



HAL
open science

L'histoire du numérique en République Démocratique du Congo

Jordy Panza

► **To cite this version:**

| Jordy Panza. L'histoire du numérique en République Démocratique du Congo. 2019. <hal-04279574>

HAL Id: hal-04279574

<https://hal.science/hal-04279574v1>

Submitted on 10 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC0 1.0 - Universal - International License

L'HISTOIRE DU NUMERIQUE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Par **Jordy PANZA**

Etudiant en Master 2 Droit des activités numériques à 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

Décembre 2019

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 Etats 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.

A l'instar des Etats 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** (RDC) disposent également de leurs propres histoires.

La République démocratique du Congo 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 Etat régionalisé ou autonome (sur le plan de

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

² Il s'agit de la Pascaline, machine à calculer inventée par Blaise Pascal (1642) ; La machine à calculer de Gottfried Leibniz (1673) ; Les métiers à tisser de Jacques Vaucanson (1746) et de Joseph-Marie Jacquard (1801) ainsi que les machines de Charles Babbage (1822 et 1834) ; La machine mécanographique de Herman Hollerith (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 à l'adresse : <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 A 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 Etats-Unis au début des années 60.

⁷ NDAYWEL E NZIEM I., *Nouvelle histoire du Congo : des origines à la République Démocratique*, Le Cri-Afrique Editions 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' ».

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

L'histoire du numérique dans ce grand Etat 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'Etat. 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 ambiguë – et les défis à relever pour l'avenir (II).

I. DE LA NAISSANCE ET DE L'EVOLUTION

A l'instar des autres Etats 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 nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que celle du libéralisme dans le monde (B)¹¹.

A. Les débuts du numérique en République démocratique du Congo

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

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 demeurait

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'Etat 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.

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

¹² NDAYWEL E NZIEM I., *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.

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'Etat

S'appuyant sur l'administration postale créée en 1885, du temps de l'Etat 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'Etat le monopole de l'exploitation des télécommunications¹⁷. Cette 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. 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.

¹⁴ Dénomination de la RDC de 1908 à 1960.

¹⁵ NDAYWEL E NZIEM I., *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'image et de sons de toute nature, par fil, radio en autres systèmes ou procédés de signalisation électrique ou visuelle ».

¹⁸ CORNU G., *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 à l'adresse : <http://www.scpt.cd/web>.

²⁰ BUSHABU WOTOL., *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.

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

Durant la seconde moitié du XX^e 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'Etat

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'Etat 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'Etat 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'Etat, par l'Ordonnance n°97/240 du 30 septembre 1991, chargée d'assurer les communications nationales par satellite. Le Réseau National des Télécommunications par Satellite (RENATELSAT) venait en complément à l'OCPT, en vue de servir à la transmission des programmes de la radio et télévision nationales, de la capitale (Kinshasa) vers les provinces où étaient installées des stations terriennes²⁵.

²¹ NDAYWEL E NZIEM I., *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 NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique : Profil africain et congolais, prospective comparée d'Europe et de France*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 69.

²⁵ BUSHABU WOTO L., *op.cit.*, p. 50.

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

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 succédées. 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'Etat demeurait consacré sur le plan textuel.

Les difficultés rencontrées par l'opérateur public n'ont pas échappé aux mutations technologiques des années 1980. A 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.

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

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 BUSHABU WOTO L., *op.cit.*, p. 51.

²⁸ *Ibidem*.

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 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. A 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 DEFIS DU MARCHE CONGOLAIS DU NUMERIQUE : DES TELECOMMUNICATIONS A L'ECONOMIE NUMERIQUE

En 2002, l'Etat congolais a profondément engagé le secteur des télécoms dans la mouvance de l'économie libérale, pour opérer la déréglementation³². Mais, les faits ayant précédé le droit, les suites de cette déréglementation ont laissé entrevoir une nette impréparation de l'ordre juridique congolais. Cette refondation aux allures salutaires a tout de même été amoindrie par des incohérences originelles(A). De ce fait, de nombreux défis devront être relevés afin de converger vers un droit de l'économie numérique, plutôt que de se limiter sur le seul droit sectoriel des télécommunications (B).

