

# INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL AND DATA LAW

---

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT  
DES DONNÉES ET DU NUMÉRIQUE

Vol. 4 - 2018



ISSN 2553-6893

**International Journal of Digital and Data Law**  
**Revue internationale de droit des données et du numérique**

**Direction :**  
**Irène Bouhadana & William Gilles**

ISSN : 2553-6893

**IMODEV**  
49 rue Brancion 75015 Paris – France  
[www.imodev.org](http://www.imodev.org)  
[ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)

*Les propos publiés dans cet article  
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article  
are the sole responsibility of the author.*

**Droits d'utilisation et de réutilisation**

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

## À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ the International Journal of Digital and Data Law** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV.

**William Gilles**, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV. Enfin, il est avocat au barreau de Paris.

**IMODEV** est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source (ojs.imodev.org) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

## ABOUT US

The **International Journal of Digital and Data Law / Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV.

**William Gilles**, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV. He is an attorney at law at the Paris Bar.

**IMODEV** is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at [ojs.imodev.org](https://ojs.imodev.org) to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

- 1) the *International Journal of Open Governments / la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

# L'ÉTAT DES INITIATIVES D'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (1940-2018)

par **Kodjo NDUKUMA-ADJAYI**, docteur en droit, ex-Directeur de cabinet adjoint, Vice-Primature des Postes, Téléphones et NTIC (2014-2016), avocat au Barreau de Kinshasa / Matete (depuis 2009), chargé d'enseignement à l'Université Protestante au Congo (2018).

---

D'une manière générale, l'administration électronique, dite e-administration ou gouvernement électronique, concerne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les administrations et les collectivités publiques dans le but de rendre les services publics plus accessibles à leurs usagers et d'en améliorer le fonctionnement interne. L'informatisation et l'interconnexion de l'appareil de l'État en sont une illustration, de même que les facilités d'accès à distance aux services publics et aux données publiques par les administrés<sup>1</sup>.

En République démocratique du Congo (RDC), les expériences d'e-administration révèlent des bases trentenaires d'une politique publique, pionnière, centralisée et planifiée (§ 1). À l'épreuve du temps, plusieurs initiatives sectorielles de gouvernement électronique ont vu le jour de manière polycentrique, malgré la volonté manifeste de coordination du gouvernement central pour l'informatisation de ses services publics (§ 2). Toutefois, des lignes futures d'e-administration sont à esquisser autour du paradigme de succès que représente la réforme du journal officiel (JO RDC), rénové en une e-administration fonctionnelle (§ 3).

## § 1 – DES BASES ANCIENNES DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE CONGOLAISE

L'an 1987 peut être considéré comme le point de départ officiel d'une politique publique d'informatisation des services de l'État congolais (ex-Zaïre). Dans l'expérience d'administration électronique, le texte spécifique le plus ancien est en effet l'ordonnance n° 87-234 du 22 juillet 1987 portant réglementation de l'activité informatique en République du Zaïre (de l'époque)<sup>2</sup>. Cette ordonnance visait l'introduction et le développement de la

---

<sup>1</sup> J. GUALINO, *Informatique, Internet et nouvelles technologies de l'information*, Gualino éditeur, Paris, 2005, p. 172. L'e-administration s'identifie à une « administration accessible par voie électronique, en ligne ».

<sup>2</sup> Ordonnance n°87-234 du 22 juillet 1987 portant réglementation de l'activité informatique en République du Zaïre, *Journal officiel du Zaïre*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1987, p. 21.

bureautique<sup>3</sup>, la création et la maintenance d'une « banque de données de l'État »<sup>4</sup> et dans une certaine mesure, le développement de la télématique<sup>5</sup> dans l'administration publique. Malgré l'absence, à l'époque, d'un réseau numérique ouvert au public, ce texte réglementaire a le mérite d'avoir été précurseur sur son temps, sans avoir été abrogé à ce jour, ni malheureusement avoir été mis à jour<sup>6</sup>. Le plan directeur d'informatisation en République du Zaïre (actuelle RDC) impliquait d'établir un inventaire aussi exhaustif que possible de toutes les administrations et entreprises publiques et des sociétés d'économie mixte susceptibles de recourir aux moyens autonomisés de gestion<sup>7</sup>. Il encadrait la réalisation d'actions effectives d'informatisation, planifiées d'année en année et entreprises en fonction des priorités et des moyens nationaux<sup>8</sup>. Sa désuétude vient de l'évolution technologique allant au-delà des microordinateurs isolés ainsi que de la libéralisation des pôles d'initiative quant à l'entrée des technologies informatiques dans le pays<sup>9</sup>.

