Numéro 168

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales

WWW.MESRIDS.ORG
SEPTEMBRE - OCTOBRE 2026
KINSHASA-R.D.C

LE POUVOIR RÉGULATEUR DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

FONDEMENTS JURIDIQUES, LIMITES ET RISQUES DE DERIVE.

Par

Gabin KABONGO MUTOMBO

Apprenant en DES/DEA, Droit Public Interne à l'Université de Kinshasa/Kinshasa-RDC ;

Master en Gestion du cycle électoral de l'Ecole de Formation Électorale en Afrique Centrale (EFEAC) ;

Master en Stratégie et Défense au Collège de Hautes Études de Stratégie et Défense (CHESD), Expert électoral, Avocat.

RESUME

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) est une institution d'appui à la démocratie dotée de la personnalité juridique. Elle occupe une place centrale dans l'organisation, la gestion et la régulation du processus électoral en République Démocratique du Congo (RDC). La mission constitutionnelle d'assurer la régularité du processus électoral suppose qu'elle dispose des moyens juridiques nécessaires pour prévenir ou corriger les dysfonctionnements susceptibles d'affecter son déroulement. C'est dans cette perspective que se pose la question de l'existence, du fondement et de l'étendue de son pouvoir régulateur, ainsi que de son encadrement au regard des exigences de l'État de droit.

La présente étude examine les fondements juridiques de ce pouvoir, ses limites normatives et les risques de dérive liés à une interprétation extensive des compétences de la CENI. Elle soutient que l'efficacité de la régulation électorale ne peut conduire l'institution à s'affranchir des principes de légalité, de séparation des pouvoirs et de hiérarchie des normes, ni des exigences de sécurité juridique et de contrôle juridictionnel. L'enjeu est ainsi de déterminer jusqu'où peut aller ce pouvoir sans porter atteinte aux compétences des autres institutions ni aux garanties propres à l'État de droit.

Mots-clés : *Commission électorale nationale indépendante (CENI) ; pouvoir régulateur ; régulation électorale ; État de droit ; légalité ; sécurité juridique ; République Démocratique du Congo (RDC).*

ABSTRACT

The Independent National Electoral Commission (CENI) is a democratic support institution endowed with legal personality. It plays a central role in the organization,

management and regulation of the electoral process in the Democratic Republic of the Congo (DRC). Its constitutional mandate to ensure the regularity of the electoral process necessarily requires legal means enabling it to prevent or correct disruptions affecting the conduct and integrity of elections. This raises questions regarding the existence, legal basis and scope of its regulatory powers, as well as their limitations under the rule of law.

This study examines the legal foundations of these powers, their normative limitations and the risks of abuse resulting from an extensive interpretation of CENI's competences. It argues that effective electoral regulation cannot justify departure from the principles of legality, separation of powers and hierarchy of norms, nor from the requirements of legal certainty and judicial review. Electoral democracy therefore requires a balance between the functional autonomy of the electoral institution and compliance with the rules governing the exercise of public power.

Keywords: *Independent National Electoral Commission (CENI); regulatory powers; electoral regulation; rule of law; legality; legal certainty; Democratic Republic of the Congo (DRC).*

INTRODUCTION

La consolidation de la démocratie constitutionnelle repose sur un processus électoral crédible, transparent et conforme aux exigences de l'État de droit. En République Démocratique du Congo, cette mission incombe notamment à la Commission électorale nationale indépendante (CENI), institution d'appui à la démocratie chargée, en vertu de l'article 211 de la Constitution du 18 février 2006, d'assurer la régularité du processus électoral et référendaire. L'accomplissement de cette mission implique qu'elle puisse intervenir pour prévenir ou corriger les dysfonctionnements affectant le processus électoral, ce qui conduit à s'interroger sur l'existence, le fondement et l'étendue de son pouvoir régulateur.

