

Télécoms : L'indépendance de l'ANRT signifie-t-elle l'exclusion du gouvernement ?

Télécoms

L'indépendance de l'ANRT signifie-t-elle l'exclusion du gouvernement ?

La crédibilité du secteur des télécommunications vis-à-vis des opérateurs implique une plus grande autonomie du régulateur. D'un autre côté, se pose le problème du rôle de ce régulateur. Pour Nezha Lahrichi, une solution intermédiaire peut être trouvée.

Le secteur des télécoms a connu, durant l'année 2001, plusieurs escarmouches, à fleurets touchés, entre le régulateur et l'autorité de tutelle du secteur. Conflit de pouvoir ? Empiètement sur les prérogatives ? Dans notre édition du 21 septembre 2001, le directeur de l'ANRT donnait son point de vue sur la question. Nous avons demandé à Nezha Lahrichi, membre du Conseil d'administration de l'Agence, de nous éclairer sur la relation entre autorité de tutelle du secteur et régulateur.

■ L'ANRT parle d'une atteinte à son autorité, est-elle indépendante ou non ?

Nezha Lahrichi : Avant de parler de la situation de l'ANRT, il y a lieu de préciser cette notion d'indépendance. Un régulateur indépendant, c'est-à-dire sans rattachement à une source politique déterminée, pose le problème de l'organisation des pouvoirs publics dans notre pays car la légitimité du pouvoir, par l'existence d'une source proprement politique, est inscrite dans notre système juridique ; l'exercice par une autorité indépendante d'un plein pouvoir normatif contrarie la constitution, gardienne des pouvoirs politiques. C'est pour cela que l'ANRT est placée sous l'autorité du Premier ministre, c'est-à-dire qu'il y a une justification de la source de son pouvoir mais ce qu'il faut souligner en même temps c'est qu'elle a été dotée de larges pouvoirs de régulation technique, économique (tarifs, redevances...) et juridique à travers l'article 29 qui stipule que l'ANRT «*prépare les études et les actes réglementaires relatifs au secteur des télécommunications*». Toutefois, il y a lieu de signaler que les propositions de changement sont discutées dans le cadre d'une commission administrative désignée par le Premier ministre, et où

sont représentés les départements ministériels concernés.

Autrement dit, le législateur lui a confié la mission de préparation de textes qui vont être adoptés par le gouvernement et défendus par lui devant le Parlement qui nécessite son adhésion aux propositions de modifications du cadre juridique qui, du reste, peuvent être à son initiative. De plus, l'agence, elle-même, a été créée par une loi dûment votée. Ainsi, la question du fondement des pouvoirs des régulateurs, d'une façon générale, est problématique car ils appartiennent à l'Etat sans s'insérer dans son organisation hiérarchique.

■ Comment peut-on alors caractériser la situation de l'ANRT ?

Trois éléments de réponse peuvent être apportés à cette question :

L'ANRT exerce ses fonctions par l'usage de pouvoirs littéralement conférés par la loi. En second lieu, il est possible d'admettre l'approche qui consiste à légitimer un pouvoir par la façon dont il est exercé. Si les décisions sont adéquates et efficaces, elles impliquent la confiance et la crédibilité et confèrent à la régulation prévisibilité et continuité : le pouvoir est alors suffisamment fondé. Le troisième élément important à souligner est lié au pouvoir de sanctions : il faut préciser que la loi 24-96 confère à l'ANRT le pouvoir d'arbitrer les conflits entre opérateurs d'exploitation des réseaux publics des télécommunications et de mettre en demeure et non de sanctionner. C'est l'autorité gouvernementale qui est habilitée à prononcer les sanctions auxquelles on a reproché de ne pas être intermédiaires, c'est-à-dire d'ordre économique et financier avant d'arriver à la suspension partielle ou totale, temporaire ou définitive de la licence com-

me le prévoit la loi. Précisons que le pouvoir de coercition (suspension de la licence) est exercé par l'ANRT seulement en cas d'atteinte aux prescriptions exigées par la Défense nationale et la Sécurité publique (article 30) et lorsque le titulaire d'une licence d'attribution de fréquences radioélectriques ou d'une autorisation ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées (articles 31).