Depuis l'ordonnance législative n°254/TELEC du 23 août 1940 (abrogée depuis 2002)<sup>10</sup>, le monopole réglementaire des télécommunications était assuré par l'État directement et ensuite à travers ses EPIC/EPA<sup>11</sup>. L'administration électronique – qui devait trouver un véhicule et un support technique grâce au réseau public – ne s'est pas développée. Entre les années 1989 et 2002, l'État avait octroyé des licences et autorisations d'exploitation des télécoms aux opérateurs privés malgré le

<sup>3</sup> Article 3, ordonnance n°87-234, préc. : « Aux fins de la présent ordonnance, les moyens informatiques comprennent les matériels, les logiciels, les progiciels, les prestations des services et les fournitures informatiques ».

<sup>4</sup> Articles 11 et 12, ordonnance n°87-234, préc. : « Dans le cadre de ses tâches de création, de développement ou de maintenance de la banque de données de l'État, le service présidentiel d'études est autorisé à requérir le concours gratuit de tout organisme public, paraétatique ou privé situer sur le territoire national, en vue d'en obtenir les données nécessaires ».

<sup>5</sup> Article 17, ordonnance n°87-234, préc. : « Le département ayant les télécommunications dans ses attributions est tenu d'apporter son concours au service présidentiel d'études [SPE, en sigle] dans les réalisations se rapportant à la télématique ».

<sup>6</sup> Aux termes de l'article 2, alinéa 2, de l'Ordonnance n°87-234, le plan directeur d'informatisation devait être « revu à l'issue de chaque période annuelle pour déterminer et corriger les distorsions éventuelles constatées entre les prévisions et les réalisations ».

<sup>7</sup> Article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, ordonnance n°87-234, préc.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Conformément à l'article 5, Ordonnance n°87-234, le visa préalable du SPE était requis pour toute acquisition de moyens informatiques en provenance de l'étranger, y compris les contrats y relatifs.

<sup>10</sup> Article 82, loi-cadre n°013/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications en RDC, JO RDC, n° spécial, 44<sup>e</sup> année, 25 janv. 2003.

<sup>11</sup> Article 2, Ordonnance-loi n°68-475 du 13 décembre 1968 portant création de l'Office congolais des Postes et des télécommunications, OCPT en sigle, *Moniteur congolais*, n°3, 1<sup>er</sup> février 1969, p.101 : « L'office est chargé de l'exploitation du service public des Postes et Télécommunications. À cet effet, il exerce le monopole postal, télégraphique, téléphonique, de radiocommunications par satellites. Il applique la législation et la réglementation relative aux Postes et Télécommunications ». Cf. aussi : [1] ordonnance n°78-222 du 5 mai 1978 portant statut de l'office national des Postes et des télécommunications du Zaïre, ONPTZ en sigle, *Journal officiel du Zaïre*, n°12, du 15 juin 1978. [2] ordonnance n°91/240 du 30 septembre 1991 créant le Réseau zaïrois de télécommunications par Satellite, REZATELSAT en sigle [inédit] et rebaptisé en 1997 « Réseau national de télécommunications par Satellite », RENATELSAT en sigle.

monopole légal existant au profit d'un opérateur public. En tant que nouveaux entrants, ceux-ci ont prioritairement assuré les services de télécommunications de base, sans que l'État ne développe particulièrement des politiques publiques visant l'introduction des moyens applicatifs de télécommunication et/ou de téléinformatique dans ses rapports avec ses administrés<sup>12</sup>.

C'est en 2002 que le législateur congolais évoque les avantages de l'e-administration, en exposant les motifs de la loi-cadre n° 013/2002 sur les télécommunications dans le pays. L'idée du législateur fut d'ouvrir le marché électronique national afin de rattraper le retard de « mutabilité des services publics »<sup>13</sup>. Dans l'idée, il est question de disposer d'un réseau national appelé « Backbone national », détenu par l'exploitant public, comme support de transmission des toutes les communications nationales, y compris pour faciliter les rapports de l'administration publique avec ses usagers<sup>14</sup>.

Cependant, les activités d'e-administration sont restées en RDC très sectorielles. Elles ont encore à ce jour été fonction des priorités définies par chaque institution gouvernementale ainsi que des moyens que chacune d'elle a disposés ou ont pu mobiliser pour ce faire.

