

Exécution de mandat de conduite de la mission de consultance scientifique
en vue de l'harmonisation des textes légaux du secteur des Télécoms, des TIC et du numérique
p/c Autorité de Régulation de la Poste et des télécommunications

Professeur Kodjo Ndukuma Adjayi

Tél : +243816310639

contact@kodjondukuma.com

Immeuble 1113 - Kinshasa / Gombe

Termes de Référence Relatifs à la Mission de Consultance scientifique

Les présents termes de référence sont proposés en vue d'une approche de travail de légistique, à la fois participative et normée, privilégiant le concours combiné d'un facilitateur scientifique et des parties prenantes.

1. Contexte et justification de la consultation scientifique

À travers le Plan National du Numérique (2019), le Président de la République vise à faire du Numérique un levier d'intégration économique à l'Horizon 2025. Le cadre juridique et institutionnel s'est depuis lors enrichi de plusieurs textes législatifs applicables et d'une hétérogénéité des organes envisagés pour la gestion des aspects sectoriels.

Il en est ainsi particulièrement de l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant Code du numérique ainsi que de la loi n°20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication.

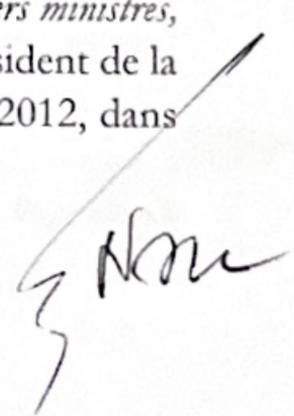
Même si, au niveau ministériel, il se partage, se dissocie ou se fusionne successivement des responsabilités départementales en la matière, l'objet technique des lois éparses appelle des points d'harmonisation pour une univocité des régimes applicables.

En l'espèce, l'approche purement scientifique de la mission tend à faciliter, sans fermer les options de politique législative, une œuvre d'harmonisation entre les textes existants et la proposition d'un texte coordonné pour l'ensemble des secteurs concernés.

La problématique de cohérence des initiatives de politique législative et des actions étatiques s'illustre, en pratique, dans les problèmes rencontrés sur le plan institutionnel, législatif et technique des secteurs concernés.

1.1. Sur le plan institutionnel, la configuration des Ministères oscille entre fusion et dissociation des compétences en charge des télécoms, des TIC et/ou du numérique. Telle sinuosité s'observe à travers plusieurs faits politiques saillants :

- Par Ordonnance n°21/012 du 12 avril 2021, portant nomination des vices-premiers ministres, des ministres d'Etat, des ministres, des ministres délégués et des vice-ministres, le Président de la République faisait demeurer le portefeuille ministériel, configuré depuis 2012, dans



le Département ministériel des « Postes, Télécommunication et Nouvelles technologies de l'information et de la communication », PTNTIC en sigle. Il avait été ajouté à l'occasion le tout nouveau « Ministère du Numérique » ;

- Par Ordonnance n°24/029 du 29 mai 2024, portant nomination des [...] Ministres, le Président de la République a opéré la fusion des Ministères autrefois séparés du Numérique et des Télécoms/NTIC sous un seul « Ministère des Postes, Télécommunications et Numérique », PTN en sigle ;
- Dans sa lettre de mission (2024), la Première Ministre a inscrit l'harmonisation des textes du secteur dans les missions du Ministère de PTN et dans les objectifs gouvernementaux ;
- Par Arrêté ministériel n°CAB/MIN/PT&N/AKIM/KL/Kbs/051/2024 du 17 août 2024, portant harmonisation des modalités de mise en œuvre des régimes [...] Code du numérique et de la loi n°20/017 du Ministre des PTN, l'ARPTC a été autorisée à opérer transitoirement sur les régimes du Code du numérique quant aux compétences étendues à l'ARN, à l'APDP et à l'ANCE, en lien avec ses aspects de régulation des télécoms et des TIC ;
- Par la plus récente Ordonnance n°25/247 du 07 août 2025 portant nominations des [...] Ministres, le Président de la République opère la dissociation des responsabilités ministérielles entre le Numérique ainsi que la Poste et les Télécommunications. À cet effet, il crée, d'une part, un Ministère des Postes et Télécommunications (PT) et, d'autre part, le Ministère de l'économie numérique. Qu'en est-il du grand changement d'orientation entre le portefeuille du « Numérique » d'abord, celui des « NTIC » ensuite et celui de l'« économie numérique » enfin ? La terminologie législative « Technologies de l'information et de la communication » disparaît de l'intitulé réglementaire des Ministères en août 2025. Si la terminologie disparaît, des conséquences apparaissent toutefois quant à la prise en charge de la matière qu'elle recouvre et quant aux options prises par les textes subordonnés. Même si au niveau ministériel, il se partage ou se fusionne des responsabilités départementales, il convient de veiller à ce que les matières techniques, placées sous gestion politique, rencontrent des points d'harmonisation dans les textes législatifs, dont la portée est plus pérenne.

