presse du comité de *monitoring* que l'ANP s'auto-saisit des manquements qui ont pu être décelés par cette cellule.

La HACA dispose, quant à elle, de pouvoirs d'investigation et d'enquête étendus⁹⁸. Ces pouvoirs lui permettent *in fine* d'avoir des informations aussi bien administratives, techniques que financières utiles à sa mission. En d'autres termes, elle ne dispose pas, à l'instar des autres autorités de régulation, d'un service de veille ou d'enquête. Elle s'auto-saisit directement.

Dans le secteur des télécommunications en Côte d'Ivoire, le président du Conseil de régulation de l'ARTCI est habilité à

97 Voir, entre autres : Décision n° 002 du 18 février 2021 portant sanction applicable au quotidien « *L'Héritage* » édité par l'entreprise de presse EDITION LE FRONT SARL ; Décision n° 009 du 7 juillet 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Patriote* édité par l'entreprise de presse MAYAMA EDITIONS ET PRODUCTION ; Décision n° 010 du 7 juillet 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Mandat* édité par l'entreprise de presse HORIZONS MEDIAS ; Décision n° 003 du 1^{er} octobre 2020 portant sanction applicable au quotidien *L'Essor Ivoirien* édité par l'entreprise de presse Hasseye Editions ; Décision n° 001 du 11 février 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Bélier* édité par l'entreprise de presse IDEAL COM NET ; Décision n° 006 du 10 juin 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Temps* édité par l'entreprise de presse Cyclone SARL et au journaliste DALLO Logrohous Privat *alias* Guehi Brencé ; Décision n° 007 du 7 juillet 2021 portant sanction applicable au quotidien *L'Inter* édité par l'entreprise de presse GROUPE OLYMPE ; Décision n° 008 du 7 juillet 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Rassemblement* édité par l'entreprise de presse LES EDITIONS LE RASSEMBLEMENT.

98 L'article 37 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle indique que la HACA dispose : « *de tout pouvoir d'investigation et d'enquête pour notamment :*

- *recueillir ou faire recueillir, tant auprès des administrations publiques que privées, toutes les informations techniques, administratives et financières relatives aux programmes nécessaires à l'exercice de ses activités ;*
- *procéder ou faire procéder auprès des opérateurs à toutes enquêtes nécessaires à l'exécution de ses missions, toute personne physique ou morale sollicitée à cet effet, étant tenue de répondre* ». De plus, la HACA « *reçoit, à sa demande, les enregistrements des émissions audiovisuelles diffusées* », voir article 38 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

prendre l'initiative de l'auto-saisine du Conseil de régulation⁹⁹. De plus, l'ARTCI détient le pouvoir de diligenter des opérations de contrôle, d'investigation, de constatation d'infractions et de saisie. Ces contrôles peuvent être faits par le personnel assermenté de l'ARTCI¹⁰⁰. C'est dire que les pouvoirs d'investigation détenus par ces organes permettent de créer un environnement favorable à la détection de situations illégales. Par ailleurs, l'ARTCI peut solliciter le concours de toute entité nationale ou internationale¹⁰¹, sans que cela ne constitue, comme l'indique le juge ivoirien, un excès de pouvoir¹⁰².

Au Bénin, l'ARCEP étant « également une structure d'enquêtes de vérifications et d'analyses »¹⁰³, « peut, de sa propre initiative, procéder aux enquêtes, vérifications et demandes de documents et d'informations, sur place et sur pièces, auprès des opérateurs et auprès de la clientèle, afin d'identifier des dysfonctionnements, d'en déterminer les causes et les responsabilités ... »¹⁰⁴. Elle peut également « faire appel, en cas de nécessité, à toutes compétences et expertises extérieures, notamment sur le plan juridique, économique et technique »¹⁰⁵.

99 Article 80, al. 3 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

100 Article 86, al. 1 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

101 Article 94, al. 2 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

102 CACS-RCI Arrêt n° 42 du 22 février 2017, *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire dite Moov Côte d'Ivoire c/ Autorité de régulation des télécommunications/TIC Côte d'Ivoire dite ARTCI*.

103 Article 116, al. 1 de la loi n° 2017 -20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

104 Article 116, al. 2 de la loi n° 2017 -20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

105 Article 117 de la loi n° 2017 -20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

Par ailleurs, la décision n° 2013-204/ATRPT/PT/SE/DAF/DAEP/DO/DAJRC/SA du 11 septembre 2013 fixant la procédure de sanction applicable aux entités régulées indique que l'ouverture d'une procédure de sanction peut découler d'une recommandation du Secrétaire exécutif au Conseil de régulation ou d'une instruction formelle du Conseil de régulation. La recommandation du Secrétaire exécutif ou l'instruction du Conseil de régulation peut résulter de plusieurs faits. Il peut s'agir d'une mission de contrôle ou d'un constat sur le mauvais fonctionnement d'un réseau ou d'un service, sur le comportement irrégulier d'un opérateur ou d'un prestataire de service¹⁰⁶.

Il apparaît que l'auto-saisine est une technique naturelle des autorités de régulation¹⁰⁷. Les plaintes des tiers, de par leur objet et leur contenu, sont également des vectrices d'informations aidant les autorités de régulation à accomplir leur mission. Ces plaintes leur sont utiles, en ce qu'elles complètent les informations reçues grâce à l'auto-saisine.

2- L'apport utile des tiers

Selon le professeur Rouyère, les tiers¹⁰⁸, en matière de répression administrative, sont « *l'ensemble des sujets de droit extérieurs au rapport juridique qui lie une entité administrative à la personne sanctionnée mais non totalement indifférents à l'existence d'une répression au sens où ils sont susceptibles de faire valoir un intérêt juridique ayant un lien*

106 Voir les articles 3 et 4 de la décision n° 2013-204/ATRPT/PT/SE/DAF/DAEP/DO/DAJRC/SA du 11 septembre 2013 fixant la procédure de sanction applicable aux entités régulées.

107 TÉTANG (Franc de Paul), « L'auto-saisine des autorités de régulation », *op. cit.*, p. 1949.

108 Sur la problématique des tiers en droit administratif en général, lire JURVILLIERS-ZUCCARO (Elisabeth), *Le tiers en droit administratif*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Nancy 2, 13 juillet 2010, 601 p.

avec la sanction »¹⁰⁹. La place des tiers dans le déclenchement de la procédure de répression administrative n'est pas négligeable. Elle est essentielle, en ce que leurs plaintes permettent aux autorités de régulation d'avoir des informations bénéfiques pour leur mission et leurs actions. Par ailleurs, la répression administrative visant à réprimer un écart de comportement par rapport à une conduite juridiquement prescrite, il peut être admis deux catégories de tiers : d'une part, les tiers qui ont un intérêt au respect de la légalité ; ceux-ci agissent en tant que procureurs de la légalité, et, d'autre part, les tiers, qui ont un intérêt au respect de leurs droits subjectifs ; ceux-là agissent en tant que victimes. Il apparaît que, à tous égards, la plainte des tiers est issue d'une « saisine intéressée »¹¹⁰.

En outre, « ... la répression administrative reconnaît aux tiers une place variable, au gré des textes et jurisprudences qui régissent les différents types de sanctions »¹¹¹. Ainsi, en Côte d'Ivoire, l'ANP « peut être saisie à tout moment par tout intéressé »¹¹². Certes, la finalité de la saisine n'est pas indiquée, même si, l'alinéa 3 de la même disposition, qui en fait cas, permet de se rendre compte qu'il s'agit de prononcer une mise en demeure¹¹³. De même, la loi sur la HACA ne précise pas l'objectif de la saisine des tiers, quand elle dispose que l'institution « peut être saisie à tout moment par tout intéressé »¹¹⁴. Il faut plutôt

109 ROUYÈRE (Aude), « La place des tiers dans la répression administrative », *op. cit.*, p. 301.

110 FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 108.

111 ROUYÈRE (Aude), « La place des tiers dans la répression administrative », *op. cit.*, p. 301.

112 Article 53 de la loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la presse.

113 L'alinéa 3 de l'article 53 de la loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la presse indique : « L'ANP fixe un délai aux intéressés pour se conformer aux mises en demeure ou pour exécuter les mesures prescrites par la loi ».

114 Article 32 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

se référer à une autre disposition, en l'occurrence, l'article 42, pour avoir des précisions sur la finalité de la saisine. En effet, cet article indique : « *Les organisations professionnelles et syndicales du secteur de la communication audiovisuelle ou toute autre personne physique ou morale peuvent saisir la HACA de demandes aux fins d'engager la procédure de sanction prévue aux articles 39 et 40* »¹¹⁵.

Au Bénin, la HAAC peut être saisie par « *toute personne physique ou morale... de demandes tendant à ce qu'elle engage la procédure...* »¹¹⁶ de mise en demeure contre « *les titulaires d'autorisations pour exploitation d'un service de presse de communication audiovisuelle de respecter les obligations qui leur sont imposées* »¹¹⁷.

Il apparaît que la saisine des tiers se révèle très bénéfique aux autorités de régulation à maints égards. *Primo*, les plaintes leur offrent l'occasion d'avoir connaissance de faits qui leur ont peut-être échappé. *Secundo*, les plaintes des tiers permettent aux autorités de régulation de se rendre compte que l'une de leurs attributions qui est *in fine* le respect de la légalité est partagé. Ainsi, par exemple, plusieurs décisions de la HAAC sont rendues sur saisine des tiers¹¹⁸.

115 Article 42 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

116 Article 46, aliéna 3 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

117 Article 46, al. 1 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

118 Voir, entre autres : Décision n° 20-040/HAAC du 22 octobre 2020 portant suspension du journal «*Matin libre*» rendue suite à la plainte de monsieur Mesmin ADISSO ; Décision n° 18-021/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*L'Express*» rendue suite à la plainte de monsieur Jean-Pierre BABATOUNDÉ, Maire de la Commune de Kétou ; Décision n° 18-020/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*Le Pays émergent*» rendue suite à la plainte de Maître Ibrahim David SALAMI, Conseil du professeur François Adébayo ABIOLA ; Décision n° 18-019/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*L'Indépendant*» rendue suite à la plainte de Maître Raoul HOUNGBÉDJI ; Décision n° 17-020/HAAC du 28 mars 2017 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal

Il paraît important de préciser que les plaintes des tiers peuvent déboucher sur un non-lieu. Ce qui signifie que le manquement n'est

«Le Devoir» rendue suite aux plaintes du Directeur du CEG ZAKPOTA et du Bureau de l'Association des Parents d'Elèves dudit collège ; Décision n° 17-019/HAAC du 28 mars 2017 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «Le Devoir» rendue suite à la plainte de madame Aurore KINSY ; Décision n° 16-001/HAAC du 14 janvier 2016 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «Notre Temps Le Label» rendue suite aux plaintes de madame Le Député Claudine PRUDENCIO et de monsieur Théophile MONTCHO, Coordonnateur général adjoint de «l'Union fait la Nation» ; Décision n° 10-037/HAAC du 23 juin 2010 portant mise en demeure du quotidien «Le Béninois Libéré» suite à la plainte de monsieur Ronan GELOES, représentant de la société BIVAC International ; Décision n° 09-001/HAAC du 19 janvier 2009 portant avertissement au Directeur de publication du journal «Le Matinal» rendue suite à la plainte de monsieur Mathurin Coffi NAGO, Président de l'Assemblée nationale ; Décision n° 09-002/HAAC du 19 janvier 2009 portant mise en garde au Directeur de publication du journal «Le Télégramme» rendue suite à la plainte de monsieur Mathurin Coffi NAGO, Président de l'Assemblée nationale ; Décision n° 07-002/HAAC du 24 janvier 2007 portant avertissement au Directeur de publication du journal «Martin pêcheur» rendue suite à la monsieur Joseph KETCHION, ex-Directeur général de l'OCBN ; Décision n° 07-003/HAAC du 24 janvier 2007 portant avertissement au Directeur de publication du journal «Le Béninois» rendue suite à la Décision n° 06-040/HAAC du 24 novembre portant renvoi du dossier relatif à la plainte de madame Lamatou ALAZA contre le quotidien «Le Béninois» et à la plainte de monsieur Bernard DOSSOU DOSSA, Président de l'Association « Que choisir Bénin » ; Décision n° 07-027/HAAC du 08 juin 2007 relative à la plainte de madame Laurence DOSSOU, Directrice générale des Impôts et des Domaines ; Décision n° 07-031/HAAC du 18 juin 2007 portant mise en demeure au journal «Le Béninois Libéré» suite à la plainte de madame Célestine ADJADOHOUN, ex-Directrice de la SBEE ; Décision n° 06-025/HAAC du 12 juin 2006 portant avertissement au journal «Le Matinal» rendue suite à la plainte du Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau ; Décision n° 06-034/HAAC du 12 octobre 2006 relative à la plainte de monsieur Martin Dohou AZONHIHO, Président du Front national pour le couplage des élections (FNCS) contre le journal «La Nation» ; Décision n° 06-037/HAAC du 13 novembre 2006 relative à la plainte de monsieur Maxime M. TANGNI, Directeur de l'école primaire privée « Saint Lucien » à Abomey-Calavi contre Radio «Tado FM» ; Décision n° 06-040/HAAC du 24 novembre 2006 portant renvoi du dossier relatif à la plainte de madame Lamatou ALAZA contre le quotidien «Le Béninois» ; Décision n° 06-041/HAAC du 24 novembre 2006 portant rappel à l'ordre au Directeur de publication du journal «La Nouvelle Génération» suite à la plainte de monsieur Kocou Joseph AMOUSSOU, Directeur du collège d'enseignement général d'Abomey-Calavi ; Décision n° 06-042/HAAC du 24 novembre 2006 portant rappel à l'ordre au Directeur de publication du journal «Les échos du jour» suite à la plainte de madame Virginie MUKASHEMA ; Décision n° 05-162/HAAC du 24 novembre 2005 portant avertissement au Directeur de publication du journal «Le Matin» rendue suite à la plainte de madame Christelle HOUNDONOUGBO, Conseiller technique à la communication du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique ; Décision n° 06-009/HAAC du 02 mars 2006 portant interdiction au journal «Le Télégramme» du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006 rendue suite à la plainte de monsieur Pierre OSHO.

en réalité pas consommé. La plainte est dès lors rejetée¹¹⁹. C'est dire qu'un véritable travail d'instruction est effectué avant le prononcé de la mise en demeure ou de la sanction.

Dans le secteur des télécommunications, les tiers sont aussi admis à porter plainte devant les autorités de régulation. Ainsi, en Côte d'Ivoire l'ARTCI peut être saisie par « *toute personne physique ou morale ... pour demander réparation d'un préjudice subi, la modification des conditions de fourniture d'un service ou de tout autre demande survenant dans le cadre des activités de Télécommunications/TIC* »¹²⁰. À cet effet, elle se doit « *d'assurer le traitement de toutes les questions touchant à la protection des intérêts des consommateurs, y compris l'établissement d'un mécanisme approprié pour la réception des plaintes des consommateurs, et les enquêtes y afférentes, concernant les services des télécommunications/TIC et, le cas échéant, à soumettre lesdites plaintes aux organismes appropriés* »¹²¹.