## § 2 – DE LA COORDINATION DES INITIATIVES SECTORIELLES D'E-ADMINISTRATION POLYCENTRIQUE

Notamment, l'informatisation des fichiers de l'état civil a été le fer de lance de plusieurs projets de coopération avec la Belgique mais sans que cela ne soit pérennisé<sup>15</sup>. Dans le cadre de ses programmes de coopération décentralisée, la ville de Bruxelles a initié une aide au renforcement de l'état civil dans la ville province de Kinshasa. En fin de compte, il a été conclu qu'

« Au rang des autres différences avec le système belge contemporain, les actes et régimes de la population congolaise sont essentiellement sur papier : le pays connaît trop de coupures d'électricité pour pouvoir envisager de travailler déjà [rien qu'] avec des ordinateurs. La municipalité de Kimbanseke n'en utilise d'ailleurs pas. Quant à Gombe [Commune abritant le siège des

<sup>12</sup> K. NDUKUMA ADJAYI, « Les silences et les écarts des lois de télécoms face à l'Internet et à l'économie numérique », in [www.zoo-eco.net], Kinshasa, 8 mars 2018.

<sup>13</sup> M. DE VILLIERS et T. DE BERRANGER (sous la dir.), *Droit public général, institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques et droit fiscal*, Lexis/Nexis, Coll. Manuel, Paris, 2015, pp. 522, 554-556. La mutabilité suppose pour le service public une adaptation (qualitative et quantitative) aux besoins et à la demande, pour satisfaire l'intérêt général.

<sup>14</sup> Loi n° 014/2002 portant organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications, ARPTC en sigle, JO RDC, n° spécial, 44<sup>e</sup> année, 25 janv. 2003, pp.47 et s.

<sup>15</sup> Cf. Organisation internationale de la Francophonie, *Guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles*, Paris, 2014, pp. 1-138, spéc. p.12. L'OIF y souligne que « L'informatisation de l'état civil est désormais incontournable ».

Institutions Présidence de la République et Gouvernement, et le centre-ville des affaires de Kinshasa], une informatisation partielle est en cours. Pourtant, [...] à terme, on ne pourra pas esquisser le passage à l'ordinateur. Peut-être un approvisionnement solaire de l'électricité »<sup>16</sup>.

Le projet se poursuit sans plan directeur national d'administration électronique.

Toutefois le 8 mai 2014, le Premier ministre congolais a édicté le décret n° 14/010 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de l'informatisation des services publics de l'État, « CPISPE » en sigle<sup>17</sup>. Ce comité de pilotage a pour mission d'assurer la coordination politique de l'informatisation publique, d'accompagner le gouvernement dans le processus de création d'une Agence nationale des technologies de l'information et de la communication (ANTIC), ainsi que d'orienter l'élaboration d'un plan numérique national assorti d'un schéma directeur d'informatisation de l'administration et des services publics. Le ministre des postes, télécoms et nouvelles technologies de l'information et de la communication (PTNTIC) en préside le Comité opérationnel, tandis que le Premier ministre préside le Comité de pilotage. L'objectif ultime est de garantir à travers les TIC une bonne gouvernance du pays. Toutefois, au premier semestre 2017, la 5<sup>e</sup> réunion du comité opérationnel du CPISPE le soulignait : « L'informatisation coûte davantage. En plus, elle est moins performante si elle n'est pas planifiée, intégrée, coordonnée, harmonisée. C'est le cas actuel de la RDC »<sup>18</sup>.

Ainsi, plusieurs initiatives d'e-administration sont prises de manière éparse. Tel est notamment le cas en ce qui concerne : le service national de paiement (électronique), la machine à voter de la Commission électorale nationale indépendante, des guichets uniques de l'État pour la création d'entreprises ou pour la gestion du commerce extérieur, l'informatisation de la chaîne de la dépense publique, l'interconnexion des interfaces des régies financières, les projets pilotes d'informatisation des services des collectivités publiques dans certaines Provinces du pays.

Premièrement, la réforme du système national de paiement (SNP) a été initiée depuis 2008<sup>19</sup>, après le diagnostic du secteur bancaire

---

<sup>16</sup> PH. DELVAUX (avec la collaboration de B. NIKOLOVA), « Congo : état d'urgence sur l'état civil », entretien avec Mme Marie-Odile Lognard, Directeur général du Département Démographie de la Ville de Bruxelles, in *Dans nos communes, Traité d'Union*, Bruxelles, 2011/06, pp. 24-27.