1.2. Sur le plan textuel, entre la loi n°20/017 (précitée) relative aux Télécoms/NTIC et l'Ordonnance-loi n°23/010 (précitée) portant Code du Numérique, il se constate :

- des superpositions des régimes, notamment en ce qui concerne les régimes de concession dans la première loi citée en premier lieu et celles d'autorisation dans l'ordonnance-loi citée en second lieu, notamment en ce qui concerne les licences d'infrastructures ainsi que des services et applications mises sous gestion de l'ARPTC/ARPTIC face aux régimes d'autorisation et de déclaration portant

- spécifiquement sur les centres de données et les points d'échange placés sous la gestion de l'Autorité de régulation du Numérique à créer (ARN) ;
- des doublons de définitions terminologiques et d'attributions législatives des compétences qui s'avèrent davantage contradictoires que complémentaires, notamment en ce qui concerne les données personnelles, et la cybercriminalité ;
 - des contradictions avec d'autres régimes extra-sectoriels, notamment en ce qui concerne les compétences en matière de règlement amiable et d'arbitrage de l'ARN face au Droit OHADA ;
 - des chevauchements et interstices, en matière de monnaie électronique, entre les règles exclusives de champ d'application à l'article 3, point 6, de la loi 20/017 (précitée) relative aux télécoms et les règles inclusives de régulation des plateformes numériques et services d'hébergement des applications, y compris financières, à l'articles 15, point 4 et l'article 73, de l'ordonnance-loi n°23/010 (précitée) ;
 - des erreurs de droit public, notamment sur le prescrit de l'article 275, de l'ordonnance-loi n°23/010 en rapport avec une « ordonnance du Président de la République [à] délibér[er] en Conseil des ministre [pour] fixe[r] l'organisation et le fonctionnement de l'Agence Nationale de Cybersécurité » (ANCY en sigle) ou encore le prescrit de l'article 12 de la loi n°20/017 imposant une tutelle ministérielle sectorielle de l'Autorité de régulation du secteur des télécommunication et des technologies de l'information et de la communication ;
 - de la non-prise en charge législative de certaines questions majeures et émergentes du Numérique, celles-ci étant de bascule sociétale incontournable, comme celles de l'Intelligence artificielle (IA), du Big Data, de la Robotique collaborative, de la Blockchain, y compris des cryptomonnaies, ces questions étant effleurées à l'article 12, point 4, de l'ordonnance-loi n°23/010 (précitée) comme relevant de l'éthique du numérique, elle-même non identifiée, ni balisée, ni organisée ;
 - de l'inorganisation des autres libertés numériques, au-delà de la question des données personnelles, et ce en ignorances des références actuelles du droit international des droits de l'homme en la matière ;
 - de la superposition des régimes de l'ordonnance-loi n°23/010 (précitée) avec d'autres ordonnances-loi se rapportant au domaine de l'information (Ordonnance-loi n°23/009 du 13 mars 2023 fixant les modalités d'exercice de la liberté de presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication en République Démocratique du Congo) et au domaine de l'entrepreneuriat, y compris des startups (Ordonnance-loi n° 22/030 du 8 septembre 2022 relative à la promotion de l'entrepreneuriat et des startups), ce qui crée la difficulté de dégager laquelle est spéciale pour déroger à la générale, sachant que l'antériorité ou la postériorité de l'une n'implique pas la modification de l'autre au regard de l'article 129 de la Constitution en ce que cette dernière pose le principe de modification d'une Ordonnance-loi par une loi ;
 - des complications sur les cadres organiques internes des Secrétariats généraux tant au Numérique qu'aux Télécommunications, de même que sur les attentes liées au Fond de Service universel (FDSU) de développement, tout autant des

Télécommunications que des Technologies de l'information et de la communication alors que les secteurs semblent aujourd'hui détachés l'un de l'autre.

