



L'Autorité de régulation de la presse écrite en Algérie : quelle indépendance ?

publié le 26/02/2013, vu 2370 fois, Auteur : [ZOUAIMIA Rachid](#)

En instituant une Autorité de régulation de la presse écrite, la loi organique relative à l'information soulève diverses interrogations qui tournent essentiellement autour de l'indépendance de l'organe qui est une exigence d'autant plus décisive que ce dernier est appelé à réguler un secteur où l'exercice d'une liberté fondamentale est en jeu.

L'Autorité de régulation de la presse écrite en Algérie : quelle indépendance ?

La loi organique relative à l'information qualifie expressément l'Autorité de régulation de la presse écrite (ARPE) d'autorité indépendante[1]. Toutefois, on ne peut se contenter des termes de la loi : une telle indépendance doit se donner à voir.

I – L'apparente indépendance de l'Autorité de régulation

L'indépendance de l'organe est d'abord consacrée explicitement par la loi organique et ce, contrairement à d'autres autorités comme le Conseil de la monnaie et du crédit, la Commission bancaire, ou encore la Commission de supervision des assurances[2]. La notion d'indépendance au sens juridique a une double signification : d'abord par rapport au pouvoir politique, ensuite à l'égard du secteur soumis à régulation.

A - L'indépendance à l'égard du pouvoir politique

L'indépendance de l'organe vis-à-vis du pouvoir politique peut être mesurée à un double point de vue : au plan organique d'une part, du point de vue fonctionnel d'autre part.

1 - Au plan organique, l'indépendance signifie d'abord que l'organe en cause n'est soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle.

Le second élément qui conforte l'indépendance de l'Autorité de régulation réside dans sa

composition collégiale. La collégialité est conçue en effet comme une garantie d'indépendance de l'organe et ce, en raison de la vertu de l'anonymat, « les tiers ne pouvant imputer la décision à une personne précise »[3].

En outre, l'indépendance de l'ARPE est consacrée par la technique du mandat durant lequel les membres du collège ne peuvent être relevés de leurs fonctions que dans des circonstances exceptionnelles. Les membres de l'ARPE sont en effet nommés pour un mandat de six ans. Par ailleurs un tel mandat n'est pas renouvelable. De telles dispositions confortent l'idée d'indépendance de l'organe en ce sens que le renouvellement du mandat est susceptible d'engendrer des comportements incompatibles avec le statut d'indépendance.

On relève par ailleurs qu'au point de vue du mode de désignation des membres du collège, le législateur s'est inspiré de la composition plurielle du Conseil supérieur de l'information. En effet, l'ARPE est composée de quatorze membres nommés par le Président de la République et ainsi désignés :

- trois (3) membres désignés par le Président de la République dont le président de l'Autorité de régulation,
- deux (2) membres non parlementaires proposés par le président de l'Assemblée Populaire Nationale,
- deux (2) membres non parlementaires proposés par le président du Conseil de la Nation,
- sept (7) membres élus à la majorité absolue parmi les journalistes professionnels justifiant d'au moins quinze (15) ans d'expérience dans la profession.

Contrairement aux autres autorités de régulation dont les textes institutifs concentrent entre les mains du Président de la République le pouvoir de désignation et de nomination des membres des différents collèges, comme pour l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, dans le cas de l'ARPE, un tel pouvoir est éclaté entre plusieurs centres de décision. Une telle pluralité constitue « une garantie d'indépendance puisqu'elle rend plus difficile la capture »[4]. A cela il convient d'ajouter l'implication de la corporation des journalistes dans la désignation de la moitié des membres du collège, ce qui constitue un gage d'indépendance de l'organe à l'égard du pouvoir exécutif.

Enfin, la loi organique renforce l'indépendance de l'ARPE vis-à-vis du pouvoir exécutif et ce, à travers la règle des incompatibilités. En vertu de l'article 56, « Les fonctions de membre de l'autorité de régulation de la presse écrite sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public ... ».