Il en est de même au Bénin où l'ARCEP a compétence pour recevoir les plaintes des utilisateurs de services de communications électroniques et des associations réunissant les utilisateurs de services de communications électroniques¹²². Seulement, ceux-

-
- 119 Voir, à titre d'exemples : Décision n° 07-027/HAAC du 08 juin 2007 relative à la plainte de madame Laurence DOSSOU, Directrice générale des Impôts et des Domaines ; Décision n° 06-034/HAAC du 12 octobre 2006 relative à la plainte de monsieur Martin Dohou AZONHIHO, Président du Front national pour le couplage des élections (FNCS) contre le journal « La Nation » ; Décision n° 06-037/HAAC du 13 novembre 2006 relative à la plainte de monsieur Maxime M. TANGNI, Directeur de l'école primaire privée « Saint Lucien » à Abomey-Calavi contre Radio « Tado FM ».
- 120 Art. 109 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.
- 121 Article 72, 25^e tiret de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.
- 122 Article 234, al. 1 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

ci ne peuvent intervenir que sur la base de mandats à eux confiés par les utilisateurs de services de communications électroniques.¹²³ Par ailleurs, les plaintes sont limitées tant du point de vue de leur objet que de la procédure qu'elles doivent suivre. En effet, premièrement, « *les plaintes doivent porter sur la fourniture de services de communications électroniques, la violation par l'opérateur concerné des dispositions légales ou réglementaires en vigueur ou des obligations qui lui sont applicables y compris celles des articles 12 à 18¹²⁴ du [... code du numérique], ou doivent porter sur le bien-fondé d'une clause jugée abusive ou anticoncurrentielle ou doivent porter sur les résultats d'études illustrant des abus dans les prestations de l'opérateur concerné* »¹²⁵. Deuxièmement, « *les utilisateurs ou les associations réunissant les utilisateurs de services de communications électroniques dûment mandatés par eux doivent avoir épuisé les moyens et voies de réclamations mis en place par l'opérateur concerné conformément aux dispositions de l'article 28¹²⁶ [... du code du numérique]* »¹²⁷.

Par ailleurs, les plaintes peuvent être adressées à l'ARCEP par différents canaux : ce sont le courrier, le courriel, la ligne verte ou l'interface réservée à cet effet sur le site web de l'ARCEP¹²⁸. En

123 Article 234, al. 2 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

124 Ces articles traitent notamment de : Confidentialité des communications, Accès ouvert à internet, Accords entre les opérateurs fournissant un accès à internet et les utilisateurs, Egalité de traitement et non-discrimination, Mesures raisonnables de gestion du trafic, Transparence, Surveillance.

125 Article 234, al. 3 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

126 Cet article dispose de : « *Les opérateurs fournissant des services de communications électroniques aux consommateurs établissent et gèrent un système de traitement des réclamations des utilisateurs. Les réclamations sont traitées dans un délai n'excédant pas un (01) mois* ».

127 Article 234, al. 4 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

128 Voir article 3 de la Décision n° 2019-035/ARCEP/PT/SE/DFC/DAJRC/DRI/GU du 19 février 2019 portant modalités de saisine et procédure de traitement des plaintes des utilisateurs de service de communications électroniques et de la Poste en République du Bénin.

outre, la décision du 11 septembre 2013 fixant la procédure de sanction applicable aux entités régulées indique que l'ouverture d'une sanction qui peut découler d'une recommandation du Secrétaire exécutif au Conseil de régulation ou d'une instruction formelle du Conseil de régulation peut résulter d'une plainte écrite émanant d'un membre du Conseil de Régulation ou de toute autre personne physique ou morale, d'une information parvenue à l'autorité de régulation ou de toute autre source ayant fait l'objet d'une vérification sommaire préalable¹²⁹.

Au total, c'est un « *maillage répressif* »¹³⁰ dense qui se dresse autour des entités régulées. Il permet *in fine* de déceler les manquements et de prononcer, le cas échéant, une sanction qui est « *aussi un outil efficace de régulation* »¹³¹, même si celle-ci est appliquée, pour la plupart du temps, avec une certaine pédagogie.

B- Une application pédagogique des sanctions

La procédure de sanction dans le cadre de la répression administrative repose sur une progressivité qui traduit généralement une pédagogie de la part des autorités de régulation. En effet, il est le plus souvent prévu des mesures préalables qui visent à dissuader l'entité régulée d'enfreindre à nouveau la réglementation pour ne pas subir la rigueur de la loi. C'est ce qui explique notamment l'instauration des régimes de mise en demeure préalable, afin de prévenir, de limiter

129 Voir les articles 3 et 4 de la décision n° 2013-204/ATRPT/PT/SE/DAF/DAEP/DO/DAJRC/SA du 11 septembre 2013 fixant la procédure de sanction applicable aux entités régulées.

130 LEFEBVRE (José), « Le pouvoir de sanction, le maillage répressif », in DECOOPMAN (Nicole), (dir.) *Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier*, Paris, PUF, 2002, pp. 111 et s.

131 FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « *Étude dressant un bilan des Autorités administratives indépendantes* », *op. cit.*, p. 93.

ou d'éviter la sanction¹³², laquelle se trouve être l'ultime recours face aux manquements. Il en résulte une application pédagogique des sanctions qui implique, d'une part, l'édition préalable des mesures dissuasives (1) et, d'autre part, l'appréciation *quasi* rigoureuse des sanctions (2).

1- L'édition préalable de mesures dissuasives

Généralement prononcées sous forme de mise en demeure¹³³, les mesures dissuasives consistent en une prescription ou un ordre adressé par une autorité de régulation à *une entité régulée*. L'objectif étant de prévenir une éventuelle sanction, la mise en demeure s'analyse *a priori* comme un acte préparatoire à une décision administrative qui est la sanction¹³⁴.

Au Bénin, dans le secteur de la communication, il est indiqué qu'« en cas de violation des obligations prescrites par les Lois et les règlements, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication met en demeure les titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de presse de communication audiovisuelle, de respecter les obligations

132 Le Conseil d'État français a indiqué, à propos de l'ARCEP, que « dans le cas où, au cours de l'instruction d'une procédure ouverte par l'Autorité, les manquements de l'exploitant ou du fournisseur à ses obligations cessent, que ce soit avant qu'une mise en demeure ait été adressée ou à la suite d'une telle mise en demeure, l'Autorité ne peut que mettre un terme à la procédure de sanction », voir CE 4 juill. 2012, Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORST), voir aussi LOMBARD (Martine), NICINSKI (Sophie) et GLASER (Emmanuel), « Que reste-t-il du pouvoir de sanction de l'ARCEP ? », *AJDA*, 2012, p. 1717.

133 Une mise en demeure est un « ordre adressé par les autorités administratives encore appelé acte comminatoire. La mise en demeure comporte, en général, une injonction d'agir dans un certain sens et ou de s'abstenir, en menaçant parfois le destinataire de sanction si l'injonction n'est pas observée dans un délai fixé », voir VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 293.

134 VIEL (Marie-Thérèse) « Errements des sanctions administratives », op. cit., p. 1006, indique justement que le but de la mise en demeure préalable « n'est pas de punir mais de mettre fin aux comportements déviant ».

qui leur sont imposées »¹³⁵. Autrement dit, certes, la violation des lois et règlements est déjà consommée, mais la mise en demeure intervient comme un rappel aux obligations souscrites par le titulaire d'autorisation. C'est la raison pour laquelle, en cas de récidive, la mise en demeure¹³⁶ est rendue publique¹³⁷. En cas d'inobservation de la mise en demeure rendue publique¹³⁸, la HAAC peut prononcer à l'encontre du contrevenant des sanctions¹³⁹.

La même procédure est également appliquée en Côte d'Ivoire. L'alinéa 3 de l'article 53 de la loi régissant l'ANP dispose : « *L'ANP fixe un délai aux intéressés pour se conformer aux mises en demeure ou pour exécuter les mesures prescrites par la loi* »¹⁴⁰. Quant à la HACA, elle « *met en demeure le titulaire de l'autorisation de respecter les obligations qui lui sont imposées par les textes législatifs, réglementaires et les dispositions contenues dans les conventions et cahiers des charges en cas de manquement à ces obligations* »¹⁴¹. Cependant, contrairement

135 Article 46, al. 1 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

136 Voir, entre autres, Décision n° 16-008/HAAC du 26 janvier 2016 portant mise en demeure de la télévision nationale ; Décision n° 18-020/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du Journal « la pays émergent » ; Décision n° 20-041/HAAC du 18 novembre 2020 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «Le nouvel Observateur» ; Décision n° 20-020/HAAC du 02 avril 2020 portant mise en demeure du promoteur de la chaîne de télévision privée commerciale « Canal 3 Bénin ».

137 Article 46, al. 2 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

138 Décision n° 05-165/HAAC du 24 novembre 2005 portant mise en demeure au promoteur de la radio CAPP FM. Telle qu'indiquée à l'article 2 de cette Décision, « *l'animateur de la revue de presse en fon, déjà auditionné par le passé pour non-respect du code de déontologie et d'éthique dans les médias, est en position de récidiviste pour n'avoir pas fait l'effort de respecter les engagements qu'il avait pris lors de la première audition* ».

139 Article 47 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

140 Article 53, al. 3 de la loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la presse.

141 Article 39, al. 1 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

à la HAAC, la HACA rend systématiquement publique la mise en demeure¹⁴². Il en résulte que, de ce point de vue, le régime juridique de la répression administrative de la HACA est moins favorable à l'entité régulée que celui de la HAAC. Mieux, la HACA, à l'instar de l'ANP, fixe un délai au mis en cause pour respecter la mise en demeure. C'est au cas où la mise en demeure est infructueuse dans le délai imparti qu'une sanction est prononcée à l'égard du mis en cause¹⁴³.

Dans le secteur des télécommunications au Bénin¹⁴⁴, comme en Côte d'Ivoire¹⁴⁵, la mise en demeure est également exigée avant toute sanction. Ainsi, lorsqu'un opérateur titulaire d'une licence ou d'une autorisation ne respecte pas ses obligations prescrites par les textes législatifs et réglementaires ainsi que les décisions de l'Autorité de régulation et les conditions fixées dans sa licence, son autorisation, son cahier des charges ou sa convention d'exploitation, il est mis en demeure de réparer les préjudices causés et de se conformer à ses obligations¹⁴⁶. Il en résulte que la répression administrative offre au contrevenant la possibilité d'échapper à la sanction en régularisant sa situation. La mise en demeure peut dès lors s'analyser comme une alerte.

Au demeurant, bien que la mise en demeure ne soit pas une sanction, et relève, à cet égard, du droit souple, elle constitue un

142 Article 39, al. 2 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

143 Article 40 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

144 Article 239 de la loi n° 2017 -20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

145 Voir Article 117 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

146 Article 239, al. 1 de la loi n° 2017 -20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

moyen de pression susceptible de porter atteinte à la réputation du mis en cause. C'est la raison pour laquelle, la publication, dont la mise en demeure peut faire l'objet, en cas de récidive, fait ressortir le caractère pédagogique de la répression administrative. La publication de la mise en demeure peut être comprise comme un deuxième avertissement adressé au mis en cause. Par ailleurs, elle permet de mettre en lumière le comportement foncièrement perturbateur de l'ordonnancement juridique du contrevenant. Elle révèle à l'opinion sa personnalité et permet à l'Administration de prononcer, en cas de récidive, des sanctions sans avoir à rechercher encore d'autres preuves. Mieux, la HAAC fait, parfois, obligation à la chaîne sanctionnée « *de faire diffuser, sur sa station, le compte rendu détaillé de l'audition publique* » ayant prononcé la mise en demeure¹⁴⁷.

Par ailleurs, la mise en demeure est toujours visée dans les décisions portant sanction¹⁴⁸ pour indiquer que la sanction a été précédée d'une mise en demeure. Même dans le cas où une même décision porte mise en demeure et sanction à la fois, les deux actes se basent sur des manquements différents. Dans ce cas, la mise en demeure¹⁴⁹, qui est intervenue avant le prononcé de la sanction, est rappelée dans

147 Décision n° 05-166/HAAC du 24 novembre 2005 portant mise en demeure au promoteur de Golfe FM-Magic radio.

148 Voir, à titre d'exemples : Décision n° 2014-0028 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 9 octobre 2014 portant sanction des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service au titre de l'année 2013 qui vise la Décision n° 2014-0010 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 05 juin 2014 portant mise en demeure des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service.

149 Décision n° 2015-008/ARCEP/PT/SE/DR/DRI/DAJRC/GU du 13 janvier 2015 portant mise en demeure de BBCOM de se conformer à l'obligation de couverture du territoire.

la décision¹⁵⁰. En outre, la mise en demeure peut ne pas être prise dans une forme solennelle, comme une décision, mais se présenter sous la forme d'une correspondance¹⁵¹.

Sont également considérées comme des mesures dissuasives, les mises en garde, en ce sens que le mis en cause « doit prendre les dispositions nécessaires pour le respect, à l'avenir, des textes régissant la presse ... »¹⁵². De même, les mesures conservatoires que peut prendre d'office le président de la HAAC¹⁵³ peuvent aussi être considérées comme des mesures dissuasives. Cependant, les mesures conservatoires, dont la gravité dépasse celle de la mise en demeure, peuvent survenir en cas d'urgence et de manquements aux dispositions législatives pertinentes et visent ainsi à faire cesser la violation ou en supprimer les effets¹⁵⁴. Ainsi, il a été mis fin aux activités des chaînes de télévision « La Béninoise »¹⁵⁵ et « Sikka

150 Voir la Décision n° 2017-053/ARCEP/PT/SE/DR/DRI/DAJRC/GU du 18 avril 2017 portant mise en demeure et sanction de l'opérateur BELL BENIN COMMUNICATIONS non-respect des obligations contenues dans sa convention d'exploitation ; voir aussi Décision n° 2017 151/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction contre l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux prescriptions de son cahier de charges ; Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux prescriptions de son cahier de charges.

151 Voir à cet effet le courrier n° 2335/ARCEP/SE/DAJRC/DMP/GU/2018 du 10 décembre 2018 faisant objet de mise en demeure adressée à SPACETEL BENIN SA avant la sanction objet de la Décision n° 2019 056/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 12 mars 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liée à sa licence d'exploitation.

152 Voir Décision n° 05-163/HAAC du 24 novembre 2005 portant mise en garde au Directeur de publication du journal « L'information » ; Décision n° 05-164/HAAC du 24 novembre 2005 portant mise en garde au Directeur de publication du journal « L'œil du peuple » ;

153 Article 55, al. 2 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

154 Article 55, al. 2 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

155 Voir Décision n° 16-079/HAAC du 28 novembre 2016 portant mesure conservatoire contre la chaîne de télévision « La Béninoise ».

**LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE.
ÉTUDE À PARTIR DE QUELQUES EXEMPLES AU BÉNIN ET EN CÔTE D'IVOIRE.**

TV »¹⁵⁶ qui émettent sans autorisation ou encore de la Radio « Arzèkè FM » qui viole la réglementation en période électorale¹⁵⁷.

En Côte d'Ivoire, le président de l'ANP peut également, « en cas d'urgence, prendre des mesures conservatoires pour prévenir ou faire cesser un manquement grave. Sa décision est immédiatement exécutoire »¹⁵⁸. De même, « en cas d'atteinte grave aux règles régissant le secteur des télécommunications/TIC, l'ARTCI, peut d'office, après avoir entendu les parties en cause, ordonner des mesures conservatoires en vue notamment d'assurer la continuité du fonctionnement des réseaux »¹⁵⁹.

Ce régime de mise en demeure exposé est tout de même sujet à deux limites. Dans un premier temps, il s'agit de l'absence de mise en demeure avant le prononcé de la sanction. En effet, la HAAC peut sanctionner (retirer une autorisation) sans mise en demeure préalable¹⁶⁰. De même, l'ARTCI peut prendre des sanctions pécuniaires sans mise en demeure¹⁶¹. Ce que confirme

156 Voir Décision n° 16-081/HAAC du 28 novembre 2016 portant mesure conservatoire contre la chaîne de télévision « Sikka TV ».

157 Décision n° 06-012 du 13 mars 2006 portant mesure conservatoire au sujet des émissions de « ARZEKE FM ».

158 Article 36 du décret n° 2019-593 du 03 juillet 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de la Presse.

159 Article 112 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

160 L'article 48 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dispose à cet effet : « L'autorisation peut être retirée, sans mise en demeure préalable, en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement », voir à cet effet la Décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009 portant retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3MHZ et 96.3MHZ attribuées à « Radio Star » à Cotonou et à Grand Popo.

161 L'article 118 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 peut astreindre financièrement à exécuter leurs obligations, les opérateurs et fournisseurs de services du secteur des Télécommunications/TIC.

le juge administratif ivoirien, quand il indique « ...*que la décision attaquée, qui mentionne bien, qu'elle est prise en application de l'article 118 de l'ordonnance n°2012-293 du 21 mars 2012 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication, n'avait pas à être précédée d'une mise en demeure* »¹⁶². Dans un second temps, la mise en demeure peut s'avérer être une décision administrative¹⁶³ et, par conséquent, justiciable devant le juge administratif. C'est ce qu'indique le juge administratif ivoirien, quand il considère « ... *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* »¹⁶⁴. Dès lors, il estime « ...*que la mise en demeure prononcée par l'ARTCI, ..., indique à la société Orange Côte d'Ivoire que, faute pour elle de se conformer aux injonctions qui lui sont adressées, ... s'expose à faire l'objet des sanctions ... ; que, dès lors, et contrairement à ce que soutient l'ARTCI, cette mise en demeure présente, non pas le caractère d'une*

Si le manquement constaté est non constitutif d'une infraction pénale, il est infligé au contrevenant une sanction pécuniaire dont le montant est proportionnel à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice. Ce taux est porté à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation ».

162 CACS-RCI Arrêt n° 42 du 22 février 2017 *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire dite Moov Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC Côte d'Ivoire dite ARTCI*.

163 STIRN (Bernard), « Le contentieux des mises en demeure », *RFDA*, 1991 p. 285, indique à cet égard : « *La mise en demeure constitue en revanche une décision faisant grief dans les cas où, au regard des textes en vertu desquels elle intervient, elle produit elle-même des effets qui lui sont propres, soit par les délais qu'elle fixe ou les sanctions dont elle menace, soit par la position qu'elle arrête, en réglant une question déterminée* » ; voir également *CE, ass. 13 déc. 1957, Rouleau*. La jurisprudence admet, cependant, la recevabilité d'un recours dirigé contre une injonction qui n'est assortie d'aucune menace de sanction, ni de délai d'exécution, voir à cet effet *CE, 25 janv. 1991, Confédération nationale des associations familiales catholiques*.

164 CACS-RCI, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)* ; voir aussi CACS-RCI Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire Moov-CI c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)*.

mesure préparatoire, insusceptible de recours pour excès de pouvoir, mais celui d'une décision de nature à être contestée par la voie d'un tel recours ; ... »¹⁶⁵. En effet, cette mise en demeure¹⁶⁶ est assortie à la fois de délai¹⁶⁷ et de la potentielle sanction¹⁶⁸ en cas de son non observation. Il apparaît que la répression administrative comporte des subtilités qui la rendent redoutable. La liberté que les autorités de régulation peuvent s'octroyer dans l'appréciation des sanctions vient renforcer cette idée.

2- L'appréciation quasi rigoureuse des sanctions

À la lecture des dispositions pertinentes des textes qui régissent les autorités administratives de régulation sous étude, trois constats méritent d'être faits. Le premier est le caractère non homogène des sanctions administratives. En effet, les sanctions administratives qui peuvent être prononcées par les autorités de régulation sont nombreuses et diverses ; elles varient d'une autorité de régulation à une autre. À chaque secteur correspondent des sanctions précises. Le deuxième constat est la typologie des sanctions administratives.

165 CACS-RCI, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)* ; voir aussi CACS-RCI Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire Moov-CI c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)*.

166 Décision n° 2014-0010 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 05 juin 2014 portant mise en demeure des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service.

167 Voir l'article 1 de la Décision n° 2014-0010 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 05 juin 2014 portant mise en demeure des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service.

168 Voir l'article 3 de la Décision n° 2014-0010 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 05 juin 2014 portant mise en demeure des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service.

Elles sont, pour la plupart, constituées, d'une part, de sanctions patrimoniales et de sanctions extrapatrimoniales, d'autre part. De même, il existe, non seulement des sanctions principales, mais aussi des sanctions complémentaires. Le troisième constat est l'exigence du principe de proportionnalité dans l'application des sanctions. En effet, les sanctions prononcées doivent être proportionnelles aux manquements ou tenir compte de leur gravité¹⁶⁹. Le caractère proportionnel des sanctions peut être apprécié à l'aune de l'échelle des sanctions prescrites dans les textes régissant les autorités de régulation. Les formules varient mais traduisent la même exigence de proportionnalité.

Dans le domaine de la communication, les sanctions sont aussi bien extrapatrimoniales que patrimoniales. Ainsi, au Bénin, la HAAC peut prononcer « *à l'encontre du contrevenant, compte tenu de la gravité du manquement, une des sanctions* » allant de la suspension de l'autorisation ou d'une partie du programme pour un mois au plus, au retrait de l'autorisation¹⁷⁰. Par ailleurs, « *le montant de la sanction pécuniaire doit être fonction de la gravité des manquements commis en relation avec les avantages tirés du manquement par le service autorisé sans pouvoir excéder 3% du chiffre d'affaires hors taxes, réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze (12) mois. Ce maximum est porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation* »¹⁷¹. Il est important de faire remarquer que

169 Voir, par exemple, l'article 117 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication et l'article 47 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

170 Voir article 47 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

171 Article 61 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

la sanction pécuniaire peut être éventuellement assortie d'une sanction extrapatrimoniaire¹⁷² ; autrement dit, il peut être prononcé une double sanction.

En Côte d'Ivoire, les sanctions à l'encontre de l'entreprise de presse et des journalistes ainsi que des professionnels de la communication que peut prononcer l'ANP, vont respectivement de l'avertissement à la suspension de l'activité de presse, d'une part, de l'avertissement à la radiation, d'autre part¹⁷³. Dans le secteur de la communication audiovisuelle, la HACA peut prononcer à l'encontre des journalistes professionnels et techniciens des sanctions qui vont de l'avertissement à la radiation¹⁷⁴. À l'encontre du titulaire de l'autorisation d'un service audiovisuel, les sanctions vont de la suspension de l'autorisation ou d'une partie du programme pour un mois au plus, au retrait de l'autorisation d'exploiter le service autorisé¹⁷⁵.

Dans le secteur des télécommunications, les sanctions sont également patrimoniales et extrapatrimoniales et respectent aussi le principe de gradation. Au Bénin, elles divergent, quelque peu, selon le type d'opérateur. Ainsi, pour l'opérateur titulaire de la licence ou de l'autorisation, les sanctions prononcées par l'ARCEP vont d'une pénalité, dont le montant varie de 0,1 % à 4 % de son chiffre d'affaires

172 L'article 60 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dispose à cet égard : « En cas d'inobservation de la mise en demeure rendue publique, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut prononcer à l'encontre du contrevenant, une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'autorisation ou d'une partie du programme, si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction ».

173 Article 77 de la loi n° 2017-867 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la presse.

174 Voir article 31 de loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

175 Voir article 40 de loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

consolidé du dernier exercice comptable. Le montant est porté au double en cas de récidive. Dans le cas où la violation constatée et notifiée persiste, ou en cas de manquement grave ou répété à une obligation essentielle, il est prononcé, à l'encontre de l'opérateur la suspension partielle ou totale de la licence ou de l'autorisation, la réduction de la durée ou le retrait de la licence ou de l'autorisation¹⁷⁶. L'opérateur peut, en outre, être interdit d'exercer une activité de communications électroniques au Bénin¹⁷⁷. Pour l'opérateur soumis au régime de la déclaration, la pénalité va d'un montant de 2 000 000 à 5 000 000 CFA. Le montant est porté au double du plafond en cas de récidive. Dans le cas où la violation constatée et notifiée persiste, il est prononcé, soit la suspension de la déclaration, soit son retrait définitif. En outre, l'opérateur peut être interdit d'exercer une activité de communications électroniques au Bénin¹⁷⁸.

En Côte d'Ivoire, les sanctions prononcées par l'ARTCI vont de la « *confiscation de l'équipement, objet de l'infraction* » à l'« *interdiction d'exercer pendant une durée d'un à cinq ans toute activité en relation avec le secteur des Télécommunications/TIC en qualité d'opérateur de fournisseur de services ou de dirigeant* »¹⁷⁹. De plus, les opérateurs et fournisseurs peuvent être astreints à « *une sanction pécuniaire dont le montant est proportionnel à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3% du chiffre d'affaires hors taxes*

176 Le retrait de la licence est prononcé à la demande motivée de l'Autorité de régulation par décret pris en Conseil des Ministres (voir article 239 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin).

177 Voir article 239 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

178 Voir article 240 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

179 Article 117 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

du dernier exercice. Ce taux est porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation »¹⁸⁰.

Plusieurs observations peuvent être faites à la lumière de cette présentation de l'échelle des sanctions. Premièrement, l'échelle des sanctions peut être perçue comme une technique qui réduit *a priori* les marges de manœuvre des autorités de régulation, en ce qu'elle encadre les sanctions qu'elles sont amenées à prononcer. Par ailleurs, elle traduit une certaine idée de justice dans la mise en œuvre de la répression administrative. Dans ce sens, le juge administratif béninois, vu la gravité des sanctions prononcées à l'encontre de deux journalistes par la HAAC¹⁸¹, estime qu'il « *devra s'interroger également sur l'existence d'échelle de sanctions applicables aux acteurs de la presse reprochables de fautes professionnelles ou disciplinaires ; [et] qu'il y a lieu de se demander la base sur laquelle les fautes reprochées aux requérants, si importantes et avérées soient-elles, ont été sanctionnées par des peines aussi lourdes et graves allant de l'interdiction formelle et définitive de parution du journal... à l'interdiction d'exercice par les requérants de profession de journaliste »¹⁸².*

Deuxièmement, l'on doit avouer éprouver une certaine gêne par rapport au fait que la gravité des manquements est laissée à l'appréciation et à la discrétion des autorités de régulation. Dans sa décision du 08 décembre 2011, la HAAC, après avoir fait le constat de violations délibérées et fréquentes des lois en vigueur

180 Article 118 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

181 Voir Décision n° 11-063/HAAC du 08 décembre 2011 portant interdiction définitive du quotidien «Le Béninois libéré».

182 CACS-Bénin, Ordonnance n° 001/CA du 31 mai 2017, *Aboubakar TAKOU et Éric TCHIAKPÈ c/ Haute Autorité de l'Audiodvisuel et de la Communication (HAAC)*.

par le quotidien « Le Béninois libéré », lui inflige « *une sanction exemplaire* »¹⁸³ en trois volets : l'interdiction formelle et définitive de parution du journal en République du Bénin, la saisie conservatoire de tout écrit ou imprimé du numéro du journal mis en cause et la mise sous scellé du journal, l'interdiction jusqu'à nouvel ordre d'exercice de la profession de journalistes au Bénin et de création d'un organe de presse aux sieurs Aboubakar Takou et Éric Tchiakpè¹⁸⁴. La même lourdeur de la sanction peut être évoquée dans sa décision du 26 juillet 2018, dans laquelle elle interdit « *jusqu'à nouvel ordre* » « *en imprimé ou en ligne* » la parution du journal «La nouvelle Tribune»¹⁸⁵, ainsi que celle du 22 janvier 2009 dans laquelle elle retire l'autorisation d'exploitation des fréquences attribuées à « Radio Star »¹⁸⁶.

C'est le même cas en Côte d'Ivoire, où l'ANP suspend le quotidien « L'Essor Ivoirien » pour 7 parutions, sans que l'on sache à quoi correspond le chiffre avancé¹⁸⁷. Mieux, le Conseil national de la

183 Décision n° 11-063/HAAC du 08 décembre 2011 portant interdiction définitive du quotidien «Le Béninois libéré».

184 Décision n° 11-063/HAAC du 08 décembre 2011 portant interdiction définitive du quotidien «Le Béninois libéré».

185 Décision n° 18-034/HAAC du 26 juillet 2018 portant interdiction de parution du journal «La nouvelle Tribune». Selon les observations de la HAAC, «La nouvelle Tribune» « *s'est éloignée s'est éloignée de sa mission sociale d'information et d'éducation des masses en proférant des injures contre le Chef de l'Etat sur plusieurs parutions* ».

186 Cette décision fait suite à des « *violations répétées ... et maintenues nonobstant les observations ... faites à chaque passage de contrôle* » : l'inobservation délibérée des prescriptions concernant l'exécution du service public concédé, la cession de la concession sans l'accord préalable de l'Autorité concédante, l'abandon volontaire du service concédé, voir Décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009 portant retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3MHZ et 96.3MHZ attribuées à « Radio Star » à Cotonou et à Grand Popo.

187 Décision n° 003 du 1^{er} octobre 2020 portant sanction applicable au quotidien L'Essor Ivoirien édité par l'entreprise de presse Hasseye Editions ; voir aussi dans ce sens, entre autres, Décision n° 001 du 11 février 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Bélier* édité par l'entreprise de presse IDEAL COM NET.