L'étude des institutions constitutionnelles ne peut, par ailleurs, se réduire à l'examen formel des compétences que leur attribuent les textes. Comme le relève Félicien KALALA MUPINGANI, la Constitution doit également être appréhendée comme un phénomène social, dont l'effectivité dépend non seulement de la qualité de ses prescriptions normatives, mais aussi de leur appropriation par les acteurs institutionnels et de leur mise en œuvre dans la pratique institutionnelle.[32]

La question centrale est dès lors de savoir : dans quelle mesure la CENI peut-elle exercer un pouvoir régulateur nécessaire à l'accomplissement de sa

[32] KALALA MUPINGANI F., « La sociologie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », *AWA*, 2024, p. 11.

mission constitutionnelle sans excéder les limites imposées par la légalité, la hiérarchie des normes, la séparation des pouvoirs et les exigences de l'État de droit ? Cette interrogation conduit à rechercher, d'une part, les fondements juridiques de ce pouvoir et, d'autre part, les limites et les risques de dérive susceptibles de résulter d'une interprétation extensive de ses compétences.

L'hypothèse retenue est que le pouvoir régulateur de la CENI constitue une compétence fonctionnelle implicite, nécessaire à l'effectivité de sa mission constitutionnelle, mais qui ne saurait être conçue comme un pouvoir général et discrétionnaire. Son exercice demeure subordonné au respect des normes constitutionnelles et légales ainsi qu'aux exigences de sécurité juridique et de contrôle juridictionnel. L'intérêt de l'étude est ainsi de contribuer à la clarification de cette compétence et d'en apprécier les conditions d'exercice au regard des exigences de l'État de droit.

La recherche adopte une approche essentiellement juridique et analytique, fondée sur l'examen des textes constitutionnels et législatifs applicables à la CENI, de la doctrine pertinente et de la pratique institutionnelle. Elle est limitée à l'étude du pouvoir régulateur de la CENI dans l'ordre juridique congolais, sans prétendre embrasser l'ensemble de ses compétences ni l'ensemble du droit électoral.

Outre l'introduction et la conclusion, l'étude s'articule autour de trois axes : les fondements juridiques du pouvoir régulateur de la CENI (I), ses limites juridiques (II) et les risques de dérive liés à une interprétation extensive de ses compétences (III).

I. FONDEMENTS JURIDIQUES DU POUVOIR RÉGULATEUR DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

Manifestement, le pouvoir régulateur de la CENI ne résulte pas d'une habilitation générale et expresse du constituant ou du législateur. Il découle plutôt des missions constitutionnelles et légales lui confiées, dont l'accomplissement effectif suppose la capacité d'adopter les mesures nécessaires à la régularité du processus électoral et référendaire. Il s'analyse ainsi comme une compétence fonctionnelle indissociable de sa mission de régulation électorale et soumise au cadre normatif supérieur.

A. Le fondement constitutionnel du pouvoir régulateur de la CENI

Le premier fondement du pouvoir régulateur de la CENI réside dans l'article 211 de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée à ce jour. Cette disposition érige la CENI en institution d'appui à la démocratie chargée de l'organisation du processus électoral et référendaire ainsi que de la garantie de leur régularité.

Elle dispose notamment, en ses alinéas 2 et 3 :

« *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.* »[33]

Dès lors, la Constitution ne définit ni la notion de régularité du processus électoral ni moins les éléments qui en déterminent le contenu. Elle se borne à ériger cette régularité en mission constitutionnelle de la CENI. De prime à bord, « Le silence du constituant a ouvert la porte de la notion à doctrine. »[34], Jean-Louis ESAMBO. En effet, l'organisation du processus électoral et la garantie de sa régularité implique donc que la CENI soit en mesure d'adopter les actes nécessaires pour assurer la cohérence, la continuité et l'effectivité des opérations électorales. De cette double mission découlent, selon une partie de la doctrine, deux compétences complémentaires : un pouvoir organisateur et un pouvoir régulateur du processus électoral et référendaire.

