

---

M.E.S., Numéro 132, Vol. 2, janvier – février 2024

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 20 février 2024

---



***Revue Internationale des Dynamiques Sociales***  
***Mouvements et Enjeux Sociaux***  
*Kinshasa, janvier - février 2024*



## LES ACTES DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE FACE AU PRINCIPE DE LA LEGALITE :

Cas de la décision n°001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024

par

**Alain HOBWANKA INGO**

*Chef de travaux, Université Technologique Bel Campus*

*Apprenant en 3<sup>ème</sup> cycle, Faculté de Droit, Université de Kinshasa*

### Résumé

La CENI a par sa décision n°001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024 annulé « des élections législatives, provinciales et communales et des suffrages dans certains bureaux et centres de vote ». Elle a fondé cette décision sur les articles 29, 30 et 31 de la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021. Cette décision a suscité plusieurs réactions contradictoires. Une opinion estime que la CENI a agi en excès de pouvoir, car aucune disposition des précités articles ne lui accorde un tel pouvoir.

La loi précitée accorde à la CENI le pouvoir de « délibérer » en cas de violation de la loi dans le domaine rentrant dans sa compétence. La compétence étant d'attribution, délibérer signifiant « décider après réflexion », la CENI a décidé légalement. Nous avons néanmoins, conclu que le problème c'est au niveau du législateur qui n'a malheureusement donné aucune précision sur le sens qu'il a accordé en l'espèce aux concepts « délibérer ». Donc, nous recommandons à cet effet, la révision de ladite loi en vue d'insérer tous les détails possibles qu'il faut entendre du concept délibérer ; en précisant que délibérer prend ici le sens d'annuler car une AAI peut prendre des sanctions administratives.

**Mots-clés :** acte, CENI, principe, légalité

### Abstract

The CENI, through its decision n°001/CENI/AP/2024 of January 5, 2024, canceled "legislative, provincial and municipal elections and votes in certain polling stations and centers". It based this decision on articles 29, 30 and 31 of organic law no. 10/013 of July 28, 2010 relating to the organization and operation of the Independent National Electoral Commission as amended and supplemented by organic law no. 13/012 of April 19, 2013 and Organic Law No. 21/012 of July 3, 2021 This decision sparked several contradictory reactions. One opinion considers that the CENI acted in excess of its power because no provision of the aforementioned articles grants it such power.

Linked to the aforementioned law which grants the CENI the power to "deliberate" in the event of a violation of the law in the area falling within its competence. The competence being of attribution, to deliberate meaning "to decide after reflection", the CENI decided legally. We concluded that the problem lies with the legislator who unfortunately did not give any details on the meaning he gave in this case to the concepts of "deliberate". Therefore, we recommend for this purpose, the revision of the said law with a view to inserting all the possible details that must be understood from the concept to be deliberated; specifying that deliberating here means canceling because an AAI can take administrative sanctions.

### INTRODUCTION

Depuis 2006, la République démocratique du Congo a organisé successivement quatre cycles électoraux. Tous ces processus sont de nature à renforcer la démocratie dans cet Etat, qui venait de palper une expérience nouvelle dans la tenue des élections du 20 décembre 2023<sup>1</sup>. Il s'agit d'une décision prise par la Centrale électorale y relative.

En effet, par sa décision n°001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024<sup>2</sup>, la CENI a annulé « des élections législatives, provinciales et communales et des suffrages dans certains bureaux et centres de vote ». Elle a fondé cette décision sur les articles 29, 30 et 31 de la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010

<sup>1</sup> Soit le 4<sup>ème</sup> cycle électoral depuis 2006.

<sup>2</sup> Telle que rendue publique par le communiqué de Presse n°002/CENI/2024 du 05 janvier 2024 de la Centrale électorale.

portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n°13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n°21/012 du 03 juillet 2021<sup>3</sup>.

Cette décision a suscité plusieurs réactions et surprises et nécessite un examen approfondi en droit, en vue de vérifier sa conformité par rapport au principe de la légalité.

C'est ainsi que, nous soulevons les interrogations ci-dessous : quelle est la sphère légale des actes de la CENI ? La décision n°001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024 portant annulation des élections législatives, provinciales et communales et des suffrages dans certains bureaux et centres de vote rencontre-t-elle le principe de la légalité ?

