

**La dégénérescence de l'institution des autorités
administratives indépendantes en dehors du champ
économique et financier**

***The Degeneration of the Institution of the Independent
Administrative Authorities outside the Economic and Financial
Field***

Pr. ZOUAÏMIA Rachid*
Université de Bejaia ; Algérie.

Date de soumission 18/05/2021 Date d'acceptation 11/11/2021

Date de publication 01/03/2022

Résumé:

L'institution d'autorités administratives indépendantes en dehors du champ économique et financier s'inscrit dans un processus de construction de l'Etat de droit. L'examen des textes montre toutefois que le législateur use souvent des catégories juridiques des Etats libéraux en les vidant de toute leur substance originelle.

Mots clés : Autorités ; Indépendance ; Libertés ; Contrôle.

Abstract:

The establishment of independent administrative authorities outside the economic and financial field is part of a process of building the rule of law. Examination of the texts shows, however, that the legislator often uses the legal categories of liberal states by emptying them of all their original substance.

Keywords: *Authorities; Independence; Freedoms; Control.*

* Auteur correspondant.

Introduction :

Depuis plus d'une vingtaine d'années, soit à partir de l'année 1990, on assiste à la réception par le droit algérien de catégories juridiques propres au droit des pays occidentaux et ce, sous le double effet de la libéralisation de l'économie et de la mondialisation. Dès lors que les pouvoirs publics s'engagent dans la mise en chantier d'une économie de marché, le législateur se voit contraint d'adopter les règles en vigueur dans les pays libéraux : on assiste ainsi à la réception de l'ordre juridique libéral par le biais de l'importation de nouvelles technologies juridiques « clés en main » qui se déclinent tant en tant que règles que de structures chargées de leur mise en œuvre.

En effet, les réformes entreprises au lendemain de l'adoption de la Constitution de 1989 se traduisent par un repli de l'intervention de principe de l'Etat dans le champ économique et l'adoption de nouvelles règles destinées à assurer le passage d'une économie administrée à une économie de marché.

Au plan des structures, on relève l'institution de nouveaux organes calqués sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes chargées de multiples fonctions liées au processus de mutations institutionnelles que requiert la construction de l'Etat de droit et l'adoption des règles de la gouvernance¹. Une telle option nécessite en effet la création de nouvelles structures de type libéral car, comme le souligne la doctrine, libéralisation de l'économie et institution d'autorités de régulation cheminent de pair. Ces dernières constituent en effet « une manifestation du libéralisme économique quand elles assurent la transition d'une économie administrée à

¹ Sur la question, voir, Rachid ZOUAÏMIA, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005 ; Rachid ZOUAÏMIA, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, Editions Belkeise, Alger, 2012 ; Rachid ZOUAÏMIA, *Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Editions Belkeise, Alger, 2013.

une économie de marché »¹. La libéralisation de l'économie ne peut en effet être assurée qu'au moyen d'un renouveau de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique « parce que la concurrence ne se décrète pas »², il faut la construire.

A côté des autorités de régulation, on assiste à l'institution de nouvelles autorités administratives indépendantes à partir de 2006 en dehors du champ économique et financier, que l'on pourrait classer en deux catégories :

- Les autorités instituées dans des secteurs sensibles : on y range l'organe national chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption, chargé de promouvoir la probité et l'intégrité des responsables publics ; la cellule de traitement du renseignement financier dont la mission tourne autour de la lutte contre le blanchiment d'argent ;
- Les autorités protectrices des libertés publiques et des personnes. On y range, l'autorité nationale de certification électronique, l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, l'autorité nationale de protection des données à caractère personnel, l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires.

Calquées sur le modèle des autorités administratives indépendantes du droit français, les nouvelles institutions sont chargées de multiples fonctions liées au processus de mutation institutionnelle qui doit permettre de faire face aux multiples défis de la gouvernance que requiert la construction de l'Etat de droit.

¹ Jean-Louis AUTIN, « Le devenir des autorités administratives indépendantes », *RFDA*, 2010, p. 883.

² Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les autorités administratives indépendantes : distorsion ou réforme de l'État ? », in Jean-Paul BETBEZE, Benoît CŒURE (dir.), *Quelles réformes pour sauver l'État ?*, Les Cahiers du cercle des Economistes, PUF, Paris, 2011, p. 127.

A ce titre, les organes en cause se voient reconnaître une panoplie d'attributions de nature à leur permettre de remplir les missions qui leur sont imparties dans le cadre de la mise en œuvre des préceptes de la gouvernance.

Il reste toutefois qu'en adoptant, par effet de mimétisme, les mêmes structures administratives que celles de la France, le législateur algérien use souvent des catégories juridiques des Etats libéraux en les vidant de toute leur substance originelle. C'est ainsi que le contexte va imprimer ses particularités aux textes de sorte que l'on s'éloigne totalement de la pratique du droit de référence occidental.

La notion d'autorité administrative indépendante est en effet vidée de son contenu et ce, en ce que l'indépendance qui la qualifie n'est qu'une fiction et les missions qui lui sont fixées par la loi en dénaturent l'essence, ce qui pose la question de la pertinence de la notion d'autorité administrative indépendante appliquée à ces nouvelles structures dans le cas algérien.