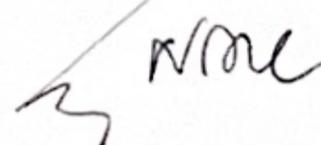
- 1.3. Sur le plan technique,** les Télécommunications et le Numérique, perçus non pas en tant que secteurs d'activités, mais en tant que matières d'un domaine juridique défini, ne figurent point dans les articles 122 et 123 de la Constitution qui listent exhaustivement les matières du domaine de la loi. Cependant, il se constate que :
- la loi n°20/107 relative aux télécoms et l'Ordonnance-loi n°23/010 portant Code du Numérique sont des œuvres législatives ;
 - l'Ordonnance-loi n°23/010 porte l'appellation « Code du numérique », tout en n'étant à l'analyse qu'une loi sectorielle, renvoyant plus d'une douzaine de fois à des compétences d'exécution du Ministre ayant en charge le numérique;
 - l'empiétement du domaine réglementaire est possible par l'incursion du pouvoir législatif dans le pouvoir exécutif, en dépit des lois d'habilitation et de ratification ayant permis l'avènement d'un « Code du numérique » en RD Congo ;
 - certaines matières traitées dans les lois en évocation sont des questions tellement évolutives qu'il serait souhaitable de les laisser à la gestion quotidienne de la politique de la nation, à travers des actes réglementaires des Institutions relevant du pouvoir exécutif ;
 - le cadre institutionnel du Numérique est densifié avec six nouveaux organes autonomes, à savoir : le Ministère du numérique, l'Autorité de Régulation du Numérique, l'Autorité Nationale de Certification Electronique, l'Agence Nationale de Cybersécurité, le Conseil National du Numérique, l'Agence nationale de cybersécurité, sans compter le Secrétariat général au Numérique ou encore les organes étatiques en charge des télécommunications (Ministère des PTT, ARPTC/ARPTIC, Secrétariat général aux télécommunications) ;
 - l'existence d'un référentiel des métiers du Numérique est postérieur à son adoption et leur modalité de promotion/protection n'est pas prise en compte dans les textes législatifs ou réglementaires.

D'autres problématiques sont approfondies dans le rapport scientifique envisagé et peuvent également être relevées avec les parties prenantes, dans le cours de la mission de consultance scientifique.

2. Objectifs de la Consultation scientifique

Au terme de la présente consultation scientifique,

- la lecture critique des textes légaux respectivement la loi n°20/107 relative aux télécoms/TIC et l'Ordonnance-loi n°23/010 portant Code du Numérique, est conduite à l'épreuve des benchmarks, des meilleures pratiques, de l'appréhension de l'existant et des expériences croisées avec les parties prenantes ;
- le partage et la revue de la documentation de travail entre parties sont optimisés ;
- la consultation des acteurs étatiques, des opérateurs de télécoms, des fournisseurs d'accès à internet ainsi que d'autres parties prenantes, est menée et les comptes rendus de leurs apports synthétisés au mieux dans les textes proposer ;



- la proposition d'un cadre juridique de *lege ferenda* non seulement harmonieux principalement dans le Secteur Numérique/Economie numérique/Télécoms/TIC mais aussi harmonisé avec les autres Secteurs de transversalité, et le tout dans le respect de la Constitution et de l'ordonnancement entre liberté et sécurité.

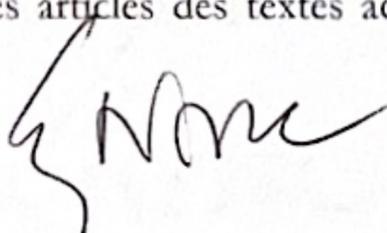
3. Étapes de travail

Les délais sont fonction des étapes et des livrables se consolidant au fur et à mesure.