La problématique sous évoquée constitue l'esprit de notre rédaction et qui trouvera des solutions dans deux grands points. Le premier analyse la sphère légale des actes de la CENI. Le second traite la décision de La CENI n°001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024 portant annulation des élections législatives, provinciales et communales et des suffrages dans certains bureaux et centres de vote face au principe de la légalité.

### I. ANALYSE DE LA SPHERE LEGALE DES ACTES DE LA CENI

Avant de porter notre analyse sur la sphère légale des actes de la CENI, nous trouvons utile de décrire la nature juridique de celle-ci. En effet, nous notons que conformément à l'article 2 de la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021 : « *la Commission électorale nationale indépendante, ci-après la CENI, est une institution d'appui à la démocratie. Elle est un organisme de droit public, permanent et neutre doté de la personnalité juridique* » « chargée de l'organisation de tout processus électoral et référendaire. Elle en assure la régularité<sup>4</sup> ».

L'article 6 alinéa 1<sup>er</sup> du même texte dispose : « la CENI jouit de l'autonomie administrative et financière ». Quant à l'article 7 de la même loi, nous retenons que « *dans l'exercice de sa mission, la CENI jouit de l'indépendance d'action par rapport aux autres institutions...* ».

L'interprétation des précitées dispositions légales détermine en claire que la CENI est une Autorité administrative indépendante<sup>5</sup> (AAI). Comme « organisme de droit public » ou AAI, la CENI peut prendre un certain nombre des décisions dans le but d'accomplir sa mission. Ce pouvoir

<sup>3</sup> qui stipulent respectivement : « La CENI peut se saisir de toute question relevant de sa compétence et en délibérer. Elle peut être saisie de toute violation des dispositions législatives et réglementaires régissant des élections et/ou un referendum par les autorités politico-administratives, les partis politiques en compétition, les candidats, les électeurs, les observateurs et les témoins.

Elle est saisie en la personne de son Président ou de son délégué.

Dans ce cas, la requête est formulée par écrit, datée et signée par une personne ayant qualité à agir. Elle doit, sous peine d'irrecevabilité, énoncer clairement et avec précision les griefs articulés.» ;

« La CENI peut, sur une question bien déterminée, entendre toute personne dont elle juge l'avis utile à l'accomplissement de sa mission. » ;

« Dans l'accomplissement de sa mission, la CENI a accès aux médias publics et peut recourir à toutes les sources d'information.

Les cadres de l'administration centrale et les cadres politico-administratifs des provinces et des entités territoriales décentralisées sont tenus de lui fournir tous les renseignements et de lui communiquer tous les documents dont elle peut avoir besoin ».

<sup>4</sup> Article 3 de la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010, portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n°21/012 du 03 juillet 2021.

<sup>5</sup> La doctrine renseigne que les AAI « sont des organismes administratifs, qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement. Elles assument les missions dévolues à l'Etat lui-même. En République démocratique du Congo, les organismes ci-après sont des AAI : l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications (ARPTC), la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) etc. Lire à cet effet F. VUNDUAWE te PEMAKO et J.-M. MBOKO D'JANDIMA, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2ème édition, Bruylant, 2020, p.587. Et notre position sur la nature cadre avec cette doctrine dominante.

décisionnel ne peut que cadre avec ses compétences<sup>6</sup>. A cet effet, l'article 9 du précité texte lui accorde notamment comme compétence :

- organiser et gérer les opérations pré-électorales, électorales et référendaires notamment l'identification et l'enrôlement des électeurs, l'établissement et la publication des listes électorales, le vote, le dépouillement, la centralisation et l'annonce des résultats provisoires ;
- transmettre les résultats provisoires à la juridiction compétente pour proclamation des résultats définitifs ;
- passer des marchés afférents aux opérations pré-électorales, électorales et référendaires conformément à la législation en vigueur ;
- contribuer à l'élaboration du cadre juridique relatif au processus électoral et référendaire... ».