I – La fiction de l'indépendance de l'institution à l'égard du pouvoir politique :

Comme l'exprime un auteur, l'institution des autorités administratives indépendantes se conçoit « comme un instrument nécessaire pour permettre une meilleure garantie des libertés, et par-là même contribuer au renforcement de l'État de droit ». Une telle exigence se justifie pleinement dans le cas de secteurs sensibles où les droits fondamentaux sont exposés à la pression des pouvoirs publics : « la création dans ces secteurs d'autorités dégagées de tout lien d'allégeance à l'égard des gouvernants, déconnectées du reste de l'appareil administratif, vise à assurer une protection plus efficace que celle résultant de la seule intervention d'un juge »¹.

¹ Jacques CHEVALLIER, « Autorités administratives indépendantes et État de droit », *Civitas Europa*, vol. 37, n° 2, 2016, p. 146.

A l'examen des textes dans le cas algérien, l'indépendance qui est censée caractériser ces nouvelles institutions s'avère en réalité toute fictive.

A – Les exigences de l'indépendance à l'égard du pouvoir politique :

L'indépendance des autorités en cause n'est pas un choix des pouvoirs publics, il s'agit assurément d'une contrainte objective qui répond aux exigences de la gouvernance. Elle vise avant tout à soustraire la supervision de secteurs stratégiques au pouvoir exécutif. Par ailleurs, l'indépendance de telles autorités qui officient dans les domaines où les enjeux portent sur des libertés fondamentales se justifie pleinement en ce que les appareils de l'Etat sont perçus comme une source de menaces pour l'exercice des droits fondamentaux. L'institution de telles autorités « dégagées de tout lien d'allégeance à l'égard des gouvernants mais aussi déconnectées du reste de l'appareil »¹ prend ainsi toute sa signification.

Comme le souligne Anne-Marie Frison Roche, « Par tautologie, les autorités administratives indépendantes doivent être indépendantes, c'est-à-dire bénéficier d'une indépendance qui se donne à voir. Pour cela, les règles de nominations, de révocation, de renouvellement des mandats, mais aussi des règles dont le lien est moins direct telle que la collégialité ou la motivation, permettent d'asseoir une indépendance effective »².

L'indépendance de l'organe vis-à-vis du pouvoir politique peut être vérifiée au double plan organique et fonctionnel. L'indépendance signifie au plan fonctionnel que l'organe en cause n'est soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle.

¹ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, 2^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2004, p. 76.

² Anne-Marie FRISON ROCHE, « Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes », in Patrice GELARD, *Les autorités administratives indépendantes : Evaluation d'un objet juridique non identifié*, Office parlementaire d'évaluation de la législation, tome II, chapitre III, 15 juin 2006, Paris, 2006, p. 10, https://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-2_mono.html#toc0, (consulté le 15 mai 2021).

S'agissant de l'aspect organique, l'indépendance de l'autorité peut être vérifiée essentiellement au plan de sa composition et du mandat des membres.

1 – La règle de la collégialité :

Le premier élément qui conforte l'indépendance de l'autorité 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 »¹.

Ainsi, l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption comprend un conseil de veille et d'évaluation composé de sept (7) membres, dont le président, nommés par décret présidentiel².

Quant à l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, il est doté à l'origine d'un comité directeur qui comprend neuf (9) membres dont le président³. A la suite de l'abrogation du décret présidentiel du 8 octobre 2015, l'institution est réorganisée pour se voir doter d'un conseil d'orientation composé de cinq (5) membres, le président compris⁴. Enfin,

¹ Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes », op. cit., p. 73.

² Art. 5 du 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.

³ Art. 5 du décret présidentiel n° 19-172 du 6 juin 2019 fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, *JORA* n° 37 du 9 juin 2019 (abrogé).

⁴ Art. 5 du décret présidentiel n° 19-172 du 6 juin 2019 fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, *JORA* n° 37 du 9 juin 2019 (abrogé).

l'organe fait l'objet d'une seconde refonte en 2020 : le conseil d'orientation est composé de neuf (9) membres dont le président¹.

S'agissant de la cellule de traitement du renseignement financier, qualifiée à l'origine d'établissement public, elle est toutefois dirigée par un organe collégial, le conseil de la cellule, qui comprend sept (7) membres dont le président². A la suite de la modification de la loi du 6 février 2005 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'organe est transformé en autorité administrative indépendante³. En vertu du nouvel article 4 bis du texte, « L'organe spécialisé est une autorité administrative indépendante, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Il est à noter que le décret exécutif d'application du texte législatif ne modifie pas la composition de l'organe directeur⁴.

¹ Art. 6 du décret présidentiel n° 20-183 du 13 juillet 2020 portant réorganisation de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, *JORA* n° 40 du 18 juillet 2020.

² Art. 10 du décret exécutif n° 02-127 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.

³ 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 l'ordonnance n° 12-02 du 13 février 2012, *JORA* n° 08 du 15 février 2012, modifiée et complétée par la loi n° 15-06 du 15 février 2015, *JORA* n° 08 du 15 février 2015.

⁴ Décret exécutif n° 13-157 du 15 avril 2013 modifiant et complétant le décret exécutif n° 02-127 du 7 avril 2002 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de traitement du renseignement financier (CTRF), *JORA* n° 23 du 28 avril 2013

Dans le cas de l'autorité nationale de certification électronique, elle est dirigée par un conseil qui se compose de cinq (5) membres, dont le président, nommés par décret présidentiel¹.

L'autorité nationale de protection des données à caractère personnel est également un organe collégial qui comprend quinze (15) membres².