Toutefois, le pouvoir régulateur, objet de la présente étude, ne saurait être assimilé à un pouvoir normatif autonome. Il constitue une compétence fonctionnelle dérivée de la Constitution, destinée à assurer l'application effective des règles électorales sans en modifier la substance. Autrement dit, ce pouvoir ne procède pas d'une attribution textuelle expresse. Il trouve son fondement, en droit public, dans la théorie des compétences implicites, selon laquelle l'attribution d'une compétence principale emporte nécessairement les pouvoirs accessoires indispensables à son exercice effectif. Comme le souligne également Charles BEAUGENDRE, « toute compétence étant une autorisation à agir, elle inclut les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, y compris les compétences qui ne sont pas expressément attribuées».[35]

Dans la même logique, la doctrine constitutionnelle souligne, que les organes électoraux indépendants s'inscrivent dans une logique de délégation fonctionnelle encadrée, dans laquelle l'indépendance constitue une garantie d'impartialité et d'efficacité, sans pour autant conférer un pouvoir souverain

[33] Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, art. 211, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 5 février 2011.

[34] ESAMBO KANGASHE J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme : contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2010, p. 171.

[35] BEAUGENDRE C., *La notion de compétences implicites. Étude de droit comparé*, thèse de doctorat en droit public, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 2003, p. 35.

de création du droit électoral.[36] Le pouvoir régulateur de la CENI demeure, par conséquent, soumis au principe de légalité qui gouverne l'ensemble de l'action publique.

B. Fondement légal du pouvoir régulateur de la CENI

Au regard de ce qui précède, le fondement constitutionnel du pouvoir régulateur de la CENI est, en effet, précisé légalement par les textes législatifs qui organisent son fonctionnement et déterminent les modalités d'exercice de ses attributions. La loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI, telle que modifiée et complétée par les lois organiques n° 13/012 du 19 avril 2013 et n° 21/012 du 3 juillet 2021[37], constitue à cet égard le principal instrument de mise en œuvre de l'article 211 de la Constitution.

Comme nous le montrerons dans la troisième partie de cette étude, consacrée aux manifestations des dérives potentielles du pouvoir régulateur, la loi organique reconnaît à la CENI, à travers ses dispositions pertinentes, notamment les articles 2 à 9, 29, 30 et 31, les compétences nécessaires à l'accomplissement de sa mission. En définissant avec précision ses attributions, ces dispositions constituent le fondement légal de l'exercice de son pouvoir régulateur.

Dans le même sens, la Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections, telle que modifiée et complétée par les lois n° 11/003 du 25 juin 2011, n° 15/001 du 12 février 2015, n° 17/013 du 24 décembre 2017 et n° 22/029 du 29 juin 2022, fixe, notamment à travers ses articles 2, 46 et 46 bis, le cadre matériel d'exercice du pouvoir régulateur de la CENI. En déterminant les règles applicables aux différentes opérations électorales, y compris celles relatives au maintien de l'ordre public électoral, elle précise les conditions dans lesquelles la CENI est appelée à intervenir afin d'assurer la mise en œuvre effective de ces prescriptions.[38]

Par ailleurs, les actes adoptés par la CENI dans l'exercice de ces compétences, notamment les décisions, directives et autres mesures techniques, ne constituent pas une source autonome du droit électoral. Ils

[36] ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2020, p. 35-42.

[37] Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI, telle que modifiée et complétée à ce jour par la loi organique n°21/012 du 3 juillet 2021, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial.

[38] Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections, telle que modifiée et complétée par les lois n°11/003 du 25 juin 2011, n°15/001 du 12 février 2015, n°17/013 du 24 décembre 2017 et n°22/029 du 29 juin 2022, art. 2 et 46, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial.

remplissent essentiellement une fonction d'application et d'exécution des normes constitutionnelles et législatives. Leur validité demeure, dès lors, subordonnée à leur conformité à la hiérarchie des normes et aux principes qui fondent l'État de droit.

