

L'histoire du numérique et ses défis réglementaires en République démocratique du Congo*



Jordy PANZA,

*Délégué à la protection des données du Centre Hospitalier de Valenciennes
Master 2 Droit des activités numériques à l'Université Sorbonne Paris Nord
Maîtrise en Droit du numérique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Master en Droit public de l'Université protestante au Congo*



Brozeck KANDOLO,

*Doctorant contractuel en droit du numérique à l'Université de Nantes
Master 2 Droit des données à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Master 2 Droit du numérique à l'Université de Poitiers
Master of Science 2 Data Analytics à l'Insec MBA & MSc*

1 - Avec l'apparition, au cours du XX^e siècle, des premiers ordinateurs modernes¹ et des premiers logiciels, le monde a connu un tournant. Autrefois amené à exécuter manuellement certaines de ses tâches quotidiennes, l'homme est parvenu, grâce aux machines² traitant des algorithmes par des nombres (d'où le terme numérique), à optimiser son temps.

Au fil des années, certains États modernes vont s'appuyer sur les acquis du numérique³ et veiller à disposer, chacun, d'une prééminence sur le plan technologique. C'est de cet état des choses qu'à chaque pays se rattache une histoire du numérique (qui se compose d'une histoire des ordinateurs et des logiciels ainsi que d'une histoire des réseaux⁴), terme qui, rappelons-le, ne doit pas être confondu avec d'autres concepts comme l'informatique, l'électronique et la télématique⁵.

À l'instar des États-Unis d'Amérique, où l'histoire du numérique fut marquée par la conception et/ou la construction des premiers ordinateurs modernes que sont le *Mark I* et l'*Electronical Numerical Integrator & Computer* (ENIAC), sans omettre la création des systèmes d'exploitation (logiciels) les plus répandus comme ceux des sociétés Microsoft et Apple⁶, d'autres pays comme la République démocratique du Congo (ci-après RDC) disposent également de leurs propres histoires.

2 - La RDC est un pays situé en Afrique centrale. Deuxième pays africain par sa superficie, après l'Algérie, il s'étend sur 2.345.409 km²⁷ et partage ses frontières avec neuf autres pays. Sa capitale est Kinshasa. La RDC est un État régionalisé ou autonome (sur le plan de l'organisation territoriale). Sa langue officielle est le français. Elle est un pays indépendant et souverain⁸ depuis le 30 juin 1960, indépendance acquise après 52 ans⁹ de colonisation belge. Son régime politique actuel étant semi-présidentiel, elle a,

* Cet article avait été initialement publié sur Hal en 2019. Compte tenu des évolutions récentes de la réglementation sur le numérique en République démocratique du Congo, nous avons jugé pertinent de mettre à jour ce texte pour refléter les changements et les nouvelles perspectives sur le sujet.

¹ Il s'agit du *Mark I*, de l'*ENIAC* et du *Manchester's Baby*.

² Les étapes marquantes dans l'évolution des machines à calculer comprennent : la Pascaline, inventée par Blaise Pascal en 1642 ; la machine à calculer de Gottfried Leibniz en 1673 ; les métiers à tisser de Jacques Vaucanson en 1746 et de Joseph-Marie Jacquard en 1801 ; les machines de Charles Babbage, conçues en 1822 et 1834 ; et enfin, la machine mécanographique d'Herman Hollerith en 1886.

³ Le Lamy Droit du numérique, Lexique relatif au vocabulaire informatique et à la terminologie des télécommunications et du réseau internet [en ligne], Verbo « Numérique » : représentation et le traitement de l'information au moyen de caractères (généralement des chiffres) [Consulté le 07.12.2019]. Disponible en ligne : <https://lamyline-lamy-fr.ezproxy.univ-paris13.fr/Content/Document.aspx>.

⁴ La rencontre de ces deux histoires est à l'origine de la naissance du réseau Internet.

⁵ Le Robert, 2017, Verbo « Informatique » : Théorie et traitement de l'information à l'aide de programmes mis en œuvre sur ordinateurs. « Electronique » : Partie de la physique étudiant les phénomènes où sont

mis en jeu des électrons à l'état libre. Il s'agit d'une science spécialisée dans le traitement des signaux électriques. « Télématique » : ensemble des techniques qui combinent les moyens de l'informatique avec ceux des télécommunications.

⁶ À cela, il faut aussi ajouter le réseau Internet, résultat du projet ARPANET lancé par l'Advance Research Project Agency, une agence créée par le Département de la Défense des États-Unis au début des années 60.

⁷ I. NDAYWEL E NZIEM, *Nouvelle histoire du Congo : des origines à la République Démocratique*, Le Cri- Afrique Éditions Histoire, Bruxelles, 2009, p. 42. Selon l'auteur, « [...] les 2.345.409 km² s'étendent du 5°2' de latitude nord au 13°15' de latitude sud et, en longitude est de Greenwich, du 12°15' à 31°15' ».

⁸ Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006 (Textes coordonnés), JORDC, numéro spécial, 5 février 2011, Article 1^{er}.

⁹ Au lendemain de la Conférence de Berlin (15 novembre 1884-26 février 1885), le Congo devint une propriété personnelle de Léopold II, ancien Roi des Belges, sous l'appellation d'État indépendant du Congo. C'est en 1908, soit une année avant son décès, après moult pressions, qu'il cessa d'être le « roi-souverain de l'EIC ». Le Congo devint officiellement une colonie de la Belgique.

à ce jour, connu cinq Présidents de la République et trente et un Premiers ministres. Sa population est estimée à 100 millions d'habitants.

3 - L'histoire du numérique dans ce grand État gravite essentiellement autour du développement des réseaux de communication.¹⁰ Successivement, du début de la colonisation (1908) à l'accession à l'indépendance et à la souveraineté internationale (1960), puis de cette dernière à nos jours, la gestion des télécommunications fut caractérisée par une rigidité héritée de l'organisation territoriale centralisée de l'État. En effet, l'administration coloniale gérait directement la poste et les télécommunications en régie avant qu'un établissement public ne se voie octroyer le monopole d'exploitation du réseau existant. Au début des années 2000, le constat dans ce secteur traduisait une véritable cohue : une défectuosité des infrastructures de l'exploitant public [et détenteur du monopole], une entrée impromptue des opérateurs privés dans le marché et une législation en déphasage avec la transformation numérique et les nouveaux usages.