Enfin, c'est également le cas de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires qui est dotée d'un conseil composé de cinq (5) membres, dont le président, nommé par décret présidentiel³. Quant aux modalités de désignation des autres membres, appelés directeurs techniques, elles sont fixées par un décret exécutif dont l'article 11 précise que « Les directeurs techniques sont nommés par décision du président du conseil de l'autorité après approbation du Premier ministre »⁴.

2 – La question du mandat des membres :

Outre la composition collégiale, l'indépendance de l'autorité 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.

Ainsi, les membres du conseil de veille et d'évaluation institué au niveau de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption

¹ Art. 19 de la loi n° 15-04 du 1^{er} février 2015 fixant les règles générales relatives à la signature et à la certification électroniques, *JORA* n° 6 du 10 février 2015.

² Art. 23 de la loi n° 18-07 du 10 juin 2018 relative à la protection des personnes physiques dans le traitement des données à caractère personnel, *JORA* n° 34 du 10 juin 2018.

³ Art. 6 et 7 de la loi n° 19-05 du 17 juillet 2019 relative aux activités nucléaires, *JORA* n° 47 du 25 juillet 2019.

⁴ Décret exécutif n° 21-148 du 20 avril 2021 fixant l'organisation et le mode de fonctionnement de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires, *JORA* n° 31 du 27 avril 2021.

sont nommés par décret présidentiel pour une durée de cinq (5) ans renouvelable une seule fois¹.

Dans le cas de la cellule de traitement du renseignement financier, le président et les membres du conseil sont désignés pour un mandat de quatre (4) ans, renouvelable une seule fois.

S'agissant des membres du conseil de l'autorité nationale de certification électronique, ils bénéficient d'un mandat de quatre (4) ans renouvelable une seule fois.

Les membres de l'autorité nationale de protection des données à caractère personnel sont désignés pour un mandat de cinq (5) ans. Il est à noter que ledit mandat est renouvelable.

Enfin, dans le cas de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires, le directeur comme les membres du conseil ne bénéficient pas de mandat. A ce titre, il peut être mis fin à leurs fonctions de manière discrétionnaire : ils sont révocables *ad nutum*.

Le cas de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires déroge ainsi à la règle du mandat consacrée pour les autres autorités, ce qui constitue une entorse à l'indépendance de l'organe dans la mesure où le mandat irrévocable constitue l'un des éléments essentiels qui confortent l'indépendance de l'autorité à l'égard du pouvoir politique comme le renouvellement du mandat est susceptible d'engendrer des comportements incompatibles avec le statut d'indépendance².

¹ Art. 5 du décret présidentiel n° 06-413 du 22 novembre 2006 modifié et complété fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, op. cit.

² Pour une comparaison avec le droit français, voir, Hubert DELZANGLES, « L'indépendance de l'autorité de sûreté nucléaire, des progrès à envisager », *Revue juridique de l'Environnement*, n° 1, 2013, pp. 7-30.

Si l'on prend l'exemple du droit comparé, il est admis que « l'inamovibilité des membres des autorités (...) pendant la durée de leur mandat suppose qu'ils ne soient pas librement révocables par les autorités de nomination » et ce, dans le but d'éviter la capture de l'organe par le pouvoir exécutif. A ce titre, l'irrévocabilité des membres des autorités en cause est ainsi « la meilleure garantie de leur indépendance à l'égard du pouvoir politique »¹.

B – L'évidence de l'indépendance fictive de l'institution

En dépit de leur qualification d'autorités administratives indépendantes, les organes en cause constituent en réalité de simples excroissances du pouvoir exécutif. Une telle affirmation peut être aisément vérifiée aussi bien dans le cas de leurs rapports au pouvoir exécutif qu'au point de vue de leur composition².

1 – La tutelle insidieuse :

Si les textes institutifs qualifient les organes en question d'autorités administratives indépendantes, le pharisaïsme du législateur l'emporte et ne doit pas faire illusion. En effet, toutes les autorités sont rattachées de manière dissimulée au pouvoir exécutif, soit au Président de la République, au Premier ministre ou rattachées à un ministre.

¹ Jean-Philippe KOVAR, « L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique », *Revue française d'administration publique*, vol. 143, n° 3, 2012, p. 661.

² La même remarque vaut pour les autorités de régulation instituées dans le domaine économique et financier. Sur la question, voir, Rachid ZOUAÏMIA, *Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, op. cit. ; BERRI Noureddine, AISSAOUI Azedine, « Quel avenir pour la régulation indépendante en Algérie ? », in, *Effectivité de la norme juridique, Mélanges en l'honneur du Professeur ZOUAÏMIA Rachid*, éd. Berri, Béjaia, 2019, pp.74-96.

Si l'on prend l'exemple de l'organe national chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption, l'article 18 du texte législatif précise que « L'organe est une autorité administrative indépendante jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé auprès du Président de la République ».

De même l'autorité nationale de protection des données à caractère personnel est instituée auprès du Président de la République¹.

S'agissant de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication², il est placé à l'origine, auprès du ministre chargé de la justice. En 2019, il est transformé en établissement public à caractère administratif « placé sous l'autorité du ministère de la défense nationale ». En 2020 enfin, l'organe redevient autorité administrative indépendante, « placée sous l'autorité du Président de la République ». On remarquera qu'il n'est pas placé auprès du Président de la République, mais sous son autorité, ce qui est de nature à créer un lien de subordination hiérarchique.

Deux autres autorités administratives indépendantes sont placées auprès du Premier ministre : il s'agit de l'autorité nationale de certification électronique et de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires¹.

