

# L'Autorité de régulation de la presse écrite

Rachid ZOUAÏMIA  
Professeur à la Faculté de  
Droit et des Sciences Politiques  
Université A. Mira de Béjaïa

## Introduction

Depuis les années 1990, on assiste à la mise en œuvre d'une nouvelle politique de libéralisation, mesurée, de la sphère économique. Cependant, l'économie de marché n'ayant pas le spontanéisme qu'on lui prête souvent, l'intervention de l'État s'avère nécessaire face aux exigences d'un encadrement efficace des mécanismes du marché. Celle-ci prend toutefois de nouvelles formes et s'exerce à travers des structures inédites : il s'agit des autorités de régulation indépendantes qui peuvent être regroupées en deux grandes catégories<sup>1</sup> :

Celles instituées en vue de la régulation de certaines activités économiques et financières. On y range le Conseil de la monnaie et du crédit, la Commission bancaire, la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, le Conseil de la concurrence, l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications, l'Agence nationale du patrimoine minier, l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, la Commission de supervision des assurances, l'Autorité de régulation des services publics de l'eau, l'Agence nationale de contrôle et de régulation des activités dans le domaine des hydrocarbures et l'Agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures. A cela il convient d'ajouter deux autres autorités de régulation indépendantes dont les textes institutifs renvoient au règlement pour déterminer leurs compétences ainsi que les règles de fonctionnement qui leur

---

<sup>1</sup> Sur la question, 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.

sont applicables : il s'agit de l'Autorité de régulation des transports ainsi que de l'Agence nationale des produits pharmaceutiques à usage de la médecine humaine<sup>2</sup>.

Celles instituées en vue de la protection des droits des citoyens, outre l'exercice de missions de régulation à caractère économique du secteur placé sous leur autorité : on y range l'Autorité de régulation de la presse écrite<sup>3</sup> et l'Autorité de régulation de l'audiovisuel<sup>4</sup>.

On relève une forte communauté entre les différents secteurs régulés, la banque, la finance, l'assurance, le médicament, les télécommunications, l'audiovisuel, l'énergie, les transports. L'autorité de régulation est dotée d'un pouvoir d'action globale et concrète de surveillance et de contrôle qui lui permet de faire face aux situations de rapports de force et d'asymétrie de l'information qui caractérisent l'économie de marché. En outre, de tels secteurs ne sont pas laissés au seul principe de la libre concurrence.

Il existe ainsi des règles communes que l'on retrouve dans la plupart des textes juridiques instituant des autorités de régulation

---

<sup>2</sup> En dehors du champ économique et financier, le législateur a initié la création de deux autorités administratives indépendantes : l'Organe national chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption ayant pour champ de compétences la transparence financière de la vie publique (Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *JORA* n° 14 du 8 mars 2006, complétée par ordonnance n° 10-05 du 26 août 2010, *JORA* n° 50 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, modifiée et complétée par loi n° 11-15 du 2 août 2011, *JORA* n° 44 du 10 août 2011) ; la Cellule de traitement du renseignement financier, créée dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Ordonnance n° 12-02 du 13 février 2012 modifiant et complétant la loi n° 05-01 du 6 février 2005 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, *JORA* n° 8 du 15 février 2012). Le passage de la Cellule du statut d'établissement public à celui d'autorité administrative indépendante rend caduques certaines dispositions du texte réglementaire qui en précise les attributions et les modalités de fonctionnement. Voir, décret exécutif n° 2002-127 du 7 avril 2002 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de traitement du renseignement financier (CTRF), *JORA* n° 23 du 07 avril 2002, modifié et complété par décret exécutif n° 08-275 du 6 septembre 2008, *JORA* n° 50 du 7 septembre 2008, modifié et complété par décret exécutif n° 10-237 du 10 octobre 2010, *JORA* n° 59 du 13 octobre 2010.

<sup>3</sup> Loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information, *JORA* n° 02 du 15 janvier 2012.

<sup>4</sup> Créée par la loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 précitée relative à l'information, l'Autorité de régulation de l'audiovisuel doit faire l'objet, pour ce qui a trait à ses attributions et à son fonctionnement, d'une loi spécifique.

indépendantes. L'expérimentation de la catégorie des autorités de régulation indépendantes dans les secteurs économique et financier depuis une vingtaine d'années en Algérie permet aujourd'hui d'en tirer quelques leçons et de dresser les insuffisances constatées en la matière.

Toutefois, et au-delà des similitudes que l'on peut relever tant dans les activités régulées que dans les textes institutifs d'autorités de régulation indépendantes, on note une spécificité certaine du secteur de la presse écrite qui trouve son origine dans la question de l'opportunité de l'institution d'une autorité de régulation dans un secteur où l'exercice d'une liberté fondamentale est en jeu. On est en droit de s'interroger, en effet, sur la nécessité de l'institution d'une autorité de régulation dans un domaine où il n'est pas seulement question de l'exercice d'une activité économique mais où celle de l'exercice d'une liberté fondamentale doit l'emporter sur toute autre considération.

En instituant une Autorité de régulation de la presse écrite, la loi organique relative à l'information soulève ainsi diverses interrogations qui tournent autour tant de la nature juridique de l'organe que de sa raison d'être.

## **I - La qualification juridique de l'Autorité de régulation de la presse écrite**

A première vue, la notion d'autorité de régulation indépendante se suffit à elle-même pour identifier le régime juridique qui lui est applicable en ce sens qu'il suffit de transposer le raisonnement adopté à propos des autres organes de régulation<sup>5</sup>. Il reste qu'un tel raisonnement aboutit à une impasse en ce que la notion d'autorité de régulation indépendante a perdu son sens premier, ce à quoi il faut ajouter que l'indépendance de l'organe telle que consacrée par la loi organique doit faire l'objet d'une évaluation objective.

### **A – Qu'est-ce qu'une autorité de régulation ?**

Contrairement au droit français où on relève que les autorités de régulation sont des autorités administratives indépendantes, la situation se présente différemment en droit algérien. La notion

---

<sup>5</sup> Voir particulièrement, Rachid Zouaïmia, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, op. cit.

d'autorité de régulation n'a plus de sens juridique, ce qui nécessite de s'interroger sur la véritable nature de l'Autorité de régulation de la presse écrite.

### **1 – Une notion non juridique**

Tandis que le Conseil supérieur de l'information a été qualifié expressément d'autorité administrative indépendante, la loi organique relative à l'information dispose en son article 40 : « Il est institué une autorité de régulation de la presse écrite, autorité indépendante, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». De telles dispositions restent lacunaires en ce qu'elles ne permettent pas de saisir la nature juridique de l'Autorité de régulation de la presse écrite. En effet, en qualifiant l'organe d'autorité de régulation indépendante, le législateur organique s'attache à la fonction qui lui échoit tout en évacuant l'aspect institutionnel de la régulation de la presse écrite. En d'autres termes, l'autorité de régulation est saisie à travers les missions qui lui sont fixées par la loi organique<sup>6</sup>.

Si l'on se réfère à l'expérience algérienne en matière de régulation économique et financière, on relève que d'autres organes ont été qualifiés de la même manière que l'Autorité de régulation de la presse écrite. A titre d'exemple, dans le cas de l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications (ARPT), le législateur utilise la notion d'autorité de régulation indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière<sup>7</sup>. La même qualification est usitée à l'occasion de la modification de la législation relative à la bourse des valeurs mobilières dans laquelle la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse (COSOB) passe du statut d'organe sans personnalité juridique à celui d'autorité de régulation indépendante jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière<sup>8</sup>. Enfin, dans le cas

<sup>6</sup> Le même qualificatif sera usité par le législateur dans le cas de l'Autorité de régulation l'audiovisuel.