Ainsi, le présent article se propose de présenter succinctement les contours de la naissance et de l'évolution du numérique en RDC (I), avant d'évoquer sa situation actuelle, vue sous un prisme juridique – avec une réglementation qui évolue au fil du temps – et les défis à relever pour l'avenir (II).

I. La naissance et l'évolution

4 - À l'instar des autres États du monde, la RDC a progressivement rejoint la tendance mondiale de la révolution numérique. Ce mouvement s'est traduit par la construction, dès le XX^e siècle, d'un secteur des télécommunications dont les débuts furent marqués par les considérations politiques de l'époque (A). Par la suite, ce secteur, caractérisé par un système monopolistique, a difficilement évolué avant de subir la montée en puissance des technologies de l'information et de la communication ainsi que celle du libéralisme dans le monde (B)¹¹.

A. - Les débuts du numérique en RDC

5 - Les esquisses du numérique en RDC appellent à cerner, dans un premier temps, le contexte colonial de l'époque (1) et, dans un second temps, le monopole absolu originel (2).

1. – Le prisme colonial

6 - Vingt-trois ans après la Conférence de Berlin de 1885, la Belgique héritait, elle aussi, d'un empire colonial. Considérant toutefois l'ancien statut de « territoire international » lié au « bassin conventionnel du Congo¹² » et la malheureuse expérience de l'aventure léopoldienne, les autorités coloniales avaient pris le soin d'établir une nette distinction entre la métropole et la colonie du Congo¹³. Il demeurerait toutefois une question fondamentale : celle de savoir s'il serait possible d'administrer des terres quatre-vingts fois plus vastes que le territoire belge.

En termes de gestion, au « Congo belge¹⁴ », le douloureux souvenir des atrocités commises durant la période léopoldienne avait conduit à la fixation de remparts pour éviter d'autres méfaits. Néanmoins, les réformes adoptées conféraient à la structure de la colonie une forme kafkaïenne. L'organisation se caractérisait « par une extrême centralisation, non pas sur le terrain, auprès du gouverneur général, mais à Bruxelles, autour du Ministère des Colonies, la nouvelle fonction politique mise en place, en octobre 1908, au sein du gouvernement belge »¹⁵.

2. – Un début marqué par un monopole d'État

7 - S'appuyant sur l'administration postale créée en 1885, du temps de l'État indépendant du Congo (EIC), les autorités coloniales renforcèrent les moyens de communication avec l'arrivée du téléphone filaire, de la radiophonie et du télégraphe. Pour mieux réguler ce domaine, l'Ordonnance législative 254/TELEC du 23 août 1940, premier texte réglementaire sur les télécommunications, fut prise par le Gouverneur général du Congo belge. Ce texte, marqué par la politique économique de l'époque, disposait à l'alinéa 1^{er} de son article 2 : « La colonie a seule le droit d'établir et d'exploiter sur son territoire des voies et des installations des télécommunications de quelque nature que ce soit pour la correspondance publique »¹⁶.

L'ordonnance législative de 1940 accordait à l'État le monopole de l'exploitation des télécommunications¹⁷. Cette

¹⁰ Il sied de noter qu'il existe trois grands modes de transmission de données à distance : la transmission optique, la transmission filaire et la transmission radio ou par ondes électromagnétiques.

¹¹ K. NDUKUMA ADJAYI, *Cyberdroit : Télécoms, Internet, Contrats de e-commerce, une contribution au Droit congolais*, Presses Universitaires du Congo (PUC), Kinshasa, 2009, p. 77.

¹² I. NDAYWEL E NZIEM, *op.cit.*, p. 350.

¹³ La loi du 18 octobre 1908 dite Charte coloniale indiquait de manière univoque que la colonie avait une personnalité distincte de celle de la

métropole. De même, elle était régie par des lois particulières. Son actif et son passif demeuraient séparés de ceux de la métropole.

¹⁴ Dénomination de la RDC de 1908 à 1960.

¹⁵ I. NDAYWEL E NZIEM, *op.cit.*, p. 354.

¹⁶ Article 2 alinéa 1^{er}, Ordonnance législative 254/TELEC du 23 août 1940, *Moniteur congolais*, JO RDC, numéro spécial, 25 janvier 2005.

¹⁷ Selon l'article 1^{er} de l'Ordonnance législative précitée : « est réputée télécommunications toute communication télégraphique, téléphonique de signe, de signaux, d'écrits, d'images et de sons de toute nature, par fil,

exploitation s'opérait par voie de régie¹⁸, à travers l'Administration des Postes, Téléphones et Télécommunications (PTT) qui dépendait directement du ministère des Finances¹⁹. Le monopole ainsi défini se fondait également sur le caractère de service public des télécommunications dans ce pays²⁰. Toutefois, la colonie pouvait, à travers le Gouverneur général, confier partiellement ou totalement à des tiers, par voie de concession ou d'autorisation particulière, l'établissement et l'exploitation des voies de télécommunications.

8 - Le Gouverneur général disposait également d'un pouvoir d'instruction des commandes visant à autoriser des installations de télécommunications privées et du pouvoir de réglementer l'établissement, la mise en œuvre et l'exploitation des installations. Au demeurant, il pouvait retirer cette autorisation à tout concessionnaire qui contrevenait à ces règles. Notons également que selon la même ordonnance législative, les détenteurs d'installations autorisées ne pouvaient franchir les limites de leurs propriétés sans autorisation du Gouverneur général. Il leur était également interdit de percevoir des redevances, rémunérations ou avantages du fait de leurs activités.

B. - Les axes de l'évolution du numérique en RDC : cas du secteur des télécommunications

9 - Durant la seconde moitié du XXe siècle, le secteur des télécommunications a entamé son évolution sous le prisme du monopole ayant prévalu avant 1960 (1). Au vu des nombreuses limites de ce système, une observation diachronique [jusqu'au début des années 2000] de ce secteur permet de retenir deux situations marquantes dans ce processus évolutif (2).