Ainsi conçu, le pouvoir régulateur de la CENI apparaît comme une compétence juridiquement fondée, mais strictement encadrée. Il permet à l'institution d'assurer l'effectivité du processus électoral et référendaire sans l'autoriser à modifier les règles fixées par le constituant et le législateur ni à se substituer à eux dans l'exercice de leurs compétences normatives.

II. LES LIMITES JURIDIQUES DU POUVOIR RÉGULATEUR DE LA CENI

Le pouvoir régulateur de la Commission électorale nationale indépendante, bien que nécessaire à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle, ne constitue ni une compétence générale ni un pouvoir discrétionnaire. Comme toute prérogative exercée dans un État de droit, il demeure soumis aux principes qui gouvernent l'action des institutions publiques. Ces limites tiennent, d'une part, au cadre juridique qui détermine l'étendue des compétences de la CENI, identifiées comme limites structurelles et, d'autre part, aux exigences qui encadrent concrètement leur exercice, exprimées sous forme de limites fonctionnelles.

A. Les limites structurelles du pouvoir régulateur de la CENI

La première limite du pouvoir régulateur de la CENI réside dans le principe de légalité. Toute autorité publique ne peut agir que dans les limites des compétences que lui confère le cadre juridique. L'indépendance fonctionnelle reconnue à la CENI par la Constitution ne saurait, dès lors, être interprétée comme une habilitation générale lui permettant d'intervenir dans l'ensemble du domaine électoral.

Ainsi, les actes adoptés par la CENI, notamment les décisions, directives et autres mesures d'application, doivent nécessairement trouver leur fondement dans l'article 211 de la Constitution ainsi que dans la loi organique portant organisation et fonctionnement de cette institution. S'ils peuvent préciser les modalités pratiques de mise en œuvre des règles électorales, ils ne sauraient créer des normes nouvelles relevant du domaine réservé au constituant ou au législateur. Le pouvoir régulateur de la CENI demeure, par conséquent, un pouvoir d'application et d'exécution, et non un pouvoir autonome de production du droit électoral.

Cette exigence découle également du principe de hiérarchie des normes, selon lequel tout acte juridique inférieur doit être conforme aux normes qui

lui sont supérieures. Les actes de la CENI ne peuvent, dès lors, ni modifier les prescriptions de la loi électorale ni imposer des obligations dépourvues de fondement légal. La détermination des règles essentielles du processus électoral relève du législateur, conformément à l'article 122 de la Constitution, tandis qu'il appartient à la CENI d'en assurer la mise en œuvre. À cet égard, Hans Kelsen rappelle que la compétence constitue le pouvoir juridique conféré par l'ordre juridique à un organe déterminé et qu'elle ne trouve sa source que dans l'habilitation que lui reconnaît cet ordre juridique.[39]

Enfin, le pouvoir régulateur de la CENI est également limité par les principes de séparation des pouvoirs ou mieux l'équilibre institutionnel. Son indépendance vise à garantir son impartialité dans la conduite des opérations électorales ; elle ne la soustrait toutefois ni à l'ordre constitutionnel ni à la répartition des compétences qu'il organise. La CENI ne peut se substituer au législateur dans la définition des règles fondamentales du processus électoral ni empiéter sur les attributions du juge en matière d'interprétation du droit électoral et de règlement des contentieux. Son autonomie fonctionnelle s'inscrit ainsi dans la logique de limitation du pouvoir par le droit.

B. Les limites fonctionnelles du pouvoir régulateur de la CENI

Au-delà de la détermination de son champ de compétence, l'exercice du pouvoir régulateur de la CENI demeure soumis à des exigences tenant à la qualité et aux effets juridiques de ses interventions. Parmi celles-ci figure, au premier rang, le principe de sécurité juridique, particulièrement important en matière électorale. Les règles applicables doivent être accessibles, intelligibles, prévisibles et suffisamment stables afin de permettre aux candidats, aux partis politiques et aux électeurs d'adapter leur comportement aux exigences du scrutin.