A. L'aperçu de la réforme des télécommunications de 2002

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 (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 de 2002

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

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

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

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.

La loi-cadre sur les télécommunications [LCT] 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. Au nombre des objectifs figurait aussi la réduction du champ du monopole de l'exploitant et « la participation du secteur privé au développement des télécommunications dans un environnement concurrentiel loyal »³⁵.

Par ailleurs, ladite loi établissait clairement deux structures dans le secteur. La première est le Ministère des PTT, dont le rôle consistait notamment en la conception et la proposition de la politique générale des télécommunications ainsi que la définition et l'actualisation du cadre réglementaire du secteur³⁶. La deuxième structure est l'Autorité de régulation, à qui était confiée la fonction régaliennne de réglementation du secteur relevant de l'Etat. L'autre secteur étant laissé aux soins des opérateurs non étatiques.

Au sujet de l'Autorité de régulation, et conformément l'article 8 de la LCT, une autre loi n°014/2002 portant création de l'Autorité de régulation des postes et des télécommunications du Congo (ARPTC) avait été promulguée à la même date. En effet, compte tenu de l'ouverture à la concurrence, des mesures de sauvegarde étaient nécessaires devant le risque pour l'opérateur public d'abuser de sa position dominante sur le marché. Il s'avérait également pertinent de trouver un remède aux questions de réglementation, de transparence et de crédibilité qui pouvaient survenir avec les nouveaux entrants du marché par l'institution d'une autorité différente de celle assurant l'exploitation.

La mission de l'ARPTC est essentiellement d'ordre technique. Elle conseille sur les réformes du cadre juridique, instruit des dossiers de demande des permis d'exploitation et joue le rôle d'autorité réglementaire pour certaines matières comme l'interconnexion et l'homologation des équipements. Bénéficiant d'un statut à cheval entre celui d'une entreprise publique et d'une régie, le législateur avait fait le choix de la rattacher à la Présidence de la République, dans l'optique d'un renforcement de son indépendance vis-à-vis du Ministère des PTT. Elle est dirigée par un collège composé de sept membres : un président, un vice-président et cinq conseillers³⁷.

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 public³⁸, c'est-à-dire les deux opérateurs historiques du service public congolais : l'OCPT³⁹ et le RENATELSAT⁴⁰. Cette

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 LCT, *op.cit.*, Exposé des motifs.

³⁶ *Idem*, article 6.

³⁷ Loi n° 014/2002 du 16 octobre 2002 portant création de l'Autorité de régulation des postes et des télécommunications du Congo, JO RDC, numéro spécial, 25 janvier 2003, Kinshasa, 44^{ème} année.

³⁸ 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 ».

³⁹ De nos jours, Société Congolaise des Postes et des Télécommunications (SCPT).

⁴⁰ 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 référence ⁴¹», auquel les autres devaient se connecter. Cette « configuration duale, semi-libérale et semi-monopolistique⁴² » du marché était pour le moins en contraste avec l'inactivité de l'exploitant public.

Le législateur congolais, faute de courage et de franchise, n'avait pu consacrer en droit le libéralisme total qui prévalait déjà à la fin des années 1990. Ce « protectionnisme législatif ⁴³» était sans fondement car, dans les faits, il avait longtemps été constaté la défectuosité et l'indisponibilité des infrastructures de collecte, d'acheminement et de sortie des communications électroniques. Nonobstant l'incapacité d'exercer ce monopole partiel, les opérateurs privés ne pouvaient obtenir des droits de licence ou d'autorisation que sur le segment du marché concurrent des services⁴⁴ et faire transiter leurs communications nationales et internationales par le réseau de transmission de l'exploitant public ; réseau pourtant dépourvu d'infrastructures nécessaires.

Le contraste entre la libéralisation engagée vers une économie de marché et le maintien des droits exclusifs résiduels au profit de l'exploitant public ne faisait qu'augurer une série de controverses causées par la LCT de 2002.