Donc, de manière générale, les pouvoirs légaux de la centrale électorale congolaise sont d'assurer l'organisation et la gestion des opérations pré-électorales, électorales et référendaire. Mais, que retenir alors des concepts organisation et gestion desdites opérations ? ou encore, il est reconnu à la CENI les pouvoirs d'annuler certains scrutins ou résultats des élections dans certaines circonscriptions électorales ?

C'est ce que nous allons vérifier dans les lignes qui suivent en ayant comme fondement le principe de la légalité.

## II. LA DECISION DE LA CENI N°001/CENI/AP/2024 DU 05 JANVIER 2024 PORTANT ANNULATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES, PROVINCIALES ET COMMUNALES ET DES SUFFRAGES DANS CERTAINS BUREAUX ET CENTRES DE VOTE ET LE PRINCIPE DE LA LEGALITE

En annulant ces élections et suffrages, la CENI se fonde sur les articles 29, 30 et 31 de la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021, tout en précisant que conformément à ces dispositions, elle peut « se saisir de toute question relevant de sa compétence **et en délibérer**. Elle peut être saisie de toute violation des dispositions législatives et réglementaires régissant des élections et/ou un referendum par les autorités politico-administratives, les partis politiques en compétition, les candidats, les électeurs, les observateurs et les témoins ».

Ainsi, se dégage quelques questions de droit :

### 2.1. La CENI a-t-elle dans le cas d'espèce, pouvoir pour annuler ces élections et suffrages tenant compte du principe de la légalité ?

La réponse à cette question est très complexe suite à l'incertitude, le flou et le caractère inachevé de l'œuvre du législateur. En effet, toute la problématique ou la confusion trouve sa source dans l'article 29 alinéas 1 et 2 de la même loi, qui stipulent : « la CENI peut se saisir de toute question relevant de sa compétence et **en délibérer**. Elle peut être saisie de toute violation des dispositions législatives et réglementaires régissant des élections et/ou un referendum... », étant donné que le législateur n'a malheureusement donné aucune précision sur le sens qu'il a accordé en l'espèce aux concepts en « délibérer ». Il n'a pas non plus achevé son raisonnement. Cette imprécision peut à la fois être exploitée et par la CENI et par ses détracteurs en rapport avec la décision dont réflexion dans cette écriture.

Du côté de la CENI, l'argument d'annulation pourrait s'asseoir d'abord sur le fait qu'en l'espèce, le concept délibérer signifie « aboutir à une décision, décider après réflexion ». Et qu'elle a agi en ce sens parce qu'il y a eu violation des dispositions légales et réglementaires par la commission d'actes ci-après : fraude, acte de vandalisme de matériel électoral, incitation à la violence envers les

<sup>6</sup> Suivant le principe selon lequel, les compétences sont d'attribution en droit. Et le juge peut même intervenir pour contrôler le respect de ce principe ou de la loi en vue d'éviter « les excès de la puissance publique » comme l'indique F. VUNDUAWA et PEMAKO, dans son ouvrage intitulé : *Traité de droit administratif*, Bruxelles, éd. Larcier, 2007, p. 793.

agents électoraux, détention illégales des DEV, intimidation et utilisation de service de l'Etat. Donc, elle a usé de son pouvoir d'enquête et de sanction, pouvant aboutir au prononcé de sanction administrative qui restent attaquables devant le juge administratif<sup>7</sup> qui va intervenir pour « exercer sa mission de dire le droit, c'est-à-dire celle de régler des litiges administratifs<sup>8</sup> » le cas échéant.

En revanche, les détracteurs estiment que la CENI a violé la loi. C'est ce que révèle une opinion qui s'interroge en ces termes : « La compétence étant d'attribution, la CENI est-elle matériellement compétente de prononcer des sanctions d'annulation des suffrages des candidats<sup>9</sup> ? » En réponse, l'auteur estime que « la CENI fonde sa décision sur les articles 29, 30 et 31 de la Loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante<sup>10</sup> ». Et qu' « aucune de ces dispositions ne reconnaît à la CENI la compétence matérielle de prononcer l'annulation des scrutins des candidats. **Cette décision de la CENI brille par un excès de pouvoir<sup>11</sup>** ».