La sécurité juridique constitue, à cet égard, un corollaire essentiel de l'État de droit. Elle implique que l'action des pouvoirs publics s'inscrive dans un cadre normatif stable, cohérent et conforme à la hiérarchie des normes, afin de garantir la protection des droits ainsi que la confiance des citoyens dans les institutions.[40]

Dans son rapport public consacré à la sécurité juridique, le Conseil d'État français souligne que celle-ci exige que les citoyens ne soient pas confrontés à une incertitude excessive quant aux règles régissant leur situation juridique.

[39] KELSEN H., *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, 2e éd., Paris, Dalloz, 1962, pp. 195-199, spéc. p. 199.

[40] DJOLI ESENG'EKELI J., *Droit constitutionnel : principes structuraux*, Kinshasa, Éditions universitaires africaines, 2010, p. 152-176.

Elle impose ainsi aux autorités publiques de veiller à la clarté, à la stabilité et à la prévisibilité des normes qu'elles édictent ou mettent en œuvre.[41] Cette exigence revêt une importance particulière en matière électorale, où toute modification imprévisible des règles ou des conditions d'organisation du scrutin est susceptible d'altérer la confiance des acteurs et la crédibilité du processus démocratique.

Toutefois, cette problématique revêt une acuité particulière dans le contexte constitutionnel congolais. Comme l'observe Félicien KALALA MUPINGANI, l'effectivité de la Constitution ne dépend pas uniquement de son existence formelle, mais également de la stabilité de l'ordre juridique qu'elle institue. Les révisions et les incertitudes ayant affecté, à différentes périodes, le cadre normatif ont parfois compromis la lisibilité des compétences institutionnelles et rendu plus délicat le contrôle de leur exercice.[42]

Dès lors, cette exigence de stabilité s'impose avec une force particulière en matière électorale, où la confiance des acteurs repose sur la permanence des règles gouvernant le processus démocratique. Si la CENI peut adopter des mesures destinées à répondre aux contraintes pratiques liées à l'organisation des scrutins, celles-ci ne sauraient générer une incertitude normative de nature à compromettre la sécurité juridique du processus électoral. La régulation électorale doit, en conséquence, concilier les impératifs d'efficacité opérationnelle avec l'exigence de stabilité du cadre juridique.

Par ailleurs, le pouvoir régulateur de la CENI demeure soumis au contrôle juridictionnel. L'indépendance de l'institution électorale ne saurait exclure toute forme de contrôle, dès lors qu'aucune autorité publique ne peut échapper au respect du droit dans un État de droit. Cette exigence se justifie par la nécessité de soumettre tout détenteur d'un pouvoir à un contrôle juridictionnel effectif, destiné à prévenir et à sanctionner les éventuels abus ou irrégularités, en assurant la conformité des actes de la CENI aux prescriptions constitutionnelles et législatives qui encadrent son action.[43]

En définitive, les limites juridiques du pouvoir régulateur de la CENI traduisent une idée fondamentale : son indépendance est fonctionnelle et non

[41] CONSEIL D'ÉTAT (France), *Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006, pp. 281-390.

[42] KALALA MUPINGANI F., « La sociologie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », *op. cit.*, p. 15-16.

[43] NTUMBA MUSUKA Z., *Le rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'État de droit*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Kinshasa, 2005, p. 121.

absolue. Elle demeure inséparable du respect du principe de légalité, de la hiérarchie des normes, de la sécurité juridique, de l'équilibre institutionnel et du contrôle juridictionnel, qui constituent les fondements de l'État de droit.

III. LES DÉRIVES POTENTIELLES DU POUVOIR RÉGULATEUR DE LA CENI EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Après avoir mis en évidence les fondements juridiques du pouvoir régulateur de la CENI et les limites qui en encadrent l'exercice, il convient d'examiner les risques susceptibles de résulter d'une interprétation extensive de cette compétence. Si ce pouvoir constitue un instrument nécessaire à l'organisation et à la régularité du processus électoral, son exercice demeure soumis aux exigences de légalité, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel. L'enjeu réside ainsi dans la conciliation entre l'efficacité de l'administration électorale et le respect des garanties fondamentales de l'État de droit.