2. Une réglementation perfectible

Suite au bouleversement des paradigmes intervenus dans le monde à la fin du XX^e siècle, notamment avec la dérégulation de l'économie, les Etats, sous l'égide de l'OMC, ont conclu un accord spécifique consacré aux télécommunications de base⁴⁵. 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 LCT 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.

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'inopérantes 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

⁴¹ Article 11, LCT, *op.cit.*

⁴² NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, *op.cit.*, p. 50.

⁴³ NDUKUMA ADJAYI K., *Cyberdroit [...]*, *op.cit.*, p. 85.

⁴⁴ NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, *op.cit.*, p. 51. Selon l'auteur, le « monopole résiduel limite la libéralisation aux seuls segments de marché des équipements et des services ».

⁴⁵ 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.

[...] L'opérateur public [...] ne saurait empêcher les opérateurs privés d'offrir des services finaux à leurs abonnés à cause de sa propre défaillance⁴⁶ ». 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 régulation⁴⁷, 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 taxe⁴⁸, 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 corrections⁴⁹, 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.

Enfin, le cadre réglementaire de 2002 n'est pas exempt d'imperfections : il a notamment généré des conflits de compétences dans les rapports entre l'ARPTC et le ministère des PTT. En témoigne la contradiction flagrante au sujet de la tutelle de l'ARPTC, que la LCT place sous le giron du ministre des PTT, alors que la loi portant sa création dispose qu'elle relève du Président de la République. En plus des erreurs textuelles ayant conduit le régulateur à empiéter sur les pouvoirs du ministère, ce cadre entretient également un flou au sujet de l'homologation des équipements, de la gestion du plan national de numérotation et de la gestion des fréquences radioélectriques. Les deux textes demeurent également imprécis quant aux notions de « réseaux concessionnaires » et « réseaux indépendants ».

Le processus de dérégulation ainsi entamé a circonscrit le droit congolais dans la seule sphère des télécommunications, sans toutefois le préparer aux mutations technologiques, économiques et sociétales à l'ère du numérique. Il appert que la LCT de 2002 a repris un modèle de politique législative considéré comme obsolète en Europe notamment. Dix-sept ans après, une migration vers de nouvelles approches s'avère plus qu'indispensable. Fort heureusement, le processus de sa refondation a débuté depuis 2016.

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

Afin de s'adapter aux profondes mutations intervenues dans le monde entier, la RDC se doit de relever de nombreux défis, dont celui de refonder son cadre juridique pour mieux appréhender 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 numérique (2).

1. Les enjeux d'une refondation du cadre juridique

Le cadre légal en vigueur depuis 17 ans, n'avait été élaboré que pour encadrer le marché des télécommunications. De nos jours, il s'est avéré plus que limité « face aux transformations numériques de l'économie, du marché et de la société⁵⁰ ». Le constat est tel que la LCT de 2002, forgée dans une optique purement sectorielle, ne prévoit pas de régime pour plusieurs déclinaisons du monde numérique à l'instar du commerce en ligne, des données personnelles, des paiement et monnaie électroniques, des preuves et signature électroniques ainsi que de la cybercriminalité. Concernant cette dernière, il ne faut pas ignorer que « l'espace internet fournit un terrain d'autant plus favorable pour les activités criminelles

⁴⁶ NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 62.

⁴⁷ Arrêté interministériel 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.

⁴⁸ NDUKUMA ADJAYI K., *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.

⁴⁹ Arrêté interministériel n°005/CAB/MIN/PTT/2005 et n°110/CAB/MIN/FINANCES/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.

⁵⁰ NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 183.

[...]»⁵¹. Le réseau internet, qui sert d'ailleurs de fondement à une économie numérique, connaît le même sort.

Pour adapter le droit à ces profondes mutations, le gouvernement congolais avait, dès 2012, élaboré trois projets de lois concernant respectivement « les télécoms et les technologies de l'information et de la communication, les échanges et le commerce électroniques et la réforme de l'ARPTC en ARPTNTIC ⁵²». Soumis à l'Assemblée nationale le 19 avril 2017, seul le projet de loi sur les télécommunications sera adopté en date du 7 mai 2018 et transmis au Sénat pour second examen. Toutefois, jusqu'à ce jour, le texte n'a pas été promulgué. Cela étant dû aux multiples divergences de vues qui persistent entre les deux chambres, le régulateur et l'exploitant public.