<sup>7</sup> Loi n° 2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, *JORA* n° 48 du 06-08-2000, modifiée et complétée par loi n° 06-24 du 26 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007, *JORA* n° 85 du 27 décembre 2006.

<sup>8</sup> Décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, *JORA* n° 34 du 23 mai 1993, modifié et complété par ordonnance n°

de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), la loi lui attribue le qualificatif d'organisme indépendant doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière<sup>9</sup>.

On a pu soutenir que quelle que soit la dénomination adoptée par le législateur, de telles organes peuvent être qualifiés d'autorités administratives indépendantes et ce, sur la base d'un faisceau d'indices<sup>10</sup>.

Toutefois, l'institution de deux autorités de régulation dans le secteur des hydrocarbures en 2005 va bouleverser l'architecture institutionnelle. En effet, la loi relative aux hydrocarbures institue deux agences nationales indépendantes, l'Agence nationale de contrôle et de régulation des activités dans le domaine des hydrocarbures (Autorité de régulation des hydrocarbures) et l'Agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures (ALNAFT), qui, bien que dotées de larges prérogatives de puissance publique, restent soumises aux règles du droit commercial dans leurs rapports aux sociétés pétrolières et aux tiers d'une manière générale<sup>11</sup>. Elles ne sont pas soumises au contrôle du juge administratif en ce que les litiges qui les opposent aux opérateurs du secteur relèvent de la compétence du juge ordinaire, voire de l'arbitrage commercial international.

Ici, on est en droit de faire le parallèle avec le *distinguo* classique entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial pour supposer que le législateur a entendu reproduire une telle dualité dans le domaine de la régulation : à côté des autorités administratives indépendantes, on assisterait ainsi à l'institution d'autorités

---

96-10 du 10 janvier 1996, *JORA* n° 03 du 14-01-1996, modifié et complété par loi n° 03-04 du 17 février 2003, *JORA* n° 11 du 19 février 2003 (rectificatif in *JORA* n° 32 du 7 mai 2003).

<sup>9</sup> Loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, *JORA* n° 08 du 6 février 2002.

<sup>10</sup> Voir, Rachid Zouaïmia, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, op. cit. Du même auteur, *Droit de la régulation économique*, op. cit.

<sup>11</sup> Loi n° 05-07 du 28 avril 2005 relative aux hydrocarbures, *JORA* n° 50 du 19 juillet 2005, modifiée et complétée par ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006, *JORA* n° 48 du 30 juillet 2006, modifiée et complétée par loi n° 13-01 du 20 février 2013, *JORA* n° 12 du 24 février 2013.

commerciales indépendantes<sup>12</sup>. Le processus de régulation serait ainsi ventilé entre les deux types de structures et, à ce titre, on aboutit à la dissociation entre la notion d'autorités de régulation, pour souligner la fonction qui échoit à de telles structures, et celle d'autorités administratives indépendantes ou autorités commerciales indépendantes, pour s'attacher aux aspects institutionnels de la régulation<sup>13</sup>. Ainsi naîtrait une coexistence entre autorités administratives indépendantes et autorités commerciales indépendantes<sup>14</sup>. Il s'agit de personnes morales de droit public soumises à un régime dualiste, au même titre que les établissements publics à caractère industriel et commercial<sup>15</sup>, qui échappent toutefois au régime classique de la tutelle ou du contrôle hiérarchique et dont l'organe de direction est constitué d'un collège à l'instar des autorités administratives indépendantes.

Compte tenu de ce qui précède, on s'aperçoit que la notion d'autorité de régulation indépendante n'est pas une qualification juridique : l'Autorité de régulation de la presse écrite peut tout aussi bien relever de la catégorie des autorités administratives indépendantes que de celle des autorités commerciales indépendantes. C'est pourquoi il est nécessaire de s'attacher à en découvrir la vraie

---

<sup>12</sup> Sur la question, voir Rachid Zouaïmia, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, op. cit. Du même auteur, « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », *Revue Idara*, n° 39, 2010, pp. 71-99.

<sup>13</sup> Voir, Nicole Decoopman, « Peut-on clarifier le désordre ? », in Nicole Decoopman (s/dir.), *Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier*, PUF, Coll. Ceprisca, Paris, 2002, p. 20.

<sup>14</sup> Il reste que dans l'ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006 et la loi n° 13-01 du 20 février 2013 précitées, le qualificatif « indépendantes » qui caractérisait les deux agences a été purement et simplement supprimé.

<sup>15</sup> Contrairement à une idée répandue, les établissements publics à caractère industriel et commercial sont des personnes morales de droit public. A titre d'exemple, le décret exécutif n° 90-391 du 1<sup>er</sup> décembre 1990 portant transformation de la nature juridique et statut de la société nationale des transports ferroviaires (SNTF), *JORA* n° 54 du 12-12-1990, dispose en son art. 1<sup>er</sup> que « La société nationale des transports ferroviaires, par abréviation la S.N.T.F., est, en vertu des dispositions des articles 4, 44 à 47 de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 susvisée, transformée en établissement public à caractère industriel et commercial, personne morale de droit public ».

nature à travers l'examen des diverses dispositions de la loi organique.

## 2 – Le caractère administratif de l'Autorité de régulation

D'abord, on a pu remarquer que le régime contentieux des autorités de régulation permet dans une large mesure de qualifier ces dernières : si les autorités administratives indépendantes relèvent du contrôle du juge administratif, en revanche le contentieux des autorités commerciales indépendantes ressortit de la compétence du juge ordinaire. Dans le cas de l'Autorité de régulation de la presse écrite (ARPE), celle-ci dispose d'un délai de soixante (60) jours à compter de la date de dépôt de la déclaration pour délivrer l'agrément au demandeur. La loi organique prévoit en son article 14 qu'en cas de refus de l'agrément, elle notifie au demandeur la décision motivée avant l'expiration du délai de soixante jours. « Cette décision est susceptible de recours devant la juridiction compétente ». On le voit, de telles dispositions ne sont d'aucune utilité pour qualifier l'Autorité de régulation de la presse écrite.

Par ailleurs, on s'étonne que le législateur organique n'ait pas repris les dispositions de la loi de 1990 relative à l'information qui précise que les recours dirigés contre les décisions du Conseil supérieur de l'information relèvent de la compétence du juge administratif en ces termes : « Le Conseil supérieur de l'information peut interdire, par décision motivée, l'utilisation d'une langue étrangère par des périodiques d'information générale. Cette décision est susceptible de recours devant la chambre administrative de la Cour suprême »<sup>16</sup>.

Dans la mesure où le doute est permis en ce que les dispositions de la loi ne désignent pas le juge compétent pour connaître des décisions de l'Autorité de régulation de la presse écrite, on est contraint de se référer à d'autres dispositions de la loi pour tenter de qualifier l'organe.

Le premier indice généralement pertinent a trait au régime applicable au personnel de l'autorité. A l'évidence, lorsque le

<sup>16</sup> Art. 7 de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, *JORA* n° 14 du 4 avril 1990, modifiée par décret législatif n° 93-13 du 26 octobre 1993 se rapportant à certaines dispositions de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, *JORA* n° 69 du 27 octobre 1993.

personnel relève du statut de la fonction publique, l'organe employeur est qualifié d'autorité administrative. Dans le cas du personnel de l'Autorité de régulation de la presse écrite, on relève là encore des lacunes en ce que la loi passe sous silence le régime applicable aux personnels.

Le second élément a trait à l'activité de l'organe. Ce dernier a pour but non seulement de veiller à l'application de la loi dans le champ de compétences que celle-ci lui confie, mais il se voit reconnaître également une compétence pour l'édition d'actes normatifs : de tels actes tant individuels que réglementaires sont manifestement des actes administratifs, des décisions exécutoires qui sont la manifestation de l'exercice de prérogatives de puissance publique traditionnellement reconnues aux autorités administratives. En effet, l'Autorité de régulation de la presse écrite hérite des attributions du Conseil supérieur de l'information, autorité administrative indépendante, exercées après la dissolution de l'organe par le ministère chargé de l'information, notamment pour ce qui a trait à la délivrance des autorisations d'exercice des activités de communication y compris la presse électronique (journaux, télévision, radios)<sup>17</sup>.

