



L'EXCLUSION DES TELECOMMUNICATIONS DU DOMAINE
DE LA LOI : REFLEXION SUR LE BIEN-FONDE D'UNE
REVISION CONSTITUTIONNELLE

- COMMANDITAIRE : Madame Louise MUNGA MESOZI
Ministre des Postes, Téléphones et Télécommunications
- FINANCEMENT : Ministère des Postes, Téléphones et Télécommunications
- LIEU : Kinshasa (RDC)
- PRESTATAIRE : MBM-CONSEIL sca
Cabinet d'Avocats
349, Avenue de la Paix
Kinshasa-Gombe
- EXPERT : Maître Paulin MBALANDA KISOKA
- 00243 990908030
- paulm@mda-avocats.org
- pmbaland@yahoo.fr

Septembre 2008

GLOSSAIRE (Ordre alphabétique français)

CNS

Conférence Nationale Souveraine

Déréglementation

Action d'alléger la réglementation existante en vue de l'ouverture à la concurrence et du libre jeu des forces du marché.

Exploitant public

La personne morale bénéficiant des droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture des services publics de Télécommunications.

Libéralisation

Ouverture d'un service ou d'un produit à plusieurs fournisseurs dans le cadre d'une réglementation.

Privatisation

Fait de soustraire une entreprise au contrôle de l'Etat.

Réglementation

La fonction qui consiste essentiellement à veiller au bon fonctionnement et au développement de l'ensemble du secteur des télécommunications par un encadrement normatif et institutionnel adapté et adéquat.

Régulation

L'application ou la mise en œuvre de la réglementation. Le but de la régulation est de faciliter, stimuler et impulser le marché des télécommunications pour rencontrer la demande de la clientèle, permettre aux utilisateurs de communiquer ou faire des affaires à partir de n'importe quel moment et au prix le plus bas possible.

Réseau public

On entend par réseau public l'ensemble des réseaux de télécommunication établis ou utilisés par l'exploitant (organisme) public pour les besoins du grand public (fournisseur de services et autres utilisateurs).

Réseau de télécommunication

On entend par réseau de télécommunication toute installation ou tout ensemble d'installations assurant soit la transmission, soit la transmission et l'acheminement de signaux de télécommunication ainsi que l'échange des informations de commande et de gestion qui y est associé, entre les points de terminaison de ce réseau.

Services de télécommunication

On entend par services de télécommunication toutes prestations incluant la transmission ou l'acheminement de signaux ou une combinaison de ces fonctions par des procédés de télécommunication.

Service téléphonique

On entend par service téléphonie l'exploitation commerciale du transfert direct de la voix en temps réel entre les utilisateurs raccordés aux points de terminaison d'un réseau de télécommunication.

Service télex

On entend par service télex l'exploitation commerciale du transfert direct, en temps réel, par échange de signaux de nature télégraphique, de messages dactylographiés entre des utilisateurs raccordés aux points de terminaison d'un réseau de télécommunication.

Télécommunication (Source : UIT)

On entend par télécommunication toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature par fil optique, radioélectricité ou autres systèmes électromagnétiques.

L'expression « Services de communication » signifie des services rendus consistant à diffuser ou à communiquer sous forme de parole, son, signaux, image visuelle, ou de données, en utilisant les médias de diffusion ou de télécommunication, ou des services fournis par la transmission d'un article postal par les services postaux.

Le terme « Information(s) » signifie des données, textes, images, sons, codes, signes, signaux, écrits, portraits, programmes informatiques, logiciels, bases de données ou informations de toute nature qui constituent le contenu transmis par technologies de l'information et des communications ou par systèmes postaux.

L'expression « Réseau d'information et de communication » signifie un réseau de transmission de messages.

L'expression « Service d'information et de communication (infocommunication) » signifie tout service impliquant l'utilisation des technologies de l'information et des communications ou des systèmes postaux.

L'expression « Réseau de communication public » signifie un système de communication entièrement interconnecté et intégré, y compris les télécommunications, comportant divers moyens de transmission et de commutation, utilisé pour fournir des services de télécommunication au grand public.

Tableau des acronymes

ACCORD GLOBAL	: Accord Global et inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud en date du 17 décembre 2002 ;
ARPTC	: Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications ;
BDT	: Bureau de Développement des Télécommunications de l'UIT
CONSTITUTION	: Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 dite de la 3 ^{ème} République ;
COMESA	: Marché commun des pays de l'Afrique orientale et australe
GOVERNEMENT	: Gouvernement de la République démocratique du Congo ;
LOI-CADRE	: Loi n°013/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications en République démocratique du Congo ;
LOI 014/2002	: Loi n°014/2002 portant création de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications ;
MINISTERE	: Ministère des Postes, Téléphone et Télécommunications ;
OCPT	: Office Congolais des Postes et Télécommunications ;
PARLEMENT	: Nom collectif sous lequel on désigne les assemblées qui exercent le pouvoir législatif (Sénat et Assemblée Nationale en RDC) ;
PIB	: Produit Intérieur Brut
PTT	: Postes, Téléphone et Télécommunications (désigne également le ministère) ;
PNUD	: Programmes de Nations Unies pour le Développement ;
RAPPORT DU SENAT	: Rapport de la Commission d'Enquête dans le secteur des Télécommunications en RDC de mai 2008
RDC	: République Démocratique du Congo ;
RENATELSAT	: Réseau National des Télécommunications par Satellite ;
SENAT	: Assemblée composée de personnalités élues au suffrage indirect et assurant la représentation des collectivités territoriales. Sénat de la RDC.
SMSI	: Sommet Mondial sur la Société de l'Information ;
TELECOMS	: Télécommunications ;
TIC	: Technologies de l'Information et de la communication ;
UIT	: Union International des Télécommunications ;

BREF RESUME EXECUTIF

1. L'objectif de cette étude est d'obtenir la revisitation de la Constitution en ses articles 122 et 123, lesquels excluent les télécommunications, la communication et les TIC du domaine de la loi.
2. La problématique est d'autant plus actuelle que le Gouvernement en a besoin, mais aussi le Sénat qui s'est du reste lui-même mépris en recommandant l'initiative des projets et des propositions des lois correctives des lois réglementant les télécommunications en vue d'assurer un encadrement juridique approprié et destiné au progrès du secteur.
3. Mais cette méprise du Sénat suggère de penser que l'option constitutionnelle d'exclusion des télécommunications du régime de la loi était plus le fait de l'inattention du constituant plutôt qu'un choix stratégique se fondant sur des références historiques et/ou sur une vision des enjeux mondialistes et porteurs du secteur.
4. La présente étude s'offre ainsi comme un plaidoyer destiné aux décideurs politiques pour la refondation de notre pensée et nos schémas de gouvernance, en vue de générer des capacités des réponses aux défis que suggèrent des richesses anciennes et nouvelles, capables de favoriser des raccourcis au développement de la Nation.
5. La Constitution sénégalaise suggère en conclusion une marque de flexibilité et d'anticipation d'un style de gouvernance recommandable en matière d'élaboration des lois, puisque au-delà de l'énumération constitutionnelle des matières relevant du domaine de la loi, elle innove en donnant compétence au Président de la République et au Gouvernement, pour juger de la pertinence d'une matière politique, économique, culturelle ou sociale, susceptible de faire l'objet d'une loi : « En outre, le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, peut en raison de leur importance sociale, économique ou financière, soumettre au vote de l'Assemblée nationale, des projets de loi relatifs à des matières autres que celles énumérées au présent article, sans qu'il en résulte une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 76. »

En cela, l'ouverture et la flexibilité sont préférables au cloisonnement et aux archaïsmes.

Nous recommandons de s'inspirer de cette solution et de concéder une révision constitutionnelle en ce sens.