Communication audiovisuelle retire définitivement à la Radio « Bonne Santé (R.B.S.) » la fréquence 106.4 Mhz qui lui avait été 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 sonore¹⁸⁸. Il va sans dire que l'appréciation des sanctions peut être empreinte, non seulement d'un certain arbitraire, mais aussi d'une violation des règles de forme.

En matière de sanction pécuniaire, si l'ARTCI présente les seuils de gravité et la technique de calcul des montants imposés¹⁸⁹, il n'en est pas de même pour son homologue béninois qui indique juste le pourcentage que représente le montant de la sanction pécuniaire¹⁹⁰. La preuve en est que, suite à un recours gracieux, l'ARCEP trouve des circonstances atténuantes à l'entité régulée sanctionnée et diminue le pourcentage de la sanction¹⁹¹. Mais dans une autre décision, elle donne plus de précisions sur la « *détermination du quantum pécuniaire* »¹⁹². Elle considère à cet effet :

188 Les faits ayant conduit à une telle décision sont : l'utilisation non autorisée des deux fréquences, la délocalisation de son studio, sans en avoir informé au préalable l'autorité de contrôle, le changement de grille de programme, l'utilisation de langue étrangère et de musique étrangère, voir Décision n°2009-04 du 19 août 2009 portant retrait définitif à Radio Bonne Santé (R.B.S.) de la fréquence 106.4 Mhz.

189 Voir l'article 2 de la Décision n° 2014-0028 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 9 octobre 2014 portant sanction des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service au titre de l'année 2013 qui présente en annexes « *les tableaux relatifs aux calculs des pénalités obtenues sur la base des manquements constatés lors de l'audit...* ».

190 Voir l'article 1^{er} de la Décision n° 2019-056/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 12 mars 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liées à sa licence d'exploitation qui indique que la pénalité représente « 1% » du chiffre d'affaires consolidé.

191 Voir l'article 1^{er} de la Décision n° 2019-112/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 10 mai 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liées à sa licence d'exploitation qui indique que la pénalité représente « 0,3% » du chiffre d'affaires consolidé.

192 Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

« ... que, en respect du principe de proportionnalité, la détermination du quantum pécuniaire est fondée sur le nombre d'indicateurs relevés défaillants... Qu'il ressort de l'analyse que des résultats de l'audit que trois (03) indicateurs sont non conformes »¹⁹³. Elle renvoie à l'article 8 de sa Décision n° 2015-2012/ARCEP/PT/SE/DFC/DAJRC/DRI/GU du 15 janvier 2015 portant définition des indicateurs de qualité de service des réseaux de télécommunications mobiles ouverts au public¹⁹⁴ et fixe le quantum pécuniaire à 0,3%¹⁹⁵. En revanche, dans d'autres décisions, l'ARTCI présente simplement en annexes les manquements constatés sans procéder à un calcul technique qui puisse permettre de comprendre la détermination du quantum pécuniaire, telle qu'elle le fait dans d'autres décisions¹⁹⁶.

193 Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

194 L'article 8 de cette décision présente un tableau comportant la proportionnalité du nombre d'indicateurs non conforme au pourcentage du quantum pécuniaire.

195 Voir l'article 1^{er} de la Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

196 voir : Décision n° 2017-0319 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 29 juin 2017 portant sanction de l'opérateur Orange Côte d'Ivoire (Orange-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2016 ; Décision n° 2017-0320 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 29 juin 2017 portant sanction de l'opérateur MTN Côte d'Ivoire (MTN-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2016 ; Décision n° 2017-0321 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 29 juin 2017 portant sanction de l'opérateur Atlantique Télécom Côte d'Ivoire (Moov-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2016 ; Décision n° 2021-00692 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 04 novembre 2021 portant sanction de l'opérateur MTN Côte d'Ivoire (MTN-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2020 ; Décision n° 2021-00693 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 04 novembre 2021 portant sanction de l'opérateur Moov Africa Côte d'Ivoire (Moov Africa CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2020 ; Décision n° 2021-00694 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 04 novembre 2021 portant sanction de l'opérateur Orange Côte d'Ivoire (Orange-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2020.

Il s'en déduit un manque de transparence ; ce qui peut conduire à des appréciations sévères.

Par ailleurs, en plus des sanctions principales, les autorités de régulation peuvent être amenées à prononcer des sanctions secondaires¹⁹⁷. Ce sont essentiellement : la publication ou la diffusion aux frais du contrevenant de la décision de mise en demeure ou de sanction¹⁹⁸, ou encore « *le compte rendu détaillé de l'audition publique* »¹⁹⁹ assurant ainsi la publicité-exemplarité²⁰⁰, et la présentation des excuses aux tiers, victimes des manquements²⁰¹,

197 L'article 49 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dispose : « *Dans tous les cas de manquement aux obligations incombant aux titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de Presse et de communication audiovisuelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut ordonner l'insertion sans frais dans les programmes d'un communiqué dont elle fixe les termes et les conditions de diffusion. Le refus du titulaire de se conformer à cette décision est passible d'une des sanctions pécuniaires prévues au Titre VII de la présente loi* ».

198 Voir, entre autres : Décision n° 20-040/HAAC du 22 octobre 2020 portant suspension du journal «*Matin libre*» ; Décision n° 18-019/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*L'indépendant*» ; Décision n° 18-021/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*L'express*» ; Décision n° 16-008/HAAC du 26 janvier 2016 portant mise en demeure de la Télévision nationale ; Décision n° 10-009/HAAC du 19 janvier 2010 portant interdiction de parution du quotidien «*Le Béninois libéré*» ; Décision n° 07-016/HAAC du 29 mars 2007 portant interdiction à Golfe TV de couverture médiatique des activités liées aux élections législatives à compter du 29 mars jusqu'au 6 avril 2007 inclus qui fait obligation à Golfe TV « *de publier la présente décision durant toute la période de sanction* » ; Décision n° 07-017/HAAC du 29 mars 2007 portant interdiction au journal « *Le Matinal* » de couverture médiatique des activités liées aux élections législatives à compter du 30 mars jusqu'au 6 avril 2007 ; Décision n° 07-018/HAAC du 29 mars 2007 portant avertissement au journal « *L'informatiqueur* » ; Décision n° 06-027/HAAC du 12 juin 2006 portant mise en demeure à Radio Maranatha FM de Parakou. .

199 Décision n° 05-166/HAAC du 24 novembre 2005 portant mise en demeure au promoteur de Golfe FM-Magic Radio.

200 KERLÉO (Jean-François), « La publicité-exemplarité - Le nouveau droit de la publication des sanctions administratives et juridictionnelles », *RFDA*, 2015, p. 751.

201 Voir, entre autres : Décision n° 20-040/HAAC du 22 octobre 2020 portant suspension du journal «*Matin libre*» ; Décision n° 18-019/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*L'indépendant*» ; Décision n° 18-021/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «*L'express*» ; Décision n° 18-020/HAAC du 15 mai 2018 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal

voire « *aux lecteurs en manchette* »²⁰². La particularité de ces sanctions accessoires ou complémentaires est qu'elles présentent une certaine originalité²⁰³, en ce qu'elles permettent de porter atteinte à la réputation des entités régulées²⁰⁴. Ainsi, la publicité des sanctions « *comporte des portées pédagogiques, préventives, correctives voire correctrices et punitives qui conduisent irrémédiablement à la qualifier de peine ou de sanction juridique* »²⁰⁵. Il en résulte une certaine particularité de la répression administrative qui impose dès lors une « *vigilance* »²⁰⁶, laquelle se traduit sûrement par son encadrement.

«Le Pays émergent» ; Décision n° 17-020/HAAC du 28 mars 2017 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «Le Devoir» ; Décision n° 17-019/HAAC du 28 mars 2017 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «Le Devoir» ; Décision n° 16-001/HAAC du 14 janvier 2016 portant mise en demeure du Directeur de publication du journal «Notre Temps Le Label» ; Décision n° 11-055/HAAC du 6 décembre 2011 portant interdiction de parution du quotidien «Le Béninois libéré» ; Décision n° 10-037/HAAC du 23 juin 2010 portant mise en demeure du quotidien «Le Béninois Libéré» ; Décision n° 10-009/HAAC du 19 janvier 2010 portant interdiction de parution du quotidien «Le Béninois libéré» ; Décision n° 06-009/HAAC du 2 mars 2006 portant interdiction au journal «Le Télégramme» du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006 ; Décision n° 06-010/HAAC du 2 mars 2006 portant interdiction au journal «L'Option Hebdo» du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006 ; Décision n° 06-011/HAAC du 2 mars 2006 portant interdiction au journal «Le Béninois libéré» du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006.

202 Décision n° 06-026/HAAC du 12 juin 2006 portant mise en demeure au journal «Le Matinal» ; Décision n° 11-055/HAAC du 6 décembre 2011 portant interdiction de parution du quotidien «Le Béninois libéré».

203 SÉE (Arnaud), «La sanction par l'information», *op. cit.*, p. 45.

204 KERLÉO (Jean-François), «La publicité-exemplarité - Le nouveau droit de la publication des sanctions administratives et juridictionnelles», *op. cit.*, p. 751, explique à cet effet : «*In fine, la publicité-exemplarité comporte toujours un caractère répressif qui se surajoute à la sanction principale, pour en accroître la dimension punitive*».

205 KERLÉO (Jean-François), «La publicité-exemplarité - Le nouveau droit de la publication des sanctions administratives et juridictionnelles», *op. cit.*, p. 751.

206 Pour reprendre l'expression de DECOOPMAN (Nicole), «Le contrôle juridictionnel des Autorités administratives indépendantes», *op. cit.*, p. 212.

II- Une répression encadrée

La répression administrative fait légitimement craindre des dérives de la part des autorités de régulation, qui peuvent user des prérogatives qui leur sont reconnues pour prononcer des sanctions arbitraires. Or, l'une des conditions de l'admission de la répression administrative est qu'elle offre de « *sérieuses garanties* »²⁰⁷ aux contrevenants des lois et règlements. Dès lors, hormis les délais de prescription des faits dont peuvent être saisies les autorités de régulation²⁰⁸, et le fait que le personnel de certaines autorités de régulation doit être assermenté²⁰⁹ avant d'effectuer les contrôles et les enquêtes²¹⁰, la répression administrative se trouve encadrée au double plan interne et externe. Dans un premier temps, les sanctions administratives sont soumises à des principes généraux du droit (A). Dans un second temps, une fois prises, elles font généralement l'objet d'un double contrôle (B).

207 Pour emprunter la formule de BOTTEGHI (Damien), « Quelle efficacité des droits de la défense en cas de sanction administrative ? », *op. cit.*, p. 1054.

208 Ces délais varient d'une autorité de régulation à une autre. Pour la HAAC, il est de deux ans (voir l'article 50 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication) ; pour l'ARCEP, il est d'un an (lire l'article 29 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin) ; pour l'ARTCI, il est de trois ans (voir l'article 106 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication), et pour la HACA, il est également de trois ans (cf. l'article 65 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle).

209 Le personnel assermenté peut certes être remplacé par d'autres personnes physiques ou morales pour effectuer les contrôles et enquêtes sans que cela ne soit considéré d'illégal, voir CACS-RCI Arrêt n° 42 du 22 février 2017, *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire dite Moov Côte d'Ivoire / Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC Côte d'Ivoire dite ARTCI*.

210 Article 86, al. 1 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

A- Une soumission aux principes généraux du droit

Les principes auxquelles sont soumises les autorités de régulation constituent la base de l'encadrement du pouvoir de sanction²¹¹. Elles s'inscrivent au frontispice de l'arsenal procédural des sanctions. Elles permettent aux contrevenants d'assurer leurs droits de défense et constituent autant de garanties contre l'arbitraire. En effet, le principe du respect des droits de la défense²¹² suppose qu'une sanction ne puisse être infligée sans que préalablement la personne en cause n'ait été en mesure de prendre connaissance des faits qui lui sont reprochés et de présenter, au besoin, ses observations. Ce qui induit la motivation des sanctions. En effet, les droits de la défense impliquent « *tout à la fois l'information du déclenchement de la procédure, la notification des griefs et le respect du principe du contradictoire* »²¹³. Dès lors, si le contradictoire est, à cet égard, respecté (1), la motivation des sanctions paraît, quant à elle, quasi systématique (2).

211 En France, avec l'arrêt d'assemblée *Didier* du 3 décembre 1999, le Conseil d'État accepte de soumettre les autorités administratives indépendantes aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il admet ainsi que « *la circonstance que la procédure suivie devant le Conseil des marchés financiers ne serait pas en tous points conforme aux prescriptions de l'article 6 § 1 [...] n'est pas de nature à entraîner dans tous les cas une méconnaissance du droit à un procès équitable* », lire SEBAN (Alain), « Le principe d'impartialité et les autorités de régulation : le cas du Conseil des marchés financiers. Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 3 décembre 1999, Didier », *RFDA*, 2000, p. 584. Sur les implications de cette décision, lire EVEILLARD (Gweltaz), « L'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme à la procédure administrative non contentieuse », *AJDA*, 2010, p. 531. Par ailleurs, l'auteur fait constater que cette exigence fait assimiler partiellement les autorités administratives à des tribunaux, lire aussi CORNU (Julie), *Droit au procès équitable et autorité administrative*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, 3 décembre 2014, 439 p.

212 Pour en savoir plus, lire, entre autres, VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., pp. 179-181.

213 SÉE (Arnaud), « La sanction par l'information », op. cit., p. 45.

1- Le respect du contradictoire

Selon le Commissaire Chenot, le contradictoire est « *un principe qui régit, même en dehors du cadre des agents publics et en l'absence d'un texte exprès, toute procédure disciplinaire. La victime d'une sanction doit en connaître les motifs et pouvoir présenter sa défense* »²¹⁴. Le respect du contradictoire est ainsi devenu un principe général de droit et une garantie essentielle en matière de répression en général²¹⁵, même en dehors de tout contentieux²¹⁶. Il permet au mis en cause de se défendre, d'une part, et à l'autorité administrative de prendre une décision juste, d'autre part. Le contradictoire prend une importance particulière dans la mise en œuvre de la répression administrative. C'est la raison pour laquelle, toutes les autorités de régulation y sont soumises de manière expresse.

Dans le domaine de l'audiovisuel et de la communication au Bénin, la HAAC « *notifie les griefs... au titulaire de l'autorisation pour exploitation d'un service de presse et de communication audiovisuelle qui peut consulter le dossier et présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois* »²¹⁷. En cas d'urgence, le délai peut être réduit par le président de la HAAC sans pouvoir être de moins de sept jours²¹⁸. De plus, le titulaire de l'autorisation ou son représentant est entendu

214 Conclusions Commissaire Chenot, CE, sect., 5 mai 1944, *Veuve Tromprier-Gravier*, RDP, 1944, p. 260.

215 Lire, entre autres, « La contradiction en droit public français et l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme », Actes du colloque organisé le 19 mai 2000 par l'Institut d'Études administratives, Université Jean-Moulin, Lyon 3, *RFDA*, 2001, pp. 1-42 et 319-352.

