

L'ORDONNANCE-LOI N°23/10 DU 13 MARS 2023 PORTANT CODE DU NUMÉRIQUE :

FORCES, FAIBLESSES, CONTRAINTES ET OPTIONS DE RÉFORMES FACE AUX OPPORTUNITÉS D'AFFAIRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

I. CADRE CONTEXTUEL ET INTERÊT DE L'ANALYSE

1. Cadre contextuel

**Charles-Mugagga
MUSHIZI
BASHUSHANA**
Avocat et Directeur
du CERJI
« Centre d'Echanges
pour des Réformes
Juridiques et
Institutionnelles »
mushizicharles@
gmail.com

La République démocratique du Congo¹ s'est, particulièrement depuis 2018, engagée dans un important processus de réformes normatives (légales, règlementaires) et institutionnelles qui visent à améliorer son climat des affaires et à booster son économie et son développement.

En grande partie, ces réformes s'inscrivent dans l'obligation, pour le pays, de conformer sa législation, ses institutions ainsi que ses pratiques nationales aux exigences régionales et internationales essentiellement en matière du droit des affaires.

Pour mémoire, c'est depuis l'année 2012 que le pays a formellement adhéré à l'« Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires » (OHADA)² et déposé ses instruments y relatifs.

Du fait de cette adhésion, conformément à l'article 215 de la Constitution de la RDC³, le « Traité⁴ » ainsi que tous les « Actes Uniformes » de l'OHADA font partie intégrante de la législation congolaise. Ils y disposent d'ailleurs, toujours conformément à la Constitution, d'une force juridique supérieure aux

1. « RDC » dans le reste du texte.
2. Le Traité a été ratifié par la RDC le 27 juin 2012 et les instruments d'adhésion ont été déposés le 13 juillet de la même année auprès du Sénégal, pays dépositaire du Traité.
3. « Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie ».
4. Il s'agit du « Traité relatif à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires » signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Île Maurice), tel que complété et modifié à ce jour.

lois internes.

C'est pour se conformer à cet engagement régional que le pays a créé plusieurs institutions et services techniques sectoriels d'accompagnement et a pris plusieurs lois parmi lesquelles les deux Ordonnances-lois relatives à l'artisanat, à l'entrepreneuriat et aux start-ups⁵ ainsi que les deux Ordonnance lois qui régissent le numérique et l'exercice de la liberté de la presse.⁶

Pour circonscrire le sujet qui nous intéresse, et pour des raisons d'intérêt évident, le présent exposé va se limiter à l'examen de la seule Ordonnance-loi N°23/10 du 13 mars 2023 portant le Code du numérique en RDC.

2. Intérêt de l'analyse

Offrir une lecture minutieuse aux Congolais, ou aux étrangers, qui désirent se lancer dans les affaires du secteur du numérique, ou dont les investissements intègrent le numérique comme mode opérationnel, recèle un important intérêt, entre autres au regard de la manière avec laquelle cette Ordonnance-loi entend les protéger et les promouvoir.

Bien au-delà des contraintes liées aux aspects fiscaux, administratifs et pénaux tels que prévus par cette l'Ordonnance-loi, il est tout de même aussi important d'aviser le lecteur en général et les investisseurs sectoriels en particulier sur les forces et sur les opportunités que ce texte leur offre.

L'intérêt est aussi national. En effet, à la fin, c'est de l'analyse de ces faiblesses, forces et opportunités que découleront la formulation d'options de sa réforme ainsi que les actions à prendre pour sa meilleure applicabilité au regard du microcosme normatif et institutionnel dans lequel il interagit.

La quête ne réside pas seulement dans la recherche d'une sécurité et d'une promotion mécaniques des affaires. Elle s'inscrit plus essentiellement dans la recherche de l'applicabilité réelle de ce texte, si important pour le pays, mais qui est malheureusement truffé d'énormes erreurs légistiques et peine à donner le meilleur de lui-même.