1. – La persistance du monopole d'État

10 - Les années ayant suivi l'accession de la RDC à la souveraineté internationale ne furent pas de tout répit. L'instabilité politique, d'une part, et les sécessions (Katanga et Sud-Kasaï) et guerres civiles, d'autre part, rendirent le pays ingouvernable. Dans ce contexte, le Lieutenant-Général Joseph Désiré Mobutu, commandant en chef de l'Armée nationale congolaise, prit le pouvoir le 24 novembre 1965

par un coup d'État qui aboutit à la destitution du premier Président de ce pays, Joseph Kasa-Vubu. Le nouveau régime s'activa à mettre en place un pouvoir énergique « tranchant avec le laxisme des années précédentes²¹ ». Dans la foulée, la suppression des partis politiques fut décrétée, le poste de Premier ministre connut le même sort et l'organisation territoriale fut revue. Le fédéralisme céda sa place à une plus grande centralisation en ce que les vingt-deux provinces existantes furent d'abord réduites à douze, puis à huit. Elles étaient redevenues de simples entités administratives comme au temps colonial.

Le secteur stratégique des télécommunications, alors caractérisé par une bureaucratie excessive, une centralisation extrême du pouvoir décisionnel et une absence d'esprit commercial dans un monde en pleine mutation, n'a pas échappé aux réformes du nouveau pouvoir en place. L'administration des PTT céda sa place à un établissement public dénommé « Office Congolais des Postes et Télécommunications²² » (OCPT), créé par l'Ordonnance-loi n°68-475 du 13 décembre 1968. L'OCPT se voyait confier un monopole d'État par l'article 2 dudit texte qui disposait : « l'office est chargé de l'exploitation du service public des postes et télécommunications, à cet effet, il exerce le monopole postal, télégraphique, téléphonique et des signaux et communications par satellites »²³.

De facto, l'OCPT exerçait aussi une fonction de réglementation par la tenue des dossiers d'octroi de licences et la gestion des fréquences radioélectriques. Il disposait aussi d'un pouvoir de concession. Qualifié « d'exploitant public », il appliquait « la réglementation aux acteurs privés intervenant dans son champ de gestion à monopole absolu du service public »²⁴. Logiquement, des royalties lui étaient versées pour les autorisations qu'il délivrait aux détenteurs des installations radioélectriques privées. Le monopole dans les activités de télécommunications se justifiait, tant il était considéré que celles-ci demeuraient un élément de l'administration publique, au même titre que la poste ou la voirie.

La logique monopolistique perdura avec la création d'une autre compagnie d'État, par l'Ordonnance n° 97/240 du 30 septembre 1991, chargée d'assurer les communications nationales par satellite. Le Réseau National des

radio en autres systèmes ou procédés de signalisation électrique ou visuelle ».

¹⁸ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 11^e éd., PUF/Quadrige, Paris, 2016, p. 878. « Régie » : Mode de gestion d'un service public assuré directement par la personne publique dont dépend ce service avec son personnel et ses moyens matériels et financiers.

¹⁹ Société Congolaise des Postes et des Télécommunications, Qui sommes-nous ? [en ligne], [Consulté le 12.12.2019]. Disponible en ligne : <http://www.scpt.cd/web>.

²⁰ Lepage BUSHABU WOTO, *De la mise en œuvre de la régulation des télécommunications en Droit congolais (RDC)*, Mémoire de fin d'études du

BADGE (Brevet d'aptitude délivré par les Grandes Ecoles), Promotion 2005, Télécom Paris-Ecole nationale supérieure des télécommunications (ENST)/ARCEP Burkina-Faso/Institut de la Banque Mondiale/ESMT Dakar, Ouagadougou, 2005, p. 55.

²¹ I. NDAYWEL E NZIEM, *op.cit.*, p. 504.

²² De nos jours : Société Congolaise des Postes et des Télécommunications.

²³ Article 2, Ordonnance-loi n°68-475 du 13 décembre 1968 portant création de l'OCPT, *Moniteur congolais*, n°3, 1^{er} février 1969.

²⁴ K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique : Profil africain et congolais, prospective comparée d'Europe et de France*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 69.

Télécommunications par Satellite (RENATELSAT) venait en complément à l'OCPT, en vue de servir à la transmission des programmes de la radio et télévision nationale, de la capitale (Kinshasa) vers les provinces où étaient installées des stations terriennes²⁵.

2. – Les esquisses d'un changement de paradigme : Réforme de l'exploitant public et démonopolisation de fait

11 - La concentration des pouvoirs, qui prévalait depuis 1965, commençait à s'essouffler. La RDC, débaptisée Zaïre (à partir du 27 octobre 1971), était en proie à une grande cacophonie sur le plan organisationnel. Frôlant une apoplexie, les pouvoirs publics réalisèrent que l'organisation centralisée – certes déconcentrée – avait montré ses limites, notamment dans le secteur des télécommunications. C'est ainsi que fut entamée la réforme des entreprises publiques monopolistiques.

L'OCPT, autrefois établissement public, fut reformé en entreprise publique industrielle et commerciale. L'idée était de rapprocher son mode de gestion de celui des entreprises privées pour lui conférer plus d'autonomie. La matérialisation de cette idée se fit à travers l'ordonnance n°78-222 du 5 mai 1978 portant statuts d'une entreprise publique dénommée Office national des postes et télécommunications du Zaïre (ONPTZ). Cette entreprise publique continuait d'exercer le monopole de l'exploitation dans le secteur, avec, notamment, l'ambition de réhabiliter les installations existantes (réseaux, commutations, communications régionales et internationales) et d'investir dans les réseaux locaux. Bien qu'autonome juridiquement, l'ONPTZ était placé sous une double tutelle des Ministères des PTT et du Portefeuille²⁶.

Néanmoins, la dichotomie entre les textes et la réalité n'était un secret pour personne. Le monopole de l'opérateur historique accusait bien des faiblesses. Dans le temps, le constat était tel que les ressources financières essentielles à une fourniture adéquate de services faisaient défaut. Cela étant dû à la situation économique désastreuse de l'époque et à la mégestion des équipes dirigeantes qui se sont succédé. Les usagers ne pouvaient donc pas bénéficier d'un service de qualité. Par ailleurs, les rapports entre l'ONPTZ et les ministères de tutelle étaient souvent tendus du fait de leurs animateurs. Cela avait naturellement réduit le pouvoir d'action de l'exploitant public, désormais dans la difficulté de réaliser ses missions de manière efficiente.