216 Lire CAUDAL (Sylvie), « Les procédures contradictoires en dehors du contentieux », *RFDA*, 2001, pp. 13-32.

217 Article 52, al. 2 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

218 Article 52, al. 3 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

par la HAAC²¹⁹. C'est la Décision n° 05-052/HAAC du 4 avril 2005 portant détermination de la procédure d'audition des auteurs de dérapage en matière d'éthique et de déontologie qui précise la procédure d'audition des mis en cause. En effet, c'est la Commission de la carte de presse, de l'éthique et de la déontologie qui « *procède, en respectant le principe du contradictoire, à toute mesure d'instruction qui lui paraîtrait utile...* »²²⁰. À cet effet, « *elle convoque le mis en cause et, au besoin, le plaignant pour audition. Elle peut, en particulier inviter les parties à fournir, oralement ou par écrit, les explications nécessaires à la compréhension du dossier* »²²¹. De plus, « *les parties litigantes ont le droit de consulter les dossiers les concernant, de se faire assister et de produire leurs observations et conclusions écrites* »²²². Ainsi, en visant ces dispositions dans les décisions portant mise en demeure ou sanctions, la HAAC se conforme au principe du contradictoire²²³.

En Côte d'Ivoire, l'ANP applique aussi la procédure du contradictoire. Elle est exigée par le décret portant organisation et fonctionnement de l'ANP. Dans ce cadre, non seulement la procédure est essentiellement écrite, mais le Conseil de l'ANP statue sur pièces et entend nécessairement la ou les parties en cas de

219 Article 52, al. 4 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

220 Article 8, al. 1 de la Décision n° 05-052/HAAC du 4 avril 2005 portant détermination de la procédure d'audition des auteurs de dérapage en matière d'éthique et de déontologie.

221 Article 8, al. 2 de la Décision n° 05-052/HAAC du 4 avril 2005 portant détermination de la procédure d'audition des auteurs de dérapage en matière d'éthique et de déontologie.

222 Article 9 de la Décision n° 05-052/HAAC du 4 avril 2005 portant détermination de la procédure d'audition des auteurs de dérapage en matière d'éthique et de déontologie.

223 Voir, entre autres : Décision n° 10-009/HAAC du 19 janvier 2010 portant interdiction de parution du quotidien «Le Béninois libéré» ; Décision n° 11-055/HAAC du 6 décembre 2011 portant interdiction de parution du quotidien «Le Béninois libéré» ; Décision n° 18-034/HAAC du 26 juillet 2018 portant interdiction de parution du journal «La nouvelle tribune».

manquement grave²²⁴. Dans ses décisions portant sanction, l'ANP écoute les arguments des mis en cause et s'assure, de ce fait, du respect du contradictoire²²⁵.

Dans la mise en œuvre de la procédure du contradictoire, la HACA notifie à l'entité régulée concernée les griefs et le rapport produit sur le dossier par un de ses membres. L'entité peut consulter le dossier et présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois. Mais en cas d'urgence, le Président de la HACA peut réduire le délai sans pouvoir le fixer à moins de sept jours. De plus, le représentant légal de l'entité concernée ou son mandataire est entendu par la HACA²²⁶.

Dans le secteur des télécommunications au Bénin, l'autorité de régulation prend ses décisions dans « *le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense en mettant les parties à même de présenter leurs observations* »²²⁷. De manière pratique, des échanges de correspondances s'opèrent entre l'autorité de régulation et l'entité régulée mise en cause ; la première notifiant les griefs, la seconde portant ses observations sur les griefs²²⁸. Malgré les échanges de

224 Article 34, al. 2 du décret n° 2019-593 du 03 Juillet 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de la Presse.

225 Voir, entre autres : Décision n° 003 du 1^{er} octobre 2020 portant sanction applicable au quotidien *L'Essor Ivoirien* édité par l'entreprise de presse Hasseye Editions ; Décision n° 002 du 18 février 2021 portant sanction applicable au quotidien « *L'Héritage* » édité par l'entreprise de presse EDITION LE FRONT SARL.

226 Article 64 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle.

227 Article 118, 5^e tiret de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

228 Voir la Décision n° 2019 056/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 12 mars 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liée à sa licence d'exploitation ; Décision n° 2017 151/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction contre l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations aux prescriptions de son cahier de charges ; Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/

courriers, la mise en cause peut également être invitée à présenter²²⁹ ou à faire²³⁰ ses observations orales à la session de délibération. Ce qui lui permet, sans aucun doute, de mieux se faire entendre et présenter sa défense. Ainsi, consciente du fait que le principe de respect des droits de la défense est « consacré comme principe général de droit »²³¹ et « s'impose à toutes les sanctions administratives »²³², l'autorité de régulation « a toujours impliqué GLO MOBILE BENIN lors de l'adoption des indicateurs de qualité de service, pendant l'élaboration des protocoles de contrôle et la soumission à observations du rapport de l'audit »²³³. Il va sans dire que l'implication de la mise en cause dans le relevé des données techniques sur le terrain, associée au fait qu'elle peut également faire des observations aussi bien écrites qu'orales, est la preuve que le contradictoire est la sève qui guide l'application des sanctions.

Dans le secteur des télécommunications en Côte d'Ivoire, « l'instruction des litiges s'effectue selon les procédures transparentes et

DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

229 Voir la Décision n° 2017-053/ ARCEP/PT/SE/DR/DRI/DAJRC/GU du 18 avril 2017 portant mise en demeure et sanction de l'opérateur BELL BENIN COMMUNICATIONS non-respect des obligations contenues dans sa convention d'exploitation.

230 Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

231 Voir Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

232 Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

233 Décision n° 2017 154/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 29 juin 2017 portant sanction de GLO MOBILE BENIN SA pour manquement aux obligations de qualité de service et mise en demeure de se conformer aux obligations de son cahier de charges.

non discriminatoires, dans le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense »²³⁴. Dès lors, « *l'interaction avec les opérateurs* » durant le processus opérationnel de la campagne de mesure permet également d'élever le respect du principe du contradictoire au plan technique, en plus de l'opportunité offerte aux opérateurs pour présenter les observations au Conseil de régulation de l'ARTCI²³⁵.

Par ailleurs, l'ARTCI se doit, après la mise en demeure infructueuse, d'auditionner le contrevenant avant de lui infliger la sanction requise²³⁶. Cependant, l'application des sanctions pécuniaires n'est pas obligatoirement précédée d'une telle formalité²³⁷. C'est du moins ce que confirme le juge administratif ivoirien dans une espèce. La société Moov Côte d'Ivoire considère que la décision qui la sanctionne a contrevenu aux dispositions des articles 117 de l'ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication et 33, alinéa 5 du Règlement intérieur de l'ARTCI, en ce que l'ARTCI a méconnu le principe du contradictoire pour

234 Article 111, al. 1 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

235 Voir Décision n° 2017-0319 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 29 juin 2017 portant sanction de l'opérateur Orange Côte d'Ivoire (Orange-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2016 ; Décision n° 2017-0320 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 29 juin 2017 portant sanction de l'opérateur MTN Côte d'Ivoire (MTN-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2016 ; Décision n° 2017-0321 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications de Côte d'Ivoire en date du 29 juin 2017 portant sanction de l'opérateur Atlantique Télécom Côte d'Ivoire (Moov-CI) pour manquements à ses obligations de service de qualité au titre de l'année 2016.

236 Article 117 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

237 Voir article 118 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

« *ne l'avoir pas auditionnée* », afin de lui permettre de présenter ses arguments en défense. Dans sa réponse, le juge fait plutôt appel à l'article 118 de l'ordonnance précitée et indique que la décision attaquée, qui mentionne bien qu'elle est prise en application dudit article, n'avait pas à être précédée d'une mise en demeure²³⁸.

À la lecture de cette motivation du juge, l'on éprouve une insatisfaction. En effet, même si l'article 118 ne mentionne, ni la mise en demeure, ni l'audition comme exigences préalables à la prise de la sanction, l'interprétation qu'en fait le juge devrait aboutir à amener l'ARTCI au respect du contradictoire en auditionnant la mise en cause, car les sanctions pécuniaires font partie des sanctions administratives. Or, en jugeant ainsi, le juge administratif ivoirien semble faire une distinction entre les sanctions patrimoniales et les sanctions extrapatrimoniales, en considérant que seules les dernières sont soumises à la procédure du contradictoire. Or, tout bien considéré, les sanctions pécuniaires emportent plus de conséquences néfastes pour le contrevenant par leur caractère définitif. En effet, l'amende que ce dernier est amené à payer ne lui est plus remboursée. Par ailleurs, parmi les sanctions extrapatrimoniales, une seule est définitive ; il s'agit du retrait définitif de l'autorisation avec apposition de scellées, les autres sont provisoires et limitées dans le temps²³⁹. Dès lors, l'amende étant la « *reine des sanctions administratives* »²⁴⁰, le juge a raté l'occasion d'assurer l'encadrement de la répression

238 CACS-RCI Arrêt n° 42 du 22 février 2017 *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire dite Moov Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC Côte d'Ivoire dite ARTCI*.

239 Article 117 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

240 DELMAS-MARTY (Mireille), « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », *Revue internationale de Droit pénal*, n° 1/2, vol. 59, 1988, p. 34.

administrative. L'exigence de motivation des décisions des autorités de régulation est un autre aspect de l'encadrement, mais elle n'est pas assurée de manière systématique.

2- La motivation *quasi* systématique des sanctions

Définie généralement comme « *la relation d'un acte aux motifs qui l'expliquent ou le justifient* » ou encore « *l'exposé des motifs qui fondent une décision* »²⁴¹, la motivation est entendue ici comme l'exposé des raisons de fait et de droit qui conduisent les autorités de régulation à prononcer les sanctions. Elle est une caractéristique de démocratie administrative et de transparence²⁴². Elle s'impose comme une exigence²⁴³ faite aux autorités de régulation de justifier les sanctions qu'elles prononcent, afin que les contrevenants en comprennent les motifs²⁴⁴ et le bien-fondé. Dès lors, elle se révèle comme « *la clé de voûte du dialogue* »²⁴⁵ entre les autorités de régulation et les contrevenants. En effet, « *quelles que soient sa légitimité et la forme qu'elle prend, toute sanction s'analyse comme une atteinte à la liberté*

241 Selon le dictionnaire *Le Grand Robert*. La même définition est admise en droit, voir, à cet effet, CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit. ; voir aussi VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 297.

242 AUTIN (Jean-Louis), « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », *RFAP*, n° 137, 2011, pp. 85-99.

243 Facultative au départ, la motivation des actes administratifs tend à être généralisée, voire exigée, lire GABARDA (Olivier), « Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs ? Enjeux et perspectives d'évolutions autour du principe de la motivation facultative », *RFDA*, 2012, p. 61.

244 Un motif est défini comme « *fondement ; cause de justification, raison de principe ou de circonstances invoquée pour justifier une décision ou un comportement* », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 670.

245 Pour reprendre la formule de SAUVÉ (Jean-Marc), « La motivation des sanctions administratives », in CHAINAIS (Cécile), FENOUILLET (Dominique), GUERLIN (Gaëtan), *Les sanctions en droit contemporain*, vol. 2. La motivation des sanctions prononcées en justice, 27^e Colloque des Instituts d'études judiciaires organisé à Amiens le 10 février 2012, coll. « L'esprit du droit », Paris, Dalloz, 2013, p. 127.

individuelle »²⁴⁶. On comprend dès lors que la motivation des sanctions prononcées par les autorités de régulation présente « *des enjeux particuliers* »²⁴⁷. Imposée par une loi spécifique en France²⁴⁸, la motivation est également prescrite par les textes qui régissent les autorités de régulation sous étude.

Dans le secteur de la communication au Bénin, il est indiqué, pour la HAAC, que les « *décisions ... sont motivées* »²⁴⁹. La même formule est utilisée en Côte d'Ivoire pour la HACA²⁵⁰. En revanche, pour l'ANP, l'exigence de motivation concerne spécifiquement les sanctions qu'elle prononce²⁵¹. Dans le secteur des télécommunications au Bénin, la sanction que prononce l'ARCEP est prise par une « *décision motivée* »²⁵². Il en est de même pour l'ARTCI en Côte d'Ivoire, dont les décisions sont « *dûment motivées* »²⁵³.

À travers ces dispositions, plusieurs observations méritent d'être faites. Premièrement, la nature des actes qui doivent être motivés

246 BACQUET (Alain), Conclusions sur CE ass., 18 janvier 1981, *Société varoise des transports et autres*, AJDA, 1980, p. 599.

247 IDOUX (Pascale), « La motivation des sanctions par les autorités administratives indépendantes », in CHAINAIS (Cécile), FENOUILLET (Dominique), GUERLIN (Gaëtan), *Les sanctions en droit contemporain*, vol. 2. La motivation des sanctions prononcées en justice, 27^e colloque des Instituts d'études judiciaires organisé à Amiens le 10 février 2012, coll. « L'esprit du droit », Paris, Dalloz, 2013, p. 187.

248 C'est par la loi du 11 juillet 1979 portant motivation des actes administratifs que le législateur français a imposé la motivation des sanctions administratives.

249 Article 51 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

250 Article 23, al. 3 du décret n° 2011-45 du 21 décembre 2011 portant organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, en abrégé HACA.

251 Article 27 du décret n° 2019-593 du 03 Juillet 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de la Presse.

252 Voir les articles 239 et 240 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

253 Article 111, al. 3 de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

diffère d'une autorité de régulation à une autre. Si pour certaines, il s'agit des décisions dans l'ensemble, pour d'autres, ce sont les sanctions seules qui sont motivées. Cependant, les sanctions administratives étant avant tout des décisions, il faut dès lors considérer que les sanctions des autorités de régulation sont à motiver dans tous les cas. L'exigence de motivation des actes des autorités de régulation est d'une importance capitale, surtout quand il s'agit de sanctions, c'est-à-dire de décisions qui sont défavorables aux personnes et aux entités régulées. Le Conseil constitutionnel français rappelle dans ce sens, que « *les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux autorités administratives de motiver leurs décisions dès lors qu'elles ne prononcent pas une sanction ayant le caractère d'une punition* »²⁵⁴. Il précise, par ailleurs, que « *toute décision infligeant une amende doit être motivée* »²⁵⁵. Il s'agit d'un impératif qui se rattache plus précisément aux droits de la défense dont il représente une garantie²⁵⁶, car il permet d'avoir connaissance des données de droit et de fait qui sont à la base de la sanction prise²⁵⁷.