Étape 1	Notification de : – Signature du présent contrat – Délivrance de mandat pour la mission	J-0	Livrable 0
Étape 2	Établissement et communication, par courrier, de l'agenda détaillé de travail aux parties prenantes	J+5	Livrable 1
Étape 2	Production et communication aux parties prenantes du Rapport intérimaire de relecture technique des textes législatifs du Secteur des Télécoms et TIC et Numérique	J+10	Livrable 2
Étape 3	Établissement des 1 ^{ers} comptes-rendus des rencontres techniques avec les parties prenantes	J+15	Livrable 3
Étape 4	Production et communications aux parties prenantes de l'Avant- projet de loi ou de Règlement portant harmonisation des textes législatifs du Secteur des Télécoms, TIC et Numérique	J+20	Livrable 4
Étape 4	Etablissement des 2 ^{nds} comptes-rendus des rencontres techniques avec les parties prenantes	J+30	Livrable 5
Étape 5	Production et communications aux parties prenantes en vue de l'Atelier de validation : – du Rapport technique consolidé de relecture des textes législatifs sectoriels et – de l'Avant-projet consolidé de Loi ou-de Règlement portant harmonisation des textes législatifs du Secteur des Télécoms, TIC et Numérique	J+35	Livrable 6
Étape 6	Tenue de l'Atelier de validation des « Livrables 6 »	J+40	--
Étape 7	Production, post-validation des parties prenantes : – du Rapport final des travaux d'harmonisation des textes de Loi ou de Règlement du Secteur des Télécoms, TIC et Numérique, – de l'Avant-Projet de Loi ou de Règlement portant harmonisation des textes législatifs du Secteur des Télécoms, TIC et Numérique à soumettre à la Taskforce et au Coordonnateur de la mission	J+45	Livrable 7

4. Quelques éléments d'approche des termes d'amendements

- Identifier les articles des textes actuels qui présentent des contradictions ou des ambiguïtés.



- Proposer des modifications pour clarifier les rôles et responsabilités des différentes entités afin d'éviter tout conflit de compétence.
- Supprimer les missions redondantes des autorités de Régulation (ARPTIC, ARN, APD).
- Repositionner le code du numérique au titre de « code des lois », notamment en :
 - renforçant sa logique de fédération des textes épars ayant trait aux télécoms et au numérique ;
 - soulignant la transversalité de ses dispositions applicables à tous les acteurs (publics, privés, société civile) ;
 - s'inspirant des meilleures pratiques des droits international et comparé adaptées aux réalités locales ;
 - intégrant des dispositions adaptées aux innovations technologiques non prises en compte, notamment l'IA, la monnaie électronique, les libertés numériques, etc.) ;
 - tenant compte de sa conformité à la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données personnelles ratifiée en juin 2025.

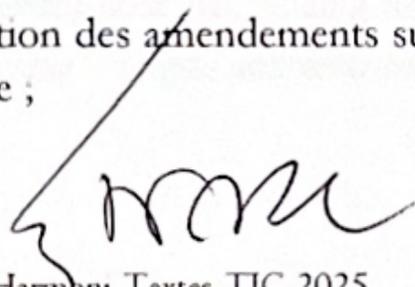
5. Apports particuliers de la facilitation du consultant scientifique

- Contribuer à la vision claire et scientifiquement fondée pour l'harmonisation des textes législatifs du Secteur.
- Mettre à disposition ses apports scientifiques en termes de droit comparé, référentiels internationaux, benchmarks et bonnes pratiques pour une bonne harmonisation.
- Conduire (à) l'analyse technique en identifiant les incohérences légistiques et juridiques.
- Informer et sensibiliser les acteurs sur les enjeux de l'harmonisation.
- Impliquer les opérateurs, les institutions publiques et la société civile dans les réunions techniques.
- Collecter les observations des parties prenantes sur l'état actuel du cadre législatif du secteur ainsi que leurs attentes respectives sur le Numérique en RDC.
- Soumettre les propositions finales pour validation en plénière des parties prenantes avant adoption.