« Le manque de vision et de volonté politique véritable, l'inexistence d'un plan d'ensemble cohérent de développement économique pour le pays, l'insuffisance de programmation des investissements dans le secteur et l'insatisfaction des demandes de plus en plus nombreuses de raccordement au réseau public ²⁷ » appelaient à reformer les choses. Cependant, en lieu et place d'entamer une réforme profonde, les autorités zaïroises choisirent de délivrer des licences de concessions de services publics des télécommunications à des opérateurs privés alors que le monopole d'État demeurait consacré sur le plan textuel.

Les difficultés rencontrées par l'opérateur public n'ont pas échappé aux mutations technologiques des années 1980. À défaut de s'adapter sur le plan juridique, l'exploitant public a été amené, avec une réglementation désuète et incomplète à l'égard des « normes comme les procédures d'agrégation des matériels et des firmes actives dans le domaine des télécommunications²⁸ », à concéder une partie de son marché.

12 - Ce fut le cas en 1989, avec l'entrée en lice du premier opérateur de réseau mobile privé appelé TELECEL (devenu STARCEL). La société avait obtenu une concession de 30 ans pour exploiter la téléphonie cellulaire dans 25 villes du Zaïre. Elle opérait par la technologie *Advanced Mobile Phone System* (AMPS) sur la bande de 800 MHz et comptait près de 14000 abonnés sur l'ensemble du territoire, au début des années 2000.

En 1995, une deuxième licence d'exploitation de la téléphonie AMPS fut accordée à COMCELL. Cette société disposait de plusieurs stations terriennes sur le territoire national et comptait 3000 abonnés. Il est à noter que ces deux premiers opérateurs ne répondaient qu'aux besoins de communication des personnes les plus nanties. TELECEL, par exemple, offrait certains de ses téléphones à 2500 \$ [environ 2250 €].

Avec le temps, plusieurs faits ont confirmé la démonopolisation progressive qui s'opérait :

- En 1997²⁹ : le Gouvernement désigna la technologie *Global System for Mobile Communication* (GSM) comme standard officiel du fonctionnement des réseaux mobiles et obligea les deux premiers opérateurs à s'y conformer ;
- En 1998 : une licence GSM 900 était accordée à *Congolese Wireless Network*, le premier opérateur de téléphonie GSM (devenu Vodacom Congo, à la suite

²⁵ L. BUSHABU WOTO, *op.cit.*, p. 50.

²⁶ Article 26, Ordonnance n°78-222 du 5 mai 1978 portant statuts de l'ONPTZ, JOZ n°3, 15 juin 1978, Kinshasa, 19^{ème} année.

²⁷ L. BUSHABU WOTO, *op.cit.*, p. 51.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Suite au changement intervenu à la tête de l'État, le 17 mai 1997, le Zaïre fut rebaptisé République démocratique du Congo.

d'une joint-venture signée avec Vodacom International Ltd, en 2001) ;

- En 2000 : le Gouvernement accorda respectivement une licence GSM 900 à Celtel Congo³⁰, une licence GSM 1800 à SAIT Télécom et une autre à Congo Chine Télécom (CCT)³¹ ;
- En 2002 : le réseau Vodacom Congo fut officiellement ouvert au public.

Il ressort de ce qui précède que le secteur des télécommunications en RDC a connu une démonopolisation de fait. Alors qu'aucun texte législatif n'abrogeait expressément le monopole de l'opérateur historique, les privés faisaient ainsi irruption dans le marché. À cette situation, traduisant une nette avance de la technique et du marché sur les règles en vigueur, il était donc nécessaire de refonder le cadre juridique afin de mieux définir les principes devant régir les activités, les réseaux et les services de télécommunications.

II. LES DÉFIS DE LA RÉGLEMENTATION DU NUMÉRIQUE EN RDC

13 - Depuis plusieurs années, l'État congolais a profondément engagé le secteur des télécommunications dans la mouvance de l'économie libérale, en procédant à une déréglementation substantielle³². Cependant, les faits ayant précédé le droit, les suites de cette déréglementation ont laissé entrevoir une nette impréparation de l'ordre juridique congolais. Bien que cette refondation ait visé des objectifs salutaires, elle a été compromise par des incohérences fondamentales. Cela a conduit à l'adoption de deux principales législations, couvrant respectivement le secteur des télécommunications et le domaine numérique (A). Toutefois, de nombreux défis subsistent et doivent être relevés afin de converger vers un droit du numérique, plutôt que de se limiter sur le seul droit sectoriel des télécommunications (B).

A. - L'aperçu de la réforme des télécommunications et du numérique

14 - L'évolution technologique, à la base des mutations et des adaptations du secteur des télécommunications dans le monde, n'a pas laissé la RDC indifférente. Fort de tous les éléments factuels intervenus avant la fin du deuxième millénaire, le cadre juridique des télécommunications a été réformé, et un cadre spécifique au numérique a été instauré (1). Cependant, des erreurs de départ, dues à son impréparation, ont suscité autant de controverses exigeant des changements d'envergure (2).

1. – Les contours de la réglementation

15 - Compte tenu de l'influence des forces du marché, des contingences de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la diffusion des technologies ayant consacré un libéralisme de fait (partant de l'obsolescence de l'opérateur historique et de son incapacité à fournir des services avérés), la RDC ne pouvait plus rester à l'écart. Des liaisons câblées des années 1940, la RDC avait successivement franchi le cap des liaisons hertziennes, puis des liaisons satellitaires, avant d'atteindre le stade de la téléphonie mobile, cellulaire ou sans fil. Et cela, sans oublier la persistance de la téléphonie filaire. Pour ce faire, la loi-cadre n° 013/2002 du 16 octobre 2002 fut promulguée par le Président de la République³³.