Le problème s'est posé à l'occasion du litige qui a opposé Méditecom et Maroc Telecom à propos de la réduction de 10 % pour les clients de Maroc Telecom qui appellent du fixe au mobile. En définitive, l'ANRT dispose de pouvoir étendus mais qui s'arrêtent là où commencent les compétences de l'autorité de tutelle du secteur des télécommunications, notamment en matière de sanctions.

■ Qu'en est-il si on donne ce pouvoir de sanction au régulateur ?

Pour répondre, deux approches sont possibles :

Rester dans la pure logique de la source politique des pouvoirs et soumettre le régulateur au pouvoir de l'administration avec une mainmise du Trésor public. Dans ces conditions, on peut considérer que la réglementation ou la régulation juridique relève du pouvoir politique et la régulation technique et économique ou concurrentiel reste l'apanage du régulateur. Cette option présente au moins une limite, la confiance des investisseurs et des intervenants risque d'être ébranlée car la régulation pourrait être considérée comme étant exercée par des personnes soumises à des stratégies politiques biaisant les décisions.

L'autre approche consiste à élargir les compétences du régulateur et à lui confier le pouvoir de sanctionner, ceci revient à en faire une autorité réellement indépendante, c'est-à-dire une catégorie juridique, distincte et unifiée, un office de juridiction avec la nécessité du respect de ses principes d'organisation et de fonctionnement. Mais jusqu'où peut-elle fonctionner comme un tribunal ? Trancher un conflit relève d'une juridiction civile mais sanctionner assimilerait l'autorité de régulation à une juridiction pénale. Cette option suppose, au moins, que les problèmes des règles procédurales pour organiser objectivement l'impartialité soient définis et applicables.

■ Quelles sont les autres conditions nécessaires à la réalisation de l'autonomie de l'autorité de régulation ?

En premier lieu, cela suppose une indépendance institutionnelle, ce qui implique une révision de la composition de ses organes de gestion; cette perspective n'est pas à l'ordre du jour étant



Nezha Lahrichi : «*les propositions de changement d'une loi sont discutées dans le cadre d'une commission désignée par le Premier ministre.*»

donné les limites constitutionnelles évoquées. En second lieu le souci de crédit d'un régulateur indépendant impose l'option d'une agence de type collégial avec le choix de personnalités compétentes et intégrées garantes de la qualité première d'un régulateur à savoir l'impartialité. D'ailleurs, la loi 24-96 a prévu une composition du conseil d'administration où figurent des personnalités nommées par décret, pour une période de cinq ans, et choisies dans le secteur public et privé pour leur compétence technique, juridique et économique dans le domaine des technologies des télécommunications et de l'information. Autrement dit, l'indépendance a son corollaire, soit une gestion réellement collégiale comme c'est le cas dans de nombreux pays, l'objectif étant, encore une fois, de garantir la crédibilité et l'impartialité du régulateur. C'est pour dire que l'indépendance d'un régulateur est multidimensionnelle.

■ Est-ce que l'indépendance du régulateur signifie l'exclusion du gouvernement ?

Absolument pas, même dans le cas d'une indépendance du régulateur, c'est-à-dire lorsque le gouvernement ne dispose plus du système, ni de fait, ni de droit, il est à même d'exprimer des positions qui doivent être prises en considération par les autorités de régulation qui participent à l'Etat. Ainsi, l'Etat reste présent dans le système de régulation, mais il y a une substitution de son fonctionnement hiérarchique ordinaire par une interrégulation basée sur le dialogue de ses diverses autorités.

En définitive, quel que soit le degré d'indépendance qui peut être conféré au régulateur, la coopération entre les acteurs, dans ce secteur stratégique, est aussi souhaitable qu'indispensable. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR
FADEL AGOUMI