I. ELEMENTS D'INTRODUCTION

Le 16 octobre 2002, furent promulguées trois lois majeures, dont une sur la poste et deux autres spécifiquement sur les télécommunications, et destinées à encadrer ce secteur. Il s'agit de :

- la loi n°12/2002 sur la poste ;
- la loi-cadre n°013/2002 ;
- la loi n°014/2002 portant création de l'ARPTC.

La promulgation de ces trois lois était ainsi l'aboutissement d'un travail de réflexion initiée depuis 1996, lors de l'avènement du Président Laurent Désiré Kabila au pouvoir. Au départ, la dynamique d'une réforme légale et réglementaire du secteur avait été impulsée par le Gouvernement. Mais bien après, soit deux ans exactement, l'UIT a offert son appui au Gouvernement, lequel a été conduit par le PNUD.

La réforme ainsi consacrée avait pour principale et symbolique signification, celle d'avoir mis fin à l'hégémonie d'une loi coloniale vieille de soixante deux (62) ans, à savoir : l'Ordonnance-législative n°254/TELEC du 23 août 1940 sur les télécommunications. On est en conséquence passé du régime monopolistique colonial et dictatorial au régime libéral et concurrentiel du secteur, avec cependant quelques nuances quant à l'étendue de la libéralisation ainsi proclamée.

De façon générale, les réformes ont été motivées par une convergence d'évolutions d'origines variées, techniques, politiques, mais aussi économiques. Il s'agit, et du fait de la mondialisation, des facteurs qui se tiennent tous et se renforcent mutuellement.

Toutefois, il y a lieu de relever que trois facteurs paraissent prépondérants dans la mutation du secteur des télécommunications dans le monde en général et en RDC en particulier. Il s'agit de (du) :

- facteur technologique ;
- facteur économique ;
- l'évolution des idées.

Les mutations technologiques s'offrent effectivement en facteur très saillant des évolutions du secteur. Le développement de la microélectronique, le progrès de la numérisation des matériels de télécommunications, la sophistication des applications logicielles ont conduit à la réduction des coûts de transport et de traitement de l'information, à l'augmentation des fonctionnalités des systèmes et à une véritable explosion des services. Nous sommes passés d'une simple et petite infrastructure (le téléphone) à une superstructure (les TIC), lesquelles englobent non seulement l'élément matériel, mais aussi un ensemble d'éléments culturels et une civilisation.¹

¹ Propos de Paul Quilès, in Télécommunications : La Nouvelle donne, publiée par la Revue Française d'Administration Publique, n°52, Oct-Déc 1989, p.571.

Consécutivement à toutes ces évolutions technologiques, le secteur est devenu une composante économique fondamentale de l'organisation et de la structuration d'un marché mondialisée.

Les télécommunications ont ainsi généré un comportement compétitif et concurrentiel très aigu de la part des entreprises. Celles-ci deviennent de plus en plus exigeantes en matière de la qualité des services, des tarifs, des délais, des personnalisations de l'offre. Tout ceci est à observer du côté de la demande. Et sur la rive de l'offre, les perspectives de croissance et de rentabilité du secteur génèrent à leur tour une multiplicité et une diversité d'acteurs.

Les télécommunications sont certainement le secteur où on enregistre le plus de créativité et d'inventions. IBM (International Business Machines) annonce par exemple que la moyenne annuelle des dépôts de ses demandes des brevets est de trois mille cinq cents (3.500). En comparaison, la moyenne des dépôts des brevets en RDC ne dépasse même pas les 10% de ce chiffre.

Enfin, l'idéologie libérale, après la chute du mur de Berlin et la désintégration de l'empire soviétique, a joué le rôle d'accélérateur. Une frénésie mondiale s'est en effet emparée de plusieurs pays du monde, se traduisant par des politiques de libération, de privatisation et de déréglementation.

En 1989, avec l'avènement de la société privée TELECEL, la RDC a été atteinte par cette frénésie, et a offert les premiers signes, factuels, de la libéralisation. Du coup, les télécommunications ont produit l'image d'un secteur rentable à cause de la richesse déployée par cette jeune entreprise, ses promoteurs et ses employés. Cette richesse a instinctivement suggéré la naissance d'une seconde société privée dénommée COMCELL. Et sans tarder, une compétition féroce, voire sauvage, va s'observer sur le marché avec pour première victime, l'OCPT que ses propres archaïsmes de gouvernance ne pouvaient mieux servir et engager sur la voie nouvelle de la concurrence.

A côté de ses entreprises privées, premières arrivées et promotrices de la libéralisation du secteur, va fleurir des prestataires divers des services et une gamme des nouveaux services, le tout constituant un environnement et un faisceau des valeurs et réalités nouvelles qui ont rendu archaïques et obsolètes, les mécanismes légaux et réglementaires existants.

L'avènement des opérateurs tels CWN (GSM CONGO), Celtel et Vodacom va accélérer le processus de libéralisation et sonner le glas du régime monopolistique de l'ordonnance-législative de 1940.

En 1989, le Gouvernement congolais proclame officiellement la libéralisation du secteur. Mais il faudra attendre octobre 2002 pour avoir un cadre normatif et institutionnel, peu ou prou, adapté au contexte international.

Les innovations apportées par les réformes de 2002 sont classiquement celles adoptées par la plupart des pays africains ainsi que le proposait et le recommandait le Livre Vert Africain², à savoir notamment :

- la séparation de la fonction de réglementation de celle d'exploitation ;
- la séparation de la poste et des télécommunications ;
- la création d'une autorité administrative indépendante (AAI) chargée de la régulation du secteur ;
- le développement et l'accès au service universel.

Le paysage de ce panorama historique serait incomplet si cette étude ne mentionne pas que bien malheureusement, les réformes de 2002 et l'option de la libéralisation du secteur des télécommunications, paraissent à ce jour inadaptées aux évolutions apparues depuis quelques années déjà.

Il y a en effet, un déficit d'une gouvernance évolutive, réfléchie et visionnaire et un manque sérieux et dangereux de convergence d'actions des structures institutionnelles assurant le leadership du secteur.

Le rapport de la Commission sénatoriale a dénoncé cette absence de vision ambitieuse au regard des enjeux économiques du secteur, ainsi que le déficit de convergence institutionnelle. Mais rien n'a changé depuis lors. Il y a donc un déclic nécessaire qui est requis pour sortir le secteur de cette situation. Et autant que le stigmatisait le même rapport, l'absence d'une volonté politique réelle est peut-être le tare récurrent et paralysant.

Mais comment attendre un tel déclic lorsque la constitution elle-même a relégué un secteur aussi porteur et émergent, aussi transversal de toutes les activités humaines et sociales, au rang des matières relevant du domaine réglementaire.

² Voir Annexe 5 du Livre Vert Africain sur les Politiques de Télécommunications pour l'Afrique, publié par l'UIT, BDT, Mai 1996, p93.

II. CONTEXTE ET ENJEUX DE LA QUESTION

II.A. CONTEXTE POLITIQUE, ADMINISTRATIF ET ECONOMIQUE

II.A.1. Succinct rappel des faits politiques

Colonie belge durant plus de quatre-vingt (80) ans, la République démocratique du Congo (RDC) a accédé à l'indépendance le 30 juin 1960.

Aussitôt après, le pays a été plongé dans une période trouble caractérisée par :

- des guerres tribales ;
- des mutineries, rebellions et sécessions vis-à-vis du pouvoir central ;
- la division en plusieurs « provincettes » nées de la seule volonté des politiciens en mal de positionnement ;
- l'instabilité gouvernementale : le 1^{er} gouvernement formé par Patrice Emery Lumumba est tombé trois (3) mois après son investiture, et plusieurs premiers ministres se sont succédés sans être en mesure de stabiliser la situation.