Cette loi fut présentée comme un outil qui permettrait l'accès de l'ensemble des populations aux services de base du téléphone et du télex³⁴ en zones rurales et urbaines à un coût raisonnable. L'idée était également de favoriser l'introduction de nouvelles technologies en vue de répondre aux besoins croissants des milieux d'affaires et de réduire les disparités existantes dans la desserte des régions du pays en infrastructures et services de télécommunications.

Par ailleurs, le législateur avait, par cette réforme, entrepris une dérégulation du secteur des télécommunications, tout en conférant des droits exclusifs et spéciaux à l'exploitant public³⁵, c'est-à-dire les deux opérateurs historiques du service public congolais : l'OCPT³⁶ et le RENATELSAT³⁷. Cette

³⁰ Aujourd'hui dénommée Airtel.

³¹ De nos jours, SAIT Télécom (devenue plus tard Tigo) et Congo Chine télécom (devenue Orange RDC) ne forment plus qu'une seule entreprise de télécommunications : Orange RDC.

³² K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique [...]*, *op.cit.*, p. 49.

³³ Il s'agit de Monsieur Joseph Kabila Kabange, Président de la RDC de 2001 à 2019.

³⁴ Article 4, Loi-cadre n° 013/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications en RDC, JO RDC, numéro spécial, 25 janvier 2003, Kinshasa, 44^{ème} année. Service Télex : « L'exploitation commerciale du transfert direct, en temps réel par échange de signaux de nature télégraphique, de messages dactylographiques entre des utilisateurs raccordés aux points de terminaison d'un réseau de télécommunication ».

³⁵ Article 38, LCT, *op.cit.* : « L'exploitant public de télécommunications est un opérateur qui jouit de l'exclusivité temporaire. L'exclusivité temporaire consiste pour l'exploitant public à posséder seul le réseau de référence auquel tout exploitant concessionnaire de service public de télécommunications est tenu de s'interconnecter, et par lequel, il fait son trafic national et international ».

³⁶ De nos jours, Société Congolaise des Postes et des Télécommunications (SCPT).

³⁷ Article 79, LCT, *op.cit.* : « En attendant la création et la mise en place de l'autorité de régulation et de l'exploitant public, le secrétariat général aux Postes et télécommunications, l'Office congolais des postes et des télécommunications et le réseau national de télécommunications par satellite, assurent le rôle de l'autorité de régulation pour le premier et le rôle de l'exploitant public pour les deux derniers dans leur forme juridique respective actuelle ».

exclusivité consistait en son droit de posséder le « réseau de référence³⁸», auquel les autres devaient se connecter. Cette « configuration duale, semi-libérale et semi-monopolistique³⁹ » du marché était pour le moins en contraste avec l'inactivité de l'exploitant public.

16 - En 2021, soit 19 ans après la précédente législation, le secteur des télécommunications a bénéficié d'une véritable cure de jouvence grâce à l'adoption de la loi n°20/017 du 25 novembre 2020, relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication. Cette nouvelle loi se distingue de la loi-cadre de 2002, qu'elle abroge, en ce qu'elle ne se limite pas uniquement aux télécommunications. En effet, elle traite également des problématiques liées aux technologies de l'information et de la communication, offrant ainsi une approche plus complète et moderne en matière de régulation⁴⁰.

Cette loi introduit plusieurs innovations notables. La première concerne le changement de nom de l'autorité de régulation. Actuellement, les télécommunications sont régulées par l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications du Congo (ARPTC). La loi de 2021 prévoit un changement de dénomination, l'ARPTC devenant l'Autorité de Régulation du Secteur des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication (ARTTIC). Cette nouvelle appellation reflète l'élargissement des missions de l'Autorité, qui incluront désormais la régulation des technologies de l'information et de la communication. L'ARTTIC sera ainsi chargée non seulement de la promotion de la concurrence dans le secteur des télécommunications, mais aussi de veiller à la régulation des activités liées aux technologies de l'information et de la communication. Cependant, jusqu'à la rédaction de la présente étude, cette réforme n'a pas encore été mise en œuvre, car elle nécessite un décret délibéré en Conseil des ministres⁴¹.

Une autre innovation de cette loi est la création d'un établissement public dédié à la promotion des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication dans les zones rurales et périurbaines qui ne présentent pas un intérêt commercial pour les opérateurs économiques du secteur. Pour soutenir cette mission, la loi a établi un fonds pour le service universel dans le secteur des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication⁴².

En ce qui concerne les enjeux numériques, cette loi mérite d'être soulignée en tant que première législation à réglementer de manière exhaustive le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Pour la première fois, elle introduit des dispositions détaillées en matière de protection de la vie privée et des données à caractère personnel, établissant ainsi des normes rigoureuses pour la collecte, le traitement et le stockage de ces données sensibles⁴³. En outre, la loi aborde des problématiques essentielles telles que la cybersécurité, en mettant en place des mesures de prévention et de réponse face aux menaces numériques⁴⁴. Elle traite également de la cryptologie, en définissant les conditions d'utilisation et de réglementation des techniques de chiffrement afin de protéger les informations contre les accès non autorisés⁴⁵. La loi se penche également sur la cybercriminalité⁴⁶, en établissant un cadre juridique pour la répression des infractions commises dans le cyberspace.

Cette loi a constitué un catalyseur important pour que le législateur envisage l'adoption d'une législation spécifique entièrement dédiée au secteur numérique. En effet, il convient de souligner que la loi sur les télécoms et les TIC de 2021 n'avait pas pour objectif principal de réguler le numérique dans son ensemble ; les questions relatives au numérique y sont traitées de manière accessoire. L'établissement d'un ministère spécifiquement consacré au numérique en 2021 a permis la création du Code du Numérique, instauré par l'Ordonnance-Loi n°23/10 du 13 mars 2023.

17 - Le Code du Numérique introduit plusieurs autorités de régulation, notamment le Conseil National du Numérique, l'Autorité de Régulation du Numérique, l'Autorité Nationale de Certification Électronique, l'Autorité de Protection des Données, l'Agence Nationale de Cybersécurité, et le Guichet Numérique de la RDC. Ainsi, ce code marque une avancée significative vers une réglementation plus complète du secteur numérique en République Démocratique du Congo.