Dans cette perspective, l'analyse examine, d'une part, les manifestations des dérives potentielles à travers une étude critique de la Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024, rendue publique par le communiqué de presse n° 002/CENI/2024, afin de déterminer si l'annulation des résultats dans certaines circonscriptions électorales et l'invalidation des suffrages obtenus par certains candidats relèvent de l'exercice normal du pouvoir régulateur de la CENI ou traduisent une extension discutable de ses compétences au regard du droit positif congolais. Elle examine, d'autre part, les exigences d'un encadrement renforcé de cette compétence.

A. Les manifestations des dérives potentielles du pouvoir régulateur : analyse critique de la Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024

Comme indiqué précédemment, la reconnaissance à la CENI de pouvoirs d'investigation, d'appréciation et de régulation ne suffit pas à déterminer l'étendue de ses compétences. Les articles 29 à 31 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI lui permettent de se saisir ou d'être saisie des violations de la législation électorale, de recueillir les informations utiles, d'instruire les faits et d'apprécier les irrégularités susceptibles d'affecter le processus électoral. Ils consacrent ainsi son rôle actif dans la préservation de la régularité des consultations électorales.

Toutefois, constater et apprécier une irrégularité ne signifie pas nécessairement pouvoir en tirer toutes les conséquences juridiques. Une compétence administrative peut certes comporter des pouvoirs accessoires indispensables à son exercice, mais ceux-ci doivent rester directement rattachés à la compétence attribuée et ne peuvent empiéter sur celles

réservées à une autre autorité. C'est précisément cette distinction qui se trouve au cœur du débat suscité par la Décision n° 001/CENI/AP/2024.

En effet, le dispositif de cette décision ne se limite pas au constat de fraudes, de violences ou d'autres irrégularités électorales. Il comporte des mesures qui affectent directement les effets juridiques du suffrage, notamment par l'annulation des résultats dans certaines circonscriptions électorales et l'invalidation des suffrages obtenus par certains candidats.[44] Ces mesures touchent ainsi directement aux effets du vote et posent la question de l'autorité compétente pour en décider.

La doctrine congolaise apporte, à cet égard, un éclairage particulièrement pertinent. Jean-Louis ESAMBO KANGASHE souligne que « l'annulation d'une élection ou l'invalidation d'un candidat, auteur des fraudes ou des violences électorales, n'a lieu qu'après la proclamation officielle des résultats, et pour autant que la loi l'autorise. Si l'annulation est de la compétence du juge, il ne peut s'autoriser l'invalidation d'un élu, attribution uniquement réservée à la seule assemblée parlementaire auteur de la validation du mandat ».[45] Sans transposer mécaniquement cette analyse à l'espèce, elle met en lumière l'exigence d'une habilitation légale pour toute mesure modifiant les effets juridiques du vote. La nature particulière de l'invalidation des suffrages décidée par la CENI commande ainsi un examen rigoureux de son fondement.

Cette lecture est confortée par l'analyse de Dieudonné KALUBA DIBWA, selon laquelle l'article 211 de la Constitution, en confiant à la CENI la mission d'assurer la régularité du processus électoral et référendaire, lui reconnaît certes de véritables pouvoirs juridiques, mais des pouvoirs « qui doivent être encadrés par le droit et sanctionnés par le juge ».[46] Cette exigence exclut que la CENI puisse déterminer elle-même l'étendue de ses compétences : son indépendance demeure fonctionnelle et s'exerce sous le respect de la Constitution, de la loi et du contrôle juridictionnel.

---

[44] **Commission électorale nationale indépendante,** *Communiqué de presse n° 002/CENI/2024 portant publication de la Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024 portant annulation des élections législatives, provinciales et communales ainsi que des suffrages dans certains bureaux et centres de vote*, Kinshasa, 5 janvier 2024.

[45] ESAMBO KANGASHE J.-L., *Traité de droit électoral congolais*, Bruxelles, Bruylant, 2025, p. 336.