Une stabilité politique s'installera avec le Président Mobutu jusqu'en 1990 (24 avril)³

Au début de l'année 2001, le Président Laurent Désiré Kabila quitte dramatiquement la scène du pouvoir, et est remplacé par son fils Joseph Kabila qui finalise les négociations entamées par son père avec les mouvements rebelles et accepte la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale en 2003. Celui-ci va réussir à organiser un référendum constitutionnel en 2005 et, l'année suivante, des élections générales qui aboutissent à la mise en place des institutions de la 3^{ème} République, à savoir :

- un Président élu au suffrage universel ;
- un Parlement composé de deux chambres à savoir l'Assemblée Nationale et le Sénat ;
- un Gouvernement présidé par un Premier Ministre responsable devant le Parlement.

II.A.2. Contexte économique

Le PIB congolais a cru entre 2004 et 2006 de 6,5% par an grâce aux secteurs minier, de la construction et des télécommunications et les indicateurs macroéconomiques se sont stabilisés.

³ Le 24 avril 1990, le Président Mobutu, sous la pression des événements mondiaux, a proclamé la démocratisation de l'espace politique congolais (zaïrois) par un discours ayant opéré une rupture dans l'histoire du pays.

Les sources de revenus de la RDC (en milliards de francs congolais)			
Sources de revenus	2004	2005	2006
Total des revenus et de l'aide	299,4	564,9	850,2
Total des revenus	248	389	482,8
<i>Douanes et accises</i>	104,1	145,4	169,8
<i>Taxes directes et indirectes</i>	71,4	111,4	141
<i>Pétrole (royalties et taxes)</i>	52,1	98,1	124,1
<i>Autres</i>	20,4	34,1	47,9
Total de l'aide	51,4	175,9	367,5
<i>Aide budgétaire</i>	2,4	5,6	40,5
<i>Projets</i>	26,3	75,2	205,8
<i>Assistance PPTE</i>	22,7	95,2	121,1

Source : FMI (2006)

Le téléphone fixe (filaire) n'existe pratiquement plus et l'opérateur public, l'OCPT, ne gère plus qu'un réseau estimé à moins de six mille (6.000) abonnés, essentiellement à Kinshasa. Néanmoins, le secteur s'est développé grâce à l'implantation des opérateurs de téléphonie mobile GSM qui permettent de relier les principales agglomérations du pays. C'est ainsi que le nombre d'abonnés est passé de 20.000 en 1997 à environ 4,5 millions en 2007.

Le secteur des Télécommunications a été effectivement reconnu comme ayant « booster » la croissance économique du pays.⁴

Cette importance du secteur requiert des mécanismes juridiques d'encadrement appropriés et évolutifs.

II.B. ENONCE ET ENJEUX DE LA QUESTION

II.B.1°. *Enoncé*

La constitution en ses articles 122 et 123 énumère les matières relevant de la loi, et en exclut les « télécommunications » en particulier ainsi que la « communication » en général.

L'article 128 dispose clairement et explicitement que « - les matières autres que celles qui sont du domaine de loi ont un caractère réglementaire.

- les textes à caractère de loi intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si la Cour Suprême de Justice, à la demande du Gouvernement, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

La conclusion simple est que les télécoms et les TIC sont exclues du régime de la loi par la constitution de la République.

⁴ Lors de la Journée Mondiale des Télécommunications et des TIC, le Ministère des PTT avait organisé des conférences sur le thème : « Connecter les personnes handicapées : possibilités que les TIC offrent pour tous » du 18 au 21 mai 2008. Le Professeur KABEYA TSHIKUKU avait alors démontré que la croissance de l'économie congolaise de ces dernières années était le fait du secteur des télécommunications.

Il est cependant curieux de noter que le Sénat a, dans son rapport (...), recommandé notamment au Gouvernement : « - l'initiation d'une loi modifiant et complétant la loi-cadre portant notamment sur la tutelle de l'ARPTC et la répartition claire et non conflictogène des compétences entre le Ministère des Postes, Téléphones et Télécommunications et l'ARPTC ».

De façon très spéciale encore, la haute Chambre a recommandé à elle-même (comme un devoir salubre du secteur des télécommunications) de : « initier des propositions de loi que nécessitent le redressement et la compétitivité du secteur des télécommunications ».

La question qui étonne renvoie à savoir comment l'organe chargé notamment d'élaborer les lois a-t-il pu oublier que ses recommandations étaient anticonstitutionnelles puisque désormais le secteur des télécommunications ne relève plus de la sphère des lois ?

Y-a-t-il, par ailleurs, des raisons qui justifient l'exclusion des télécommunications du domaine de la loi alors que le secteur est porteur d'enjeux économiques, politiques et sociaux énormes dans le contexte de la mondialisation ?

II.B.2°. Eléments généraux d'évaluation de l'option constitutionnelle

II.B.2°.1. Eléments historiques relatifs aux anciennes constitutions

De la constitution du 19 mai 1960 jusqu'à la révision constitutionnelle du 25 novembre 1990, toutes les lois fondamentales ayant régi la RDC avaient prévu que les télécommunications relèvent du domaine de la loi.

Il s'agit de :

- la loi Fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo ; en ses articles 208 et 219 combinés ;
- la Constitution du 1^{er} août 1964 (dite de Luluabourg) en son article 48, point 21 ;
- la Constitution du 24 juin 1967 en son article 46 alinéa 17, lequel disposait : « *la loi fixe également les principes fondamentaux* :
 -
 - *du régime des transports et des télécommunications* »
- la Constitution de la République du Zaïre 1990 (modifiée par l'article 1^{er} de la loi n°90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution), laquelle dispose en son article 87 :
« La loi fixe notamment :
1° les règles concernant :
 -
 - le régime des transports et des télécommunications »

C'est à partir de l'acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition du 02 avril 1993 que les télécommunications sont élagués du régime de la loi et ce, dans toutes les révisions constitutionnelles ayant suivi jusqu'à ce jour.

Il est facile de constater que le changement intervenu alors a coïncidé avec une période longue et récurrente d'une crise politique qui a eu pour mérite de reléguer au dernier plan toutes préoccupations économiques et sociales des populations. Les problèmes politiques étaient les seuls à avoir une meilleure audience des décideurs.

L'exposé des motifs de l'acte constitutionnel de la transition du 09 avril 1994 issu de la Conférence Nationale Souveraine est du reste éloquent à ce titre :

« Depuis le déclenchement du processus de démocratisation le 24 avril 1990, notre pays traverse une crise aiguë et multiforme ayant pour origine essentielle les divergences de vues de la classe politique sur l'ordre institutionnel de la transition vers la Troisième République. Se fondant sur le compromis politique global du 31 juillet 1992, la CNS, regroupant toutes les forces vives de la Nation, a établi un ordre institutionnel de la Transition reposant sur l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition, afin de mettre fin à la crise politique et institutionnelle ».

Ce contexte de crise s'est prolongé, en s'accroissant, jusqu'à la signature de l'Accord Global et Inclusif ayant consacré l'aboutissement des négociations politiques sur le processus de paix et sur la transition en RDC signé en date du 17 décembre 2002 à Pretoria en République d'Afrique du Sud.

Les objectifs majeurs de cet Accord ainsi que du texte constitutionnel qui en était l'émanation, étaient axés sur le besoin de la cessation des hostilités entre belligérants, la réunification, la pacification, la restauration de l'intégrité territoriale, la réconciliation nationale etc ; la reconstruction et le développement ne paraissant que comme des préoccupations résiduelles ; ce qui avait du reste été suffisamment démontré par le déroulement de transition.

C'est dire que depuis l'entame de la crise politique multiforme, les ambitions du développement économique ayant été abandonnées au profit de l'urgence à régler les différents conflits politiques internes et externes, la dynamique d'intégration des enjeux du secteur des télécommunications ne pouvait bénéficier d'une attention particulière, ni suggérer la nécessité absolue de se conformer à la dynamique mondiale pour faire des télécommunications un facteur et une composante du développement économique et social. Tels sont les éléments historiques.