Ainsi, en rapport avec le principe de légalité qui soumet chaque décision administrative au strict respect de la loi, nous estimons que suite à la confusion entretenue par le législateur, techniquement, la CENI n'a pas violé la loi, il n'a pas méconnu la légalité. Le concept « délibérer » fonde son pouvoir.

## 2.2. Dans l'hypothèse où il faudrait attaquer ladite décision en justice, quelle est la juridiction compétente ?

Hormis la question de la légalité se pose une autre, celle du juge compétent pour vérifier la conformité à la loi de la décision de la CENI.

La CENI est une AAI et par conséquent indépendante. Mais, cette indépendance « n'est pas envisagée à l'égard du juge, spécialement à l'égard du juge constitutionnel et administratif qui peuvent censurer leurs actes juridiques<sup>12</sup> ».

Cette situation nous ramène à la question relative au contrôle des AAI par le juge : Mais de quel juge s'agit-il dans le cas d'espèce ?

Il faut d'abord déterminer la portée de la décision prise par la CENI pour résoudre cette équation ce qui permettra la détermination du contentieux qui pourrait s'en suivre. Ce qui est sûr, la CENI a agi conformément aux pouvoirs lui reconnus par la loi pour assurer la régularité de l'organisation de tout processus électoral et référendaire<sup>13</sup>.

Donc, il a pris un acte administratif. Or, les actes administratifs d'une Autorité administrative centrale sont attaqués devant le Conseil d'Etat conformément à l'article 85 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif<sup>14</sup> qui dispose : *La section du contentieux du Conseil d'État est le juge de toutes les affaires qui relèvent de la compétence contentieuse du Conseil d'État. Sans préjudice des autres compétences que lui reconnaît la Constitution ou la présente loi organique, la section du contentieux du Conseil d'État*

<sup>7</sup> F. VUNDUAWE te PEMAKO et J.-M. MBOKO D'JANDIMA, *op.cit.* p. 588

<sup>8</sup> BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Academia L'Harmattan, tome 2, 2017, p.17.

<sup>9</sup> G. MUWAWA LUWUNGI, Décision de la CENI invalidant les candidats aux législatives: Les loups sont entrés dans la bergerie, en ligne : [https://actualite.cd/2024/01/08/decision-de-la-ceni-invalidant-les-candidats-aux-legislatives-les-loups-sont-entres-dans#google\\_vignette](https://actualite.cd/2024/01/08/decision-de-la-ceni-invalidant-les-candidats-aux-legislatives-les-loups-sont-entres-dans#google_vignette) (accédé le 11 février 2024 à 15h30).

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> F. VUNDUAWE te PEMAKO et J.-M. MBOKO D'JANDIMA, *op.cit.*, p. 592.

<sup>13</sup> Articles 3 organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n°21/012 du 03 juillet 2021 et 211 de la Constitution du 18 février 2006 qui stipule : « *Il est institué une Commission électorale nationale indépendante dotée de la personnalité juridique. La Commission électorale nationale indépendante est chargée de l'organisation du processus électoral notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assure la régularité du processus électoral et référendaire. Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante* ».

<sup>14</sup> J.O.RDC., 18 octobre 2016, n° spécial, col. 1.

connaît, en premier et dernier ressort, des recours en annulation pour violation de la loi, de l'édit ou du règlement, formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que ceux des organes nationaux des ordres professionnels. La violation de la loi, de l'édit, du règlement, de la coutume et des principes généraux de droit comprend notamment: 1. l'incompétence; 2. l'excès de pouvoir; 3. la fausse application ou la fausse interprétation de la loi, de l'édit ou du règlement; 4. la non-conformité à la loi, à l'édit ou au règlement de l'acte, du règlement ou de la décision dont il a été fait application; 5. la violation des formes substantielles ou des formes prescrites à peine de nullité des actes; 6. la dénaturation des faits et des actes; 7. la négation de la foi due aux actes. La section contentieuse statue souverainement, en tenant compte des circonstances de fait et de droit sur les recours en suspension formés contre lesdits actes ».

L'action devant le Conseil d'Etat passe par l'annulation ou la suspension<sup>15</sup> des effets de cette décision. Lorsque le juge est saisi en annulation, il faut en amont observer le principe de la requête administrative préalable et obligatoire.