En tout état de cause, cette quête s'inscrit surtout dans la recherche technique et scientifique de la cohérence juridique et institutionnelle sans laquelle il ne sera nullement possible d'envisager un meilleur climat d'affaires, notamment pour l'entrepreneuriat, le start-up et l'artisanat de plus en plus présents sur le champ du numérique.

Parlons, dans un premier temps, de l'avènement de ladite Ordonnance-loi.

5. « Ordonnance-loi n°22/030 du 08 septembre 2022 relative à la promotion de l'entrepreneuriat et des startups » et « Ordonnance-loi n° 22/031 du 08 septembre 2022 relative à la promotion de l'artisanat »

6. « Ordonnance-loi N° 23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse, d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication ».

II. AVENEMENT DE L'ORDONNANCE-LOI

1. Cadre juridique antérieur

Pour appréhender avec justesse l'avènement, l'apport et l'intérêt que recèle cette Ordonnance-loi pour le pays, pour les acteurs et investisseurs du secteur du numérique (Congolais ou non), il est important d'avoir préalablement un regard sur la manière avec laquelle le pays a régenté le numérique pendant la période qui a précédé sa promulgation.

Avant le 13 mars 2023, la RDC ne disposait pas d'un cadre juridique codifié et unifié ni d'un cadre institutionnel cohérent, spécifiquement applicables au secteur du numérique.

Le pays disposait, néanmoins, de quelques dispositions éparses à travers plusieurs lois et règlements qui, sans spécifiquement faire allusion aux faits et actes relevant du « numérique », s'appliquaient, notamment :

À la communication, de manière générale, en vertu des dispositions constitutionnelles⁷ ;

Aux télécommunications, par la loi-cadre N° 013/2002 du 16 octobre 2002 sur les Télécommunications telle que complétée et modifiée à ce jour ;

Au système de paiement en ligne, par la réglementation bancaire et quelques dispositions de la loi-cadre ci-dessus ;

Aux conditions générales d'utilisation du téléphone cellulaire, par l'Arrêté interministériel N°25/CAB/MINETAT/INTERDESEC/010/2008 et N°003/CAB/ MIN/PTT/2008 du 08 mars 2008 fixant les conditions de souscription à l'abonnement téléphonique, tel que modifié et complété à ce jour ; etc.

Le pays ne disposait pas, par exemple, de dispositions spécifiques relatives aux correspondances et à la signature en ligne⁸, matières essentiellement contractuelles, vitales pour l'économie du pays, et dont la nature même est d'être liée à l'exercice des affaires, de manière générale.

Dans ce contexte, les co-contractants qui ne pouvaient physiquement pas se retrouver au même endroit et/ou au même moment pour apposer leurs signatures respectives sur le document par lequel ils entendaient se lier, étaient totalement privés de toute possibilité de sécuriser leurs affaires.

Dans ce contexte qui précède l'avènement du Code, le pays se retrouvait dans une sorte d'anachronisme, face à un recours de plus en plus abondant aux contrats en ligne (achats, ventes, prêts, location, prestations des services,

7. Son article 31 stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et au secret de la correspondance, de la télécommunication ou de toute autre forme de communication. Il ne peut être porté atteinte à ce droit que dans les cas prévus par la loi ».

8. Actuellement, en droit congolais, la signature électronique est offerte par le prestataire de service de confiance ou le prestataire de services de confiance qualifiée sous le contrôle de l'Autorité Nationale de Certification électronique (ANCE), qui n'est malheureusement pas encore mise en place plus de deux ans après la promulgation du Code (Articles 2, 105 et 130).

etc.) dont, très souvent, l'authenticité et la preuve matérielle posaient des problèmes.

2. Le Code du Numérique en lui-même

L'Ordonnance-loi N°23/10 du 13 mars 2023 portant Code du Numérique est un texte très récent dans l'arsenal juridique congolais. Elle ne date que d'un peu plus que deux années.

Son avènement vient, tout au moins en partie, résoudre quelques-uns des problèmes engendrés par le vide juridique qui le précédait.