Seulement, il est davantage surprenant de constater qu'une fois la paix retrouvée et les équilibres fondamentaux rétablis, que la constitution du 18 février 2006 n'ait pas pris soin de rétablir les télécommunications dans le domaine de la loi, comme pour donner raison à Hadj Garm'Orin : « A force de reporter l'essentiel au nom de l'urgence, on finit par oublier l'urgence de l'essentiel ».⁵

⁵ Hadj Garm'Orin, cité par Edgard Morin, Une politique de civilisation, Ed Arlea, Paris 1997, p.125.

Quelques raisons peuvent expliquer ce fait :

1. L'absence d'une vision et d'une politique des télécommunications ;
2. Le manque d'une ambition et d'une volonté politique réelle »⁶
3. L'absence d'un leadership politique éclairé sur les enjeux des télécommunications sur le plan mondial au niveau du Parlement (Sénat et Assemblée nationale), et de bien d'autres structures étatiques ;
4. Les erreurs, incohérences et archaïsmes déplorés lors de l'élaboration du présent texte constitutionnel, lequel a notamment embrassé les détails qui ont sacrifié certains fondamentaux requis.⁷

II.B.2°.2. Eléments d'approche constitutionnelle comparative au plan régional et sous-régional

L'UIT ainsi que les organisations régionales et sous-régionales africaines réitèrent constamment le principe de la liberté des Etats à réglementer leurs secteurs des télécommunications. Dans ses dispositions fondamentales, la Convention Internationale des Télécommunications⁸ précise que compte tenu de l'importance croissante des télécommunications pour la sauvegarde de la paix et le développement social et économique de tous les pays, il serait indiqué de favoriser la convergence des approches légales et réglementaires.

De même le Livre Vert Africain recommandant les modèles de structure de loi définissant un nouveau cadre de réglementation du secteur des Télécoms pour l'Afrique, insiste sur le besoin des harmonisations régionales et sous-régionales des mécanismes légaux et réglementaires.

Le COMESA est bien aligné sur cette recommandation et propose même des lois-modèles pour favoriser la convergence et l'harmonisation.

Dès lors, il y a lieu d'observer que la plupart des pays africains ont opté pour le principe de la réservation des télécommunications dans le domaine légal plutôt que son exclusion et son renvoi réflexif au domaine réglementaire

Quelques exemples peuvent conforter cette affirmation.

a) Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal

« Article 67.

— L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif. Elle vote seule la loi.

.....

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ;

⁶ Rapport de la Commission du Sénat, p.73

⁷ Mukadi Bonyi, *Projet de constitution de la République Démocratique du Congo, Plaidoyer pour une relecture*, CRDS, Ed.CEDI, Kinshas, 2005, 93 pages.

⁸ Convention conclue à Nairobi (Kenya) le 06 novembre 1982.

— du régime de rémunération des agents de l'État.

.....

En outre, le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, peut en raison de leur importance sociale, économique ou financière, soumettre au vote de l'Assemblée Nationale, des projets de loi relatifs à des matières autres que celles énumérées au présent article, sans qu'il en résulte une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 76. »

b) Constitution de la République du Congo (Brazzaville) du 20 janvier 2002

« ARTICLE 111

Sont du domaine de la loi :

.....

le régime des transports, des communications et de l'information ;

le régime pénitentiaire.

La loi détermine également les principes fondamentaux :

de l'enseignement ;

de la santé ;

de la science et de la technologie ;

de l'industrie ;

de la culture, des arts et des sports ;

de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et des eaux et forêts. »

« ARTICLE 113 Les matières, autres que celles qui sont du domaine de la loi, sont du domaine du règlement. »

c) Constitution de la République du Togo

« Art. 84 - La loi fixe les règles concernant:

.....

- l'organisation de la production

- le régime des transports et des communications

..... »

« Art. 85 - Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. »

d) Constitution de la République du Bénin

« Art 98. -Sont du domaine de la loi les règles concernant :

.....

La loi détermine les principes fondamentaux :

- du régime des transports et des télécommunications ;

- du régime pénitentiaire. »

L'approche comparative permet de relever que plusieurs pays africains ont constitutionnellement réservé les télécoms au régime de la loi. Ce choix nous paraît le mieux indiqué au regard des recommandations des institutions internationales, régionales et sous-régionales indiquées plus haut, mais aussi au regard de la portée et de la sensibilité de la matière, eu égard notamment à ses caractéristiques de transversalité de tous les secteurs de la vie sociale et de toutes les activités humaines, et aussi à ces enjeux politiques, économiques et socioculturelles à la fois à l'échelle nationale, régionale et internationale.

Plusieurs facteurs motivent dès lors une nouvelle option constitutionnelle.

III. LES RAISONS D'UNE NOUVELLE OPTION CONSTITUTIONNELLE

Les vertus d'être un véritable facteur et une réelle composante du progrès, de la croissance économique et donc du développement, l'affiliation historique aux constitutions de notre pays à l'époque de notre puissance économique (jusqu'aux années 1972) et de notre stabilité institutionnelle (avril 1990), le besoin absolu de cohérence et de convergence réglementaire au plan régional, et bien d'autres raisons encore, militent pour un changement de rationalité constitutionnelle au sujet du secteur des télécoms en particulier et des TIC en général.

III.A. TELECOMS : FACTEUR ET COMPOSANTE DU DEVELOPPEMENT

Si le pouvoir colonial avait perçu les télécoms comme une infrastructure de renforcement et de solidification de son entreprise coloniale, il n'avait cependant pas marginalisé les vertus d'une technologie promotrice de progrès.

Les télécommunications avaient en conséquence fait l'objet d'un encadrement juridique et institutionnel adapté à la vision de la colonie. L'Ordonnance-Législative d'août 1940 révèle une politique élaborée pour à la fois assurer les fonctions de sécurisation du territoire colonial, de son aménagement du territoire (en vue d'assurer la souveraineté du Congo-belge) mais aussi de progrès économique.

Aujourd'hui, le progrès du secteur et par le secteur n'emporte aucune équivoque. Ainsi que mentionné plus haut, la RDC comme tous les pays du monde, a bénéficié d'une croissance due à l'explosion et à la libéralisation du secteur : création de plusieurs emplois directs et indirects, multiplication des investissements, nombreux bienfaits difficiles à quantifier.⁹

A ce jour, les télécoms sont une « industrie » et le concept n'est pas anecdotique. Création de nouvelles valeurs, apparition constante de nouveaux services à valeur ajoutée, multiplication des prestations et des prestataires, énormes investissements, création des nombreux emplois, transversalité de tous les domaines de la vie et outils pour toutes les professions et toutes les catégories sociales, les télécoms génère ainsi un univers que seule une régulation et une réglementation correspondante à la proportion de son étendue, peuvent encadrer. Ce n'est donc pas avec des Ordonnances du Président, ni avec les Décrets du Premier Ministre, moins encore avec les Arrêtés Ministériels ou les directives et décisions de l'organe de régulation que l'on peut encadrer valablement et durablement un tel secteur en en fixant les principes fondamentaux.

Seule la « loi », au sens strict et technique peut servir à cette fonction. Seul le parlement peut offrir une plate-forme participative des discussions sur la matière et ses multiples variantes et variables politiques, économiques et socioculturelles.

⁹ Les télécoms ont largement participé au développement du capital-risque en Afrique. En 2005, 9,1% des sommes investies l'ont été dans les télécoms, selon les chiffres de l'African Venture Capital Association (AVCa). Voir Revue Jeune Afrique, 2422-47^{ème} année, pp51-70.

III.B. BESOIN D'UNE AFFILIATION HISTORIQUE AUX PREMIERES CONSTITUTIONS

Mieux est de rappeler les dernières considérations relatives à l'option levée par les premiers constituants depuis l'indépendance jusqu'à 1990. C'est à partir de l'Acte Constitutionnel de Transition de 1993 que les télécoms ont été reléguées au domaine réglementaire.

1990 à 2006 était cependant une période conjoncturelle en dépit de sa longue durée. Et durant cette période, l'essentiel (le développement) a été reporté au profit de l'urgence (la gestion des crises politiques multiformes).