Le troisième élément réside dans le régime applicable à la comptabilité de l'organe. En vertu 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 président de l'autorité de régulation de la presse écrite est ordonnateur des dépenses.

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. Le contrôle des dépenses de l'autorité de régulation de la presse écrite s'exerce conformément aux procédures de la comptabilité publique ».

De telles dispositions sont précieuses en ce qu'elles permettent de qualifier l'organe d'autorité administrative dans la mesure où le régime de la comptabilité publique n'est applicable qu'à des organes

---

<sup>17</sup> Voir, décret exécutif n° 11-216 du 12 juin 2011 fixant les attributions du ministre de la communication, *JOR.A* n° 33 du 12 juin 2011.

à caractère administratif<sup>18</sup>, tandis que les autorités commerciales indépendantes sont soumises au régime de la comptabilité commerciale<sup>19</sup>. A titre d'exemple, en vertu de l'article 23 du décret présidentiel ayant trait à l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption, que la loi qualifie expressément d'autorité administrative indépendante<sup>20</sup>, « La comptabilité de l'organe est tenue selon les règles de la comptabilité publique. La tenue de la comptabilité est assurée par un agent comptable désigné ou agréé par le ministre chargé des finances ». Quant à l'article 24 du même texte, il précise que « Le contrôle financier de l'organe est exercé par un contrôleur financier désigné par le ministre chargé des finances »<sup>21</sup>.

Il en ressort sans l'ombre d'un doute que l'Autorité de régulation de la presse écrite est une autorité administrative indépendante. Il reste toutefois à mesurer l'indépendance de l'organe.

## **B – De l'indépendance de l'Autorité de régulation de la presse écrite**

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

---

<sup>18</sup> Loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, *JORA* n° 35 du 15 août 1990, modifiée et complétée par décret législatif n° 92-04 du 11 octobre 1992 portant loi de finances complémentaire pour 1992, *JORA* n° 73 du 11 octobre 1992, modifiée par loi n° 98-12 du 31 décembre 1998 portant loi de finances pour 1999, *JORA* n° 98 du 31 décembre 1998, modifiée et complétée par loi n° 99-11 du 23 décembre 1999 portant loi de finances pour 2000, *JORA* n° 92 du 25 décembre 1999.

<sup>19</sup> Loi n° 07-11 du 25 novembre 2007 portant système comptable financier, *JORA* n° 74 du 25 novembre 2007, modifiée par ordonnance n° 08-02 du 24 juillet 2008 portant loi de finances complémentaire pour 2008, *JORA* n° 42 du 27 juillet 2008.

<sup>20</sup> Loi n° 06-01 du 20 février 2006 modifiée et complétée relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *op. cit.*

<sup>21</sup> Décret présidentiel n° 06-413 du 22 novembre 2006 fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, *JORA* n° 74 du 22 novembre 2006, modifié et complété par décret présidentiel n° 12-64 du 7 février 2012, *JORA* n° 08 du 15 février 2012.

## 1 – 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. 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.

- **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 »<sup>22</sup>.

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,

---

<sup>22</sup> 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.

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 »<sup>23</sup>. 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 ... ».

- **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

---

<sup>23</sup> 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.

de l'affectation de ses ressources. En outre, l'octroi de la personnalité juridique rend l'autorité administrative responsable de ses actes<sup>24</sup>.

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<sup>25</sup> 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<sup>26</sup>. 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<sup>27</sup>.

#### **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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Décret exécutif n° 04-93 du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, *JORA* n° 20 du 4 avril 2004.

<sup>27</sup> 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.

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<sup>er</sup> 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 »<sup>28</sup>. 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 »<sup>29</sup>.

## 2 – 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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Ordonnance n° 07-01 du 1<sup>er</sup> mars 2007 relative aux incompatibilités et obligations particulières attachées à certains emplois et fonctions, *JORA* n° 16 du 7 mars 2007.

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 »<sup>30</sup>. 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<sup>31</sup>, 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 conduisent 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

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<sup>32</sup>, 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 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

---

<sup>32</sup> 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<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, *JORF* du 2 août 1986, p. 9529.

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<sup>33</sup>, 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 »<sup>34</sup>. Comme

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Abdoulaye Diarra, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », 2000, [www.afrilex/](http://www.afrilex/)

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) »<sup>35</sup>.

## **II - Raison d'être de l'ARPE : gendarme ou régulateur de la presse écrite ?**

Au-delà des termes de la loi organique qui série les multiples missions de l'Autorité de régulation de la presse écrite, il est possible de les classer en deux grandes catégories : les unes relèvent du contrôle *ex ante* de la presse écrite, les autres de la régulation *ex post*.

### **A – La régulation *ex ante* ou préalable : une aberration ?**

#### **1 - La signification de la liberté de la presse**

Il existe, de manière assez schématique, deux formules de mise en œuvre du droit à l'information. Selon une première approche, la liberté de la presse ne peut être garantie lorsque la puissance publique s'arroge le pouvoir d'en soumettre l'exercice au régime de l'autorisation administrative préalable. S'agissant d'une forme d'exercice des libertés fondamentales de pensée, d'opinion et d'expression, elle ne peut être conditionnée par un quelconque agrément administratif. Il suffit en effet que l'édition de publications périodiques obéisse au régime de la simple déclaration. C'est la solution retenue par le législateur algérien lors de l'adoption de la loi du 3 avril 1990<sup>36</sup>. Celle-ci dispose en effet en son article 3 que « Le droit à l'information s'exerce librement dans le respect de la dignité de la personne humaine, des impératifs de la politique extérieure et de la défense nationale ». Par ailleurs, l'article 14 du texte législatif précise que « L'édition de toute publication périodique est libre. Elle

<sup>35</sup> Sylvie Hubac, Evelyne Pisier, « Les autorités face aux pouvoirs », in Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit (s/dir.), *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, Coll. Les voies du droit, Paris, 1988, pp. 128-129.

<sup>36</sup> Loi n° 90-07 du 3 avril 1990 modifiée et complétée relative à l'information, op. cit.

est soumise, aux fins d'enregistrement et de contrôle de véracité, à une déclaration préalable, trente (30) jours avant la parution du premier numéro ». Le texte ajoute que « La déclaration est enregistrée auprès du procureur de la République territorialement compétent du lieu de parution de la publication ».

C'est ainsi que sous l'empire de la loi du 3 avril 1990, le Conseil supérieur de l'information, qualifié expressément d'autorité administrative indépendante, n'exerce aucun contrôle *ex ante* sur la presse écrite<sup>37</sup>.

Quant à la seconde formule, elle vise à soumettre la liberté de la presse à un contrôle *ex ante* qui permet aux pouvoirs publics d'en limiter l'exercice à travers l'autorisation administrative préalable, délivrée soit par un organe du gouvernement, soit par une autorité de régulation. C'est sur cette voie de la régression que s'est engagé le législateur algérien à travers l'adoption de la loi organique du 12 janvier 2012 relative à l'information. Si celle-ci dispose en son article 2 que « L'information est une activité librement exercée dans le cadre des dispositions de la présente loi organique, de la législation et de la réglementation en vigueur » et précise en son article 11 que « L'édition de toute publication périodique est libre », elle restreint l'exercice d'une telle liberté au moyen de la procédure de l'agrément.

On relève ainsi que le texte juridique recèle une contradiction dans la mesure où si le législateur consacre le principe de la liberté de la presse, une telle liberté est remise en cause par les dispositions ayant trait à la procédure d'agrément.