<sup>17</sup> Décret n°14/010 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de l'informatisation des services publics de l'État, JO RDC, n°11, 1<sup>er</sup> juin 2014, col. 17.

<sup>18</sup> P. MULUMBA, « PT-NTIC : Emery Okundji, préoccupé par la question de l'informatisation des services publics », Kinshasa, 3 juin 2017, in [www.rdc26.com/g?post=162] (consulté le 4 avril 2018).

<sup>19</sup> K. NDUKUMA ADJAYI, *Cyberdroit, télécoms, Internet, contrats de e-commerce, une contribution au droit congolais*, Presses universitaires du Congo, Kinshasa, 2009, p. 117. Ce fut le 16 décembre 2008 que le gouverneur de la Banque centrale du Congo inaugura l'étude sur la définition de la vision stratégique, le cadre conceptuel et la préparation de mise en œuvre du projet sur la modernisation du système national de paiement.



établi deux ans plus tôt<sup>20</sup>. Dans l'entre-temps, le pays connaît la circulation de la monnaie électronique sans réformes légales précises du secteur bancaire aux exigences d'un système financier inclusif et intégré<sup>21</sup>. Selon les dernières statistiques officielles de décembre 2017, l'utilisation de la monnaie électronique concerne 9.032.032 souscriptions d'abonnements téléphoniques<sup>22</sup>. Celle-ci est popularisée par les quatre réseaux cellulaires GSM du marché congolais, comptant au total 35.366.547 abonnés téléphoniques, dont 13.198.592 ont souscrit l'Internet mobile<sup>23</sup>. En mars 2018, le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque centrale du Congo (BCC) ont attesté des avancées de finalisation du processus. À l'occasion, le gouverneur de la BCC a soutenu que

« les nouvelles infrastructures installées sont accessibles et opérationnelles en mode test dans toutes les banques et l'on peut s'assurer du bon fonctionnement du nouveau système et de sa comptabilité (*sic*) avec les besoins du secteur bancaire »<sup>24</sup>.

Mais le projet de loi soumis au parlement n'est pas encore à ce jour adopté, étant entendu que

« ce projet contient des dispositions pertinentes et nécessaires au bon fonctionnement du nouveau SNP. Il est souhaitable que cette loi soit adoptée et promulguée avant ou au moment de la mise en service du système »<sup>25</sup>.

*Deuxièmement*, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a lancé une modernisation du système de vote en introduisant la « machine à voter »<sup>26</sup> afin de rationaliser le processus électoral, tout en publiant sa décision n°065/CENI/BUR/17 du 5 novembre 2017 relative au

---

<sup>20</sup> J. ISERN et al., *Diagnostic du cadre réglementaire et politique sur l'accès aux services financiers en République Démocratique du Congo*, Groupe consultatif de la Banque mondiale de lutte contre la pauvreté/GGAP, Washington, avril 2017, pp. 1-53.

<sup>21</sup> K. NDUKUMA ADJAYI, *Cyberdroit, ...op.cit.*, pp. 117 et 200. W. ENGWANDA ADJUBA, « Monétique : «les moyens de paiement à l'ère du Net» », in *Droit et développement*, Actes des journées scientifiques organisées pour la faculté de droit les 27 et 28 avril 2007, Revue de la Faculté de droit, n°5, Université protestante au Congo, Kinshasa, 2007, p. 381. Sans législation sur la monétique à l'époque (2006-2007), le règlement applicable de l'activité était l'instruction administrative n°006 du 13 juillet 2006 du gouverneur de la Banque centrale portant réglementation de l'activité des messageries financières. Aujourd'hui encore, il n'existe pas de législation nationale encadrant la pratique répandue de la diffusion de la monétique à l'échelle du pays.

<sup>22</sup> Autorité de régulation des postes et des télécommunications de la RDC, *Observatoire du marché de la téléphonie mobile, Rapport du 4<sup>e</sup> trimestre 2017*, Direction économie et prospective, octobre-décembre 2017, Kinshasa, pp. 1-47, spéc. p. 47.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> D. BUHAKI, « Modernisation du système national de paiement : Yav Mulang et Déogratias Mutombo plaident pour un cadre légal », *Forum des As*, 8 avril 2018, in [<http://rdcfinances.com/economie/archives/869-rdcpaiement.html>] (consulté le 4 avril 2018).