Elle offre une sécurité juridique certaine, en donnant plus de possibilité aux acteurs et usagers de pouvoir prouver, notamment devant la justice, l'existence d'un contrat dématérialisé ainsi que la matérialité des prestations y subséquentes, fournies, en vertu desquelles une contrepartie est exigée.

ar ailleurs, rien qu'à considérer sa dénomination, elle est particulièrement innovante, notamment à travers les concepts qu'elle intègre au jargon juridique congolais. Son caractère unifiant des principes et règles juridique applicables au secteur est tout aussi d'une innovation incontestable.

Elle réunit, non seulement les règles et les principes sectoriels, mais aussi elle met en place un cadre institutionnel propre pour régenter les acteurs, les activités, les faits et les actes qui relèvent du numérique.

Elle a l'ambition de couvrir l'ensemble du territoire national, tant pour les acteurs étatiques que pour les acteurs non étatiques, et bien au-delà de la RDC, tant lesdits acteurs peuvent agir de l'étranger en direction de la RDC ou de la RDC en direction de l'étranger.

Pour rappel, l'Ordonnance-loi est le fruit d'une synergie qui a opéré sous la coordination et l'encadrement du ministère congolais chargé du numérique.

Il s'agit d'un ministère nouvellement créé (en 2018) par le président de la République, pour conjuguer avec les engagements du pays en matière du droit des affaires, au regard des avancées juridiques des autres pays et au regard du recours de plus en plus remarquable au numérique dans l'ensemble des secteurs de la vie nationale et des échanges internationaux.

On peut cependant regretter le fait que sur le plan strictement technique, ce texte ait, très malheureusement, échappé à l'examen minutieux et au vote des députés nationaux qui, en mars 2023, étaient en vacances parlementaires.⁹

C'est au cours ces vacances parlementaires, en effet, qu'il a été soumis à la promulgation du président de la République. Ceci, en vertu des dispositions des articles 1er, 2 et 3 de la loi N°22/066 du 26 décembre 2022 portant habilitation du gouvernement.

Pour mémoire, en vertu des dispositions de l'article 129 de la constitution

9. Prévu par les articles 5 et suivants du Code.

de la République démocratique du Congo « le Gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre, par ordonnances-lois, pendant un délai limité et sur des matières déterminées, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances-lois sont délibérées en Conseil des ministres. Elles entrent en vigueur dès leur publication et deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement au plus tard à la date limite fixée par la loi d'habilitation (...) ».

Le fait, pour ce texte si important pour l'économie et le développement du pays, d'avoir échappé à l'examen minutieux des commissions thématiques de l'Assemblée nationale et au vote, article par article, par les députés nationaux, constitue le premier creuset des faiblesses qui le caractérisent.

3. Contenu et principaux apports

Du point de vue de son contenu et de sa substance, l'Ordonnance-loi recèle plusieurs mérites. Le premier consiste incontestablement dans le fait de prendre en compte l'ensemble du secteur du numérique en unifiant les principes, les règles et en mettant un cadre institutionnel relativement exhaustif.

Il prend aussi en compte toutes les activités et tous les services numériques, les écrits et les preuves électroniques, les données personnelles¹⁰, les fournisseurs des services numériques (en ce compris les médias), la cybercriminalité¹¹, etc. tout en prévoyant des dispositions pénales spécifiques à travers des incriminations sectorielles et des sanctions y relatives.

Les Congolais ainsi que les étrangers qui vendent ou qui achètent en ligne à partir ou en direction de la République démocratique du Congo trouvent ici un cadre juridique de référence qui régit leurs transactions.

Dès lors, ils devraient se conformer aux règles que cette Ordonnance-loi édicte, notamment en termes de droits et d'obligations des parties aux activités en ligne, mais aussi en termes des droits et obligations échus à l'Etat (droits, taxes, impôts, redevances éventuelles, etc.).