Quant à la cellule de traitement du renseignement financier, elle est rattachée à un ministère. En vertu de l'article 4 bis de la loi relative au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, « L'organe spécialisé est une autorité administrative indépendante, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé auprès du ministre chargé des finances ».

¹ Loi n° 18-07 du 10 juin 2018 relative à la protection des personnes physiques dans le traitement des données à caractère personnel, op. cit.

² Loi n° 09-04 du 5 août 2009 portant règles particulières relatives à la prévention et à la lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, *JORA* n° 47 du 16 août 2009.

Si les autorités administratives indépendantes ne sont soumises ni à un pouvoir de tutelle, ni à un pouvoir hiérarchique, la notion de rattachement exprime un lien de dépendance diffus qui permet à l'administration centrale de contrôler et d'orienter les décisions des organes en dehors des règles et procédures classiques de la tutelle et du contrôle hiérarchique, ce que l'on peut désigner sous l'appellation de tutelle insidieuse qui s'exerce en dehors des textes.

Par ailleurs et au plan fonctionnel, on peut citer l'exemple de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires, qualifiée d'autorité administrative indépendante et ayant compétence pour fixer son règlement intérieur. Toutefois, l'article 14 du décret exécutif du 20 avril 2021 précise que « Le règlement intérieur de l'autorité est élaboré par le président du conseil de l'autorité et mis en œuvre après accord du Premier ministre », ce qui montre le caractère fictif de l'indépendance de l'organe.

2 – La composition des organes :

La création des autorités administratives indépendantes a pour but d'éloigner le pouvoir exécutif d'un certain nombre de secteurs soit sensible, soit où des libertés fondamentales sont en jeu. C'est pourquoi la composition de l'organe est déterminante en ce que les membres des organes doivent être soustraits à toute forme de subordination à l'égard du pouvoir exécutif. En somme, la qualité de membre d'une autorité administrative indépendante réside essentiellement dans son indépendance et sa neutralité².

¹ Loi n° 19-05 du 17 juillet 2019 relative aux activités nucléaires, op. cit.

² Voir, pour le cas français, N°da Brigitte ETIEN-GNOAN, *L'encadrement juridique de la gestion électronique des données médicales*, Thèse de doctorat en droit, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2014. Ibrahim COULIBALY, *La protection des données à caractère personnel dans le domaine de la recherche scientifique*, Thèse de doctorat en droit privé, Université de Grenoble, 2011 ; Nathalie WALCZAK, *La protection des données personnelles sur l'internet. Analyse des discours et des enjeux sociopolitiques*,

Dans le cas algérien, la notion d'indépendance est largement remise en cause par le législateur soit à travers la formule de l'intrusion des membres du gouvernement au sein de l'organe, soit au moyen de la représentation des membres de l'exécutif au sein de l'autorité.

▪ On retrouve la représentation des membres du gouvernement dans le cas de l'autorité nationale de protection des données à caractère personnel. En vertu de l'article de l'article 23 de la loi du 10 juin 2018, l'organe comprend sept représentants de divers ministères sur un total de quinze (15) membres : on y retrouve :

- un (1) représentant du ministre de la défense nationale ;
- un (1) représentant du ministre des affaires étrangères ;
- un (1) représentant du ministre chargé de l'intérieur ;
- un (1) représentant du ministre de la justice, garde des sceaux ;
- un (1) représentant du ministre chargé de la poste, des télécommunications, des technologies et du numérique ;
- un (1) représentant du ministre chargé de la santé ;
- un (1) représentant du ministre du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale¹.

Il s'agit là d'une aberration en ce sens qu'au vu d'une telle composition, l'organe ne peut jouer le rôle de protection contre la tentation

Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication, Université Lumière Lyon 2, 2014 ;

¹ Loi n° 18-07 du 10 juin 2018 relative à la protection des personnes physiques dans le traitement des données à caractère personnel, op.cit.

des autorités d'utiliser les fichiers informatiques pour l'intrusion dans la vie privée des citoyens¹.

▪ La seconde formule, qui dénature totalement l'institution des autorités administratives indépendantes, consiste en l'intrusion des membres du gouvernement dans la composition de l'organe. Tel est le cas emblématique de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication dont le conseil d'orientation est présidé par le Président de la République. Il est par ailleurs composé des membres suivants :

- le ministre chargé de la justice ;
- le ministre chargé de l'intérieur ;
- le ministre chargé des télécommunications ;
- le directeur général de la sécurité intérieure ;
- le commandant de la gendarmerie nationale ;
- le directeur général de la sûreté nationale ;
- un représentant de la présidence de la République ;
- un représentant du ministère de la défense nationale².

¹ Pour une comparaison avec l'organe français, la commission nationale de l'informatique et des libertés, voir, Michel GENTOT, « Informatique et Liberté », in Sylvia ULLMO (dir.), *Libertés/Libertés*, (dir.), Coll. GRAAT/29, Presses universitaires François-Rabelais, Tours, 2005, pp. 277-279, mis en ligne le 1^{er} juin 2017, <https://books.openedition.org/pufr/4282>, (consulté le 18 mai 2021).

² Art. 6 du décret présidentiel n° 20-183 du 13 juillet 2020 portant réorganisation de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, op. cit.

Ainsi, au point de vue de la composition, on assiste à la remise en cause de la notion d'autorité administrative indépendante qui n'est somme tout qu'une fiction dans le cas algérien.