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Pour le cas de la France, cf. : J.-E. GICQUEL, « Le vote électronique en France », *Les petites affiches*, 6-4-2005, n°68, p. 5. A. BENSOUSSAN, « Chapitre IX : Les systèmes de vote électronique », *Informatiques et libertés*, éd. Francis Lefebvre, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 2010, pp. 294-301.

chronogramme des opérations<sup>27</sup>. En effet, les scrutins prévus concernent 40.287.387 électeurs (suivant les chiffres publiés après consolidation du registre des électeurs)<sup>28</sup>. La CENI entend combiner en un seul jour les élections pour la présidentielle à tour unique, les législatives nationales et provinciales. Les points 38, 39 et 40 du calendrier électoral font encore état de « Préparatifs techniques de l'impression des bulletins » (du 20 septembre 2018 au 6 octobre 2018), de l'« Impression, conditionnement et livraison aux 15 hubs, des bulletins de vote » (du 7 octobre au 15 novembre 2018) et du « Déploiement des bulletins de vote » (du 16 novembre au 5 décembre 2018)<sup>29</sup>. Dans ce contexte, la CENI entend mettre au point un parc de 105.149 machines à voter pour environ 90.000 bureaux de vote sur un territoire national de 2.345.409 km<sup>2</sup> de superficie. Le coût global de leur acquisition est évalué à 157,7 millions de dollars, soit environ 10% des dépenses prévues dans le budget 2018 pour la priorité d'organisation des élections<sup>30</sup>.

Néanmoins, la réforme est controversée quant à la nature électronique du vote, étant entendu que l'article 237 ter de la loi électorale interdit le vote électronique<sup>31</sup>. La CENI soutient que la machine à voter sert de bulletin dématérialisé à l'écran, sur lequel l'électeur par contact tactile opère son choix à l'issue duquel le bulletin personnalisé est imprimé par la machine à voter et versé dans l'urne physique par l'électeur lui-même<sup>32</sup>. Au sens de la CENI, la comptabilité manuelle des suffrages exprimés est censée maintenir le vote manuel et non électronique. Malgré l'objectif de donner

« une réponse aux difficultés logistiques rencontrées lors de précédentes élections [en 2006 et 2011], en particulier la longueur excessive des bulletins [au regard de la pléthore des candidats] dans certaines circonscriptions [...], l'opposition et certains gouvernements étrangers, américains en particulier, à critiquer l'introduction des machines à voter pour des raisons politiques, techniques et financières. Bien que la CENI teste des prototypes qui seraient plus fiables, l'emploi de nouvelles technologies représente un risque en

<sup>27</sup> Décision n°065/CENI/BUR/17 du 5 novembre 2017 portant publication du calendrier des élections en RDC, in (<http://www.ceni.cd/articles/calendrier-electoral-decision-n065-ceni-bur-17-du-05-novembre-2017-portant-publication-du-calendrier-des-elections-en-rdc>) (consulté le 4 avril 2018).

<sup>28</sup> Source : CENI, État du fichier électoral après traitement ; Tableau : Statistiques des électeurs et radiés par antenne : état au 06 avril 2018, 14h58.

<sup>29</sup> Décision n°065/CENI/BUR/17 du 5 novembre 2017, préc.

<sup>30</sup> International Crisis Group, *Poker électoral en RDCongo*, Rapport n°259, Nairobi, 4 avril 2018 [<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/democratic-republic-congo/259-electoral-poker-dr-congo>] (consulté le 4 avril 2018).

<sup>31</sup> Article 237 ter, Loi électorale de 2006, telle que modifiée et promulguée au 24 novembre 2017 : « Le mode de vote électronique ne peut être appliqué pour les élections en cours ».

<sup>32</sup> Cf. RFI, « "Machine à voter" en RDC : Corneille Nangaa répond aux États-Unis », 14 février 2018, [<http://www.rfi.fr/afrique/20180214-rdc-ceni-vote-electronique-Etats-unis-nangaa-machine-elections-decembre>] (consulté le 10 avril 2018).

raison du manque d'infrastructures et de sources d'électricité sûres»<sup>33</sup>.

L'acquisition, la livraison et l'utilisation des machines à voter restent une gageure au regard des délais, du nombre de bureaux à équiper sur toute l'étendue du pays ainsi que de la familiarisation de la population d'avec ce dispositif technique. Les principales élections, étant prévues pour le 23 décembre 2018, le processus reste encore en cours.