Cependant, certains des nouveaux textes législatifs présentent des lacunes ou des incohérences. Il est donc nécessaire de procéder à une réévaluation des dispositions pour assurer une régulation cohérente et efficace du numérique.

³⁸ Article 11, LCT, *op.cit.*

³⁹ K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique [...] op.cit.*, p. 50.

⁴⁰ Lire à ce sujet B. KANDOLO WA KANDOLO, « Droit du numérique en République démocratique Congo : où en sommes-nous ? », in *Edito juridique*, n°04 2021, p. 30.

⁴¹ Article 14 de la loi n°20/017 du 25 novembre 2020, relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication « ci-après Loi sur les télécoms et TIC de 2021 ».

⁴² Articles 15 et 16 de la loi sur les télécoms et TIC de 2021.

⁴³ Articles 126 à 133 de la loi sur les télécoms et TIC de 2021.

⁴⁴ Articles 134 à 143 de la loi sur les télécoms et TIC de 2021.

⁴⁵ Articles 144 à 152 de la loi sur les télécoms et TIC de 2021.

⁴⁶ Articles 153 et 154 de la loi sur les télécoms et TIC de 2021.

2. – Une réglementation perfectible

18 - Suite au bouleversement des paradigmes intervenus dans le monde à la fin du XX^e siècle, notamment avec la dérégulation de l'économie, les États, sous l'égide de l'OMC, ont conclu un accord spécifique consacré aux télécommunications de base⁴⁷. C'est par mimétisme que la RDC s'est engagée dans la démarche d'une dérégulation des télécommunications, contrairement à d'autres pays. En France, par exemple, depuis l'invention du télégraphe de Chappe, le droit français avait continuellement appréhendé les enjeux des lignes télégraphiques et téléphoniques, les réseaux câblés à fil de cuivre et non filaires. Il en était de même pour les bouquets internet *Asymmetric Digital Subscriber Line* (ADSL) et les réseaux multimédias 3G, 4G et 5G. La fibre optique n'y a pas échappé. De l'observation de la situation en RDC, il découle plusieurs faits qui démontrent les limites de la réglementation de 2002. Nous n'en relèverons que quelques-uns.

Concernant le conservatisme législatif autour des droits exclusifs et résiduels de l'exploitant public, le contraste entre la loi et les faits n'a pas manqué de susciter des conflits. En effet, avant la promulgation de la loi cadre sur les télécoms de 2002, les premiers opérateurs privés entreprirent le comblement de la défaillance de l'exploitant public. Ils finirent par le supplanter. Les opérateurs, autorisés à assurer également des services téléphoniques internationaux, utilisaient l'identifiant téléphonique national « +243 », autrefois l'apanage de l'opérateur historique. Contraints par les réalités du marché, ils agissaient donc à sa place, en vertu de leurs titres d'exploitation. En 2005, l'exploitant public exigea des royalties en fonction de l'usage de ce code, sous prétexte d'un empiètement sur ses droits exclusifs. Ce désaccord finit par impliquer l'ARPTC qui prit une décision considérable.

19 - Dans sa décision n°001/ARPTC/2005 du 25 avril 2005 relative au désaccord entre l'OCPT (SCPT) et les sociétés de télécommunications, l'autorité de régulation qualifia d'inoportantes les prérogatives de la SCPT pour un code qui n'est qu'un identifiant attribué par l'Union Internationale des télécommunications (UIT). « Cette qualification empêche ce dernier de profiter de son segment monopolistique, à tel point qu'il ne serait pas en mesure d'offrir à l'ensemble des opérateurs du marché des télécoms l'infrastructure nécessaire au transport des signaux pour les communications

électroniques [...] L'opérateur public [...] ne saurait empêcher les opérateurs privés d'offrir des services finaux à leurs abonnés à cause de sa propre défaillance⁴⁸ ». La rétribution de cette exclusivité était donc sans objet.

Les débuts de la dérégulation ont également opposé la SCPT et l'ARPTC, au sujet de la taxe de régulation⁴⁹, censée renforcer l'autonomie du régulateur étatique. La SCPT, qui exerçait jadis le pouvoir de réglementation dans le secteur, voyait d'un mauvais œil l'irruption du régulateur. Pour elle, ladite taxe⁵⁰, qui était perçue auprès des concessionnaires du marché des télécommunications, concernait toujours l'indicatif téléphonique qu'elle considérait comme un élément technique de son exclusivité. En fin de compte, un compromis fut trouvé. Après corrections⁵¹, la taxe fut destinée au Trésor public et le gouvernement décida d'en déduire une quote-part légale de 5% à répartir entre le régulateur, l'exploitant public (SCPT et RENATELSAT) et le ministère des PTT.

Le cadre réglementaire de 2002 présentait plusieurs imperfections, notamment des conflits de compétences entre l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications du Congo (ARPTC) et le ministère PTT. Une contradiction flagrante était observable concernant la tutelle de l'ARPTC : la loi la plaçait sous l'autorité du ministre des PTT, tandis que la loi portant sa création disposait qu'elle relevait directement du Président de la République. En outre, des erreurs textuelles avaient conduit à des chevauchements de pouvoirs entre le régulateur et le ministère. Ce cadre réglementaire manquait également de clarté sur l'homologation des équipements, la gestion du plan national de numérotation et la gestion des fréquences radioélectriques. Les définitions des notions de « réseaux concessionnaires » et de « réseaux indépendants » demeuraient également imprécises.

20 - La loi de 2021 a tenté de remédier à ces problèmes en plaçant l'ARPTC sous la tutelle du ministère des PTT. Cependant, bien que cette loi ait résolu certains problèmes, elle en a également engendré de nouveaux, notamment par l'entrée en vigueur du Code du Numérique. La loi de 2021 attribue à l'ARPTC des pouvoirs étendus sur les questions numériques, alors que le Code du Numérique établit une multitude d'autorités en matière numérique. Cette situation pourrait entraîner des conflits de compétence à

⁴⁷ Accord général sur le Commerce et les Services de 1994. Et 4^{ème} Protocole à l'Accord général sur le Commerce et les Services de 1997.

⁴⁸ K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 62.