Il est important de rappeler aux acteurs et aux usagers du numérique qu'à propos du champ d'application de cette Ordonnance-loi, l'article 1er, alinéa 2, dispose qu'elle s'applique, notamment :

10. Qualifiées de « données à caractère personnel » et définies comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable directement ou indirectement ». Elles sont différentes des données publiques définies comme « les données produites ou reçues et stockées dans les registres publics de données sur le territoire de la République démocratique du Congo dans le cadre d'une mission de service public par l'Etat, les provinces, les entités territoriales, les services, établissements et organismes publics ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ».
11. Elle est définie sur la base de son *modus operandi* comme l'« ensemble des infractions spécifiques liées aux technologies de l'information et de la communication telles que définies par le Code du numérique, ainsi que celle prévues dans d'autres lois particulières, dont la commission est facilitée ou liée à l'utilisation desdites technologies ».

Aux activités et services numériques ;

Aux écrits, outils électroniques et prestations de services de confiance¹²

Aux contenus numériques ; et

À la sécurité et à la protection pénale des systèmes informatiques.

Il est important aussi de rappeler aux mêmes acteurs et usagers le contenu de l'alinéa 3 de cet article qui ajoute qu'« en outre, elle fixe le régime fiscal, parafiscal, douanier et de change applicable aux activités et services numériques en République démocratique du Congo ».

4. Les plus grandes faiblesses du Code du Numérique

Sans prétendre à l'exhaustivité, ces grandes faiblesses tiennent essentiellement à son caractère touffu, qui semble embrasser plusieurs domaines à la fois, parfois déjà pris en charge par d'autres lois, à son caractère irréaliste notamment en rapport avec son champ d'application, ainsi que dans le fait que plusieurs de ses dispositions créent une juxtaposition d'attributions légalement conférées à d'autres institutions de la République.

Sur ces différents points d'analyse, l'Ordonnance-loi crée un dédoublement institutionnel, un conflit de compétences entre des institutions qu'elle projette de mettre en place et plusieurs autres institutions déjà fonctionnelles et régies par des lois spécifiques.

Tel est l'exemple du domaine de la régulation des médias, notamment des médias en ligne, dont le cadre institutionnel est déjà clairement établi par la loi organique de 2011.¹³

A. Un texte difficile à opérationnaliser

Outre son caractère particulièrement touffu, l'Ordonnance-loi N°23/10 du 13 mars 2023 est un texte dont plusieurs dispositions sont très difficilement applicables du fait que leur mise en œuvre exige d'énormes investissements que le pays ne dispose pas ainsi que plusieurs préalables et autres conditions financièrement prohibitives.

Rien qu'à considérer les dispositions de son article 3, à l'état actuel de l'administration publique de la République démocratique du Congo, l'étendue des missions qu'elle s'octroie (dans son champ d'application) est totalement impossible à couvrir.

Cet article dispose, en effet, que l'Ordonnance-loi a pour mission de « régir les activités et services numériques exercés à partir ou à destination du territoire de la République démocratique du Congo, par toute personne physique ou morale, quels que soient son statut judiciaire, sa nationalité ou

12. Est « prestataire d'un service de confiance », « toute personne physique ou morale qui fournit un ou plusieurs services de confiance conformément à la présente ordonnance-loi ».

13. Loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication.

celle des détenteurs de son capital social ou de ses dirigeants, du lieu de son siège social ou de son établissement principal ».

Le caractère trop ambitieux, à la limite illusionniste, de plusieurs d'entre ses dispositions est tel qu'elles ne tiennent pas compte des faiblesses structurelles de l'administration publique congolaise en général et du pouvoir judiciaire, en particulier.

Il ne tient pas non plus compte des autres préalables d'appui, tels que l'état des mécanismes dédiés à la coopération judiciaire avec les pays dont les ressortissants ou les résidents pourraient être impliqués dans d'éventuelles instructions et poursuites.

De plus, alors que nous parlons du numérique, le faible niveau d'accès, pour l'administration publique et pour la justice, à l'Internet et aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) est un défi, parmi les plus déterminants, qui rendent difficile, voire impossible, l'application de ce texte.