2 - Au plan fonctionnel, l'indépendance signifie que les décisions de l'organe en cause ne

peuvent être annulées, modifiées ou remplacées par une autorité supérieure. Par ailleurs, on relève que l'ARPE est dotée de la personnalité morale, ce qui lui permet de disposer d'une certaine latitude tant dans le cadre du recrutement du personnel que de l'affectation de ses ressources. En outre, l'octroi de la personnalité juridique rend l'autorité administrative responsable de ses actes[5].

Enfin, l'organe se voit attribuer de larges compétences en vue de déterminer lui-même les règles d'organisation interne et de fonctionnement auxquelles il est assujéti[6] et ce, contrairement à d'autres autorités administratives indépendantes qui sont soumises à un règlement intérieur fixé par le pouvoir exécutif, comme dans le cas des deux autorités de régulation instituées dans le secteur minier[7]. En effet, en vertu des dispositions de l'article 45 de la loi organique, « Le fonctionnement et l'organisation de l'autorité de régulation de la presse écrite sont fixés par des dispositions internes publiées au *Journal officiel* de la République algérienne démocratique et populaire ». De telles dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel sous réserve que le législateur entende par « dispositions internes » le règlement intérieur de l'organe[8].

B - L'indépendance à l'égard des entreprises du secteur

Dans le but de prémunir l'Autorité de régulation contre les risques de capture, la loi organique prévoit un régime d'incompatibilités entre la fonction de membre du collège et l'exercice de toute activité professionnelle susceptible de nuire à son impartialité et à son indépendance.

Par ailleurs, elle consacre un régime d'incompatibilités patrimoniales en interdisant aux membres du collège la détention d'intérêts directs ou indirects dans des entreprises du secteur de l'information afin de prémunir l'organe contre tout conflit d'intérêts. Une telle incompatibilité est d'ailleurs étendue aux membres de leurs familles, ascendants, descendants au premier degré, qui en vertu de l'article 57 de la loi organique, « ne peuvent ni directement, ni indirectement exercer des responsabilités, ni détenir une participation dans une entreprise liée au secteur de l'information ». Les mêmes obligations pèsent en outre sur les personnels de l'Autorité de régulation qui, en application de l'article 48 de la loi organique, « ne peuvent participer directement ou indirectement à une entreprise liée aux secteurs de la presse écrite, de la presse en ligne, de l'édition et de la publicité ».

Enfin, les membres du collège sont également soumis à un régime d'incompatibilités avec des fonctions futures : l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 les soumet en effet à des règles strictes qui régissent le « pantouflage » de manière à éviter qu'ils ne favorisent une entreprise du secteur durant l'exercice de leurs fonctions dans le but de s'y assurer un emploi au terme de leur mandat et ce, en instituant une sorte de « délai de viduité »[9]. En vertu de l'article 3 du texte précité, à la fin de leur mission, les titulaires d'une fonction supérieure de l'Etat exerçant au sein des autorités de régulation « ne peuvent exercer, pour une période de deux (2) années, une activité de consultation, une activité professionnelle de quelque nature que ce soit ou détenir des intérêts directs ou indirects auprès d'entreprises ou d'organismes dont ils ont eu à assurer un contrôle ou

une surveillance (...) ainsi qu'auprès de toute autre entreprise ou organisme opérant dans le même domaine d'activité »[10].

II – Le caractère illusoire de l'indépendance

D'abord, si la composition du collège révèle une certaine forme de pluralité dans le sens où divers organes participent à la désignation des membres de l'Autorité de régulation, on relève toutefois une faille dans le dispositif juridique en ce que le législateur ne prévoit pas de critères pour la désignation des membres du collège. En effet, et à l'exception des sept (7) membres élus parmi les journalistes professionnels qui doivent justifier d'au moins quinze (15) ans d'expérience dans la profession, il n'est requise aucune condition pour la désignation des autres membres. La loi organique se contente de préciser que les membres désignés par les présidents des deux chambres du parlement le sont en dehors des parlementaires. Ainsi, aucune condition n'est exigée des membres désignés tant par le Président de la République que par les présidents des deux chambres parlementaires.

Or, le choix de personnes qualifiées au sein du collège des autorités de régulation fonde en effet « la crédibilité de l'Autorité, c'est-à-dire son indépendance et sa puissance, ces trois qualités étant intimement liées »[11]. En d'autres termes, si la compétence constitue une forte garantie de l'indépendance de l'organe, force est de constater que dans le cas de l'Autorité de régulation de la presse écrite, l'absence de référence aux critères de compétence et d'expertise ne joue pas en faveur de l'indépendance de l'organe.