6. Résultats attendus

Au fur et à mesure, et aux termes de la consultation scientifique, il est présenté, en toute transparence, aux parties prenantes, au mandant, aux animateurs institutionnels :

- une synthèse des positions et des options sur les facteurs de législation et de réglementation du Numérique ;
- la formulation des amendements sur le cadre juridique actuel des télécoms, TIC et Numérique ;



- Un projet de texte harmonisé en plénière des groupes de travail autour de la loi n°20/107 relative aux télécoms et l'Ordonnance-loi n°23/010 portant Code du Numérique ;

7. Méthodologie générale de la conduite de consultation scientifique

La méthodologie suit la rigueur, l'indépendance intellectuelle et le recours à des méthodes consacrées des sciences juridiques par références aux normes. Aussi, le Consultant préconise-t-il **une méthodologie transparente, interactive et participative de travail** avec la mise en relief des aspects méthodiques ci-dessous.

7.1. Implication en amont des autorités et officiels sectorielles ainsi que du Régulateur (ARPTC) :

- Émettre le mandat de la mission de Consultation scientifique après en avoir validé les principes-moteurs et -directeurs avec le Coordonnateur de la *Task Force* et le Comité de pilotage des objectifs de la mission ;
- Mettre à disposition ses locaux pour toutes les réunions dans le cadre de la mission sauf si les parties prenantes proposent une autre localisation pour les réunions les concernant ;
- Recevoir les livrables pour dispositions pratiques ;

7.2. Implication des acteurs publics :

- Clarifier les priorités nationales dans le secteur ;
- Clarifier les contraintes et exigences du cadre organique en présence ainsi que des politiques publiques ;
- Prendre connaissance des options d'arbitrages portant notamment sur les conflits de compétence ;

7.3. Implication des acteurs du secteur privé et secteur associatif :

- Partager leurs retours d'expérience ;
- Mettre en avant les réalités et difficultés pratiques de mise en œuvre des textes législatifs ainsi que leurs chaînons manquants ;
- Proposer les ajustements pour un cadre juridique favorable pour le secteur ;
- Participer pleinement à l'optimisation d'écriture des textes harmonisés, dans un esprit d'appropriation des enjeux et des solutions à considérer de *lege ferenda*.

7.4. Utilisation des outils numériques dédiés

- Disposer une page active sur le site www.kodjondukuma.com ;
- Correspondre par email à travers consultation1@kodjondukuma.com ;
- Accéder en ligne aux termes de référence ;

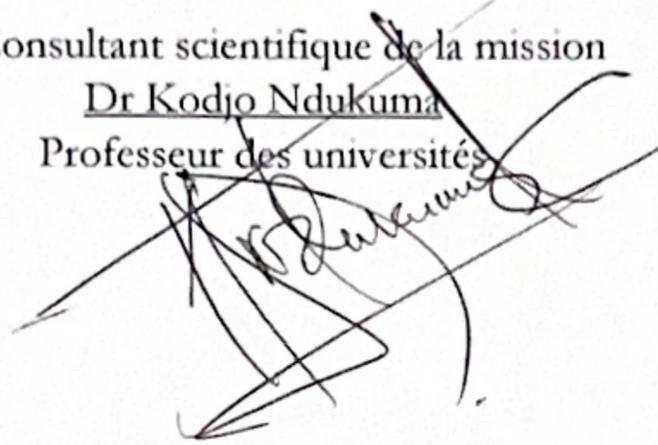
TDR

- Suivre en ligne et en temps réel les évolutions d'étapes de la mission et de production des livrables;
- Soumettre, le cas échéant, en ligne les contributions se rapportant aux textes législatifs concernés par la mission ;
- Télécharger et consulter la documentation de la mission.

Les présents termes de référence, se rapportant à la conduite de la mission de consultation scientifique d'harmonisation des textes législatifs des Télécoms, des TIC et du Numérique, sont eux-mêmes également soumis aux critiques et amendements de ses destinataires.

Ainsi revus à Kinshasa pour être partagés, le 12 août 2025.

Le Consultant scientifique de la mission
Dr Kodjo Ndukuma
Professeur des universités

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Ndukuma', is written over the printed name and title. The signature is stylized and somewhat illegible due to overlapping lines.