Certes, l'institution d'une autorité de régulation indépendante dans le secteur peut analyser comme la consécration d'une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique dans la mesure où la création d'un organe indépendant révèle la volonté des pouvoirs publics de se démarquer d'une politique de contrôle et de mise au pas de la presse écrite<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Il est à signaler que le Conseil supérieur de l'information a été dissout par décret législatif n° 93-13 du 26 octobre 1993 se rapportant à certaines dispositions de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information (cité supra).

<sup>38</sup> En France, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion en 1984 d'affirmer que « la désignation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement pour exercer une attribution aussi importante au regard de la liberté de communication que celle d'autoriser l'exploitation du service radio-télévision mis à la disposition

Il reste toutefois que si l'institution d'une autorité de régulation indépendante dans les secteurs économique et financier prend toute sa signification dans le sens où « la concurrence ne se décrète pas et qu'il lui faut la puissance juridique de la régulation »<sup>39</sup>, ce qui justifie l'instauration d'autorités de régulation chargées d'accompagner les secteurs en cause dans la voie d'une saine concurrence, tel n'est pas le cas dans le secteur de la presse écrite. En effet, il s'agit ici de l'exercice d'un droit, celui à l'information qui doit être perçu dans sa double dimension : d'abord le droit à la libre expression, ensuite le droit du public de recevoir une information pluraliste.

On pourrait être tenté de répliquer que même dans les pays à tradition démocratique, l'activité audiovisuelle est soumise au régime de la déclaration préalable ou de la concession. Toutefois, une telle comparaison ne peut être entreprise en ce qu'il existe une différence fondamentale entre la presse écrite et l'audiovisuel : la rareté des fréquences, l'utilisation du domaine public hertzien et le caractère de service public attaché à l'activité audiovisuelle nécessitent la mise en place de critères et autres conditions à remplir par les candidats et commandent sa soumission au régime de l'autorisation ou de la concession. Tel n'est pas le cas de l'activité de la presse écrite dont la soumission à un régime préventif remet en cause le principe même de liberté. Il existe en effet des libertés dont la valeur constitutionnelle ne peut s'accommoder d'un régime d'autorisation préalable : c'est notamment le cas de la liberté de la presse<sup>40</sup>.

Si l'article 32 de la Constitution garantit les libertés fondamentales et les droits de l'homme et du citoyen, les articles 36 et 41 garantissent la liberté d'opinion et la liberté d'expression. Or, la

---

du public sur un réseau câblé constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique ». Voir, Cons. const., Décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984, Loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé, *JORF*, 28 juillet 1984, p. 2496, *Recueil*, p. 63, [www.conseil-constitutionnel.fr/](http://www.conseil-constitutionnel.fr/)

<sup>39</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Régulation versus concurrence », in *Au-delà des codes. Mélanges en l'honneur de Marie-Stéphane Payet*, Dalloz, Paris, 2011, p. 180.

<sup>40</sup> Sur la question, voir Andrés Fernando Ospina Garzon, *L'activité contentieuse de l'administration en droit français et colombien*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2012, p. 718, note 342.

reconnaissance de telles libertés fondamentales implique la libre communication des pensées et des opinions qui doit se traduire par la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer.

En outre, divers instruments internationaux ratifiés par l'Algérie garantissent la liberté de la presse. On peut citer l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule que « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit »<sup>41</sup>.

Dans la même lignée, l'article 19 du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques stipule que :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix....». Le texte ajoute que l'exercice d'une liberté fondamentale ne peut être limité que par des considérations liées au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique<sup>42</sup>.

Enfin, l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981 précise clairement que « 1. Toute personne a droit à l'information. 2. Toute personne a le droit

---

<sup>41</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée et proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948. L'Algérie y a adhéré en vertu des dispositions de l'article 11 de la Constitution de 1963 qui proclament que « La République donne son adhésion à la Déclaration universelle des droits de l'Homme », *JORA* n° 64 du 10 septembre 1963.

<sup>42</sup> Voir, décret présidentiel n° 89-67 du 16 mai 1989 portant adhésion au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au pacte international relatif aux droits civils et politiques et au protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, *JORA* n° 20 du 17 mai 1989.

d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et des règlements »<sup>43</sup>.

En France, le Conseil constitutionnel a pu juger que si le principe de libre communication des pensées et des opinions « ne s'oppose point à ce que le législateur, compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, édicte des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer », il reste que « s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ». C'est ainsi qu'il déclare non-conformes à la Constitution un ensemble de dispositions de la loi qui « produit des effets équivalant à ceux d'un régime d'autorisation préalable »<sup>44</sup>. On saisit ainsi qu'aux yeux du Conseil constitutionnel français, la liberté de la presse ne peut coexister avec un régime d'autorisation préalable.

## 2 - Les instruments juridiques de la régulation *ex ante*

L'édition d'un règlement, la délivrance d'un agrément ou d'une autorisation, participent de l'action *ex ante* du régulateur sur l'activité concernée<sup>45</sup>. S'agissant de l'ARPE, dans la mesure où le législateur adopte un régime préventif, elle reçoit compétence pour exercer un contrôle a priori sur l'activité de la presse écrite comme le législateur lui reconnaît un pouvoir réglementaire limité.

<sup>43</sup> Voir, décret n° 87-37 du 3 février 1987 portant ratification de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Nairobi en 1981, *JORA* n° 06 du 4 février 1987.

<sup>44</sup> Cons. const., Décision n° 84-181 DC, 10-11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, *JORF*, 13 octobre 1984, p. 3200.

<sup>45</sup> Voir Marie-Anne Frison-Roche, « Le couple *Ex Ante* – *Ex Post*, justificatif d'un droit spécifique et propre de la régulation », in *Les engagements dans les systèmes de régulation*, coll. "Droit et Economie de la Régulation", vol. 4, Presses de Sciences-Po / Dalloz, Paris, 2006, pp. 33-48.

### a - Le contrôle *ex ante* de l'exercice de l'activité

L'activité de la presse écrite est soumise à une double procédure : la déclaration préalable et l'agrément.

- **La déclaration préalable** : La publication de toute publication périodique obéit à une procédure de déclaration. En vertu des dispositions de l'article 11 de la loi organique, « L'édition de toute publication périodique est soumise aux dispositions d'enregistrement et de contrôle de véracité de l'information au dépôt d'une déclaration préalable signée par le directeur responsable de la publication auprès de l'autorité de régulation de la presse écrite prévue par la présente loi organique. Un récépissé lui en est immédiatement remis ». Celle-ci se justifie par les exigences de transparence qui permettent au public, aux journalistes ainsi qu'aux concurrents d'avoir connaissance des éléments essentiels de l'entreprise de presse. Dans les pays ayant opté pour le régime de la simple déclaration, comme en France, celle-ci « ne comporte aucune demande d'autorisation qui n'est pas requise en raison de la liberté de la presse »<sup>46</sup>. En Algérie, la déclaration n'est qu'une étape avant la délivrance de l'agrément.

- **L'agrément** : Suite à la déclaration précitée, « l'autorité de régulation de la presse écrite délivre l'agrément dans un délai de soixante (60) jours à compter de la date de dépôt de la déclaration »<sup>47</sup>. L'agrément en cause vaut accord de parution de la publication.

L'agrément est conditionné par diverses conditions à remplir par les candidats : à titre non exhaustif, on relève la condition de nationalité du directeur de la publication ainsi que des détenteurs d'actions ou de parts sociales de l'entreprise éditrice, les diplômes universitaires du directeur, les justificatifs de son expérience professionnelle, enfin, le directeur de la publication doit jouir de ses droits civiques.

En outre, il appartient à l'ARPE de s'assurer de l'origine des fonds de l'entreprise éditrice et ce, tant pour le capital social que pour les fonds affectés à son fonctionnement. De telles dispositions contenues dans l'article 29 de la loi organique visent sans doute à

<sup>46</sup> Jean-Marie Auby, Robert Ducos-Ader, *Droit de l'information*, Dalloz, Paris, 1982, p. 206.