II – La dénaturation de l'institution au plan de ses missions :

Dans le modèle français de référence, la mission assignée aux autorités administratives indépendantes leur permet « de réunir entre leurs mains un ensemble de pouvoirs traditionnellement dissociés, allant de l'édiction de règles de portée générale jusqu'à un pouvoir d'investigation et de sanction, en passant par la prise de décisions individuelles »¹. Une telle donnée procède d'une « vision arbitrale du rôle de l'État, qui déborde le seul domaine économique pour s'étendre à d'autres secteurs de la vie sociale »², dont, notamment la protection effective des droits et libertés du citoyen.

Dans le cas algérien, une telle vision est remise en cause : le législateur leur assigne soit des missions dérisoires, de sorte que l'organe joue un rôle purement décoratif, soit, et contre toute attente, des missions de restriction des libertés.

A – Des missions dérisoires :

S'agissant du caractère dérisoire des missions assignées à l'autorité administrative indépendante, on peut citer le cas exemplaire de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption dont les attributions comme le pouvoir de décision sont limités.

1 – La limitation des attributions de l'organe :

L'organe est chargé par la loi de recueillir les déclarations de patrimoine des agents publics, d'examiner et d'exploiter les informations

¹ Jacques CHEVALLIER, « Autorités administratives indépendantes et État de droit », op. cit. p. 148.

² *Ibid.*

qu'elles contiennent et de veiller à leur conservation. La notion d'agent public est comprise dans son sens large en ce qu'elle englobe :

1° - toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif, judiciaire, ou au niveau d'une assemblée populaire locale élue, qu'elle soit nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non, et quel que soit son niveau hiérarchique ou son ancienneté ;

2° - toute autre personne investie d'une fonction ou d'un mandat, même temporaires, rémunérée ou non et concourt, à ce titre, au service d'un organisme public ou d'une entreprise publique, ou de toute autre entreprise dans laquelle l'Etat détient tout ou partie de son capital, ou tout autre entreprise qui assure un service public ;

3° - toute autre personne définie comme agent public ou qui y est assimilée conformément à la législation et à la réglementation en vigueur¹.

Toutefois, la compétence de l'organe est limitée en ce que les déclarations de patrimoine du Président de la République, des parlementaires, du président et des membres du Conseil constitutionnel, du Premier ministre et des membres du gouvernement, du président de la Cour des comptes, du gouverneur de la banque d'Algérie, des ambassadeurs et consuls et des walis s'effectue auprès du premier président de la Cour suprême. Il en est de même de la déclaration de patrimoine des magistrats.

Ainsi, l'organe se limite à recueillir les déclarations de patrimoine des présidents et des membres élus des assemblées populaires locales ainsi que des autres agents publics. Quant aux députés, ministres, walis, ambassadeurs et consuls, ils bénéficient d'une sorte d'immunité. En effet, tandis que l'organe est habilité à recueillir périodiquement les déclarations de patrimoine des agents de l'Etat, d'examiner et d'exploiter les informations contenues dans les déclarations de patrimoine et de veiller à leur

¹ Art. 2 de la loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, op. cit.

conservation, de rassembler les preuves et de faire procéder à des enquêtes sur les faits de corruption en recourant aux structures compétentes, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des personnes soumises à déclaration devant le Premier Président de la Cour suprême. La loi se contente de préciser qu'il est rendu destinataire des déclarations des personnalités mentionnées sans pour autant lui donner un quelconque pouvoir d'investigation pour apprécier l'évolution de la situation patrimoniale de ces dernières.

Ainsi, on s'aperçoit du recul pris par le législateur par rapport aux termes de l'ordonnance de 1997 relative à la déclaration de patrimoine qui a institué une « Commission de déclaration de patrimoine » disposant du pouvoir de vérifier les évolutions de patrimoine des personnes soumises à déclaration parmi lesquelles figurent les ministres, députés, walis, consuls, ambassadeurs, ...¹. Lorsqu'elle constate des évolutions de patrimoine pour lesquelles la personne concernée n'a pas fourni d'explications ou a fourni des explications jugées insuffisantes, mention en est faite dans le rapport qu'elle transmet annuellement au Président de la République. Par ailleurs, elle est habilitée à saisir le parquet aux fins de poursuites judiciaires lorsqu'elle relève des faits de nature à constituer l'infraction de fausse déclaration. En outre, l'absence de déclaration entraîne la déchéance du mandat électif ou la révocation.

A la suite de l'abrogation de l'ordonnance de 1997, les personnels en question bénéficient ainsi d'une sorte d'immunité. A titre de comparaison, la loi française dispose que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est chargée de recevoir les déclarations des membres du gouvernement, des élus nationaux, des élus européens, des élus locaux, des

¹ Ordonnance n° 97-04 du 11 janvier 1997 relative à la déclaration de patrimoine, *JORA* n° 3 du 12 janvier 1997 (abrogée). La Commission est composée du premier président de la Cour suprême qui en assure la présidence, d'un représentant du Conseil d'Etat, d'un représentant de la Cour des comptes, de deux titulaires d'un mandat électif national désignés parmi les membres des deux assemblées, du président de la chambre nationale des notaires.

dirigeants des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte¹.

Une véritable indépendance et des compétences plus larges permettraient sans doute de limiter l'ampleur de la corruption qui sévit au niveau des organes de l'Etat à tous les échelons de la hiérarchie, spécialement au niveau des plus hautes sphères du pouvoir.