En effet, les autorités en cause seraient tentées, comme le confirme la pratique[12], de désigner les membres du collège sur la base de critères clientélistes et partisans, de sorte que les personnes concernées se retrouvent dans un état de dépendance et de subordination à l'égard des autorités à l'origine de leur cooptation et du pouvoir exécutif de manière générale. Si la compétence et l'expertise sont en mesure de soustraire les personnes concernées à toute forme de subordination de fait, la qualification permettant dans une grande mesure d'échapper à l'emprise du pouvoir politique, en revanche, la compétence discrétionnaire reconnue aux pouvoirs publics de pourvoir aux emplois auprès de l'Autorité les conduit à opter pour des critères d'appartenance politique, régionale, familiale, de sorte que soit assurée, derrière la fiction de l'indépendance, l'allégeance au pouvoir politique et en particulier aux gouvernants. C'est ainsi qu'on aboutit à l'instrumentalisation de l'Autorité de régulation à travers la désignation de membres qui, ne bénéficiant pas de compétences et de qualifications propres, se retrouvent redevables envers les autorités qui les ont cooptés. C'est l'essence même du rapport clientéliste.

A titre comparatif, en France, l'éphémère Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse, créée par en 1984 puis dissoute en 1986[13], était composée aux termes de la loi comme suit : une personnalité qualifiée désignée par le Président de la République, président ; une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale ; une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat ; un membre en activité du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ; un membre en activité de la Cour de cassation désigné par le

premier président de la Cour de cassation ; un membre en activité de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes.

On le voit, le législateur français retient le critère de l'expertise pour tous les membres de la Commission.

S'agissant de la question du mandat reconnu aux membres de l'Autorité de régulation, on relève certes qu'il est consacré par la loi organique. Toutefois, rien n'indique qu'un tel mandat est irrévocable. Ici il est utile de se référer à l'expérience du Conseil supérieur de l'information pour tenter de comprendre les dispositions du nouveau texte juridique. En vertu de l'article 73 de la loi de 1990 relative à l'information, « Le mandat des membres du Conseil est de six (6) ans. Il n'est ni révocable, ni renouvelable ». Dans la mesure où le législateur a reproduit textuellement dans la loi organique un ensemble de dispositions contenues dans la loi de 1990, on s'étonne qu'il n'ait pas repris la disposition qui consacre expressément le caractère irrévocable du mandat. L'article 51 de la loi organique précise simplement que « Le mandat des membres de l'autorité de régulation de la presse écrite est de six (6) ans, non renouvelable ». La disparition du terme « non révocable » pourrait être perçue comme un révélateur de l'intention du législateur, soit la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire au profit du Président de la République pour mettre fin au mandat des membres de l'Autorité de régulation avant le terme des six ans.

Au point de vue de l'indépendance fonctionnelle de l'ARPE, on constate que si l'organe est doté de la personnalité morale, il reste qu'il n'est pas maître de ses ressources. En effet, selon les dispositions de l'article 49 de la loi organique, « Les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions de l'autorité de régulation de la presse écrite sont inscrits au budget général de l'Etat ». Le même article ajoute que « La comptabilité de l'autorité de régulation de la presse écrite est tenue conformément aux règles de la comptabilité publique par un agent comptable désigné par le ministre chargé des finances » et enfin que « Le contrôle des dépenses de l'autorité de régulation de la presse écrite s'exerce conformément aux procédures de la comptabilité publique ».