Puisque la constitution du 18 février 2006 a eu pour vocation de rétablir les équilibres fondamentaux d'un état à savoir notamment, la légitimité, la légalité, la souveraineté, il est indispensable que la vision structurelle du développement intégral et durable soit également restaurée : celle qui identifie les vrais pôles du développement, définit les secteurs porteurs prioritaires ainsi que les responsabilités des acteurs, et suggère des réponses stratégiques face aux défis de la mondialisation. La raison en est que loin dans le palmarès il y a quelques années, la RDC est aujourd'hui comptée comme un champion d'Afrique¹⁰ en matière des télécoms.

Une révision constitutionnelle consistant à inclure les télécoms dans le champ de la loi aurait dès lors le mérite d'une œuvre responsable. En effet, et sans peur des redites, nous avons besoin d'une vision et d'une politique de régénération de notre réflexion et de nos capacités à assimiler et intégrer nos choix politiques, économiques et socioculturels comme des réponses aux défis gigantesques de notre devenir.

III.C. NECESSITE DE COHERENCE ET D'HARMONISATION DES MECANISMES JURIDIQUES, REGIONAUX ET SOUS-REGIONAUX

Le COMESA a offert en cette année 2008, un appui institutionnel à la RDC pour l'élaboration d'une loi-cadre sur les TIC, laquelle devrait fédérer l'encadrement juridique des télécoms, des TIC et de l'Audio-visuel.

Les premières observations des experts congolais ont souligné la difficulté de présentation de ce projet de loi au Parlement à cause de l'option d'exclusion des télécoms du domaine de la loi. Ce handicap a déjà fait pressentir la paralysie dont devra souffrir une telle initiative d'un organe sous-régional.

La révision constitutionnelle souhaitée, paraît désormais nécessaire, non seulement pour favoriser l'harmonisation des lois au niveau régional ou sous-régional, mais aussi pour faciliter la transposition au niveau national des standards juridiques et des modèles légaux qui sont généralement des produits des réflexions communes et concertées au niveau régional. On ne peut inventer la poudre à canon. Les télécommunications en effet transcendent les nuances et les exceptions culturelles, puisque les schémas plutôt s'uniformisent et les stratégies paraissent désormais comme des montages universels.¹¹

¹⁰ Revue Jeune Afrique, n°2340, novembre 2005, pp55-76

¹¹ Mbalanda Kisoka Paulin, « La rationalité juridique classique face à l'émergence des nouvelles rationalités informatiques : le point de vue d'un juriste », in Rationalité et rationalités, Actes de la XIVème Semaine Philosophique de Kinshasa, Facultés Catholiques de Kinshasa, 1996, pp 456-465.

III.D. DIFFICULTE D'OPERATIONNALISER LE MECANISME CONSTITUTIONNEL DE L'ARTICLE 128 ALINEA 2

Cette disposition constitutionnelle prescrit : « Les textes à caractère de loi intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si la Cour Constitutionnelle, à la demande du Gouvernement, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

La difficulté d'opérationnalisation de ce mécanisme de saisine de la Cour constitutionnelle ne tient pas tant du manque des capacités des juristes à la mettre en œuvre que de l'absence d'une jurisprudence en la matière et donc d'une affiliation historique. Jamais la Haute Cour n'a été saisie d'un tel cas par le Gouvernement.

Bien plus, la difficulté de la mise en œuvre de ce mécanisme souffrirait certainement de toute la lenteur administrative et judiciaire de notre pays. Il est possible que la Cour Suprême de Justice (faisant actuellement fonction de la cour Constitutionnelle) ne tienne compte des urgences requises à formuler des nouvelles politiques dans certains secteurs de la vie nationale.

Une autre difficulté tient des exigences des échanges participatifs (Etat, privés, et société civile) dans l'élaboration de certaines lois. Et les télécoms sont en effet un domaine où l'approche participative est de plus en plus recommandée.

Mais puisque les modifications des lois existantes doivent se faire par décret du Premier Ministre, comment peut-on s'assurer que du point de vue de son contenu, il ne s'agira pas d'un décret résultant de la pensée unique du Ministre en charge du secteur par le fait de ses experts dont l'expertise en la matière serait même sujet à caution ?

En effet, suivant l'article 92 alinéa 3¹², seuls les décrets nominatifs des emplois civils et militaires font l'objet d'un délibéré en Conseil des Ministres. C'est dire que les autres décrets, notamment ceux de l'article 128 alinéa 2, ne bénéficient pas d'un espace ou d'une plate-forme des discussions inclusive des différents pôles public, privé et société civile.

Les accords internationaux ayant primauté sur la Constitution, les dispositions constitutionnelles combinées à l'article 92 alinéa 3 ne sont pas conformes aux résolutions et recommandations internationales relatives aux exigences de l'approche participative.

Bien d'autres raisons pourraient être développées dans le cadre de cette étude pour justifier le bienfondé d'une révision constitutionnelle en vue de réserver les télécoms au domaine de la loi.

L'harmonie des dispositions constitutionnelles en est une.

¹² L'article 92 de la Constitution dispose : « le Premier Ministre assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des prérogatives dévolues au Parlement de la République par la présente Constitution.

Il statue par voie de décret.

Il nomme, par décret délibéré en Conseil des Ministres, aux emplois civils et militaires autres que ceux pourvus par le Président de la République.

Les actes du Premier Ministre sont contresignés, le cas échéant, par les Ministres chargés de leur exécution.

Le Premier Ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux Ministres. »

En effet, l'article 31 de la constitution prévoit par exemple la protection de la vie privée relativement aux télécommunications. La vie privée étant du ressort des droits et libertés fondamentaux de l'individu, ce droit, lorsqu'il est relatif aux télécoms et aux TIC, devrait être énoncé, organisé et sa violation sanctionnée par une loi. Sinon comment assurer le respect du principe de la légalité des infractions.

L'article 17 de la Constitution est explicite à cet égard. Le caractère transversal des télécommunications pose alors un sérieux problème de l'harmonie des dispositions constitutionnelles.

IV. CONCLUSION

Le Parlement a pour vocation notamment de se saisir de toutes les matières les plus vitales et structurelles de la vie d'une nation en vue d'en discuter pour dégager les orientations politiques, économiques et socioculturelles que le Gouvernement exécute.

La liste des matières relevant du domaine de la loi a été élaborée sur base de cet axiome. C'est une liste devenue quasi classique, mais que chaque pays peut compléter selon ses choix, ses stratégies.

Mais comment le constituant de 2006 a-t-il pu éloigner du Parlement, certaines matières sensibles et délicates pour le développement de la RDC alors que celles-ci requièrent des politiques et stratégies devant plutôt constituer des réponses aux défis de la mondialisation ?

On se rend compte désormais qu'il ne s'agit pas seulement des télécoms, mais de tous les autres domaines qui apparaissent et focalisent les énergies et l'attention des Etats.

Il y a quelques temps, on ne parlait pas de la protection de l'environnement et de la question du développement durable. En Afrique subsaharienne, seul le Tchad avait des dispositions constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement. Aujourd'hui, la quasi-totalité des lois constitutionnelles en Afrique y consacrent des games des dispositions protectrices.

Il y a donc des valeurs nouvelles qui apparaissent, des problèmes nouveaux qui n'avaient aucune équivalence dans l'histoire, dont les Etats doivent anticiper la réglementation et la régulation, même si personne ne peut à priori évaluer les portées précises de chaque question et son impact pour la vie d'une nation.¹³

La gouvernance étatique devient des lors un exercice délicat, requérant des vertus de flexibilité, d'élasticité d'actions, bref des vertus visionnaires. Mais la flexibilité transcende alors toutes les autres. Les juristes disent par exemple que le domaine des TIC est tellement évolutif qu'il faut légiférer parfois comme à l'essai. Le rythme des évolutions actuelles nous oblige en effet à agir en « essayistes ».