2 – La limitation du pouvoir de décision :

S'agissant du pouvoir de décision reconnu à l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, il est limité à un double point de vue.

- D'abord concernant le rapport annuel établi par l'organe : l'article 24 de la loi du 20 février 2006 précise que « L'organe adresse au Président de la République un rapport annuel d'évaluation des activités liées à la prévention et à la lutte contre la corruption, les insuffisances constatées en la matière, et les recommandations proposées, le cas échéant ». La loi omet ainsi de prévoir la publication du rapport annuel. Or l'absence de publicité contredit l'une des constantes de la bonne gouvernance, à savoir la transparence à laquelle renvoient les dispositions de l'article 20 de la loi qui précise que l'organe est chargé, notamment, « de proposer une politique globale de prévention de la corruption consacrant les principes d'Etat de droit et reflétant l'intégrité, la transparence ainsi que la responsabilité dans la gestion des affaires publiques et des biens publics ».

Le législateur s'écarte ici de la loi française qui prévoit que le rapport annuel de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est publié au journal officiel. En outre, l'absence de publicité du rapport annuel

¹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/#:~:text=Article%207-,La%20Haute%20Autorit%C3%A9%20pour%20la%20transparence%20de%20la%20vie%20publique,autres%20C3%A9%20C3%A9ments%20dont%20elle%20dispose> (dernière mise à jour au 1^{er} avril 2020, consulté le 15 mai 2021).

contraste fort avec les dispositions d'autres textes législatifs ayant trait à des autorités administratives indépendantes instituées dans le domaine économique et financier. A titre d'exemple, l'autorité de régulation de la poste et des communications électroniques produit un rapport annuel comportant la description de ses activités, lequel doit être publié¹. Il en est de même du conseil de la concurrence dont le rapport annuel est publié au Bulletin Officiel de la Concurrence².

- En second lieu, les pouvoirs de l'organe sont limités par les dispositions de l'article 22 de la loi ayant trait à la relation qu'il entretient avec l'autorité judiciaire. Ce dernier dispose que « Lorsque l'organe conclut à des faits susceptibles de constituer une infraction à la loi pénale, il transmet le dossier au ministre de la justice, Garde des sceaux, qui saisit le procureur général compétent aux fins de mettre en mouvement l'action publique, le cas échéant ».

Contrairement à la commission de déclaration de patrimoine qui était habilitée, sous l'empire de l'ordonnance de 1997, à saisir le parquet aux fins de poursuites judiciaires, il n'en est pas de même de l'organe en ce qu'il doit passer par le canal du ministre de la justice. De telles dispositions contrastent avec celles du droit français qui prévoient que dans le cas où la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet.

Elles contrastent également avec les dispositions d'autres lois nationales relatives à des institutions de régulation. Ainsi, et à titre d'exemple, le dispositif ayant trait à la bourse des valeurs mobilières prévoit

¹ Art13/14^{ème} de la loi n° 18-04 du 10 mai 2018 fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques, *JORA* n° 27 du 13 mai 2018.

² Art. 27 de l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, *JORA* n° 43 du 20 juillet 2003, modifiée et complétée par loi n° 08-12 du 25 juin 2008, *JORA* n° 36 du

que « Lorsqu'une pratique contraire aux dispositions législatives ou réglementaires est de nature à porter atteinte aux droits des investisseurs en valeurs mobilières, le président de la commission peut demander au tribunal qu'il soit ordonné aux responsables de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets. Il communique une copie de sa demande au parquet à toute fin de droit »¹.

De la même manière, le dispositif relatif aux assurances prévoit que « le contrôle des sociétés d'assurance et/ou de réassurance ainsi que celui des succursales d'assurance étrangères et des intermédiaires agréés est assuré par des inspecteurs d'assurance assermentés soumis à un statut fixé par voie réglementaire.

La commission de supervision des assurances transmet les procès-verbaux au procureur de la République, lorsque la nature des faits qui y sont consignés justifie des poursuites pénales »².

En matière de lutte contre la corruption, l'incompétence de l'organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption à saisir directement le parquet ainsi que le pouvoir d'appréciation laissé au ministre de la justice n'est pas de nature à garantir une saine application de la loi et la mise en mouvement de l'action publique.

2 juillet 2008, modifiée et complétée par loi n° 10-05 du 15 août 2010, *JORA* n° 46 du 18 août 2010.

¹ Art. 40 du 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° 96-10 du 10 janvier 1996, *JORA* n° 03 du 14 janvier 1996, modifié et complété par la loi n° 03-04 du 17 février 2003, *JORA* n° 11 du 19 février 2003 (Rectificatif in *JORA* n° 32 du 7 mai 2003), modifié et complété par la loi n° 17-11 du 27 décembre 2017 portant loi de finances pour 2018, *JORA* n° 76 du 28 décembre 2017.

² Art. 212 de l'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances, *JORA* n° 13 du 08-03-1995, modifiée et complétée par la loi n° 06-04 du 20 février 2006, *JORA* n° 15 du 12 mars 2006 (rectificatif in *JORA* n° 27 du 26 avril 2006), modifiée par la loi n° 06-24 du 26 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007, *JORA* n° 85 du 27 décembre 2006, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, *JORA* n° 49 du 29 août 2010.

B - Des missions de restriction des libertés :

Les autorités administratives indépendantes exercent une mission de protection des droits et libertés fondamentaux. Dans le cas de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, il était attendu des pouvoirs publics l'institution d'une autorité administrative indépendante dont la mission essentielle consiste à veiller à ce que les techniques de recueil de renseignement par les différents services de sécurité soient mises en œuvre dans le strict respect des droits de la personne¹.