La plus grande difficulté loge singulièrement dans le fait que ce texte exige d'énormes d'investissements, préalables à sa propre mise en œuvre.

Il institue une multitude de structures dont la mise en place exigera l'élaboration d'autres textes ainsi que des lignes budgétaires conséquentes pour leur installation et leur mise en route.

Parmi les structures que ce texte crée figurent, notamment :

Une Autorité de Régulation du Numérique ;

Une Autorité Nationale de Certification Electronique ;

Une Agence Nationale de Cybersécurité ; et

Un Conseil National du Numérique.

A ce jour, soit plus de deux ans après la promulgation de cette Ordonnance-loi, les textes qui doivent être pris pour organiser le fonctionnement, les attributions et les procédures de ces mégastructures ne sont pas pris.

Il est évident que, pour opérer, ces structures vont exiger d'énormes ressources financières, matérielles et humaines qui ne sont nullement évidentes pour peu que nous nous référions aux budgets successifs de l'Etat depuis les quinze dernières années.

L'impossibilité très visible de leur opérationnalisation loge dans les dispositions qui les établissent comme des structures dotées, chacune, d'une Assemblée plénière, d'un Bureau, des Commissions permanentes et de la possibilité de mettre en place des Commissions ad hoc chaque fois que de besoin.

Visiblement, leur composition et leur mode de fonctionnement sont calqués sur ceux des institutions d'appui à la démocratie que sont la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ou le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC).

Sur ce point, l'inquiétude et les craintes sont grandes de voir les mêmes difficultés qui ont émaillé l'opérationnalisation de la CENI et du CSAC refaire face pour l'opérationnalisation de ces quatre mégastructures que l'Ordonnance-loi crée.

B. Un cadre institutionnel incomplet et incohérent

Considérant le recours, de plus en plus remarquable des médias en ligne, écrits et audiovisuels, aux services du numérique, les faiblesses qui affectent le cadre institutionnel dédié à la mise en œuvre de cette Ordonnance-loi, logent essentiellement dans les dispositions de ses articles 4 et 5.

A la lecture de ces dispositions, on peut, en effet, se poser la question de savoir à quelle structure reviendra la compétence de réguler ou de « juger » les abus des services numériques commis par la catégorie des médias qui sont exclus du champ d'action du cadre institutionnel établi.

Tenant compte de ce qui précède, on peut, en effet, se poser la question sur la véritable rationalité de ce texte, notamment au regard du fait qu'il exclue de son cadre institutionnel¹⁴ :

Les activités et services numériques exercés pour les besoins de la sécurité et de la défense nationales, dont les abus ne peuvent pas être exclus ;

La réglementation et la régulation des télécommunications, qui ne peuvent opérer sans interaction permanente avec le numérique ; ainsi que

La réglementation et la régulation du secteur audiovisuel, comme si la régulation des médias en ligne et des médias écrits qui utilisent les services numériques ne devraient pas rentrer dans le champ des compétences des structures mises pour réguler le secteur du numérique en général¹⁵.

Les dispositions des articles 4 et 5 de l'Ordonnance-loi sont même contradictoires avec celles de l'article 308 alinéa 2.

Alors que les premières excluent de son champ d'application les services publics de l'Etat œuvrant pour la défense et la sécurité du pays, les deuxièmes rendent compétentes les structures ci-dessus pour connaître de tous les faits commis par les agents de l'Etat et les fonctionnaires publics œuvrant pour l'Etat en général, les provinces, les entités territoriales décentralisées, les autorités administratives indépendantes et les établissements publics qui engagent leur responsabilité pénale individuelle en commettant des infractions punies par l'Ordonnance-loi dans l'exercice de leurs fonctions,...