*Troisièmement*, plusieurs autres réformes d'e-administration concernent l'amélioration du climat des affaires dans le pays de même que les facilités technologiques du commerce international avec la RDC. Il s'agit, d'un côté, de la mise en place d'un guichet unique de création d'entreprise (GUCE). Le but du GUCE est de réduire les délais traditionnels de constitution de société en regroupant physiquement et aussi par des applications en ligne, les guichets de différents services de l'État qui sont impliqués dans les phases de constitution d'une société (greffe du tribunal de grande instance pour la réception des statuts d'entreprise, services du ministère du commerce pour l'identification nationale, et autres pour le registre de commerce). Désormais, il est possible pour un requérant de suivre l'évolution de son dossier de création d'entreprise à distance, une fois celui-ci déposé<sup>34</sup>.

D'un autre côté, il s'agit de la mise en place du « Guichet unique intégral pour le commerce extérieur » sous la gestion d'une société d'exploitation, dite SEGUCE. Ce Guichet comme point d'entrée unique d'échanges du commerce international est une plate-forme de haute technologie conçue pour gérer tous les mouvements des marchandises, quel que soit leur type d'acheminement. L'objectif majeur est de simplifier et de raccourcir le dédouanement des marchandises de façon drastique. Aussi, le guichet d'administration électronique rationalise les différentes procédures, évite les redondances, se connecte à d'autres interfaces-métiers tel que Sydonia. Cet outil fédère toute la communauté très diversifiée d'acteurs tant du secteur public que du secteur privé, à savoir : les terminaux conteneurs, les entrepôts, les agents maritimes, les transporteurs, les commissionnaires agréés en douane, les *land boarders*, les services vétérinaires et phytosanitaires, les banques commerciales, la Banque centrale du Congo, les ministères de tutelle (Finances, Commerce extérieur), l'Office de gestion de fret multimodal (OGEFREM), l'Office congolais de contrôle (OCC), la direction générale des douanes et accises (DGDA), la société d'inspection, les opérateurs économiques, le manutentionnaire (Société congolaise de transport, en sigle SCPT), les zones logistiques (maritime, aérien, ferroviaire, terrestre, fluvial et lacustre)<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> International Crisis Group, *ibidem*.

<sup>34</sup> Site internet du guichet unique de création d'entreprise accessible à [<http://guichetunique.cd>] (consulté le 4 avril 2018).

<sup>35</sup> Site internet du Guichet unique intégral pour le commerce extérieur [<https://segucerdcd.cd>] (consulté le 4 avril 2018). Cf. aussi [<http://www.congo->

*Quatrièmement*, les techniques automatisées concernent aussi la chaîne de la dépense publique. Conçue en 2003, mais opérationnelle depuis 2005, la nouvelle chaîne de la dépense est l'outil mis en place pour automatiser un circuit rationalisé du Trésor. Il est organisé en un système de réseau fédérant ou mutualisant le travail de certaines directions des ministères des Finances et du Budget. Le système gère les quatre étapes de la dépense que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Une coordination est instituée avec des organes administratifs et des compétences informatiques afin d'assurer la gestion, le bon fonctionnement et la maintenance informatique de la chaîne de la dépense publique. C'est un service doté d'autonomie technique et restant indépendant des services en charge de l'exécution budgétaire. Le Comité de gestion de la chaîne de la dépense effectue le suivi de la mise en œuvre du système ainsi organisé en réseau informatique sécurisé. Présidée par le secrétaire général de l'administration du Budget, ledit comité a pour attribution : gérer le fonctionnement de la chaîne de la dépense, mettre à jour la réglementation en cours, veiller à ce que toutes les dépenses soient intégrées dans la chaîne, en évaluer mensuellement le niveau de fonctionnement<sup>36</sup>.

*Cinquièmement*, au cours de l'année 2017-2018, d'autres initiatives pilotes ont été engagées pour l'informatisation des procédures administratives de la « Direction générale des Impôts » au niveau national et, à titre d'illustration, celle de l'administration provinciale du Nord-Kivu, à la frontière est avec le Rwanda. Concernant précisément le Nord-Kivu, le gouverneur de cette province a procédé jeudi 5 mai 2017 à Goma, son chef-lieu, au lancement officiel du projet e-Gov. Ce dernier se résume en un système de gouvernance électronique (E-GOV) pour canaliser la paie des impôts, dans l'objectif de maximiser les recettes publiques du secteur de l'immobilier. Deux impôts principaux sont concernés : l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus locatifs que les assujettis auront à payer à partir de leurs téléphones mobiles (Airtel money, Vodacom M-Pesa ou Orange money) ou par la banque. À juste titre, le Gouverneur a estimé que « Le système de Gouvernance électronique va contribuer à limiter non seulement la corruption, mais aussi à éviter les ponctions éventuelles effectuées par les agents commis à la collecte des moyens dus à l'État »<sup>37</sup>.