⁴⁹ Arrêté interministériel-

riel n°006/CAB/MIN/FIN&BUD/2003 et n°001/CAB/MIN/PTT/2003 du 25 janvier 2003 portant fixation de la taxe terminale sur les communications internationales entrantes, JO RDC, n° spécial, 44^e année, 25 janvier 2003.

⁵⁰ K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 72. L'auteur souligne que l'arrêté interministériel instituant la taxe de régulation comportait des irrégularités juridiques.

⁵¹ Arrêté interministériel n°005/CAB/MIN/PTT/2005 et n°110/CAB/MIN/FINANANCES/2005 du 29 juillet 2005 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère des PTT et de l'ARPTC, JO RDC, n° spécial, 46^e année, Kinshasa, 1^{er} novembre 2005, col. 57-60.

l'avenir. Pour éviter de tels conflits, il est essentiel que les ordonnances et décrets créant ces diverses autorités soient clairement définis quant aux compétences de chacune, afin d'éviter tout empiètement.

L'évolution technologique impacte profondément le cadre juridique en République Démocratique du Congo, comme le montrent la loi sur les télécommunications et les TIC de 2021 et le Code du Numérique de 2023. Ces législations répondent adéquatement aux problématiques actuelles du secteur numérique, mais des questions restent à approfondir pour assurer une législation juste et équitable, bien qu'une loi entièrement complète n'existe pas.

B. - La nécessité d'une transition au vu de la révolution numérique

21 - Afin de s'adapter aux profondes mutations intervenues dans le monde entier, la RDC se doit de relever de nombreux défis, dont celui de s'adapter à la révolution numérique (1). Toutefois, les faits précédant le droit, il continue de s'observer des phénomènes, véhiculés par les forces du marché, qui servent de fondement à la construction d'un écosystème lié à la télécommunication (2).

1. – Les enjeux de la réglementation numérique face à l'essor de l'IA et des géants du web

22 - Il est indéniable que la législation congolaise en matière de télécommunications et de numérique a été mise à jour pour répondre aux problématiques actuelles. Cependant, le monde numérique évolue rapidement, et de nouveaux défis émergent que le législateur congolais n'a pas encore pleinement pris en compte. Parmi ces défis, on peut citer le développement exponentiel de l'intelligence artificielle (IA)⁵², notamment avec l'apparition des IA génératives telles que *ChatGPT*⁵³, ainsi que l'hégémonie des géants du web⁵⁴.

L'intelligence artificielle soulève des problématiques juridiques majeures. Ces technologies, en particulier les IA génératives⁵⁵, posent des questions de responsabilité⁵⁶, de protection des données personnelles⁵⁷, de propriété intellectuelle, et d'éthique. À ce jour, le cadre juridique congolais ne dispose pas de réglementations spécifiques pour encadrer l'utilisation et le développement de l'IA.

Par exemple, des questions cruciales émergentes telles que : Qui est responsable en cas de dommages causés par

une IA ? Comment garantir la protection des données personnelles traitées par ces systèmes ? À qui appartiennent les créations générées par une IA ? Actuellement, trouver des réponses adéquates à ces questions est un défi, notamment parce que le juge congolais n'a pas encore été confronté à ce type de situation. Toutefois, il est inévitable qu'à l'avenir, le système judiciaire congolais devra aborder ces problématiques de manière directe et efficace.

Il est donc crucial que le législateur puisse prendre des mesures pour anticiper les implications de ces technologies sur la société congolaise. Cela pourrait inclure l'élaboration de lois spécifiques régissant l'IA, la mise en place d'organismes de régulation spécialisés, et la promotion de l'éthique dans le développement et l'utilisation des technologies d'IA.

Pour faire face à cette situation, il serait judicieux de miser sur l'émergence d'un écosystème numérique congolais. Cela pourrait inclure la promotion et le soutien aux startups technologiques locales, le développement de plateformes numériques nationales, et l'incitation à l'innovation dans le secteur numérique. En créant un environnement propice à la croissance des entreprises technologiques congolaises, la RDC pourrait non seulement renforcer sa souveraineté numérique mais aussi créer des emplois et stimuler l'économie locale.

2. – L'émergence d'un potentiel écosystème dans la télécommunication

23 - Le retard de la puissance publique n'a pas empêché les nouveaux phénomènes du cyberspace de prendre corps en RDC. Concernant la téléphonie, il sied de se remémorer que jusqu'à l'an 2000, l'offre des télécommunications par la SCPT, ancien opérateur historique, était réduite à cause de l'obsolescence de son réseau. Selon des estimations faites par l'UIT en 1996, le pays ne comptait que 0,08 ligne téléphonique pour 100 habitants, soit 36.000 lignes pour les 45 millions d'habitants de l'époque. Malgré les recommandations de l'UIT invitant à franchir le seuil d'un téléphone pour 100 habitants, en 2000, il n'y eut que 200.000 téléphones, soit un téléphone pour 1300 habitants.

Cependant, l'on a observé un accroissement du taux de pénétration de la téléphonie. En 2022, le nombre d'utilisateurs des téléphones était estimé entre 47,79 millions à 48,45

⁵² A. BENSAMOUN et G. LOISEAU, *Droit de l'intelligence artificielle*, Les intégrales, n° 15, Paris-La Défense, LGDJ, 2022.

⁵³ A. BENSOUSSAN, *ChatGPT dans le monde du droit : La robotique juridique, Technologies Avancées & Droit*, Bruxelles, Bruylant, 2024.

⁵⁴ J. TOLEDANO, GAFA: Reprenons le pouvoir !, s.l., Odile Jacob, 26 août 2020.

⁵⁵ A. BENSOUSSAN, *ChatGPT dans le monde du droit*, op. cit.

⁵⁶ P. BRUN, *Responsabilité civile extracontractuelle*, Manuel, Paris, LexisNexis, 2023.

⁵⁷ C. KAYUDI MISAMU et J-F. HENROTTE, *La protection des données à caractère personnel en République Démocratique du Congo*, Bruylant, 2023.

millions, contre 158.000 en 2001⁵⁸. Des coûts prohibitifs des produits de STARCEL ou COMCELL (dont les combinés étaient volumineux), les opérateurs privés de la fin des années 1990, les téléphones portables s'offraient désormais à partir de 20 \$ (soit 18 €)⁵⁹.