Deuxièmement, les formules utilisées diffèrent également d'une autorité de régulation à une autre. En dehors de l'ARTCI, dont la

254 Cons. const., n° 2004-497 DC du 1^{er} juill. 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, consid. 14.

255 Cons. const., n° 92-307 DC du 25 févr. 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

256 Cons. const. n° 88-248 DC du 17 janv. 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*.

257 ISERZON (Emanuel), « La réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne », *Revue internationale des Sciences administratives*, 1958, p. 30, cité par WIENER (Céline), « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *RIDC*, n° 4, oct.-déc. 1969, p. 783 explique à cet égard : « *En obligeant l'organe administratif à motiver sa décision par écrit, on le force à se rendre compte de la façon dont il faut traiter l'affaire considérée, former ses opinions et les exprimer. C'est ainsi qu'on crée une base valable pour la jurisprudence future* ».

formule est plus catégorique, les formules utilisées pour les autres autorités de régulation laissent croire que la motivation de leurs décisions n'est pas un critère fondamental de leur régularité et de leur validité. Or, l'imposition de la motivation fait d'elle une condition de validité des sanctions prononcées ; elle constitue une formalité substantielle²⁵⁸.

Troisièmement, même si le contenu des motifs ou la manière de motiver²⁵⁹ les sanctions n'est pas précisée, il faut bien admettre que « *l'indication des motifs d'une décision peut être plus ou moins précise et complète : elle va du simple visa, consistant uniquement en une référence au texte législatif ou réglementaire dont il est fait application, jusqu'à l'exposé détaillé des raisons de fait et des appréciations sur la base desquelles l'Administration a statué* »²⁶⁰. Pour le Conseil d'État français, il s'agit pour l'autorité administrative « *... de préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de la personne intéressée, de sorte que cette dernière puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui la frappe* »²⁶¹. En effet, « *... l'indication des motifs d'une décision est seule de nature à toujours fournir aux intéressés la possibilité de contester efficacement la mesure prise à leur encontre* »²⁶².

258 WIENER (Céline), « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *op. cit.*, p. 790, note de bas de page n° 29, fait remarquer qu'en France, lorsque la motivation est imposée par un texte, elle constitue toujours une formalité substantielle ; son absence suffit donc à entacher l'acte d'illégalité. Le Conseil d'État français a ainsi annulé, en matière disciplinaire, une décision non motivée, mais se référant à un avis conforme motivé (CE, 28 mai 1965, *Demoiselle Riffault*).

259 Lire à cet effet, KARADJI (Moustapha), CHAIB (Soroya), « Le droit à la motivation des actes en droit français et algérien », *Revue Idara*, n° 29, pp. 109-122.

260 WIENER (Céline), « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *op. cit.*, p. 785.

261 CE, 17 nov. 1982, *Kairenga*.

262 WIENER (Céline), « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *op. cit.*, p. 781. L'auteur affirme par ailleurs : « *Les chances de faire aboutir un recours, qu'il soit hiérarchique*

Dès lors, si la motivation permet à l'autorité de régulation d'acquiescer une légitimité certaine²⁶³, dans le but d'être reconnue comme une institution digne du pouvoir répressif qui lui est confié²⁶⁴, elle constitue pour les administrés « une garantie des plus précieuses »²⁶⁵. Dans ce cadre, il paraît utile de faire remarquer que les autorités de régulation sous étude peuvent être catégorisées de par le respect de l'exigence de motivation, en ce sens que « la longueur et les techniques de motivation sont extraordinairement variables »²⁶⁶. En effet, pendant que certaines motivent leurs décisions de manière explicite, d'autres, en revanche, paraissent laconiques dans leurs motivations. Dans la première catégorie, on peut ranger l'ANP, l'ARCEP et l'ARTCI, qui font preuve d'une « motivation, qui se fait plus explicative, voire parfois doctrinale »²⁶⁷.

La seconde catégorie concerne exclusivement la HAAC, dont les décisions sont insuffisamment motivées et qui fait usage d'une « motivation stéréotypée »²⁶⁸. Par exemple, dans sa décision du 2 mars 2006 portant interdiction au journal « Le Télégramme » du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars

ou juridictionnel, dépendent en effet dans une large mesure du contenu du dossier, et celui-ci à son tour est conditionné par ce que l'Administration aura fait connaître du pourquoi de sa décision. Garantie préventive contre les décisions injustes ou insuffisamment mûries, garantie a posteriori de l'effectivité des possibilités de recours, telle est donc l'utilité de la motivation pour les particuliers », Ibidem.

263 CHAINAIS (Cécile), « La motivation des sanctions, entre dits et non-dits », *Les Cahiers de la Justice*, n° 2, 2014, p. 253, indique à cet effet : « L'idée s'impose progressivement que, pour être plus légitime, l'autorité de sanction (au sens institutionnel du terme) doit justifier plus et motiver mieux ».

264 IDOUX (Pascale), « La motivation des sanctions par les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, pp. 188 et 189 et pp. 202 et s. ; voir aussi SAUVÉ (Jean-Marc), « La motivation des sanctions administratives », *op. cit.*, p. 125.

265 WIENER (Céline), « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *op. cit.*, p. 780.

266 Pour emprunter la formule de CHAINAIS (Cécile), « La motivation des sanctions, entre dits et non-dits », *op. cit.*, p. 255.

267 Pour reprendre la formule de SAUVÉ (Jean-Marc), « La motivation des sanctions administratives », *op. cit.*, p. 127.

268 Pour emprunter la formule de LACHAUME (Jean-François), « Le formalisme », *AJDA*, 1995 p. 133.

2006, la HAAC indique qu'en publiant un article intitulé « *Scène politique nationale : Polémique autour de la démission de Pierre OSHO* » dans sa parution du mardi 17 janvier 2006, ledit journal a violé certains articles pertinents de différentes lois et décisions de la HAAC²⁶⁹. Cette motivation laconique ne permet pas de comprendre les raisons de la sanction, à moins de recourir à l'article incriminé et de s'offrir les services d'un expert en journalisme pour comprendre en quoi l'article viole les règles en la matière. De même, dans la décision prise le 8 décembre 2011 qui inflige « *des peines ... lourdes et graves* »²⁷⁰ aux contrevenants, la motivation a juste consisté à reprendre et qualifier le titre du journal incriminé sans véritablement faire comprendre en quoi le titre constitue un manquement²⁷¹. La même remarque vaut également pour la décision qui consacre l'interdiction de parution du journal «La nouvelle Tribune», dans laquelle la HAAC se contente de répertorier des titres de diverses parutions du journal qui font partie, souligne-t-elle, du « *registre injurieux, outrageant, attentatoire à la vie privée du Chef de l'Etat foulant aux pieds les principes élémentaires de la profession de journalisme* »²⁷².

269 Décision n° 06-009/HAAC du 2 mars 2006 portant interdiction au journal « Le Télégramme » du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006 ; voir aussi, entre autres, dans ce sens : Décision n° 06-010/HAAC du 2 mars 2006 portant interdiction au journal « L'Option Hebdo » du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006 ; Décision n° 06-011/HAAC du 2 mars 2006 portant interdiction au journal « Le Béninois libéré » du traitement de l'information liée à l'élection présidentielle de mars 2006 ; Décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009 portant retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3MHZ et 96.3MHZ attribuées à « Radio Star » à Cotonou et à Grand Popo.

270 Pour reprendre la formule du juge administratif béninois, voir CACS-Bénin, Ordonnance n° 001/CA du 31 mai 2017, *Aboubakar TAKOU et Éric TCHIAKPÈ c/ Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)*.

271 Décision n° 11-063/HAAC du 08 décembre 2011 portant interdiction définitive du quotidien «Le Béninois libéré».

272 Décision n° 18-034/HAAC du 26 juillet 2018 portant interdiction de parution du journal «La nouvelle Tribune» ; voir aussi dans ce sens la Décision n° 11-016/HAAC du 10 mars 2011 portant suspension de parution des organes de presse : l'Engagement, le Béninois,

En outre, la forme des décisions de la HAAC paraît parfois singulière, en ce sens que c'est dans le dispositif qu'elle indique les motifs de ses décisions. C'est dire que la HAAC a « *l'art de ne pas motiver, ou d'en dire le moins possible* »²⁷³. Il apparaît qu'il n'existe pas de règles précises ou uniformes de motivation des sanctions²⁷⁴ ; ce qui conduit à « *une diversité des pratiques* »²⁷⁵. Or, « *la motivation de l'acte administratif [est] essentielle puisque les raisons qui ont déterminé l'autorité publique sont éminemment relatives et [peuvent prêter] à discussion* »²⁷⁶. C'est la raison pour laquelle il est institué un double contrôle des sanctions prononcées par les autorités de régulation.

B- Un double contrôle des décisions de sanction

Étant avant tout des autorités administratives²⁷⁷, et exerçant à cet égard « *fondamentalement un pouvoir d'ordre administratif* »²⁷⁸, les autorités de régulation prennent des décisions, et surtout

l'Audace Info, le Clairon, Les Scoops du jour, la suite, la nouvelle Tribune, Actu Express et le Béninois libéré du lundi 14 au dimanche 20 mars 2011.

- 273 Pour reprendre la belle formule de CHAINAIS (Cécile), « La motivation des sanctions, entre dits et non-dits », *op. cit.*, p. 247.
- 274 IDOUX (Pascale), « La motivation des sanctions par les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 188.
- 275 Selon l'expression de IDOUX (Pascale), « La motivation des sanctions par les autorités administratives indépendantes », *op. cit.*, p. 193 ; voir les différentes décisions des autorités de régulation sous étude.
- 276 AUTIN (Jean-Louis), « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », *op. cit.*, p. 98. FREMAUX (Sandrine), « Le contrôle des motifs des actes juridiques », *RRJ*, n° 3, 2000, p. 979, indique que l'exigence formelle qu'est la motivation « *protège le profane, prévient le malentendu, diminue le risque contentieux et facilite le contrôle du juge* ».
- 277 Même si la nature particulière de la mission qui leur est impartie et les garanties d'indépendance qui les caractérisent, autorisent à les placer en marge de l'appareil administratif traditionnel, comme le note CHEVALLIER (Jacques), « Les autorités administratives indépendantes et la régulation des marchés », *Revue Justices*, n° 1, 1995, p. 81, « *les autorités de régulation appartiennent au monde de l'administration publique* ».
- 278 EPRON (Quentin), « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *op. cit.*, p. 1007.

prononcent des sanctions susceptibles d'être déferées devant le juge administratif. La procédure prévue à cet effet est classique ; elle est la même que celle exigée au sujet des décisions administratives. Cependant, elle comporte des particularités. En effet, alors que dans certains cas, le contrôle administratif des sanctions est exigé, dans d'autres cas, ce contrôle est facultatif. Il ressort, à cet égard, que le contrôle administratif est relatif (1). En revanche, le contrôle juridictionnel paraît, quant à lui, large (2).

1- Un contrôle administratif relatif

Les textes régissant les autorités de régulation le mentionnent pour la plupart ; les décisions qu'elles prennent peuvent faire l'objet de recours devant l'administration ou plus précisément devant l'autorité de régulation ayant pris la décision de sanction. La procédure est celle appliquée en matière administrative, sauf que dans les cas d'espèce, il s'agit uniquement du recours gracieux.

Dans le domaine de la communication, en Côte d'Ivoire, les décisions de l'ANP font l'objet d'un recours gracieux. Le mis en cause dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision contestée pour saisir l'ANP, qui, à son tour, dispose également d'un délai de deux mois, à compter du recours, pour se prononcer. À l'expiration de ce délai, le silence de l'ANP vaut rejet²⁷⁹. Par ailleurs, le contrôle administratif effectué par l'ANP consiste notamment à vérifier si des circonstances atténuantes peuvent être reconnues au contrevenant dans le but de diminuer ou de rapporter la sanction infligée. Dans le cas contraire, ou en cas de récidive du contrevenant,

279 Article 41 du décret n° 2019-593 du 03 juillet 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de la Presse.

la sanction est confirmée²⁸⁰. Le contrôle administratif permet ainsi à l'autorité de régulation de s'assurer que la sanction prononcée est juste en droit et peut être soutenue devant le juge.

Cependant, le contrôle administratif n'est pas admis pour les décisions de toutes les autorités de régulation. Il en est ainsi de la HACA, devant laquelle il n'est pas nécessaire d'observer l'obligation d'un recours administratif préalable²⁸¹. Ce qui constitue sûrement un avantage pour le contrevenant qui pourrait vite obtenir du juge une décision définitive concernant la sanction qui lui est infligée, même si, comme cela est connu, le recours contentieux n'est pas suspensif. Cette nouvelle disposition est une confirmation en la matière, en ce sens que les textes qui régissaient le Conseil national de la Communication audiovisuelle n'imposaient pas non plus un recours administratif préalable²⁸², même si, dans certains cas, les mis en cause s'imposaient cette obligation. En effet, c'est après avoir tenté de faire « *rapporter par un recours préalable du 31 août 2009 demeuré sans suite* » la décision du 19 août 2009 portant retrait définitif de la fréquence 106.4 Mhz²⁸³, que la Radio Bonne Santé a saisi la Chambre administrative de la Cour suprême pour en demander l'annulation pour excès de pouvoir²⁸⁴.

280 Décision n° 003 du 18 février 2021 portant examen du recours gracieux introduit par l'entreprise de presse IDEAL COM NET, suite à la décision n° 001 du 11 février 2021 portant sanction applicable au quotidien *Le Bélier* édité par l'entreprise de presse IDEAL COM NET.

281 Article 23, al. 6 du décret n° 2011-45 du 21 décembre 2011 portant organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, en abrégé HACA.

282 L'article 22 alinéa 2 de la loi 2004-644 du 14 décembre 2004 portant régime juridique de la Communication audiovisuelle 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* ».

283 Décision n° 2009-04 du 19 août 2009 portant retrait définitif à Radio Bonne Santé (R.B.S.) de la fréquence 106.4 Mhz.

284 CACS-RCI, Arrêt n° 77 du 28 décembre 2011, *Radio Bonne Santé dite RBS c/ Conseil national de la Communication audiovisuelle*.

Pour ce qui concerne la HAAC, les textes sont muets sur le sujet. Mais il peut être distingué trois différents cas. Le premier est celui évoqué à l'article 41 de la loi organique qui indique que lorsque la HAAC siège en qualité de Conseil de discipline, la décision prise est susceptible de pourvoi en cassation devant la Chambre administrative de la Cour suprême. Le deuxième cas est mentionné à l'article 53 de la loi organique qui dispose : « *Le titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de presse et de communication audiovisuelle peut, dans le délai de deux mois qui suit leur notification, former un recours de pleine juridiction devant l'Assemblée Générale de la Cour Suprême contre les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication visées aux articles 49, 50 et 51...* »²⁸⁵. Le troisième est celui indiqué à l'article 56 de la même loi organique qui dispose : « *Les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication autres que disciplinaires sont susceptibles de recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême* »²⁸⁶.