<sup>47</sup> Art. 13 de la loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information.

permettre à l'ARPE de s'assurer que les fonds visés ne proviennent pas d'activités illicites et que les personnes concernées ne visent pas, à travers l'investissement, à exécuter une opération de blanchiment d'argent<sup>48</sup>. Par ailleurs, les publications périodiques ne peuvent être éditées en langue étrangères qu'après accord de l'ARPE<sup>49</sup>.

En cas de refus, l'ARPE est tenue de motiver sa décision qu'elle doit notifier au demandeur dans le délai de soixante jours à compter de la date de dépôt de la déclaration. L'article 14 de la loi organique précise que « Cette décision est susceptible de recours devant la juridiction compétente ». Ici, l'occasion était donnée au législateur de clarifier doublement sa position : d'abord en précisant le juge compétent pour connaître d'un tel recours, en levant le voile d'autre part sur la qualification juridique de l'organe en cause par rapport aux dispositions de la loi organique relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat<sup>50</sup>. Une telle position était d'autant plus attendue que la voie de la loi organique permettait au législateur d'explicitier l'obscur notion d'institutions publiques nationales. Au-delà du silence du législateur, on est contraint de continuer à épiloguer pour conclure que c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour connaître des recours à l'encontre des décisions de l'ARPE, celle-ci devant être rangée parmi les institutions publiques nationales visées à l'article 9 de la loi organique relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement de la Haute juridiction<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Voir, loi n° 05-01 du 6 février 2005 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, *JORA* n° 11 du 9 février 2005, modifiée et complétée par ordonnance n° 12-02 du 13 février 2012, *JORA* n° 8 du 15 février 2012. Voir, Rachid Zouaïmia, « Blanchiment d'argent et financement du terrorisme : l'arsenal juridique », *Revue Critique de Droit et Sciences Politiques*, n° 1, 2006, pp. 5-24.

<sup>49</sup> S'agissant des publications relevant d'entreprises étrangères, l'agrément relève des attributions du ministre chargé de la communication.

<sup>50</sup> Loi organique n° 98-01 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, *JORA* n° 37 du 1<sup>er</sup> juin 1998, modifiée et complétée par loi organique n° 11-13 du 26 juillet 2011, *JORA* n° 43 du 3 août 2011.

<sup>51</sup> Voir, Rachid Zouaïmia, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, op. cit., également Rachid Zouaïmia, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes », *Revue Idara*, n° 29, 2005, pp. 5-48.

Enfin, on relève des dispositions qui prêtent à critique : l'article 131 de la loi organique dispose que « Les titres et organes de presse en activité sont tenus de se conformer aux dispositions de la présente loi organique dans un délai d'une année à compter de la date de la mise en place de l'autorité de régulation de la presse écrite ». Cela signifie que les entreprises de presse existantes doivent faire l'objet d'un agrément. Or, celles-ci ont une existence légale en ce qu'elles ont été fondées sous l'empire de la loi de 1990 qui n'exige pas d'agrément. Leur soumission aux dispositions de la loi organique de 2012 porte manifestement atteinte au principe de non rétroactivité de la loi.

### **b- Le pouvoir réglementaire symbolique**

En vertu des dispositions de l'article 40 de la loi organique relative à l'information, l'Autorité de régulation de la presse écrite se voit reconnaître un ensemble d'attributions parmi lesquelles on relève un pouvoir réglementaire limité à l'effet « de fixer les règles et les conditions des aides accordées par l'Etat aux organes d'information, et de veiller à leur répartition »<sup>52</sup>. On le voit, un tel pouvoir reste tout-à-fait réduit et ne concerne qu'une seule matière : la régulation *ex ante* des aides de l'Etat à travers la mise en place de critères de répartition des subventions entre les différents organes de presse.

A titre comparatif, sous l'empire de la loi de 1990 relative à l'information, le Conseil supérieur de l'information disposait de compétences plus larges. En effet, il était doté d'un pouvoir réglementaire dont l'exercice s'étendait à diverses matières en ce qu'il était chargé :

- d'élaborer les cahiers particuliers des charges relatifs à l'usage des fréquences radioélectriques et télévisuelles<sup>53</sup> ;
- « - de préciser les modalités de mise en œuvre des droits à l'expression des divers courants d'opinion ;
- de fixer par ses décisions, les conditions d'élaboration, d'édition, de production, de programmation et de diffusion des écrits et émissions relatifs aux campagnes électorales ;

<sup>52</sup> Loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information, op. cit.

<sup>53</sup> Art. 61 de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 précitée.

- de fixer les règles et de veiller à la répartition équitable des éventuelles subventions, aides et subsides accordés par l'Etat aux organes d'information »<sup>54</sup>.

Par ailleurs, on remarque qu'à la différence des autres autorités de régulation, telles le Conseil de la monnaie et du crédit ou la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse qui exercent leurs compétences réglementaires de manière « continue », tel n'est pas le cas de l'Autorité de régulation de la presse écrite en ce sens que la fixation des règles et conditions des aides accordées par l'Etat aux organes d'information n'exige pas de l'institution en cause d'exercer une telle attribution de manière permanente. En effet, de telles règles peuvent être fixées par une seule décision qui peut couvrir une longue période avant d'être éventuellement modifiée. A ce titre, rien ne permet de comparer de telles attributions assez symboliques dans le domaine réglementaire par rapport à celles, par exemple, du Conseil de la monnaie et du crédit.

## **B – La régulation *ex post* ou *a posteriori***

### **1 – La régulation *ex post* : une nécessité ?**

On a pu écrire que « Certains secteurs ne peuvent pas se réguler eux-mêmes, c'est-à-dire produire par leurs seules forces leurs équilibres »<sup>55</sup>. C'est notamment le cas de la presse écrite en Algérie qui traverse en effet une phase de transition marquée par des turbulences liées notamment au manque de professionnalisme d'une grande partie de la corporation. Le passage du monopole à un régime libéral a été en effet marqué tant par des dérives que par l'incapacité de la profession à s'organiser pour discipliner l'activité de la presse écrite.

A ce stade du développement de la presse écrite en Algérie, on perçoit ainsi le caractère illusoire d'un mécanisme d'autorégulation apte à produire des règles de conduite et à en sanctionner la

<sup>54</sup> Ibid. Art 59.

<sup>55</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Ambition et efficacité de la régulation économique », *Revue de droit bancaire et financier*, n° 6, nov.-déc. 2010, études n° 34, p. 61.

violation<sup>56</sup>. Le choix d'une autorité de régulation répond ainsi à des besoins liés à la spécificité du secteur de la presse écrite. Il s'agit d'un « cadre institutionnel susceptible d'appuyer et d'accompagner la presse dans son émergence comme l'un des rouages essentiels de la démocratie »<sup>57</sup>. A ce titre, la régulation doit être considérée comme « l'option pour le maintien de l'équilibre et du fonctionnement correct d'un système pluraliste complexe qui caractérise désormais l'espace médiatique »<sup>58</sup>.

A titre comparatif, en Grande-Bretagne, pays où la liberté de la presse est un acquis de longue date, le rapport de la commission présidée par Lord Brian Leveson sur « la culture, les pratiques et l'éthique de la presse », recommande la création d'une autorité de régulation indépendante chargée de rédiger un code de conduite et qui serait dotée d'un pouvoir de sanction à l'égard des titres qui violent les règles qui leur sont applicables<sup>59</sup>.