Concernant, par ailleurs, la Direction générale des impôts (DGI), la session des directeurs des impôts du 3 au 5 septembre 2015 avait formulé plusieurs recommandations dans le cadre des

---

autrement.com/page/guichet-unique-integral-pour-le-commerce-exterieur] (consulté le 4 avril 2018).

<sup>36</sup> Site internet du ministère du Budget, [www.budget.gouv.cd/chaîne-de-la-dépense/presentation/] (consulté le 4 avril 2018).

<sup>37</sup> Agence Congolaise de Presse, « Nord-Kivu / impôts : lancement du système de gouvernance électronique "E-gov" », 5 mai 2017 in [http://acpcongo.com/acp/nord-kivuiimpots-lancement-systeme-de-gouvernance-electronique-e-gov] (consulté le 4 avril 2018).

« contrats d'objectifs et de moyens » signés en février 2015 avec leur Haute direction. Il en ressort ce qui suit au sujet de l'informatisation des services : sélection d'un Cabinet spécialisé en vue de l'élaboration d'un schéma directeur d'informatisation, modernisation du système informatique de la DGI, poursuite de la formation en faveur des informaticiens des directions provinciales des impôts sur le logiciel de gestion de l'impôt existant, évaluation des services informatiques, élaboration des normes informatiques pour la mise en place des procédures formalisées de gestion du système informatique, renouvellement du câblage réseau du centre des impôts de Kinshasa, mise en œuvre de l'applicatif de l'impôt au niveau des centres d'impôts synthétiques pour tenir compte du régime fiscal des entreprises de petite taille, renforcement des capacités des administrateurs des systèmes informatiques, pris en charge de besoins d'informatisation des services d'appui<sup>38</sup>.

C'est en novembre 2015 qu'a, en outre, commencé le projet d'interface téléinformatique des régies financières congolaises qui sont : la DGI, la Direction générale des recettes administratives et domaniales (DGRAD), la Direction générale des douanes et accises (DGDA). La fin de l'année 2015 marquait le franchissement d'une étape cruciale de mise en œuvre de l'application de traçabilité de paiement des dettes envers l'État. Désormais, ISYS-REGIES est le nouveau système d'échange d'informations entre les différences régies financières et les banques commerciales encadrées par la Banque centrale du Congo. Il sera un outil de gestion automatisé pour la récolte des recettes. Le projet est en principe de 36 mois, soit de 2015 à 2018 ; il est évalué à 10 millions d'euros supervisés par l'Agence française de développement (AFD) dans le cadre du volet gouvernance financier<sup>39</sup>. C'est le 15 mars 2017, que les conventions nécessaires ont été signées entre les parties prenantes, dans le but de leur permettre de suivre en temps réel toutes les transactions opérées dans le cadre de la chaîne des recettes comme cela se fait avec la chaîne de la dépense. Avant cette date, l'allocation du Ministre des Finances souligne que « la procédure de paiement des dettes envers l'État, définie par le décret 007/2002 du 2 février 2002 tel que modifié et complété par le décret 011/20 du 14 avril 2011, n'a[vait] jamais été informatisée à ce jour[-là] »<sup>40</sup>.

En somme, les différents processus d'administration électronique ci-dessus ne sont pas encore arrivés à leur maturation : ils sont encore soit en phase d'expérimentation, soit simplement des

<sup>38</sup> Site internet de la Direction générale des impôts, accessible à <http://dgi.gouv.cd/component/joomdoc/recommandations.pdf/download.html> (consulté le 4 avril 2018).

<sup>39</sup> Source : Allocation de Son excellence monsieur le ministre des finances [Yav Mulang] à l'occasion de la signature des conventions de collaboration et de financement de la mise en œuvre de l'application ISYS-REGIES, 15 mars 2017, in <https://7sur7.cd/new/2017/03/adopte-par-la-rdc-le-systeme-isys-regies-va-booster-davantage-la-mobilisation-des-recettes-dues-au-tresor> (consulté le 5 avril 2018).

<sup>40</sup> *Ibidem*.

projets. Néanmoins, les services du journal officiel (JO RDC) sont une preuve de succès indéniable parmi les initiatives nationales d'administration électronique.