S'agissant des missions assignées à l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication², elles se révèlent tout à l'opposé de ce qui était attendu des pouvoirs publics en ce que l'institution joue un rôle d'institution sécuritaire et ce, à un double rôle : recueil des renseignements et mise en œuvre des poursuites.

1 – Un organe de renseignement :

L'article 4 du décret présidentiel n° 20-183 fixe les missions de l'organe qui est chargé notamment :

- de proposer les éléments de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication ;

¹ Voir pour l'équivalent de l'organe en France, Lucas CHATAIGNIER, Alexis GERAUD, Théo GAUTHIER, « L'Etat de droit à l'épreuve du renseignement : Bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 17 février 2017, <https://doi.org/10.4000/revdh.3010> (consulté le 13 mai 2021).

² Loi n° 09-04 du 5 août 2009 portant règles particulières relatives à la prévention et à la lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, op. cit., Décret présidentiel n° 20-183 du 13 juillet 2020 portant réorganisation de l'organe

- d'animer et de coordonner les opérations de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication ;
- de veiller à l'exécution des demandes d'entraide émanant de pays étrangers et de développer l'échange d'informations et de coopération au niveau international dans son domaine de compétence ;
- de développer la coopération avec les institutions et organismes nationaux concernés par les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication ;
- de contribuer à la formation d'enquêteurs spécialisés en matière d'investigations techniques liées aux technologies de l'information et de la communication ;
- de contribuer à la mise à jour des normes juridiques dans son domaine de compétence.

Au vu de telles attributions, on est tenté de penser que l'organe a été institué en vue de la protection des libertés face au développement des technologies de l'information et de la communication qui menacent de plus en plus les droits du citoyen. De ce point de vue, il peut être qualifié d'organe de veille placé au sommet de la pyramide de manière à moraliser l'action des services de renseignement¹.

Une telle hypothèse ne résiste pas à l'analyse au vu des autres attributions de l'organe telles que précisées par le décret présidentiel précité.

national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, op. cit.

¹ A titre comparatif avec le droit français, voir, Lucas CHATAIGNIER, Alexis GERAUD, Théo GAUTHIER, « L'Etat de droit à l'épreuve du renseignement : Bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR », op. cit.

En effet, l'organe s'appuie sur une direction de la surveillance préventive et de la veille électronique et un service des études et de synthèse qui exercent de véritables missions de renseignement.

S'agissant de la direction de la surveillance préventive et de la veille électronique, elle est chargée d'assurer la surveillance préventive des communications électroniques, en vue de détecter les infractions relatives aux actes terroristes et subversifs et d'atteinte à la sûreté de l'Etat comme elle a pour mission de collecter, d'enregistrer et de sauvegarder les données numériques des systèmes informatiques et d'en déterminer la source et la traçabilité en vue de leur utilisation dans les procédures judiciaires¹. Au plan pratique, la direction déploie les équipements et dispositifs au niveau des infrastructures des opérateurs et fournisseurs de services pour accomplir ses missions de surveillance et ces derniers sont tenus de lui fournir « l'assistance nécessaire à l'accomplissement de ses missions »².

Dans le cas du service des études et de synthèse, il est chargé « de centraliser et de contrôler les procédures relatives aux réquisitions judiciaires, ainsi que l'établissement des procès-verbaux de surveillance préventive, conformément aux règles prévues par le code de procédure pénale »³.

En somme l'autorité administrative indépendante, partie intégrante du pouvoir exécutif, exerce des missions de renseignement dont l'étendue comporte des risques pour les personnes visées par les procédés de surveillance mis en œuvre. Il s'agit là de l'une des manifestations les plus saillantes de l'usage abusif de la notion d'autorité administrative indépendante.

¹ Art. 15 du décret présidentiel n° 20-183 du 13 juillet 2020 portant réorganisation de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, op. cit.

² *Ibid* (art. 17).

³ *Ibid* (art. 19).

2 – Une menace pour les libertés :

Dans la mesure où l'organe constitue un véritable service de renseignements, on est en droit de s'interroger sur les droits des personnes soumises à l'intervention de l'organe et de ses services.

La loi de 2009 précise en son article 13 : « Il est créé un organe national de prévention et de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

La composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe sont fixées par voie réglementaire ».

S'agissant des missions de l'organe, elles sont précisées par l'article 14 de la loi qui dispose que « L'organe visé à l'article 13 ci-dessus est chargé notamment de :

- a) la dynamisation et la coordination des opérations de prévention et de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication ;
- b) l'assistance des autorités judiciaires et des services de police judiciaire en matière de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, y compris à travers la collecte de l'information et les expertises judiciaires ;
- c) l'échange d'informations avec ses interfaces à l'étranger aux fins de réunir toutes données utiles à la localisation et à l'identification des auteurs des infractions liées aux technologies de l'information et de la communication ».