Le dynamisme du marché et l'appropriation des technologies numériques ont également eu un impact sur l'éclosion de l'accès à l'internet. En effet, les opérateurs de téléphonie mobile offrent depuis peu des connexions par fibre optique et via les réseaux 4G/3G. Cette situation est simplement insolite, car la RDC n'avait pas connu l'expérience de l'ADSL ou du dégroupage de la boucle locale comme en Occident. Le nombre des souscripteurs à l'internet mobile avait atteint les 22 633 052 abonnés, en 2022⁶⁰.

D'un point de vue historique, l'apparition de l'internet en RDC remontait à près de deux décennies en arrière. La première connexion TCP/IP avait été établie en octobre 1996, « par une liaison satellite de 64 kbit/s entre Kinshasa et VU-NET/Belgique ⁶¹ ». Par ailleurs, afin d'offrir un accès à l'internet haut débit⁶², les opérateurs privés ont interconnecté leurs réseaux aux installations à fibre optique de la SCPT, laquelle s'est branchée au câble transatlantique *West Africa Cable System* (WACS) en 2014⁶³. En 2022, la RDC comptait 21 fournisseurs d'accès internet (Fixe hertzien) et 4 opérateurs mobiles 4G⁶⁴.

À ces faits marquants, l'on peut aussi adjoindre l'irruption du *mobile banking* (service bancaire mobile), la migration de la télévision analogique à la télévision numérique terrestre (TNT) et le développement de l'e-administration, dont l'élément de réussite a été l'informatisation des publications du Journal Officiel de la RDC⁶⁵. Ces exemples non exhaustifs démontrent la nature disruptive et imposante du numérique dans l'environnement congolais.

En guise de conclusion

24 - Le présent article a eu pour vocation de passer succinctement en revue l'histoire du numérique dans le premier pays francophone du monde : la République démocratique du Congo. À ses débuts, le numérique s'y est essentiellement décliné autour des télécommunications, à partir de la période coloniale. Durant toute la moitié du XXe

siècle, le secteur des télécommunications relevait du monopole d'État ; monopole qui s'est drastiquement affaibli par l'incapacité de l'opérateur historique à offrir des services adéquats. Dès lors, une libéralisation inavouée prenait ses marques avec des licences accordées sans fondement textuel.

Ensuite, compte tenu de la tendance mondiale appelant à déréguler la plupart des services publics, la RDC va opérer une réforme de son cadre légal. Mais l'impréparation du droit congolais, longuement resté aux antipodes des mutations technologiques appréhendées sous d'autres cieux, a davantage complexifié les rapports entre les acteurs publics relevant de ce secteur : le Ministère des PTT, l'exploitant public (SCPT & RENATELSAT) et l'ARPTC. Après une identification des éléments de discordance, les pouvoirs publics ont entamé le processus de refondation du cadre légal existant, tout en veillant à réguler les nouveaux phénomènes qui ont pris de l'ampleur du fait de la transformation numérique.

La révolution technologique en RDC est d'un atypisme hors pair. Le constat est tel que les technologies mobiles conduisent à lutter contre la fracture numérique. Conscient de l'atout que représente le phénomène internet en ce qu'il permettrait de transformer les choses à travers une convergence numérique, l'actuel Président de la RDC en a fait son affaire personnelle. Sous son leadership, le Plan national du Numérique, pour l'horizon 2025, a été mis en place. Ce plan est axé sur 4 piliers stratégiques à savoir : « Infrastructures, Contenus, Usages applicatifs, Gouvernance et Régulation⁶⁶ ». Il met un accent particulier sur l'extension de la couverture des télécommunications, la transformation numérique des administrations et des entreprises, l'amélioration du capital humain, la promotion du numérique par des politiques publiques.

Cette initiative a notamment conduit à la mise en place d'un cadre réglementaire, illustré par le Code du Numérique.

⁵⁸ ARPTC, « Observatoire du marché de la téléphonie mobile », *rapport du 3^e trimestre 2022*, p.6

⁵⁹ ARPTC, « Observatoire du marché de la téléphonie mobile ». *Rapport du 3^e trimestre 2016*, Direction de l'économie et de la prospective, cité par K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 25.

⁶⁰ ARPTC, « Observatoire du marché de la téléphonie mobile », *rapport du 3^e trimestre 2022*, p.7

⁶¹ K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 188.

⁶² A. LEVASSEUR, *Histoire du numérique*, Cours de Master 2 en Droit des activités numériques, Université Sorbonne Paris Nord, 2019-2020 [inédit]. Il existe trois manières de relier un internaute : La fibre arrive directement

dans son logement (*fiber to the house*). La fibre arrive dans son immeuble (*fiber to the building*). La fibre arrive dans la rue (*fiber to the premises*).

⁶³ Le réseau de la SCPT nécessite néanmoins d'être fiabilisé.

⁶⁴ ARPTC, « Observatoire du Marché de fourniture des services internet », *Rapport Annuel 2022*, p.7

⁶⁵ K. NDUKUMA ADJAYI, « L'État des initiatives d'administration électronique en République démocratique du Congo », *IMODEV Editions*, Vol. 4, 2018, p. 10 [Consulté le 12.12.2019]. Disponible à l'adresse <http://ojs.imodev.org/index.php>

⁶⁶ Présidence de la République, Cabinet du Conseiller Spécial en charge du Numérique, *Projet du Plan National du Numérique*, Kinshasa, 2019, p. 7.



Droit-Numerique.cd est un cadre d'études dédié à l'analyse, la réflexion et la diffusion des connaissances juridiques relatives aux enjeux du numérique en République démocratique du Congo. Nous sommes enregistrés sous le numéro SIREN 931152144.

Pourquoi nous contacter ?

Partenariats

Collaborons pour renforcer l'écosystème numérique en RDC.

Consultations juridiques

Obtenez des conseils sur les questions légales liées au numérique.

Participation

Nous pouvons contribuer dans vos études, séminaires, et autres activités.

Suggestions

Partagez vos idées ou proposez des sujets que vous aimeriez voir abordés



 contact@droitnumerique.cd

 + 33 6 05 50 17 84



www.droitnumerique.cd