À travers ces dispositions, il apparaît que le contrôle administratif des décisions de la HAAC n'est pas indispensable avant d'intenter un recours devant le juge. C'est ce que confirme le juge administratif béninois à propos du premier cas²⁸⁷. Suite à la décision de la HAAC en date du 22 janvier 2009 portant retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3MHZ et 96.3MHZ attribuées à « Radio Star » à Cotonou et à Grand Popo²⁸⁸, le promoteur, par

285 Article 53 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

286 Article 56 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

287 Voir CACS-Bénin, Arrêt n° 137/CA du 12 juillet 2009, *Radio Star Sarl c/ HAAC*.

288 Décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009 portant retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3MHZ et 96.3MHZ attribuées à « Radio Star » à Cotonou et à Grand Popo.

son conseil, saisit le juge administratif le 8 février 2009. Le juge fait observer que, bien que le requérant ait introduit directement son recours juridictionnel devant la haute juridiction, il est recevable parce que la décision querellée a un caractère juridictionnel et que le recours préalable n'est pas exigé aux termes des dispositions de l'article 41 de la loi organique sur la HAAC. Cette interprétation de l'article 41 est confirmée dans une autre affaire. Suite à la sanction en date du 8 décembre 2011²⁸⁹ prononcée à leur égard par la HAAC, les sieurs Aboubakar Takou et Éric Tchiakpè saisissent le juge administratif aux fins de l'annulation de cette décision. La HAAC soulève l'irrecevabilité du « *recours motif pris de ce que les requérants ne l'ont pas saisie d'un recours gracieux avant le recours contentieux* »²⁹⁰. En considérant que la décision de la HAAC qui lui est soumise a un caractère juridictionnel et susceptible, de ce fait, de recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême siégeant en appel, le juge ajoute que les dispositions de l'article 41 de la loi organique ne conditionnent pas la recevabilité d'un tel recours à l'exigence d'un recours préalable²⁹¹.

Il apparaît que, dans le cas de l'article 41 de la loi organique, où la HAAC est amenée à prononcer des décisions à caractère juridictionnel, le contrôle administratif n'est pas exigé. De même, dans le deuxième cas, où il s'agit d'intenter un recours de pleine juridiction, le contrôle administratif n'est pas non plus obligatoire. En revanche, dans le troisième cas, le recours administratif préalable est sinon obligatoire, du moins admis avant le recours contentieux.

289 Décision n° 11-063/HAAC du 08 décembre 2011 portant interdiction définitive du quotidien «Le Béninois libéré».

290 CACS-Bénin, Arrêt n° 109/CA du 07 juin 2018, *Aboubakar TAKOU et Éric TCHIAKPÈ c/ HAAC*

291 CACS-Bénin, Arrêt n° 109/CA du 07 juin 2018, *Aboubakar TAKOU et Éric TCHIAKPÈ c/ HAAC*.

C'est ce qu'indique la HAAC dans sa Décision n° 06-006/HAAC du 22 février 2006, où elle accueille favorablement « *la demande de recours gracieux du Président Directeur Général du Groupe de Presse « La Gazette du Golfe»* », en réduisant de six à trois jours la sanction infligée à la chaîne de radio et à la télévision du groupe de presse²⁹². Il s'en déduit une certaine relativité du contrôle administratif sur les décisions de la HAAC.

En revanche, dans le secteur des télécommunications, au Bénin, le contrôle administratif des sanctions est admis, même si les textes sont muets sur la question ou ne l'indiquent pas de manière expresse. En effet, en considérant que les sanctions administratives rendues par l'ARCEP peuvent faire l'objet d'un recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême dans un délai de trente (30) jours suivant leur notification aux intéressés²⁹³, il se dégage que le contrôle administratif des sanctions n'est pas exigé. Or, le recours gracieux introduit par l'opérateur Spacotel Bénin, suite à une décision de sanction en date du 12 mars 2019²⁹⁴ a eu un écho favorable auprès de l'autorité de régulation. Même s'il n'a pas abouti à rapporter la sanction pécuniaire, il a contribué à la réduire considérablement de 1% à 0,3% du chiffre d'affaires consolidé pour l'exercice 2018²⁹⁵. En effet, l'autorité de régulation a estimé

292 Voir Décision n° 06-006/HAAC du 22 février 2006 portant réduction de la sanction, objet de la Décision n° 06-004/HAAC du 17 février 2006.

293 Article 242 de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.

294 Voir Décision n° 2019-056/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 12 mars 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liées à sa licence d'exploitation.

295 Décision n° 2019-112/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 10 mai 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liées à sa licence d'exploitation.

que certains éléments nouveaux apportés par l'opérateur Spacotel Bénin SA dans son recours gracieux « *constituent des circonstances atténuantes, en ce qu'elles participent à la protection des consommateurs visée par la mesure de sanction* »²⁹⁶.

En Côte d'Ivoire, même si les décisions de l'ARTCI peuvent également faire l'objet de recours gracieux²⁹⁷, il se pose la question de savoir la nature des décisions qui peuvent faire l'objet d'un tel recours gracieux et l'autorité devant laquelle il doit être porté. Ces deux préoccupations ont trouvé des réponses devant le juge administratif ivoirien. En effet, des recours ont été adressés au président du Conseil de régulation de l'ARTCI le 10 décembre 2014 contre la décision n° 2014-0028 du Conseil de régulation de l'ARTCI en date du 9 octobre 2014 portant sanction des opérateurs de téléphonie mobile 2G et 3G pour manquements aux obligations de qualité de service au titre de l'année 2013. Mais les requérants ont vu leurs recours rejetés au motif que les décisions ainsi rendues sont juridictionnelles. Le juge administratif considère, en revanche, que

296 Voir dernier considérant de la Décision n° 2019-112/ARCEP/PT/SE/DFC/DMP/DRI/DAJRC/GU 10 mai 2019 portant sanction de l'opérateur SPACETEL BENIN SA pour non-respect des obligations liées à sa licence d'exploitation.

297 Voir : Décision n° 2015-0045 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 11 février 2015 portant rejet du recours gracieux introduit par la société MTN Côte d'Ivoire contre la Décision n° 2014-0028 en date du 9 octobre 2014 de l'ARTCI ; Décision n° 2015-0046 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 11 février 2015 portant rejet du recours gracieux introduit par la société Orange Côte d'Ivoire contre la Décision n° 2014-0028 en date du 9 octobre 2014 de l'ARTCI ; Décision n° 2015-0047 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 11 février 2015 portant rejet du recours gracieux introduit par la société Moov CI contre la Décision n° 2014-0028 en date du 9 octobre 2014 de l'ARTCI ; Décision n° 2015-0048 du Conseil de régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI) du 11 février 2015 portant rejet du recours gracieux introduit par la société Comium CI contre la Décision n° 2014-0028 en date du 9 octobre 2014 de l'ARTCI.

ces décisions ont plutôt un caractère administratif²⁹⁸. Par ailleurs, il a eu à préciser l'autorité habilitée à recevoir le recours gracieux, quand il indique dans une espèce : « que par « autorité » il ne faut pas entendre exclusivement la structure ou l'organe délibérant dont émane la décision, mais également l'auteur de la décision attaquée ; qu'en l'espèce, la mise en demeure, validée par le Conseil d'Administration de l'ARTCI, a été signée par son Président en exercice qui en est ainsi l'auteur ; qu'il suit de là que le recours gracieux de la société Orange Côte d'Ivoire, adressé au Président de l'ARTCI, par ailleurs, Président du Conseil d'Administration de ladite structure, satisfait aux exigences de la loi sur la Cour Suprême »²⁹⁹.

Trois observations se dégagent de cette analyse. Premièrement, il s'agit du caractère quasi-juridictionnel de certaines autorités de régulation³⁰⁰, en ce qu'elles peuvent prononcer des décisions juridictionnelles³⁰¹. Deuxièmement, on peut noter une certaine contradiction entre des dispositions de certains textes régissant les autorités de régulation et la pratique, ou encore le caractère quelque

298 CACS-RCI, Arrêt n° 213 du 21 décembre 2016, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire* (ARTCI).

299 CACS-RCI, Arrêt n° 109 du 22 juin 2016, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire* (ARTCI).

300 Voir AFO SABI (Kasséré), « La juridictionnalisation des actes des autorités administratives indépendantes en Afrique noire francophone », *Revue togolaise des Sciences juridiques*, n° 15, juil.-déc. 2019, pp. 113-136.

301 Il s'agit, notamment de la HAAC (voir article 41 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication). On pourrait aussi évoquer le cas de l'ARTCI (voir article 104 l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication). Mais cette compétence juridictionnelle de l'ARTCI lui est reconnue dans le cadre du règlement des litiges entre entités régulées. En effet, comme l'indique le juge ivoirien, « 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 », voir CACS-RCI, Arrêt n° 213 du 21 décembre 2016, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire* (ARTCI).

peu ambigu de certaines dispositions. Troisièmement, le caractère relatif du contrôle administratif est probant ; il n'est commun, ni à toutes les autorités de régulation, ni à toutes les décisions qu'elles prennent. Ce qui n'est pas le cas du contrôle juridictionnel qui paraît large à bien des égards.

2- Un contrôle juridictionnel large

En France, l'intervention du juge administratif dans le contentieux de la régulation a été bénéfique pour les entités régulées, en particulier, et le régime de la répression administrative, en général³⁰². Du fait de leur caractère administratif, la soumission des décisions des autorités de régulation, et notamment les sanctions qu'elles prononcent, à un contrôle juridictionnel de l'ordre administratif³⁰³ est prescrit par tous les textes qui les régissent³⁰⁴. Mieux, les deux principaux recours en contentieux administratif, à savoir le recours pour excès de pouvoir le recours de pleine juridiction sont admis. En effet, la nature du recours contentieux dont peuvent faire l'objet les sanctions

302 BOITEAU (Claudie) et LOUVARIS (Antoine), « La judiciarisation de la régulation économique », *AJDA*, 2020, p. 1521, indiquent qu'« au regard des garanties des régulés, et par le régime juridique de la répression administrative qu'il a bâti, faisant dialoguer les principes fondamentaux constitutionnels et européens, le juge régulateur protège les régulés contre tout éventuel arbitraire de l'autorité administrative et y a gagné sa légitimité ».

303 DECOOPMAN (Nicole), « La complexité du contrôle juridictionnel », in DECOOPMAN (Nicole), (dir.) *Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier*, Paris, PUF, 2002, p. 171, indique que trois cas de figures peuvent se présenter dans l'attribution de compétence de principe au juge administratif du contrôle des actes et activités des autorités administratives de régulation : soit le législateur est resté muet, soit le législateur a précisé que la compétence appartient au juge administratif, soit le juge administratif ne bénéficie que d'une compétence résiduelle, la compétence ayant été attribuée au juge judiciaire. Le Conseil constitutionnel français a toutefois admis, dans une décision célèbre, que par exception, et « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice », le législateur attribue cette compétence à l'autorité judiciaire, voir Cons. const., Décision n° 86-224-DC, 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence*, consid. 16.

304 En France, c'est avec l'Arrêt *Retail* du 10 juillet 1981, que le Conseil d'État a affirmé que le contrôle du juge s'exerçait sur les actes et activités des autorités indépendantes.

administratives est d'une importance capitale sur l'encadrement de la répression administrative. Elle a fait l'objet de controverses doctrinales³⁰⁵. Toujours est-il qu'alors que traditionnellement, la répression administrative relève du recours pour excès de pouvoir, les textes instituant les sanctions administratives prévoient de plus en plus la plénitude de juridiction devant le juge.

Au Bénin, dans le secteur de la communication, « *les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication autres que disciplinaires sont susceptibles de recours devant la Chambre administrative de la Cour Suprême* »³⁰⁶. Par ailleurs, la même loi précise que « *Le titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de presse et de communication audiovisuelle peut, dans le délai de deux mois qui suit leur notification, former un recours de pleine juridiction devant l'Assemblée générale de la Cour Suprême contre les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication visées aux articles 49, 50 et 51 ...* »³⁰⁷. Cependant, « *le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf à l'une ou l'autre des limitations prévues à l'article 3 ...* »³⁰⁸.

305 Lire MAMONTOFF (Catherine), « La notion de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ses implications en matière de sanctions administratives », *RFDA*, 1999, p. 1004 et les notes de bas de page n° 13 à n°19.

306 Article 56 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

307 Article 53 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

308 Article 54 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. L'article 3 dispose : « *L'exercice des libertés reconnues aux articles précédents ne peut connaître des limites que dans les cas suivants :*

- *le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ;*
- *la sauvegarde de l'ordre public, de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ;*
- *la santé publique et l'environnement ;*
- *la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;*
- *la sauvegarde de l'identité culturelle ;*

Il apparaît, à travers ces dispositions, que les recours juridictionnels qui peuvent être intentés contre les décisions de la HAAC dépendent des sanctions prononcées ou de la nature de l'acte contesté, ou encore de l'objet de la décision. Il s'agit là d'une garantie précieuse pour les entités régulées, car si le juge de l'excès de pouvoir est une « *machine inerte par nature [dès lors qu'il] ne peut juger que ce qu'on lui soumet à juger* »³⁰⁹, il en va autrement pour le juge de pleine juridiction. En réalité, des questions subsistent « *sur la capacité du juge de l'excès de pouvoir à protéger efficacement les intérêts de la personne sanctionnée* »³¹⁰. Dès lors, en instituant le recours de pleine juridiction, le législateur organique protège davantage le contrevenant, car, comme l'indique le président Genevois, l'existence d'un recours de pleine juridiction constitue une « *garantie essentielle* » en matière de sanctions administratives³¹¹, notamment en vue de la mise en œuvre du principe de proportionnalité des sanctions. Effectivement, dans cet office, le juge administratif possède les pleins pouvoirs pour apprécier la proportionnalité de la sanction, c'est-à-dire contrôler l'adéquation de la sanction au manquement commis, et éventuellement la réformer en fait comme en droit ou substituer sa propre décision à celle de l'autorité de régulation pour fixer lui-même la sanction adéquate³¹².

- les besoins de la défense nationale ;

- les nécessités de service public ;

- les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication ainsi que la nécessité de protéger, de promouvoir de développer le patrimoine national ou une industrie nationale notamment de production audiovisuelle ».

309 GUYOMAR (Mattias), « La jurisprudence du Conseil d'État sur les décisions de l'AMF : 15 ans de réflexions », *BJB*, n° 12, 1^{er} déc. 2012, p. 555.

310 ETOA (Samuel), « L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives », *op. cit.*, p. 358.

311 GENEVOIS (Bruno), « Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'Audiovisuel », *RFDA*, 1989, p. 227.

312 MODERNE (Franck), « Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens », *op. cit.*, pp. 1 et s. Le professeur CHAPUS (René), *Droit du contentieux administratif*,

Il s'agit, à cet égard, d'un contrôle qui épuise l'affaire.