On le voit, le texte législatif ne fait aucune mention expresse de la surveillance des communications électroniques dans la mesure où « la collecte d'informations » ne signifie pas nécessairement le recours à de telles méthodes d'investigation. A ce titre, le pouvoir exécutif s'est arrogé des compétences qu'il ne tire nullement du dispositif de la loi. Il s'ensuit

une violation du texte législatif et le texte réglementaire peut être qualifié d'illégal. En effet, la Constitution dispose en son article 13 que « Le Parlement légifère dans les domaines que lui attribue la Constitution, ainsi que dans les domaines suivants :

1) - les droits et devoirs fondamentaux des personnes, notamment le régime des libertés publiques, la sauvegarde des libertés individuelles et les obligations des citoyens ». De même, l'article 34 de la Loi fondamentale dispose : « Aucune restriction aux droits, aux libertés et aux garanties ne peut intervenir que par une loi et pour des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité, et de la protection des constantes nationales ainsi que ceux nécessaires à la sauvegarde d'autres droits et libertés protégés par la Constitution. En tout état de cause, ces restrictions ne peuvent porter atteinte à l'essence de ces droits et libertés ».

On en déduit que les restrictions aux droits et liberté des citoyens ne peuvent faire l'objet d'un texte réglementaire, le pouvoir exécutif n'étant pas habilité à se substituer au législateur dans ce domaine de compétences.

En outre, si le texte réglementaire vise les actes terroristes et subversifs qui nécessitent la mise en œuvre de moyens et procédés adéquats, il traite également d'atteintes à la sûreté de l'Etat, ce qui constitue une notion élastique qui peut permettre toutes les interprétations dans un système autoritaire où les libertés sont confinées dans les textes juridiques et où le pouvoir judiciaire, soumis au pouvoir exécutif, constitue un organe de répression en lieu et place d'une institution de l'Etat de droit. Dès lors, les pouvoirs publics seraient tentés d'utiliser le texte pour neutraliser toute opinion politique dissidente sous le prétexte fallacieux d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Sous couvert de protection contre les activités terroristes, l'application des textes est en effet en mesure de porter de graves atteintes au secret de la vie privée comme à la liberté d'opinion du citoyen.

Par ailleurs, l'organe échappe à toute forme de contrôle de par sa qualification d'autorité administrative indépendante. Certes, le texte

réglementaire renvoie aux dispositions du code de procédure pénale, toutefois, de telles dispositions ne doivent pas faire illusion. En effet au vu de sa composition, il est tout à fait loisible de constater que les actes de l'organe ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle ou d'une quelconque action juridictionnelle et ce, au vu de sa composante qui englobe les plus hautes autorités de l'Etat, spécialement le Président de la République qui coiffe l'institution, le ministre chargé de la justice, le ministre chargé de l'intérieur, le directeur général de la sécurité intérieure, le commandant de la gendarmerie nationale, le directeur général de la sûreté nationale et un représentant du ministère de la défense nationale¹.

En définitive, la formule de l'autorité administrative indépendante ne sert point à s'assurer que les services compétents agissent dans le strict respect des libertés, mais plutôt à soustraire l'activité de l'organe à toute forme de contrôle. Une telle hypothèse peut être aisément vérifiée à la lecture de l'article 22 du décret présidentiel qui précise que « l'organe est chargé, à titre exclusif dans son domaine de compétence, de la surveillance des communications électroniques, de la collecte et de l'enregistrement, en temps réel, de leur contenu ainsi que des perquisitions et des saisies dans un système informatique ». De telles dispositions visent ainsi à doter l'organe d'un monopole dans le domaine du renseignement de nature à soustraire les activités de renseignement à tous les autres services : ce qui en fait une institution aux pouvoirs considérables qui constituent une menace pour les libertés.

Conclusion :

L'institution d'autorités administratives indépendantes en dehors du champ économique et financier constitue une pratique qui bouleverse tant la

¹ Art. 6 du décret présidentiel n° 20-183 du 13 juillet 2020 portant réorganisation de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, op. cit.

nature que le contenu de ces structures importées du droit français. Calquées sur le modèle français, les autorités administratives indépendantes instituées par le législateur algérien en dehors du champ économique et financier se devaient de répondre aux multiples défis de la gouvernance que requiert la construction de l'Etat de droit. Créées dans des secteurs sensibles comme la moralisation de la sphère publique et la lutte contre le blanchiment d'argent ou dans le champ de la protection des libertés, ces institutions nouvelles se révèlent soit comme des organes vidés de leur substance de sorte qu'elles constituent des structures purement décoratives, soit des instruments entre les mains du pouvoir qui, au vu de leurs attributions et de leur composition, se révèlent non plus comme des instruments de protection des droits mais une menace contre les libertés du citoyen.

A l'examen des textes, se pose la question de la pertinence de la notion d'autorité administrative indépendante appliquée à ces nouvelles structures dans le cas algérien dans le sens où cette dernière est altérée, voire défigurée en ce que les pouvoirs publics usent de multiples artifices de sorte que les organes en cause, soit restent sous l'emprise étroite du gouvernement, soit se muent en instances de restriction des libertés.

En somme, ce sont là les pratiques de l'Etat policier qui tendent à être élargies au secteur économique : en témoigne de façon éclatante le dispositif ayant trait à l'autorité de régulation du tabac et des produits tabagiques, présidée par le ministre des finances et composée en partie de représentants de l'armée et des services de sécurité¹.

¹ Art. 44 du décret exécutif n° 04-331 du 18 octobre 2004 portant réglementation des activités de fabrication, d'importation et de distribution de produits tabagiques, *JORA* n° 66 du 20 octobre 2004, modifié et complété par décret exécutif n° 19-122 du 9 avril 2019, *JORA* n° 25 du 17 avril 2019, modifié et complété par décret exécutif n° 21-171 du 28 avril 2021, *JORA* n° 33 du 5 mai 2021.