Le Sénégal est donc le pays qui a compris cette doctrine. L'article 67 de sa constitution dispose en l'un de ses alinéas : « En outre, le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, peut en raison de leur importance sociale, économique ou financière, soumettre au vote de l'Assemblée nationale, des projets de loi relatifs à des matières autres que celles énumérées au présent article, sans qu'il en résulte une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 76.

Cette disposition entre dans la ligne de ce que nous appelons la « gouvernance régénératrice », par métaphore aux systèmes experts en informatique, ceux qui savent se régénérer sans tomber dans l'archaïsme.

¹³ Jacques Levy dit : « La mondialisation consiste en l'émergence d'un objet nouveau, le monde en tant que tel », Jacques Levy cité par Edgard Morin, op.cit., p.9.

La République démocratique du Congo doit « inventer » une autre manière de gouverner, mais elle peut déjà, sur sage conseil du philosophe chinois Confucius¹⁴, imiter sinon copier simplement cette option sénégalaise.

La prochaine révision constitutionnelle ne devrait pas avoir pour objet une question politique, mais plutôt les articles 122 et 123 pour leur adjoindre un alinéa formulé exactement comme celui de la constitution sénégalaise.

A défaut, les télécommunications ne seront peut-être jamais un véritable facteur et une réelle composante du développement ; et notre gouvernance ne pourra valablement offrir désormais sa mission nouvelle et grandiose : celle d'endosser la multidimensionnalité des réalités anciennes et nouvelles et ainsi assumer notre devenir autant que nous le proclamons quotidiennement : « Nous peuplerons ton sol et assurerons ta grandeur Don béni ... Congo »

¹⁴ « Si l'on ne peut inventer, il faut alors imiter sinon copier ».

Annexe 1
CONSTITUTION DU 19 MAI 1960
LOI FONDAMENTALE

Article 219 :

Sans préjudice des dispositions particulières attribuant des compétences soit au pouvoir central soit au pouvoir provincial, sous la réserve qu'elles ne peuvent aller à l'encontre du présent article, les matières énumérées ci-après sont exclusivement attribuées au pouvoir central :

1. Les relations extérieures et les traités ;
2. Les forces armées ;
3. La gendarmerie, sous réserve des dispositions particulières qui organiseront l'assistance prêtée par ce corps au pouvoir provincial ;
4. La sûreté de l'Etat ;
5. La législation sur la nationalité ;
6. L'immigration et l'émigration ;
7. Le droit pénal ;
8. L'établissement des règles relatives à l'organisation judiciaire et à la procédure ;
9. La nomination et le statut des magistrats ;
10. Les finances de l'Etat, conformément aux dispositions de la loi particulière qui organisera la répartition des domaines financiers respectifs de l'Etat et des provinces ;
11. La monnaie ;
12. La politique des changes ;
13. Le service des poids et mesures ;
14. Les douanes ;
15. L'enseignement universitaire et supérieur ;
16. L'établissement des règles organisant l'équivalence des diplômes de l'enseignement primaire, moyen, technique et normal ;
17. L'établissement des règles tendant à assurer la qualité des membres du personnel enseignant ;
18. L'agrément des Inspecteurs provinciaux chargé du contrôle pédagogique et de l'enseignement primaire, moyen, technique et normal ;
19. La législation sur l'art de guérir ;
20. La politique scientifique ;
21. La politique générale de l'économie ;
22. Le Code de commerce ;
23. Les règles générales relatives au régime foncier ;
24. Les règles générales relatives à l'octroi des concessions agricoles et forestières sur le domaine de l'Etat ;
25. Les règles générales relatives à l'exploration et l'exploitation du sous-sol ;
26. Les règles générales relatives à l'octroi des concessions minières décidées par les provinces ;
27. La coordination des sources d'énergie d'intérêt national, en ce compris l'équipement et les ressources hydro-électriques ;
28. Les services de la géologie, de la géodésie, de la cartographie et de l'hydrographie ;
29. Les voies maritimes et fluviales en ce compris les ports et le balisage ;
30. Les voies aériennes, en ce compris les aéroports et la protection aérienne ;
31. Les chemins de fer d'intérêt national ;

32. Les routes d'intérêt national ;
33. L'organisation générale du service postal en ce compris l'émission des timbres postaux ;
34. Les télécommunications et la radiodiffusion ;
35. Les travaux publics d'intérêt national ;
36. Le contrôle des institutions locales dans la mesure où elles sont chargées d'exécuter les tâches d'intérêt général leur conférées directement par le pouvoir central et pour compte de celui-ci, notamment en matière d'état-civil.

Annexe 2
CONSTITUTION DE LA RDC DU 1^{er} AOUT 1964

Article 48 :

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive de la République :

1. les affaires étrangères comprenant les relations diplomatiques ainsi que les traités et accords internationaux ;
2. la réglementation du commerce extérieur ;
3. la nationalité, le statut et la police des étrangers ;
4. l'extradition, l'immigration, l'émigration et la délivrance des passeports et des visas ;
5. la sûreté extérieure ;
6. la défense nationale ;
7. la police de la Capitale ;
8. la fonction publique nationale ;
9. les finances publiques de la République ;
10. l'établissement des impôts sur le revenu, des impôts sur les sociétés et des impôts personnels conformément à l'article 144 ;
11. la dette publique de la République ;
12. les emprunts extérieurs pour les besoins de la République ou des provinces ;
13. les emprunts intérieurs pour les besoins de la République ;
14. la monnaie, l'émission de la monnaie et le pouvoir libératoire de la monnaie ;
15. les poids et mesures ;
16. les douanes et les droits d'importation et d'exportation ;
17. le code de commerce, y compris les assurances ;
18. la réglementation concernant les banques et les opérations bancaires ;
19. le contrôle des changes ;
20. la propriété littéraire, artistique et industrielle et les brevets ;
21. les postes et les télécommunications, y compris les téléphones et télégraphes, la radiodiffusion et la télévision ;
22. la navigation maritime et intérieure, les lignes aériennes, les chemins de fer, les routes et autres voies de communication, naturelles ou artificielles, qui relient deux plusieurs provinces ou le territoire de la République à un territoire étranger ou qu'une loi nationale a déclarées d'intérêt national bien qu'elles soient entièrement situées sur le territoire d'une province ;
23. les universités et autres établissements d'enseignement scientifique, technique ou professionnel supérieur créés ou subventionnés par le Gouvernement central ou par les gouvernements provinciaux et qu'une loi nationale a déclarées d'intérêt national ;
24. l'établissement des normes d'enseignement applicables dans tout le territoire de la République ;
25. le code pénal, le régime pénitentiaire ;
26. la procédure suivie devant les cours et tribunaux ;
27. l'acquisition des biens pour les besoins de la République, sans préjudice des dispositions de l'article 43 ;
28. les professions juridiques et médicales ;

29. la législation du travail comprenant notamment les lois régissant les relations entre employeurs et travailleurs, la sécurité sociale et, en particulier, les règles relatives aux assurances sociales et chômage obligatoire ;
30. la législation économique comprenant notamment les lois concernant les mines, minéraux et huiles minérales, l'industrie, les sources d'énergie et la conservation des ressources naturelles ;
31. la législation sur les arts et métiers ;
32. la législation médicale et l'art de guérir, la médecine préventive, notamment l'hygiène, la salubrité publique et la protection matérielle et infantile, la législation sur la profession de pharmacien, sur le commerce pharmaceutique, sur l'immigration et le transit, les règlements sanitaires bilatéraux et internationaux, la législation sur l'hygiène du travail, la répartition des médecins ;
33. l'élaboration des programmes agricoles et forestiers d'intérêt national et la coordination des programmes d'intérêt provincial ;
Les offices des produits agricoles et les organismes assimilés ainsi que la répartition du personnel de cadre conformément aux dispositions du statut général des agents de l'Administration publique ;
La législation générale sur les régimes agricoles et forestiers, sur la chasse et la pêche, sur la conservation de la nature (faune et flore), sur la capture, sur l'élevage, sur les denrées alimentaires d'origine animale et sur l'art vétérinaire ;
34. le patrimoine historique, les monuments publics et les parcs déclarés d'intérêt national ;
35. les services de la météorologie et la coordination technique des services de la géodésie, de la cartographie et de l'hydrographie.