Contrairement à d'autres autorités de régulation qui disposent de différentes sources de financement qui les mettent à l'abri d'une trop grande dépendance financière vis-à-vis de l'exécutif [14], l'Autorité de régulation de la presse écrite reste dans un état de large dépendance financière en ce que le budget annuel qui lui est alloué obéit aux règles budgétaires en vigueur, notamment en matière d'approbation. Si l'organe propose les crédits annuels nécessaires à son fonctionnement, il reste que les ressources qui lui sont affectées proviennent des crédits inscrits au budget de l'Etat, soit du ministère de rattachement du secteur d'activité. A ce titre, on peut en déduire, comme le relève à juste titre un auteur, que « c'est en définitive le Gouvernement qui détermine le budget de ces autorités »^[15]. Comme l'écrivent très justement deux auteurs, « les mécanismes d'attribution des crédits et des moyens en personnel, le recours indispensable à certains services administratifs hiérarchiquement soumis à un ministre pour l'accomplissement de certaines tâches (...), sont tels qu'on ne peut nier l'existence d'un véritable "cordon ombilical" entre les autorités administratives indépendantes et le gouvernement (selon l'expression de J. Chevallier) »^[16].

[1] Loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information, *JORA* n° 02 du 15 janvier 2012.

[2] Sur la question des autorités de régulation en Algérie, voir Rachid Zouaïmia, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005 ; du même auteur, *Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005 ; *Droit de la régulation économique*, Berti Editions, Alger, 2008 ; *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, Editions Belkeise, Alger, 2012.

[3] Marie-Anne Frison-Roche, « Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes », in Patrice Gélard, *Les autorités administratives indépendantes : Evaluation d'un objet juridique non identifié*, Rapport A.N. n° 3166 et rapport Sénat n° 404, 2006.

[4] Hubert Delzangles, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles : communications électroniques, énergie et postes*, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2008, p. 281.

[5] Sur la question de la personnalité morale en France, voir Martine Lombard, « Brèves remarques sur la personnalité morale des institutions de régulation », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 619, avril 2005, p. 127 ; Michel Degoffe, « Les autorités publiques indépendantes », *AJDA* 2008, p. 622.

[6] Tel était également le cas de l'éphémère Conseil supérieur de l'information. Voir, décision n° 91-01 du 12 février 1991 portant règlement intérieur du Conseil supérieur de l'information, *JORA* n° 19 du 24-04-1991.

[7] Décret exécutif n° 04-93 du 1^{er} avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence nationale du patrimoine minier, *JORA* n° 20 du 4 avril 2004 ; décret exécutif n° 04-94 du 1^{er} avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, *JORA* n° 20 du 4 avril 2004.

[8] Voir, Avis n° 01/A. CC/ 12 du 8 janvier 2012 relatif au contrôle de la conformité de la loi organique relative aux partis politiques, à la Constitution, *JORA* n° 2 du 15 janvier 2012.

[9] L'expression est empruntée à Anne-Marie Frison-Roche, « Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes », in Patrice Gélard, *Les autorités administratives indépendantes : Evaluation d'un objet juridique non identifié*, op. cit.

[10] Ordonnance n° 07-01 du 1^{er} mars 2007 relative aux incompatibilités et obligations particulières attachées à certains emplois et fonctions, *JORA* n° 16 du 7 mars 2007.

[11] Anne-Marie Frison-Roche, « Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes », in Patrice Gélard, *Les autorités administratives indépendantes : Evaluation d'un objet juridique non identifié*, op. cit.

[12] On peut citer le cas des membres de l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption. Voir, Rachid Zouaïmia, « Les fonctions décoratives de l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption », *El Watan*, 29 janvier 2011.

[13] Loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, *JORF* du 24 octobre 1984, p. 03323, abrogée par loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, *JORF* du 2 août 1986, p. 9529.

[14] On peut citer la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, l'Agence nationale des produits pharmaceutiques à usage de la médecine humaine, l'Autorité de régulation des transports, l'Agence nationale du patrimoine minier et l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications ou encore l'Autorité de régulation des services publics de l'eau. A noter toutefois que l'Autorité de régulation des transports comme l'Agence nationale des produits pharmaceutiques à usage de la médecine humaine n'ont pas été installées à ce jour, les textes réglementaires d'application de la loi qui en fixent l'organisation et les attributions n'ayant pas été adoptés.

[15] Abdoulaye Diarra, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », 2000, www.afrilex/

[16] Sylvie Hubac, Evelyne Pisier, « Les autorités face aux pouvoirs », in Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit (s/dir. de), *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, Coll. Les voies du droit, Paris, 1988, pp. 128-129.