14. Lire les articles 4 et 5 de l'Ordonnance-loi N°23/10 du 13 mars 2023

15. Lire à ce propos la définition de « service ou activité numérique » prévu au point 72 de l'article 2 de l'Ordonnance-loi, défini comme « prestation proposée et/ou fournie au moyen d'un système informatique ou d'un réseau de communication électronique en vue notamment (c'est-à-dire non limitative) de créer, de traiter, de stocker ou de diffuser les données. Lire aussi le point 73 du même article relatif aux « services de communications électroniques » (expressivement repris au pluriel) et qui sont définis comme « prestations incluant l'émission, la transmission ou la réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou d'informations de toute nature ou une combinaison de ces fonctions ».

On note, dans cette série de dispositions, en effet, une incohérence qui illustre davantage les faiblesses du texte, notamment du cadre institutionnel dédié à sa mise en application.

C. Juxtaposition, dédoublement institutionnels et conflits de compétences

Le Code du numérique contient plusieurs incohérences. Certaines d'entre celles-ci portent sur la régulation des médias en ligne et des médias écrits qui font recours aux services du numérique.

Une des confusions qu'il entretient loge surtout dans le concept « personnes morales » auxquelles il s'applique. Ce concept étant très largement compris, il intègre ainsi tous les médias légalement constitués.

La faiblesse de ces dispositions légales loge, en réalité, dans le fait que, le Code ne fait aucune différence et n'établit aucune catégorisation des personnes morales dont il est question et auxquelles il s'applique.

A propos des « personnes morales » auxquelles il s'applique, le Code du numérique se limite à considérer les sanctions qu'elle leur appliquera en cas de violations du seul fait que ces « personnes morales interviennent dans le numérique ».¹⁶

Ces dispositions sont en conflit avec celles du premier tiret de l'article 8 de la loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication au sens desquelles « Le Conseil a pour mission de (...) garantir la liberté de la presse, de l'information et de tout autre moyen de communication des masses ».

Ici, l'accent doit être mis sur l'expression « de tout autre moyen de communication des masses » qui englobe tous les moyens de communication médiatique ou non, mais dont le contenu nécessite une régulation en termes de conformation tels que les affiches publiques ou en ligne.

En ce qui concerne la régulation de la publicité, l'article 66 de l'Ordonnance-loi crée un conflit des compétences avec le CSAC qui a reçu du législateur congolais la charge de donner les avis de conformité à tous les contenus médiatiques, fussent-ils à caractère publicitaire.

Par ailleurs, l'article 355 de la même Ordonnance-loi, relatif aux infractions en matière de publicité sur internet, et même l'article 356 relatif à la pornographie infantile, sont les autres doubles emplois.

En effet, pour ce qui est des médias, la loi ne fait pas de différence entre les médias qui postent des publicités.

Le Code du numérique ne fait aucune référence à la loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant ni sur les dispositions particulières

16. Lire notamment les dispositions des articles 308 et suivants.

du code pénal qui rentrent dans le même champ d'action qui règlent déjà les aspects liés à la protection de l'enfant mineur d'âge.

Les articles 368 et suivants de ce texte sont une illustration d'une incohérence supplémentaire.

Ils sont relatifs aux infractions de presse en ligne et à la divulgation des détails d'une enquête, matières déjà prévues et punies par l'« Ordonnance-loi N° 23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse, d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication » et par le code pénal ordinaire Livre II.

Sous cette rubrique, les « infractions de presse par le biais d'une communication électronique et droit de réponse » sont déjà prévues et punies par les articles 112 et suivants de la loi sur la presse.

Les dispositions de l'article 370 relatives à la « divulgation des détails d'une enquête » sont tout aussi déjà prévues et punies par la loi sur la presse et par le code pénal ordinaire Livre II.

Une juxtaposition des textes se dégage à propos des dispositions relatives à l'authentification des sites internet (articles 127 et suivants du Code du Numérique) par rapport aux dispositions de l'« Ordonnance-loi N° 23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse, d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication » qui attribue cette compétence au CSAC sur la régulation des médias en ligne.