D'une manière générale, on relève la nécessité de garantir l'expression plurielle des idées. La loi organique relative à la presse écrite dispose en effet : « Une même personne morale de droit algérien ne peut posséder, contrôler ou diriger qu'une seule publication périodique d'information générale de même périodicité éditée en Algérie »<sup>60</sup>. L'ARPE est à ce titre chargée de veiller à ce que l'interdiction des opérations de concentration soit effective dans le secteur. Ici, le droit de la concurrence ne peut à lui seul servir de parade dans la mesure où si la concurrence n'est pas une fin en soi mais constitue plutôt un moyen permettant de remédier aux dysfonctionnements du marché, elle est considérée comme une fin en soi dans le cas spécifique de la presse écrite dans la mesure où la loi prohibe toute forme de concentration des entreprises de presse au nom de la sauvegarde du pluralisme des idées. C'est ainsi que

<sup>56</sup> Sur la question, voir Marie-Anne Frison-Roche, « Pourquoi des autorités de régulation ? », in *Le Politique saisi par l'économie*, Club Ulysse, Economica, Paris, 2002, p. 276.

<sup>57</sup> Arthur Ballé, « Enjeux et défis de la régulation de la presse écrite », Communication au Séminaire régional sur *Les enjeux et défis de la régulation de la presse écrite*, Cotonou, 24-26 avril 2012, p. 5.

<sup>58</sup> Ibid. p. 9.

<sup>59</sup> Voir, Eric Albert, « Un nouveau régulateur pour la presse », *Le Temps*, 30 novembre 2012.

<sup>60</sup> Art. 25 de la loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information.

l'article 40 de la même loi organique charge l'Autorité de régulation de la presse écrite « de veiller à l'interdiction de la concentration des titres et organes sous l'influence financière, politique ou idéologique d'un même propriétaire ».

En outre, l'institution d'une autorité de régulation peut se justifier par la nécessité de concilier l'exercice de la liberté d'information avec les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui, la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ce mode de communication est susceptible de porter atteinte du fait de son influence considérable.

Par ailleurs, l'institution d'une autorité de régulation indépendante se justifie par la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts que ne manque pas de susciter l'attribution d'une telle mission au ministre chargé de la communication et ce, en raison notamment de l'existence d'entreprises de presse relevant du secteur public et dépendant du gouvernement. La règle du non-cumul opérateur/régulateur disqualifie le ministre de la charge de la régulation du secteur, faute de quoi il serait soupçonné d'utiliser son pouvoir pour mettre en avant les intérêts des entreprises du secteur public. A ce titre, l'indépendance de l'autorité de régulation permet d'éviter les conflits d'intérêts et garantit une régulation impartiale du secteur.

## **2 - Les moyens de la régulation *ex post***

Au même titre que les autres autorités de régulation instituées dans le domaine économique et financier, l'Autorité de régulation de la presse est dotée de diverses compétences. On peut les regrouper en trois catégories : elle dispose d'abord de pouvoirs de contrôle a posteriori des entreprises de presse, on relève en outre des pouvoirs de police et enfin des pouvoirs de sanction.

### **a - Les pouvoirs de contrôle**

L'ARPE veille au respect par les entreprises de presse de la législation et de la réglementation qui leur sont applicables. A ce titre, la loi organique prévoit diverses mesures destinées à lui permettre d'exercer son pouvoir de contrôle :

- D'abord, l'Autorité de régulation est autorisée à recueillir auprès des entreprises de presse toutes les informations qu'elle juge utiles pour s'assurer du respect de leurs obligations.
- S'agissant des modifications apportées aux éléments constitutifs de la déclaration, tels le titre, le prix, le format de la publication, sa périodicité, le lieu de publication, la nature juridique de la société éditrice, la composition du capital social de la société, elles doivent être obligatoirement communiquées par écrit à l'Autorité de régulation dans un délai de dix jours. L'Autorité de régulation établit un document de rectification dans un délai de trente jours à compter de la date de notification des changements<sup>61</sup>.
- Si les entreprises de presse sont soumises à l'obligation du dépôt légal, procédure obligatoire qui vise toute personne ayant une production intellectuelle ou artistique destinée au public et leur impose le dépôt d'exemplaires de ladite production intellectuelle à titre gratuit auprès des institutions habilitées de l'Etat<sup>62</sup>, elles sont également soumises au dépôt de deux exemplaires de chaque publication périodique auprès de l'Autorité de régulation<sup>63</sup>.

Contrairement au dépôt légal qui a pour objet la collecte, la protection et la conservation de la production intellectuelle et artistique, la mise en place de banques de données ainsi que la consultation des documents objet du dépôt légal, la remise d'exemplaires à l'Autorité de régulation vise un tout autre objectif. Les dispositions de la loi permettent à l'Autorité de régulation de contrôler le contenu des publications et notamment l'observation des obligations qui pèsent sur l'entreprise comme, par exemple, celles contenues dans l'article 28 et qui imposent une limitation de la publicité et des publi-reportages au tiers au maximum de la surface globale de la publication, ou encore le respect des normes en matière de publicité. On retient également les obligations énoncées à l'article 26 et qui ont trait aux mentions obligatoires qui doivent être portées sur chaque édition comme, par exemple, la périodicité de la publication, le nombre de copies du tirage précédent, l'identité du

<sup>61</sup> Art. 19 de la loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information.

<sup>62</sup> Ordonnance n° 96-16 du 2 juillet 1996 relative au dépôt légal, *JORA* n° 41 du 3 juillet 1996 ; décret exécutif n° 99-226 du 4 octobre 1999 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 96-16 du 2 juillet 1996 relative au dépôt légal, *JORA* n° 71 du 10 octobre 1999.

<sup>63</sup> Art. 32 de la loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information.

directeur responsable de la publication, la raison sociale de l'imprimeur.

- L'Autorité de régulation contrôle la publication annuelle par l'entreprise de presse du bilan comptable certifié de l'exercice précédent. A défaut de publication, l'ARPE adresse une mise en demeure à l'entreprise de presse à l'effet de procéder à la publication dudit bilan dans un délai de trente jours. De telles dispositions permettent à l'organe de régulation de veiller à la transparence des règles économiques de fonctionnement des entreprises éditrices.

- Si l'agrément est incessible en application des dispositions de l'article 16 de la loi organique, il reste que les publications périodiques peuvent faire l'objet d'un transfert de propriété. Dans la mesure où l'*intuitu personae* joue un rôle majeur dans la délivrance de l'agrément, on comprend que la loi organique précise qu'en cas de transfert de propriété de l'entreprise de presse, le repreneur est tenu de demander un nouvel agrément. Dans un tel cas de figure, l'Autorité de régulation vérifie que le transfert de propriété ne contrevient pas aux dispositions de l'article 25 de la loi qui précise que « Une même personne morale de droit algérien ne peut posséder, contrôler ou diriger qu'une seule publication périodique d'information générale de même périodicité éditée en Algérie ». Dans ce cas de figure, l'Autorité de régulation exerce les compétences qui lui sont fixées par la loi, soit veiller à l'interdiction de la concentration des titres et organes sous l'influence financière, politique ou idéologique d'un même propriétaire.

- Enfin, et en application des dispositions de l'article 40 de la loi organique, l'Autorité de régulation est non seulement chargée de mettre en œuvre son pouvoir réglementaire à l'effet de fixer les règles et les conditions des aides accordées par l'Etat aux organes d'information, elle est également investie de la charge de veiller à leur répartition sur la base des critères qu'elle aura préalablement défini.