Avec l'apport protéiforme de l'internet, il est clair que les défis juridiques suscités par le numérique vont bien au-delà de la régulation sectorielle du cadre de 2002. Lequel cadre est resté sur les « télécommunications » au moment où il est désormais question des « communications électroniques ». Mais dans l'expectative de sa refonte, le Ministère des PTT et l'ARPTC ont fait preuve d'un pragmatisme juridique en adoptant des mesures administratives utiles. Pour exemple, le régulateur a plus d'une fois pris des mesures nécessaires à la transition numérique du secteur des télécommunications (notamment avec l'internet mobile). Ceci dit, l'absence d'un cadre légal approprié n'a pas empêché le début de la construction d'un écosystème numérique en RDC.

2. L'émergence d'un potentiel écosystème numérique

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 lignes téléphoniques 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 2009, le nombre d'utilisateurs des téléphones était de 9,45 millions, contre 158.000 en 2001. Des coûts prohibitifs des produits de STARCEL ou COMCELL (dont les combinés étaient volumineux)⁵³, opérateurs privés de la fin des années 1990, les téléphones portables s'offraient désormais à partir de 20 \$ (soit 18 €). Cette progression des abonnements téléphoniques demeurerait si soutenue qu'en 2016, un rapport de l'ARPTC avait recensé 28.335.503 abonnés⁵⁴ sur les 70 millions d'habitants estimés.

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 7.157.537 abonnés, en 2016. La même année, on comptait environ 2.100.000 utilisateurs du réseau social Facebook.

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 Kbps entre Kinshasa et VUNET/Belgique ⁵⁵». Par ailleurs, afin d'offrir un accès à l'internet haut

⁵¹ FERAL-SCHUHL C., *Cyberdroit : Le droit à l'épreuve de l'internet*, 7^e éd., Dalloz, Paris, 2018, p. 1476.

⁵² NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 36.

⁵³ Voir supra.

⁵⁴ ARPTC, *Observatoire du marché de la téléphonie mobile. Rapport du 3^e trimestre 2016*, Direction de l'économie et de la prospective, cité par NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 25.

⁵⁵ NDUKUMA ADJAYI K., *Droit des télécoms et du numérique [...]*, op.cit., p. 188.

débit⁵⁶, 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 2014⁵⁷. En 2013, la RDC comptait 17 fournisseurs d'accès internet (FAI) et 5 opérateurs GSM⁵⁸.

A 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 RDC⁵⁹. Ces exemples non exhaustifs démontrent la nature disruptive et imposante du numérique dans l'environnement congolais.

En guise de conclusion...

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. A ses débuts, le numérique s'y est essentiellement décliné autour des télécommunications, à partir de la période coloniale. Durant toute la moitié du XX^e siècle, le secteur des télécommunications relevait du monopole d'Etat ; 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 validé en septembre 2019. Ce plan est axé sur 4 piliers stratégiques à savoir : « Infrastructures, Contenus, Usages applicatifs, Gouvernance et Régulation⁶⁰ ». 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, etc.

Il est évident qu'une fois son cadre juridique refondé, le numérique constituera un des leviers essentiels du développement de la RDC.

⁵⁶ LEVASSEUR A., *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*).

⁵⁷ Le réseau de la SCPT nécessite néanmoins d'être fiabilisé.

⁵⁸ Institut National de la Statistique, *Annuaire statistique 2014*, Ministère du plan et Révolution de la modernité / PNUD, Kinshasa, juillet 2015, p. 465, Tableau 3.202.

⁵⁹ NDUKUMA ADJAYI K., « L'Etat 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>.

⁶⁰ Présidence de la République, Cabinet du Conseiller Spécial en charge du Numérique, *Projet du Plan National du Numérique*, Kinshasa, 2019, p. 7.