## CONCLUSION

La présente étude a pour mérite de trouver les solutions face à la controverse née de la décision n°001/CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024<sup>16</sup>, la CENI ayant annulé « des élections législatives, provinciales et communales et des suffrages dans certains bureaux et centres de vote ». Elle a fondé cette décision sur les articles 29, 30 et 31 de la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/012 du 03 juillet 2021 Cette décision a suscité plusieurs réactions contradictoires. Une opinion estime que la CENI a agi en excès de pouvoir car aucune disposition des précités articles ne lui accorde un tel pouvoir.

Par contre, notre position comme la CENI est liée à la loi même précitée qui accorde à la CENI le pouvoir de « délibérer » en cas de violation de la loi dans le domaine rentrant dans sa compétence. La compétence étant d'attribution, délibérer signifiant « décider après réflexion », la CENI a décidé légalement.

Mais, le problème c'est au niveau du que le législateur qui n'a malheureusement donné aucune précision sur le sens qu'il a accordé en l'espèce aux concepts en « délibérer ». Il n'a pas non plus achevé son raisonnement. Cette imprécision peut à la fois être exploitée et par la CENI et par ses détracteurs en rapport avec la décision dont réflexion dans cette écriture.

Donc, nous recommandons à cet effet, la révision de ladite loi en vue d'insérer tous les détails possible qu'il faut entendre du concept délibérer ; en précisant que délibérer prend ici le sens d'annuler car une AAI peut prendre des sanctions administratives.

## BIBLIOGRAPHIE

- BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, tome 1, L'Harmattan, Louvain-la-Neuve
- BOSHAB E., *Entre la révision constitutionnelle et l'inanition de la nation*, Larcier, Bruxelles, 2013.
- CHAPUS, R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, 6e éd., Montchrestien, 1996.
- KABANGE NTABALA, Cl., *Droit administratif congolais*, Tome I, Kinshasa, Publication des Facultés de Droit des Universités du Congo (RDC), UNIKIN, 2005.
- LAFERRIERE, E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris-Nancy, 2e éd., Tome II, Berger-Levrault et Cie, 1896

<sup>15</sup> Article 278 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, qui dispose : « La juridiction administrative, siégeant à juge unique et ce, en chambre du conseil, statue comme juge des référés. Le juge des référés rend des mesures provisoires. Il ne statue pas sur la demande principale. Il se prononce par voie d'ordonnance dans les huit jours de la saisine conformément aux dispositions de la présente loi organique ».

<sup>16</sup> Telle que rendue publique par le communiqué de Presse n°002/CENI/2024 du 05 janvier 2024 de la Centrale électorale.

- LEROY, M., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 3<sup>ème</sup> édition, 2004.
- SHOMBA KINYAMBA S., *Méthodologie et épistémologie de la recherche scientifique*, Kinshasa, PUK, 2016.
- VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, éd. Larcier, Bruxelles, 2007.
- BOTAKILE BATANGA, « Des actes des membres du Bureau des chambres parlementaires sous la constitution du 18 février 2006 : nature juridique et régime du contentieux », in *Revue Sankuroise d'Etudes Politiques et Sociales*, Kinshasa, n° 012 et 13, aout 2013.
- Constitution du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 52<sup>ème</sup> année.
- Loi n°11/002 du 20 janvier 2011, portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 février 2006, in JORDC.
- RA 826/876 du 21 janvier 2011.
- RA 1083 du 11 février 2011.
- R. Const. 152/TSR du 26 avril 2011 relatif à l'inconstitutionnalité de la motion de défiance de l'Assemblée Provinciale de Bandundu C/ Le Gouverneur de Province R. Ndambu W.
- R. Const. 206/TSR du 19 septembre 2012 relatif à l'inconstitutionnalité de la motion de censure de l'Assemblée Provinciale du Kasai Occidental à l'encontre du Gouverneur de ladite province.
- RA 1179 du 12 novembre 2012.
- RA 1327 du 22 novembre 2012.
- RA 918 du 17 décembre 2012.
- Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013, portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle, in JORDC, numéro spécial, 54<sup>ème</sup> année.
- Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016, portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre administratif, in JORDC, n°spécial, 57<sup>ème</sup> année.