Annexe 3
CONSTITUTION DE 1967, 24 JUIN

Article 46 :

La loi fixe les règles concernant :

- § les droits civiques, les obligations civiles et militaires ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- § la détermination des infractions qui entraînent des peines d'une durée dépassant 6 mois, l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, le régime d'émission de la monnaie
- § le régime électoral de l'Assemblée nationale ainsi que celui des conseils provinciaux et locaux ;
- § la création de catégories d'établissements publics.

La loi fixe également les principes fondamentaux :

- § de l'organisation générale de la défense nationale ;
- § de la libre administration des provinces et des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- § de l'enseignement ;
- § du régime de la propriété, des droits et des obligations civiles et commerciales ;
- § du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ;
- § des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civiles et militaires de l'Etat ;
- § de l'aliénation du domaine privé et de la gestion du domaine de l'Etat ;
- § de la mutation et de l'épargne ;
- § du régime des transports et des télécommunications.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions prévues par une loi organique.

La loi détermine les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Le plan est approuvé par la loi.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par la loi organique.

Article 47 :

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières, autres que celles qui sont du domaine de la loi, ont un caractère réglementaire.

Les textes législatifs intervenus dans ces matières peuvent être modifiés par ordonnances prises après avis de la Cour constitutionnelle.

Annexe 4
CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DU ZAIRE DE 1990

Article 87

La loi fixe les règles concernant :

- § les droits civiques, les obligations civiles et militaires ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- § la détermination des infractions qui entraînent des peines privatives de liberté d'une durée supérieure à six mois, l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, le régime d'émission de la monnaie ;
- § le régime des élections prévues par la présente Constitution ;
- § la création de catégories d'établissements publics.

La loi fixe également les principes fondamentaux :

- § de l'organisation générale de la défense nationale ;
- § de l'administration des entités régionales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- § de l'enseignement ;
- § du régime de la propriété, des droits et des obligations civiles et commerciales ;
- § du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ;
- § des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- § de l'aliénation du domaine privé et de la gestion du domaine privé et de la gestion du domaine public de l'Etat ;
- § de la mutualité et de l'épargne ;
- § de l'organisation de la production ;
- § du régime des transports et des télécommunications.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat.

La loi détermine les orientations de l'action économique et sociale de l'Etat. Le plan est approuvé par la loi.

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières, autres que celles qui sont du domaine de la loi, ont un caractère réglementaire. Les textes législatifs intervenus dans ces matières peuvent être modifiés par ordonnance.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par la loi ou par une décision d'Etat.

Annexe 5
CONSTITUTION DU 25 NOVEMBRE 1990

Article 87 :
(Modifié par l'article 1^{er} de la loi n°90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution.)

La loi fixe notamment :

1. les règles concernant :

- § les droits civiques, les obligations civiles et militaires ;
- § des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- § de l'aliénation du domaine privé et de la gestion du domaine public de l'Etat ;
- § de la mutualité et de l'épargne ;
- § de l'organisation de la production ;
- § du régime des transports et des télécommunications.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat.

La loi détermine les objections de l'action économique et sociale de l'Etat. Le plan est approuvé par la loi.

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières, autres que celles qui sont du domaine de la loi, ont un caractère réglementaire.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par la loi

Annexe 6

ACTE CONSTITUTIONNEL DE LA TRANSITION DU 09 AVRIL 1994

Article 59 :

La loi fixe :

1. Les règles concernant notamment :

- § les droits civiques et les garanties accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
- § les sujétions imposées aux citoyens en leur personne pour la défense nationale et le développement ainsi qu'en leurs biens ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- § la détermination des infractions ainsi que les peines qui leur sont applicables ;
- § l'amnistie ;
- § le statut des magistrats et le régime juridique du Conseil Supérieur de la Magistrature ;
- § la procédure suivie devant les juridictions ;
- § les droits de la défense ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ;
- § les emprunts et les engagements financiers de l'Etat et des Régions ;
- § le régime d'émission de la monnaie ;
- § la création des établissements publics ;
- § le statut de la Fonction Publique ;
- § le Droit du Travail et de la Sécurité Sociale ;
- § l'autonomie de la gestion administrative et financière du Haut Conseil de la République – Parlement de Transition ;
- § le plan de développement économique et social ;
- § les obligations civiles et les droits commerciaux ;
- § l'organisation de la défense nationale, le mode de recrutement des membres des Forces Armées, l'avancement, les droits et obligations des militaires ;
- § le régime des élections.

2. Les principes fondamentaux :

- § de la décentralisation ;
- § de la nationalisation, de la dénationalisation et de la privatisation d'entreprises ;
- § du régime foncier et minier ;
- § de la mutualité et de l'épargne ;
- § de l'enseignement et de la santé ;
- § du régime pénitentiaire ;
- § du pluralisme politique et syndical ;
- § du droit de grève ;
- § de l'organisation des médias publics ;
- § de la recherche scientifique ;
- § de la coopérative ;
- § de la culture et des arts ;
- § des sports et loisirs.

Article 61 :

Sans préjudice des dispositions du présent Acte, les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Annexe 7
ACTE CONSTITUTIONNEL HARMONISE RELATIF A
LA PERIODE DE TRANSITION

Article 58 :

La loi fixe :

1. Les règles concernant :

- § les droits civiques et les garanties accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
- § les sujétions imposées aux Citoyens pour la défense nationale et le développement ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- § la détermination des infractions ainsi que des peines qui leur sont applicables, l'amnistie, le statut des magistrats et le régime juridique du Conseil Supérieur de la Magistrature, la procédure suivie devant les juridictions, les droits de la défense ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, les emprunts et les engagements financiers de l'Etat et des régions, le régime d'émission de la monnaie ;
- § la création des établissements publics, le statut de la fonction publique, le travail et la sécurité sociale ;
- § l'autonomie de la gestion administrative et financière de l'Assemblée Nationale ;
- § le plan de développement économique et social ;
- § les obligations civiles et les droits commerciaux ;
- § le régime des élections.

2. Les principes fondamentaux :

- § de l'organisation de la Défense Nationale, du mode de recrutement, de l'avancement, des droits et des obligations des membres des forces de l'ordre ;
- § de la décentralisation et de l'autonomie régionale ;
- § de la nationalisation et de la privatisation d'entreprises ;
- § du régime foncier et minier ;
- § de la mutualité et de l'épargne ;
- § de l'enseignement et de la santé ;
- § du régime pénitentiaire ;
- § du pluralisme politique et syndical ;
- § du droit de grève.

Article 61 :

Sans préjudice des dispositions du présent Acte, les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Annexe 8.
APPROCHE COMPARATIVE DES CONSTITUTIONS DE QUELQUES PAYS
AFRICAINS

1. Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal

Article 67.

L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif. Elle vote seule la loi.

La loi fixe les règles concernant :

- § les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- § le statut de l'opposition ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- § la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leurs sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridictions et le statut des magistrats ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, le régime d'émission de la monnaie ;
- § le régime électoral de l'Assemblée nationale et des assemblées locales ;
- § les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- § les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- § de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- § de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- § de l'enseignement ;
- § du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ;
- § du régime de rémunération des agents de l'État.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées que par les lois de finances.

Les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État. Le plan est approuvé par la loi.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

En outre, le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, peut en raison de leur importance sociale, économique ou financière, soumettre au vote de l'Assemblée nationale, des projets de loi relatifs à des matières autres que celles énumérées au présent article, sans qu'il en résulte une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 76.

2. Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002

ARTICLE 111

Sont du domaine de la loi :

- § la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens dans l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées, dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique, aux citoyens, en leur personne ou en leurs biens ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- § la détermination des crimes, des délits et des contraventions ainsi que des peines qui leur sont applicables, l'organisation de la justice et de la procédure suivie devant les juridictions et pour l'exécution des décisions de justice, le statut de la magistrature et le régime juridique du Conseil supérieur de la magistrature, des offices ministériels et des professions libérales ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, les emprunts et les engagements financiers de l'Etat ;
- § le régime d'émission de la monnaie ;
- § la création des établissements publics ;
- § le régime des consultations référendaires ;
- § les découpages électoraux ;
- § l'amnistie ;
- § le statut général de la fonction publique ;
- § l'organisation administrative du territoire ;
- § la libre administration des collectivités locales, leurs compétences et leurs ressources ;
- § l'aménagement du territoire ;
- § le droit du travail, le droit syndical et les régimes de sécurité sociale ;
- § les nationalisations, les dénationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- § le plan de développement économique et social ;
- § l'environnement et la conservation des ressources naturelles ;
- § le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- § le régime des partis politiques, des associations et des organisations non-gouvernementales ;
- § l'approbation des traités et des accords internationaux ;
- § l'organisation de la défense nationale ;
- § la gestion et l'aliénation du domaine de l'Etat ;
- § la mutualité, l'épargne et le crédit ;
- § le régime des transports, des communications et de l'information ;
- § le régime pénitentiaire.

La loi détermine également les principes fondamentaux :

- § de l'enseignement ;
- § de la santé ;
- § de la science et de la technologie ;
- § de l'industrie ;
- § de la culture, des arts et des sports ;
- § de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et des eaux et forêts.

ARTICLE 113

Les matières, autres que celles qui sont du domaine de la loi, sont du domaine du règlement.

3. Constitution de la République du Togo

Art. 84 - La loi fixe les règles concernant:

- § la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques;
- § le système d'établissement de la liste des journées fériées, chômées et payées
- § les sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités
- § la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution
- § la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie
- § l'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure devant ces juridictions, le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de justice
- § la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures
- § le régime d'émission de la monnaie;
- § le régime électoral de l'Assemblée Nationale et des Assemblées locales;
- § la rémunération des fonctions publiques
- § les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé;
- § la création de catégories d'établissements publics
- § la santé et la population
- § l'état de siège et l'état d'urgence;
- § la protection et la promotion de l'Environnement et la conservation des ressources naturelles
- § la création, l'extension et les déclassements des parcs nationaux, des réserves de faune et des forêts classées;
- § l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans et programmes nationaux de développement;
- § la protection de la liberté de presse et l'accès à l'information;
- § le statut de l'opposition
- § l'organisation générale de l'Administration
- § le statut général de la Fonction Publique
- § l'organisation de la Défense Nationale
- § les distinctions honorifiques;
- § l'enseignement et la Recherche Scientifique
- § l'intégration des valeurs culturelles nationales
- § le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales
- § le droit du travail, le droit syndical et des institutions sociales ;
- § l'aliénation et la gestion du domaine de l'État
- § le régime pénitentiaire;

- § la mutualité et l'épargne
- § le régime économique
- § l'organisation de la production
- § le régime des transports et des communications
- § la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources.
- § les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Art. 85

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

4. Constitution de la République du Bénin

Art 98.

Sont du domaine de la loi les règles concernant :

- § la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées, dans l'intérêt de la défense nationale et la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- § la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- § la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution;
- § la détermination des, crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ;
- § l'amnistie ;
- § l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions,
- § la création de nouveaux ordres d'e juridiction, le statut de la magistrature, des offices ministériels et des auxiliaires de justice ;
- § l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;
- § le régime d'émission de la monnaie ;
- § le régime électoral du Président de la République, des membres de l'Assemblée Nationale et des Assemblées Locales ;
- § la création des catégories d'établissements publics ;
- § le Statut Général de la Fonction Publique ;
- § le Statut des Personnels militaires, des Forces de Sécurité Publique et Assimilés ;
- § l'organisation générale de l'Administration ;
- § l'organisation territoriale, la création et la modification de Circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux ;
- § l'état de siège et l'état d'urgence;

La loi détermine les principes fondamentaux :

- § de l'organisation de la défense nationale ;
- § de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- § de l'enseignement et de la recherche scientifique;

- § du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales;
- § des nationalisations et dénationalisations d'entreprises et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé;
- § du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du droit de grève ;
- § de l'aliénation et de la gestion du domaine de l'Etat ;
- § de la mutualité et de l'épargne ;
- § de l'organisation de la production ;
- § de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles ;
- § du régime des transports et des télécommunications ;
- § du régime pénitentiaire.

Art 100.

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Cour Constitutionnelle.

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

A. TEXTES DES LOIS

1. Constitution de la République du Congo du 18 février 2006.
2. Constitution de la Transition et Accord Global et Inclusif.
3. Toutes les constitutions anciennes de la République depuis la loi fondamentale de 1960.
4. Constitution du Sénégal.
5. Constitution de la République du Congo-Brazzaville.
6. Constitution du Togo.
7. Constitution du Bénin.
8. Loi-cadre n°013/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications en RD Congo.
9. Loi n°014/2002 du 16 octobre 2002 portant création de l'ARPTC.
10. Convention Internationale des Télécommunications.
11. Ordonnance-législative n°254/TELEC du 23 août 1940 sur les télécoms.

B. OUVRAGES ET DOCUMENTS

- Livre Vert Africain sur les politiques de télécommunications pour l'Afrique, publié par le BDT, Mai 1996.
 - Rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur le secteur des Télécommunications en RDC, Mai 2008, 76 pages.
 - Documents du COMESA respectivement sur la politique des Technologies de l'Information et de la Communication, et sur une loi modèle sur l'information et la communication, juillet 2004.
 - Document sur l'Étude de faisabilité et Plaidoyer pour la mise en place d'une dorsale Internet ouverte en RD Congo, élaboré par Alternatives ONG et la DMTIC avec l'appui financier du CRDI (CANADA).
 - TELECOMMUNICATIONS : LA NOUVELLE DONNE in *Révue Français d'Administration Publique*, n°52, 1989.
 - Edgard Morin et Sami Naïr, *Une politique de civilisation*, Ed. Arléa, 1997.
 - Alain CHOURAQUI, *l'Informatique au service du droit*, PUF, Paris, 1974.
 - J. Berlan & alii, *Gouvernance de la société de l'information*, Ed. Bruylant, Namur, 2002.
 - Isabelle CROCO, *Régulation et Réglementation dans les télécommunications*, Ed. Economica, Paris, 2004.
 - David Flacher Hugues JENNEQUIN, *Réguler le secteur des Télécommunications ? Enjeux et perspectives*, Ed. Economica, Paris, 2007.
 - B. AMORY et alii, *Vers une nouvelle réglementation des télécommunications*, Ed. Story-Scientia, Namur, 1990.
 - Justine White et Daddy Bujitu, *A comparative Overview of media law and practice in Lesotho, Tanzania and the Democratic Republic of Congo*, Coll SADC Media law, Johannesburg, 2005.
 - MUKADI BONYI, *Projet de Constitution de la République Démocratique du Congo, Plaidoyer pour une relecture*, CRDS, 2005.
 - Mbalanda Kisoka P.,
 - "Le défi de la datacratie à la dévolution légale des droits sur le logiciel", Centre d'Etudes Droit, Informatique et Télécommunications, Université de Kinshasa, Faculté de Droit, Kinshasa, juillet 1993.-
 - La rationalité juridique classique face à l'émergence des nouvelles rationalités informatiques: le point de vue d'un juriste". in *Rationalité et rationalités, Actes de la XIVème Semaine Philosophique de Kinshasa*, Facultés Catholiques de Kinshasa, 1996, pp. 456-465.
-