L'exigence posée par le Code du Numérique, relative à la requête aux fins d'obtention d'un « certificat d'authenticité » en plus de tous les autres documents requis par la réglementation et par la régulation du secteur médiatique et du secteur des télécommunications génère une juxtaposition et un alourdissement qui ne permet pas à l'opérateur de se conformer adéquatement et en respect des délais.

Tout le système de sanctions mis en place par le Code du Numérique constitue tout aussi un dédoublement et même un anachronisme, lorsqu'il s'agit des médias, tenant compte de la spécificité de ces derniers et des services d'utilité publique qu'ils rendent.

D. Plusieurs faiblesses légistiques

Outre les différentes faiblesses ci-dessus, non exhaustives par ailleurs, l'Ordonnance-loi du 13 mars 2023, pour avoir échappé à l'examen minutieux et au vote de l'Assemblée nationale, est généralement très mal écrite.

Voici quelques illustrations de ces faiblesses :

Mauvaise définition d'expressions telles que « prestataire d'un service de confiance » comme « toute personne physique ou morale qui fournit un ou

plusieurs services de confiance conformément à la présente ordonnance-loi », un langage pléonasmatique, même si plus loin l'Ordonnance-loi définit ce qu'il faut entendre par « service de confiance » (article 2 point 71).

Utilisation d'expressions telles « infractions pénales » alors que le mot « infraction » ne peut faire allusion qu'au pénal. Un pléonasme vicieux.

Plusieurs fautes grammaticales, etc.

E. Contrariété avec les dispositions des autres lois

L'une de ces contrariétés loge dans les dispositions de l'article 369. Cet article est relatif au droit de réponse déjà réglé par l' « Ordonnance-loi N° 23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse, d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication ».

Alors que cette question est déjà réglée par les dispositions des articles 109 et suivants, les alinéas 2 et 3 de l'article 369 du Code du Numérique se superposent aux dispositions de l'Ordonnance-loi sur la liberté de la presse.

Les deux alinéas stipulent que « la demande de correction ou de suppression est présentée au plus tard dans un délai de trois mois à compter de la mise à disposition du public du message la justifiant » et « le directeur de la publication est tenu d'insérer dans les trois jours de leur réception, les réponses de toute personne nommée ou désignée dans les services de communication en ligne ».

Non seulement qu'au sens de la loi sur la presse, ce droit ne peut être forclos par un quelconque délai, mais aussi et surtout conformément à l'article 108 sur la liberté de la presse « Dès l'accusé de réception, la réponse est insérée impérativement à la prochaine parution, édition ou mise à jour. Toutefois, l'entreprise de presse en ligne publie la réponse au plus tard dans les vingt-quatre heures ouvrables suivant sa réception ».

F. Absence d'interactions avec d'autres lois

Parmi les autres faiblesses, il y a une absence très remarquée des passerelles d'interactions du Code du Numérique avec d'autres lois telles que :

La loi sur les modalités d'exercice de la liberté de la presse ;

La loi organique sur le CSAC ;

La loi sur le petit commerce ;

Les deux Ordonnances-lois sur l'entrepreneuriat, l'artisanat et le startups ;

La loi sur les télécommunications ; etc.

5. OPPORTUNITES OFFERTES PAR LE CODE

Par-delà les interdits, les craintes et les inquiétudes soulevés ci-dessus, l'Ordonnance-loi du 13 mars 2023 offre plusieurs opportunités, notamment d'affaires pour les opérateurs économiques ainsi que des facilités de communication pour les opérateurs sociaux, culturels et politiques.

Tel est le cas, non limitativement, pour les médias (entreprises médiatiques ou médias associatifs), les influenceurs (en ligne), les opérateurs politiques (les partis, regroupement et mouvements politiques faisant recours à l'internet pour communiquer), etc.

De manière pratique, le Code offre aux entrepreneurs, aux artisans et aux startups une occasion de tenir leurs affaires, de vendre, acheter, louer, bref de passer toutes sortes de contrats, sans pouvoir faire des déplacements et sans louer un espace physique (bâtiment) devant servir à l'étalage ou à la vente de leurs biens et/ou de leurs services.