### **§ 3 – DU PARADIGME DE RÉUSSITE ET DES LIGNES FUTURES DE L'E-ADMINISTRATION EN RDC**

De toutes les expériences congolaises d'e-administration, l'une des réformes majeures, bien réussies, est celle de l'informatisation des publications du Journal officiel, de son fonctionnement et de son accès (en ligne) par les citoyens. À l'instar de « *legifrance* » : le site web officiel du gouvernement français pour la diffusion des textes législatifs et réglementaires et des décisions de justice des cours suprêmes<sup>41</sup>, la RDC dispose également de son [www.leganet.cd](http://www.leganet.cd).

En l'occurrence, l'informatisation du Journal officiel est une réforme aboutie d'administration électronique en RDC, de sorte que toutes les publications d'actes officiels sont assurées et accessibles tant en papier qu'en ligne. Depuis 2010, le législateur congolais a renforcé l'expérience de cette administration électronique, relevant de la Présidence de la République, sur la base de deux lois spécifiques, à savoir : la loi n° 010/007 du 27 février 2010 modifiant l'ordonnance-loi n° 68-400 du 23 octobre 1968 relative à la publication des actes officiels et la loi n°010/008 du 27 février 2010 modifiant et complétant le décret du roi souverain du 27 février 1887 sur les sociétés commerciales telles que modifiées par le décret-loi du 19 septembre 1965<sup>42</sup>. Dans un pays où la reconnaissance d'équivalence entre la preuve électronique et la preuve littérale n'est pas consacrée par le législateur, cette réforme de l'administration du journal officiel lui permet d'accomplir ses missions constitutionnelles, en assurant l'opposabilité des actes législatifs, réglementaires, officiels et autres de nature juridique par la voie électronique.

En définitive, il n'y a pas de révolution dans l'histoire du monde qui n'ait jamais été aussi inclusive, globalisante et universelle que la révolution numérique. Pour l'administration publique de la RDC, elle est porteuse de facilités diverses, mais aussi de contraintes et de menaces. Les administrations publiques se construisent des actifs stratégiques, au niveau national et au niveau des provinces, en agrégeant les données publiques et en intégrant les techniques numériques dans la réalisation de leurs missions respectives d'intérêt général : guichet unique de création d'entreprise, guichet unique intégral du commerce extérieur, système centralisé de paiement au niveau de la Banque centrale, journal officiel de la République en ligne, l'administration fiscale à l'ère numérique... Même si les pouvoirs publics n'ont pas développé un cadre cohérent de mise en œuvre d'une politique

<sup>41</sup> Site internet de Légifrance, accessible à [<https://www.legifrance.gouv.fr/>].

<sup>42</sup> Journal officiel de la RDC, *Recueil des textes sur l'amélioration du climat des affaires*, n° spécial, 3 mars 2010, p. 6.

d'informatisation des services publics, chaque administration procède à ses réformes sectorielles selon ses priorités, ses objectifs et ses moyens. Il n'en demeure pas moins que le pays n'a pas encore apprécié les vulnérabilités présentes de ses systèmes hétérodoxes d'administrations électroniques. Il faut envisager leur interopérabilité à terme dans un cadre harmonieux des réformes à planifier pour les collectivités et les administrations publiques. Un plan national de mise en œuvre de l'administration électronique est nécessaire, pour non seulement intégrer les aspects de cybersécurité des données et des usagers sur les plateformes d'e-administration,<sup>43</sup> mais aussi et surtout assurer leur financement, leur mutabilité, leur ergonomie et leur appropriation par rapport au niveau d'alphabétisme informatique de la population congolaise.

---

<sup>43</sup> K. NDUKUMA ADJAYI, « La sécurité numérique, une composante indispensable de l'économie », 6 avril 2018, *Atelier de formation sur la sécurité numérique des données et les défenseurs des droits humains*, coded/e-law, Kinshasa, 4 avril 2018, in [<http://zoom-eco.net/economie/kodjo-ndukuma-la-securite-numerique-une-composante-indispensable-de-leconomie/>] (consulté le 10 avril 2018). Cf. aussi : Ordonnance n°87-234 du 22 juillet 1987, préc. en notant qu'elle est particulièrement irriguée des exigences prudentielles (contrôle centralisé par le service présidentiel d'études) et des dispositions pénales caractéristiques (article 19, 12 et 9 respectivement pour la protection générale, la protection des bases de données, les applications informatiques portant atteinte à la sécurité nationale, à l'ordre public et aux bonnes mœurs).