En Côte d'Ivoire, les décisions de l'ANP sont également susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative, en l'occurrence, le Conseil d'État deux mois après notification au mis en cause de la décision défavorable ou de rejet de l'ANP suite à son recours gracieux³¹³. Il en est de même des décisions de la HACA qui peuvent également faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente dans un délai de deux mois à partir de leur notification à la partie concernée³¹⁴. Ainsi, la Radio Bonne Santé dite RBS sollicite l'annulation pour excès de pouvoir de la décision n° 2009-04 du 19 août 2009 par laquelle le Conseil national de la Communication audiovisuelle lui a retiré définitivement la fréquence 106.4 Mhz³¹⁵. Mieux, l'entité régulée peut solliciter la rétraction des décisions rendues par le juge administratif³¹⁶.

Dans le secteur des télécommunications, les décisions rendues en matière administrative par l'ARCEP peuvent faire l'objet d'un recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin dans un délai de trente (30) jours suivant leur notification

13^e éd., Paris, Montchrestien, 2008, § 268, salue, à cet égard, la consécration d'un « *recours objectif de plein contentieux* » qui permet au juge d'aller au-delà de l'annulation en tirant lui-même les conséquences de cette dernière « *et, par là même, en statuant aussi pleinement que possible sur le litige* ».

313 Article 41 du décret n° 2019-593 du 03 Juillet 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de la Presse.

314 Voir les articles 46 de la loi n° 2017-868 du 27 décembre 2017 portant régime juridique de la communication audiovisuelle et a 23, al. 6 du décret n° 2011-45 du 21 décembre 2011 portant organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de la Communication audiovisuelle, en abrégé HACA.

315 CACS-RCI, Arrêt n° 77 du 28 décembre 2011, *Radio Bonne Santé dite RBS c/ Conseil national de la Communication audiovisuelle*.

316 Arrêt n° 27 du 27 février 2013, *Radio Bonne Santé dite RBS c/ Arrêt n° 77 du 28 décembre 2011 de la Chambre administrative de la Cour suprême*.

aux intéressés³¹⁷. De même, les décisions à caractère administratif que prend l'ARTCI, dans l'accomplissement de ses missions, sont susceptibles de recours en annulation dans les conditions définies par la loi sur la Cour suprême de la Côte d'Ivoire³¹⁸. Ainsi, le juge administratif ivoirien estime que « *la décision n° 2014-0011 du 05 juin 2014 de l'ARTCI, qui vient fixer les règles pour le calcul des pénalités pour manquements aux obligations de service des opérateurs de téléphonie, est une décision administrative que les entreprises du secteur des télécommunications peuvent déférer à la censure de la Chambre Administrative de la Cour Suprême ; que, contrairement à ce que soutient l'ARTCI, il ne s'agit pas d'une décision juridictionnelle, mais d'une décision administrative ; que, dès lors, la Chambre Administrative est compétente pour en connaître en recours d'excès de pouvoir* »³¹⁹.

Il en résulte que différentes voies de recours s'offrent aux entités régulées pour contester les sanctions prises à leur encontre devant le juge administratif. La garantie juridictionnelle est de ce point de vue assurée.

Par ailleurs, le juge administratif ivoirien s'est donné l'occasion de rappeler des principes posés dans le cadre du contentieux administratif ainsi que ceux qui doivent gouverner le contentieux des sanctions prononcées par les autorités de régulation. Il procède à l'encadrement de l'objet du recours contre les décisions des autorités de régulation, quand il considère « *qu'il est de principe que les requérants, quels qu'ils soient, ne peuvent invoquer à l'appui*

317 Article 242 delaloin°2017-20du20avril2018portantCode d'unumériqueenRépublique duBénin.

318 Article 113, al. 2 de de l'Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication.

319 CACS-RCI, Arrêt n° 54 du 25 février 2015, *Société Orange Côte d'Ivoire c/Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)*.

d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative que des moyens de légalité, non la méconnaissance ou la validité de stipulations contractuelles »³²⁰. Autrement dit, seules les dispositions légales peuvent servir de base juridique aux recours des entités régulées.

Par ailleurs, le juge administratif procède à la substitution des bases légales ayant servi à l'Administration de prendre des sanctions contre les entités régulées. Il considère à cet effet « *que lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder, de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier »³²¹.*

À travers ces motivations, il apparaît que le contrôle des sanctions des autorités de régulation est un contrôle large. En soumettant les sanctions au recours pour excès de pouvoir et au plein contentieux, le législateur fait montre de sa préoccupation d'offrir des garanties

320 CACS-RCI Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire Moov-CI c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)* ; CACS-RCI Arrêt n° 70 du 22 mars 2017 *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire dite Moov CI c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire*

321 CACS-RCI, Arrêt n° 109 du 25 juin 2014, *Société Orange Côte d'Ivoire c/ / Autorité de Régulation des Télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)* ; CACS-RCI Arrêt n° 70 du 22 mars 2017, *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire Moov-CI c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire (ARTCI)* ; CACS-RCI Arrêt n° 70 du 22 mars 2017 *Société Atlantique Telecom Côte d'Ivoire dite Moov CI c/ Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire*.

suffisantes aux administrés, faisant ainsi du pouvoir répressif de l'Administration « *un pouvoir sous haute surveillance* »³²².

CONCLUSION

Au terme cette étude, plusieurs enseignements peuvent être tirés. D'abord, la répression administrative est effective dans les États étudiés. Les autorités de régulation, bénéficiaires de ce pouvoir administratif exorbitant transposé en matière de régulation³²³ sont, pour la plupart, « *dotées d'un pouvoir sanctionnateur puissant* »³²⁴, qui leur permet de s'imposer et d'assurer l'ordre dans les secteurs régulés. Il en résulte, qu'aux côtés du droit pénal classique, le droit administratif répressif a acquis une certaine visibilité. Même s'il est encore à l'étape embryonnaire, le droit administratif répressif dans ces États connaît un « *phénomène d'émancipation* »³²⁵ et « *...paraît promis à un brillant avenir* »³²⁶, en ce sens qu'il s'étend de plus en plus à plusieurs secteurs, comme celui des marchés publics³²⁷, de

322 MODERNE (Franck) « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : les leçons du droit comparé », *op. cit.*, p. 419.

323 Lire DIALLO (Mamadou Hady), *La transposition du pouvoir administratif exorbitant en droit de la régulation économique*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 06 septembre 2021, 918 p.

324 DECOOPMAN (Nicole), « La complexité du contrôle juridictionnel », *op. cit.*, p. 174.

325 Pour emprunter la formule de ETOA (Samuel), « L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives », *op. cit.*, p. 358.

326 Pour reprendre MODERNE (Franck), « La sanction administrative (éléments d'analyse comparative) », *op. cit.*, p. 483.

327 Voir la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics en République du Bénin ; l'Ordonnance 2019-619 du 24 juillet 2019 portant Code des Marchés publics en Côte d'Ivoire et l'Ordonnance 2018-594 du 24 juin 2018 portant création de l'Autorité nationale de Régulation des Marchés publics en Côte d'Ivoire.

la pharmacie³²⁸, de la santé³²⁹, etc.. Autrement dit, la plupart des secteurs présentant des aspects techniques sont progressivement saisis par la répression administrative.

Ensuite, la répression administrative n'est pas uniformisée ; elle varie d'une autorité de régulation à une autre, aussi bien au plan processuel qu'au plan substantiel. Mieux, elle est d'une pratique à géométrie variable surtout en ce qui concerne le respect des droits de la défense. À chaque autorité de régulation correspond une procédure et des sanctions définies. Même s'il est évident que les sanctions administratives appliquées par les diverses autorités de régulation ne sont pas les mêmes, l'uniformisation des procédures pourrait être une garantie supplémentaire aux entités régulées.

Enfin, si la répression administrative a été conçue pour pallier les carences de la répression pénale, il se pose dès lors des questions quant aux exigences dont elle est assujettie. Certes, la répression administrative offre ainsi des garanties aux administrés ou du moins aux entités régulées, mais le revers de la médaille est que ces exigences paraissent contraires à l'intérêt suscité par l'adoption de la répression administrative. En effet, ainsi que le souligne le professeur Jégouzo, *« le paradoxe est donc qu'au moment même où elles se développent les sanctions administratives doivent se couler dans des procédures qui les rapprochent de la sanction pénale, ce qui pose le problème de leur efficacité, de leur spécificité, aujourd'hui, de leur*

328 Voir par exemple, la loi n° 2021 - 03 du 1^{er} février 2021 portant organisation des activités pharmaceutiques en République du Bénin et la loi n° 2017-541 du 03 août 2017 relative à la régulation du secteur pharmaceutique en Côte d'Ivoire.

329 Voir à cet effet, les articles 46 et 47 de la loi n° 2020-37 du 03 février 2021 portant protection de la santé des personnes en République du Bénin et le décret n° 2019-417 du 25 septembre 2019 portant création de l'Autorité de Régulation du Secteur de la Santé.

maintien, demain »³³⁰. Autrement dit, il se pose la question de savoir à quoi sert finalement d'adopter la répression administrative, si elle doit être entourée de formalités procédurales qui la rapprochent de la répression pénale à laquelle elle est censée remédier³³¹.

Cependant, si les formalités procédurales font ressembler la répression administrative à la répression pénale, « *elle ne saurait lui être assimilée en tout point* »³³², car en réalité, le fait de subordonner l'application des sanctions aux mises en demeure infructueuses permet aux contrevenants de corriger leurs comportements pour se conformer aux règlementations. En effet, la caractéristique fondamentale de la répression administrative est qu'il faut que «la sanction des pratiques condamnables soit suffisamment dissuasive »³³³. Le constat peut être ainsi fait que, dans la plupart des cas, les sanctions prononcées sont moins nombreuses que les mises en demeure. En outre, les garanties offertes par la procédure des sanctions administratives autorisent à conclure que le pouvoir répressif de l'Administration, malgré son caractère exorbitant, est un pouvoir équilibré. Il apparaît que, bien qu'elle ait suscité des craintes légitimes, la répression administrative est favorable au respect des droits et libertés grâce à son caractère permanent et essentiellement préventif.

330 JÉGOUZO (Yves), « Les sanctions administratives, actualité et perspectives », *op. cit.*, p. 1.

331 Lire, entre autres, sur ce point, GUYOMAR (Mattias), « Les sanctions administratives », *op. cit.*, p. 9.

332 EVEILLARD (Gewaltz), « Droit administratif et droit pénal » in GONOD (Pascale), MELLERAY (Fabrice), YOLKA (Philippe) (dir.), *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 2011, p. 685.

333 BOY (Laurence), « Réflexions sur «le droit de la régulation» », *D.*, 2001, p. 3031.

Au-delà de ce constat de rapprochement de la répression administrative et de la répression pénale, et bien qu'elles soient « *deux voies répressives parallèles et largement autonomes* »³³⁴, une étude comparée sur les deux types de répression dans le contexte africain, permettrait certainement de savoir fondamentalement « *ce qu'ajoute la sanction administrative à la sanction pénale* »³³⁵.

334 EPRON (Quentin), « Les sanctions en droit administratif. Le cas des autorités administratives indépendantes », in CHAINAIS (Cécile), FENOUILLET (Dominique), *Les sanctions en droit contemporain*, vol. 1. La sanction, entre technique et politique, coll. «L'esprit du droit», Paris, Dalloz, 2012, p. 523.

335 DELARUE (Jean-Marie) « Actualité de la problématique de la sanction administrative », *AJDA*, 2001 p. 1.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : Razaki AMOUDA ISSIFOU / Secrétaire : Gilles BADET (Assisté de Josué CHABI KPANDE)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien membres de la Cour constitutionnelle du Bénin, ancien Président de la Haute cour de justice du Bénin (BENIN)
Présidents	Théodore HOLO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, ancien Président de la Haute cour de justice du Bénin (BENIN) Joseph DJOGBENOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Directeur du centre de recherche et d'étude en droit et institutions judiciaires en Afrique/ Université d'Abomey-Calavi (Bénin) Avocat, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien membre de la cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU Ancien Bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraires de la faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, ancien ministre, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) Martin BLEOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien ministre (CÔTE D'IVOIRE) Bahaar KANTE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, ancien Vice-président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) Dorothé C. SOSSA Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé , Doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, ancien Secrétaire permanent de l'OHADA. Noël A GBAGUIDI Agrégé des facultés de droit , Professeur de droit privé, ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de droit public, Université Bordeaux, Directeur du CERCCLLE (FRANCE) Adama KPODAR Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien Vice-président de l'Université de Kara (TOGO), Directeur général de l'Ecole nationale d'administration (ENA) de Lomé (TOGO) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Ibrahim David SALAMI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de droit public, ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de sciences politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Dandi GNAMOU Agrégé des facultés de droit , Professeure de droit public, Université d'Abomey-Calavi, Président de chambre à la Cour des comptes du Bénin (BENIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur de science politique à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Hygin KAKAI Agrégé de science politique, Professeur de science politique, Vice-doyen de la faculté de Droit et de science politique à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Brusil Miranda METOU Agrégée des facultés de droit, Professeure de droit public, ancienne Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN), Victor P. TOPANOU Maître de conférences en science politique, Professeur de science politique, ancien Directeur de l'école doctorale Sciences juridiques, politiques et administratives, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Arsène-Joël ADELOUI Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Directeur de l'école doctorale de sciences juridiques politiques et administratives, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Paterne MAMBO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public à l'Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, Professeur associé au Centre d'Excellence Africain Mine et Environnement Minier de l'Institut National Polytechnique Houphouët-Boigny de Yamoussoukro, Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa (République de COTE D'IVOIRE) Robert MBALLA OWONA Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Doyen de la faculté de droit de Bertoua, Université de Yaoundé II Soa (CAMEROUN) Moktar ADAMOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Doyen de la Faculté de droit et science politique de l'Université de Parakou (BENIN) Igor GUEDEGBE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Djibrihina OUEDRAOGO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Université Thoma Sankara (BURKINA FASO) Eric NGANGO YOUMBI, Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Vice-doyen chargé de la recherche et de la coopération de la Faculté de sciences juridiques et politiques de l'Université de Garoua (CAMEROUN)

COMITÉ DE LECTURE

Président : M. Sylvain M. NOUWATIN, Vice-président de la Cour constitutionnelle

Membres : Dr. Gilles BADET, Maître-assistant de droit public ; Dr. Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant de droit public ; Dr. Eric HOUNTONDJI, Maître-assistant de droit public ; Dr. Thomas D. YONLI, Maître-assistant de droit public ; Dr. Fidèle AYENA, Maître-assistant de science politique ; Dr. Aboudou Latif SIDI, Directeur de la recherche et de la documentation à la Cour constitutionnelle.