Par le seul fait de la dématérialisation de leurs espaces de travail, le Code du Numérique permet ainsi à ces opérateurs de pouvoir exercer leurs activités presque sans frais, en cela qu'ils ne sont tenus de payer les loyers ni l'impôt sur les revenus locatifs.

Les vendeurs en ligne (de plus en plus nombreux et pour toutes sortes de produits) sont les plus grands bénéficiaires de ces opportunités qui sont offertes par le Code.

Par ailleurs, le numérique, à travers l'internet, leur offre un marché dont l'espace et l'achalandage ne sont plus limités à la seule offre locale, provinciale ni nationale, mais plutôt ouverts sur l'ensemble de la planète.

Nonobstant ces opportunités, les activités lucratives en ligne exigent des opérateurs une grande honnêteté et une citoyenneté responsable, essentiellement sur le plan administratif et sur le plan fiscal.

Même s'il est difficile de leur appliquer un suivi et un contrôle administratif ordinaire, ils sont néanmoins appelés à se constituer conformément au droit (OHADA). En plus, ils sont tenus de payer l'impôt dû à l'Etat, notamment sur les bénéfices réalisés (civisme fiscal).

III. EN GUISE DE RECOMMANDATIONS

Depuis environ une vingtaine d'années, la République démocratique du Congo s'est lancée dans une importante entreprise de réformes normatives et institutionnelles. Plusieurs de ces réformes, généralement isolées les unes des autres, s'opèrent, malheureusement, de manière peu ou pas coordonnée.

Il s'en suit des incohérences, des juxtapositions des dispositions des textes, des conflits des compétences générés de manière inconsciente, des dédoublements institutionnelles et plus généralement des réformes très

parcellaires déconnectées les unes des autres alors même qu'elles sont dédiées aux secteurs similaires ou complémentaires.

Au regard des analyses ci-dessus, je suggère une réforme plus holistique, sous la forme d'une mise en cohérence de tous les textes qui régissent le secteur de la communication.

Il est vrai que la communication n'apparaît ici que comme une partie du secteur couvert par le numérique. Ce dernier constitue, cependant, une sorte de dénominateur commun de l'ensemble des modalités de communication, notamment par le fait de l'utilisation de l'internet.

Le numérique se présente, en effet, comme un dispositif qui pourrait servir de tronc commun pour les autres branches qui sont appelées à être mises en cohérence avec lui.

Je suggère donc la réunion de l'ensemble de ces textes de manière coordonnée en un seul volume. Les textes les plus importants sont, à ce jour (non limitativement) :

l'Ordonnance-loi N°23/10 du 13 mars 2023 portant Code du Numérique en RDC ;

l'« Ordonnance-loi N° 23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse, d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication » ;

la loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication ;

la loi-cadre N°013/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications telle que complétée et modifiée à ce jour ; et

l'Ordonnance-loi de 1981 portant statuts des journalistes œuvrant en RDC.

Ma suggestion est celle d'une compilation intelligente de ces textes, leur mise en cohérence par la création des passerelles d'interactions et de complémentarité entre eux dans le cadre d'un document qu'on pourrait appeler « Code de communication, des télécommunications et du numérique », les trois sous-titres étant, en réalité, interdépendants, complémentaires et interactifs.

Les avantages d'une telle réforme sont nombreux. A titre illustratif :

elle renforcera la qualité de la législation sur les secteurs couverts par le Code ;

elle éliminera toutes les juxtapositions des textes, les conflits des compétences et les incohérences isolées ;

elle renforcera la qualité de l'action institutionnelle en termes de responsabilisation de chaque intervenant, en évitant la juxtaposition et les conflits de compétences ;

elle facilitera l'effort physique au chercheur scientifique, aux praticiens et aux professionnels de l'un ou de l'autre secteur couvert par le Code ; etc. ■