## **b - Les pouvoirs de police**

L'Autorité de régulation peut prononcer le retrait d'agrément lorsque l'entreprise de presse n'en a pas fait usage dans un délai d'une (1) année à compter de la date de sa délivrance ou en cas de suspension de la publication périodique pendant une durée de quatre-

vingt-dix (90) jours<sup>64</sup>. Lorsque l'Autorité de régulation procède au retrait de l'agrément pour ce motif, sa décision ne peut être interprétée comme une sanction : elle donne acte du fait que l'entreprise de presse ne répond plus aux conditions fixées par la loi organique pour la délivrance de l'agrément. Il s'agit ainsi d'une mesure de police, non d'une sanction. En d'autres termes, « la sanction administrative se caractérise par sa finalité répressive : elle punit un manquement à une obligation »<sup>65</sup>, tandis que les mesures administratives en cause sont d'ordre préventif : elles ne visent pas à réprimer un manquement à une obligation, mais à prévenir une situation où la loi serait battue en brèche. La mise en œuvre des mesures de police obéit ainsi à une logique préventive en ce qu'elles ne poursuivent pas la finalité répressive de la sanction administrative. Dès lors que la même mesure peut ainsi prendre deux colorations différentes, le Conseil d'Etat s'est attelé à délimiter les lignes de partage entre mesures de police et sanctions, l'intérêt d'une telle distinction résidant dans la dualité de régime applicable, notamment au point de vue des exigences procédurales. La distinction entre les deux types de mesures est en effet importante : tandis que dans le cas d'un retrait justifié par une faute commise par l'entreprise de presse, l'Autorité de régulation est tenue au respect des droits de la défense, il n'en est pas de même lorsque le retrait de l'agrément est fondé sur les dispositions de l'article 18. Dans un tel cas de figure, la mesure de retrait est prononcée en dehors du cadre de la procédure disciplinaire et de ce qu'elle comporte comme garanties au profit des personnes concernées. C'est la solution retenue par le Conseil d'Etat à propos des mesures préventives prononcées par la Commission bancaire<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> En vertu de l'alinéa 2 de l'art. 18, il est prévu que « La non-parution de toute publication périodique pendant une durée de quatre-vingt-dix (90) jours entraîne le renouvellement des procédures prévues aux articles 11 et 12 ci-dessus ». Il s'agit en pratique d'un retrait tacite de l'agrément dans la mesure où la personne concernée est tenue de demander un nouvel agrément.

<sup>65</sup> Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit pénal administratif*, Economica, Paris, 1992, p. 44.

<sup>66</sup> Telle est la solution adoptée par le Conseil d'Etat qui considère que la nomination d'un administrateur provisoire est une mesure administrative distincte d'une sanction disciplinaire. A ce titre, elle peut être prononcée en dehors des

### c - Les pouvoirs de sanction

Diverses mesures peuvent être prises par l'ARPE dans le cadre de la mise en œuvre de son pouvoir de sanction.

#### - Les observations et recommandations

L'article 42 de la loi organique relative à l'information dispose : « En cas de manquement aux obligations prévues par la présente loi organique, l'autorité de régulation de la presse écrite adresse ses observations et recommandations à l'organe de presse concerné et fixe les conditions et délais de leur prise en charge ».

A première vue, les observations et recommandations constituent des mesures préventives et non à proprement parler des sanctions. On peut être tenté de les comparer aux mises en garde prononcées par la Commission bancaire<sup>67</sup> ainsi qu'aux injonctions que prononce le Conseil de la concurrence<sup>68</sup>.

Toutefois, l'article 42 de la loi organique précise en son alinéa 2 que « Ces observations et recommandations sont obligatoirement publiées par l'organe de presse concerné ». De telles dispositions rappellent celles de l'article 45 de l'ordonnance relative à la concurrence qui dispose que le Conseil de la concurrence peut ordonner, à titre de sanction complémentaire, la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision ou d'un extrait de celle-ci et ce, en sus des sanctions pécuniaires qu'il prononce.

On peut affirmer, en conséquence, que les observations et recommandations constituent de véritables sanctions en ce sens que, à l'image de ce qu'on a pu relever en droit de la concurrence, la publication obligatoire des observations et recommandations constitue une véritable sanction qui vise d'abord la notoriété de l'entreprise : la réputation de l'entreprise et de ses dirigeants a en effet une valeur patrimoniale qui, du fait de la mesure de publication de la décision, risque d'être entachée. L'entreprise sera montrée en conséquence sous son vrai visage, ce qui constitue pour elle une

---

règles de procédure applicables en matière disciplinaire. CE 01-04-2003, *Algerian International Bank c/Gouverneur de la Banque d'Algérie*, *Revue du Conseil d'Etat*, n° 3, 2003, p. 135.

<sup>67</sup> Voir, Rachid Zouaïmia, « Les pouvoirs de la Commission bancaire en matière de supervision bancaire », *Revue Idara*, n° 40, 2010, pp. 45-72.

<sup>68</sup> Voir, Rachid Zouaïmia, *Droit de la concurrence*, Belkeise Editions, Alger, 2012, pp. 209-211.

« mauvaise publicité ». En outre, l'obligation de publication constitue, un moyen d'informer les autorités, les consommateurs et l'opinion publique des pratiques imputables à l'entreprise afin d'en éviter le renouvellement « en attirant leur attention sur la gravité des pratiques pour les inciter à la vigilance »<sup>69</sup>.

Par ailleurs, on peut faire le rapprochement entre, d'une part les observations et recommandations formulées par l'ARPE et, d'autre part, les communiqués dont l'insertion aux programmes est ordonnée en France par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. En effet, en vertu de l'article 42-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, « Dans tous les cas de manquement aux obligations incombant aux éditeurs de services de communication audiovisuelle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut ordonner l'insertion dans les programmes d'un communiqué dont il fixe les termes et les conditions de diffusion. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel demande à l'intéressé de lui présenter ses observations dans un délai de deux jours francs à compter de la réception de cette demande. Le refus du titulaire de se conformer à cette décision est passible d'une sanction pécuniaire dans les conditions fixées à l'article 42-2 »<sup>70</sup>.

Dans sa décision du 17 janvier 1989 précitée, le Conseil constitutionnel a pu juger que « s'agissant de manquements à des obligations attachées à une autorisation administrative et eu égard aux garanties prévues, qui sont d'ailleurs également applicables aux pénalités contractuelles et à la sanction susceptible d'être infligée en vertu de l'article 42-4, ... »<sup>71</sup>. Ainsi, le communiqué est perçu par le Conseil constitutionnel comme une véritable sanction administrative<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> Aurélien Condomines, *Le nouveau droit français de la concurrence*, Jurismanager, Paris, 2009, p. 321.

<sup>70</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée et complétée relative à la liberté de communication, version consolidée au 3 février 2012, [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

<sup>71</sup> Cons. const. Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *JORF* du 18 janvier 1989, p. 754.

<sup>72</sup> Sur la question, voir Sylvie Clément-Cuzin, « Le pouvoir de sanction du conseil supérieur de l'audiovisuel », *AJDA*, 2001, pp. 111-116 ; Emmanuel Derieux, « Le pouvoir de sanction du conseil supérieur de l'audiovisuel », *LPA*, n° 52, 15 mars 2005, p. 3 et ss.

On peut soutenir que tel est également le cas des observations et recommandations que prononce l'ARPE. Toutefois, on constate un vide juridique dans la loi organique en ce qu'elle ne sanctionne pas le refus de l'entreprise de presse de se conformer aux observations et recommandations de l'ARPE. Peut-on soutenir que dans ce cas de figure l'Autorité de régulation est en mesure de procéder à la suspension de la publication ou au retrait de l'agrément ? Seule la pratique de l'ARPE permettra de répondre à une telle interrogation.

### **- La suspension de la publication**

La loi organique relative à l'information prévoit la mesure de suspension de la publication dans deux cas de figure : l'article 27 dispose en effet qu'en cas de non-respect des dispositions ayant trait aux mentions obligatoires que doit comporter la publication « L'autorité de régulation de la presse écrite peut décider de la suspension du titre jusqu'à sa mise en conformité ». En outre, l'article 30 prévoit qu'en cas de violation des dispositions ayant trait à la publication annuelle du bilan comptable certifié de l'exercice écoulé, l'ARPE met en demeure l'éditeur d'en effectuer la publication dans un délai de trente (30) jours. « A défaut de publication du bilan dans les délais prévus ci-dessus, l'autorité de régulation de la presse écrite peut décider la suspension de la parution de la publication jusqu'à régularisation de sa situation ».

La mesure de suspension étant distincte du retrait d'agrément, on peut être tenté, à première vue, d'y voir non une sanction mais une mesure préventive. Une telle interprétation ne peut toutefois être soutenue dans le cas des entreprises de presse dans la mesure où la suspension porte manifestement atteinte aux intérêts de ces dernières. En d'autres termes il s'agit d'une décision faisant grief qui doit être considérée comme une véritable sanction. Une telle interprétation est confortée par les dispositions de l'article 116 de la loi organique qui précise qu'en cas d'infraction aux dispositions de l'article 29 de la loi organique, le tribunal punit l'entreprise de presse d'une amende et « de la suspension temporaire ou définitive du titre ou de l'organe d'information »<sup>73</sup>. D'autre part, l'article 118 de la loi organique

---

<sup>73</sup> L'article 29 de la loi organique dispose que « Les publications périodiques sont tenues de déclarer et de justifier l'origine des fonds constituant leur capital social

sanctionne d'une peine d'amende toute personne qui « prête volontairement son nom à toute personne physique ou morale en vue de créer une publication, notamment par la souscription d'une action ou d'une part dans une entreprise de publication ». Le même article ajoute que « Le bénéficiaire de l'opération de "prête nom" est passible de la même peine » et dans cette hypothèse, « Le tribunal peut prononcer la suspension de la publication ».

On comprend ainsi que la suspension n'est pas une mesure provisoire mais est envisagée par le législateur à titre de véritable sanction, qu'elle ait un caractère temporaire ou définitif, qu'elle soit prononcée par une juridiction ou par l'Autorité de régulation de la presse écrite.

### **- Le retrait d'agrément**

Il s'agit de la sanction extrême qui a été prévue dans un seul cas de figure : l'article 16 de la loi organique prévoit en effet que « L'agrément est incessible sous quelque forme que ce soit ». Le même article ajoute que « Nonobstant les poursuites judiciaires, toute violation de cette disposition entraîne le retrait de l'agrément ».

Outre le caractère fragmentaire de la loi concernant la sanction applicable dans certaines situations, comme par exemple le non respect des dispositions de l'article 42, on constate également que l'exercice par l'ARPE de son pouvoir de sanction n'est pas entouré des garanties fondamentales auxquelles les personnes poursuivies peuvent prétendre.

Il est de plus en plus admis que les garanties fondamentales en matière répressive ne concernent pas seulement les sanctions prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction, y compris celles infligées par une autorité administrative. Dans la mesure où les autorités administratives indépendantes héritent de compétences traditionnellement réservées au juge, les sanctions qu'elles prononcent relèvent d'un régime à la frontière du droit pénal et appellent dès lors le respect de certaines garanties

---

et ceux nécessaires à leur gestion, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Toute publication périodique bénéficiant d'une aide matérielle de quelque nature qu'elle soit doit être liée organiquement à l'organisme donateur ; il faut faire mention de cette relation.

L'aide matérielle directe et indirecte de toute partie étrangère est interdite ».

attachées à la « matière pénale », telles que le respect des droits de la défense, les principes du contradictoire et de l'égalité des armes. L'Etat de droit exige que la procédure devant les autorités administratives indépendantes se déroule selon un processus de type juridictionnel, quand bien même de telles autorités sont de nature administrative et ne peuvent être rangées dans la catégorie des organes juridictionnels. La soumission des régulateurs à un ensemble de règles, qui constituent autant de garanties pour les entreprises poursuivies, n'est pas simplement une clause de style. Elle constitue, au contraire, l'une des exigences de l'Etat de droit qui s'imposent aux autorités et remplit à ce titre une fonction protectrice des droits et intérêts des personnes soumises au pouvoir de contrôle des régulateurs comme elle permet « de garantir la qualité de la décision prise à l'issue de la procédure ou, du moins, de tendre vers une qualité optimale »<sup>74</sup>.

Dès que la personne mise en cause fait l'objet d'une procédure répressive, elle doit être informée des charges et griefs qui pèsent sur elle. En outre, elle doit pouvoir accéder au dossier pour pouvoir organiser sa défense<sup>75</sup>. Il s'agit là de la première exigence du principe du contradictoire. En second lieu, le droit de se défendre implique nécessairement que la personne mise en cause puisse bénéficier d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, faute de quoi l'exercice d'un tel droit serait tout simplement illusoire.

Dans le cas de la loi organique relative à l'information, aucune disposition ne consacre de telles garanties et ce, contrairement à d'autres textes institutifs d'autorités de régulation. Ici, le législateur semble laisser une telle compétence à l'Autorité de régulation qui est appelée à fixer les règles de procédure en la matière dans son règlement intérieur. Toutefois, même si un tel règlement est publié au *journal officiel*, les règles de procédure en cause méritent d'être consacrées dans le dispositif législatif en raison de leur importance cardinale dans tout procès, y compris devant une autorité de régulation.

<sup>74</sup> Pascale Idoux, "Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales", *RFDA*, 2010, p. 920.

<sup>75</sup> Sur la question en droit français, voir, Lionel Miniato, *Le principe du contradictoire en droit processuel*, préface de Bernard Beignier, LGDJ, Paris, 2008.

Enfin, on relève l'absence de séparation, au sein de l'organe, entre d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements des entreprises de presse aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, qui peuvent faire l'objet de sanctions. Un tel cumul porte atteinte à l'exigence de séparation entre les fonctions de poursuite et de sanction qui « ne vaut pas seulement pour les juridictions au sens organique, mais s'applique à toutes les institutions indépendantes dotées de semblables pouvoirs de sanction, dans une conception matérielle de l'exercice de fonctions juridictionnelles »<sup>76</sup>. C'est en effet au prix d'une telle séparation que l'on garantit pleinement le principe d'impartialité objective de l'organe<sup>77</sup>.

## Conclusion

L'examen du statut et des compétences de l'Autorité de régulation de la presse écrite ne peut faire l'économie d'une analyse du système politique algérien comme du traitement des libertés fondamentales dans le pays. Or, sous cet angle, force est de constater une véritable régression : le passage du régime de la déclaration à celui de l'agrément préalable n'est pas spécifique au secteur de la presse écrite. On retrouve un tel retour à l'emprise de l'Etat sur la société notamment dans les dispositions des nouvelles lois relatives aux associations<sup>78</sup> et aux partis politiques<sup>79</sup>. Placées dans leur contexte global, les dispositions de la loi organique relative à l'information laissent ainsi transparaître la volonté des pouvoirs publics d'instituer plus une institution liberticide qu'un véritable organe de régulation au sens plein du terme.

<sup>76</sup> Martine Lombard, « Actualité du droit de la concurrence et de la régulation. Pouvoir répressif des autorités de régulation », *AJDA* 2012, p. 578.

<sup>77</sup> Voir, Rachid Zouaïmia, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », à paraître in *RFAP*.

<sup>78</sup> Loi n° 12-06 du 12 janvier 2012 relative aux associations, *JORA* n° 2 du 15 janvier 2012.

<sup>79</sup> Loi organique n° 12-04 du 12 janvier 2012 relative aux partis politiques, *JORA* n° 2 du 15 janvier 2012.

Enfin, l'autorité de régulation n'ayant pas encore été installée, il serait malvenu de préjuger de sa capacité à échapper à l'emprise du pouvoir politique pour s'imposer en tant qu'institution de régulation impartiale dans la mesure où c'est l'efficacité et la pertinence de ses décisions qui est en mesure de conforter tant sa crédibilité que son indépendance<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Voir, Béatrice Cospérec, « L'indépendance de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires », *RFAP*, n° 143, 2012, pp. 779-789.