[46] KALUBA DIBWA D., *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan ; Kinshasa, Éditions Eucalyptus, 2013, p. 418.

Cette articulation entre régulation administrative et contrôle juridictionnel répond à une exigence de préservation de l'État de droit en période électorale. Comme le relève Auguy BISELELE MUTSHIPAYI, « la période électorale étant particulièrement sensible, tout blocage du processus électoral doit trouver une réponse efficace dans l'office du juge, dans la fonction régulatrice qui permet d'éviter d'autres voies non conventionnelles comme militaire ou la rue ».[47] L'intervention du juge apparaît ainsi comme un complément nécessaire de la régulation administrative dans le règlement des différends électoraux.

Dans ces conditions, la théorie des compétences implicites ne peut être invoquée que dans des limites strictes. Comme l'expose Charles BEAUGENDRE, cette théorie permet de reconnaître à une institution les pouvoirs accessoires indispensables à l'exercice effectif de ses compétences expresses ; elle ne saurait, en revanche, servir de fondement à l'attribution de compétences nouvelles modifiant l'économie générale de la répartition des compétences voulue par le constituant ou le législateur.[48] Appliquée à la CENI, elle justifie les mesures nécessaires à la prévention, à la constatation et à la documentation des irrégularités, mais laisse ouverte la question de savoir si l'annulation des résultats dans certaines circonscriptions électorales et l'invalidation des suffrages obtenus par certains candidats constituent le prolongement nécessaire de sa mission ou exigent une habilitation législative expresse.

C'est dans cette zone d'incertitude que se situent les dérives potentielles du pouvoir régulateur de la CENI. Dès lors que les mesures adoptées dépassent la simple administration du processus électoral pour affecter directement les conséquences juridiques du suffrage, leur fondement et leur articulation avec les compétences des autres institutions doivent faire l'objet d'un encadrement rigoureux au regard de la légalité, de la sécurité juridique, de l'équilibre institutionnel et du contrôle juridictionnel.

B. Les exigences d’un encadrement renforcé du pouvoir régulateur de la CENI

L’examen des manifestations potentielles d’un dépassement du pouvoir régulateur de la Commission électorale nationale indépendante conduit à

[47] BISELELE MUTSHIPAYI A., *La gestion du contentieux préélectoral en Afrique noire francophone. Étude de droits comparés béninois, sénégalais et congolais*, thèse de doctorat en droit, Université de Kinshasa, 2025, p. 462.

[48] BEAUGENDRE C., *La notion de compétences implicites. Étude de droit comparé*, op.cit., pp. 35-42.

rechercher les conditions juridiques propres à en garantir un exercice équilibré. Il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité de la régulation électorale, mais d'éviter que l'autonomie fonctionnelle de la CENI ne se transforme en une capacité d'intervention excédant les limites de l'ordre juridique. Cet encadrement repose principalement sur la clarification de ses compétences, le contrôle juridictionnel de ses actes et la préservation de l'équilibre institutionnel.

La première exigence tient à la clarification normative du champ d'intervention de la CENI. Si l'article 211 de la Constitution lui confère la mission d'assurer la régularité du processus électoral et référendaire, la portée des mesures qu'elle peut adopter en cas d'irrégularités demeure insuffisamment déterminée. Cette imprécision est susceptible de favoriser une interprétation extensive de ses compétences. Une clarification législative permettrait dès lors de distinguer les mesures relevant de l'administration et de la régulation technique du processus électoral de celles qui affectent directement la validité du vote ou les résultats proclamés, tout en renforçant la prévisibilité juridique de ses interventions.

Cette conception rejoint l'analyse de Georges DELLIS selon laquelle la régulation, dans les systèmes de droit public continental, ne constitue pas un espace autonome détaché de l'ordre juridique, mais une modalité particulière d'exercice de l'action publique demeurant soumise aux exigences de légalité et de contrôle institutionnel.[49] La fonction régulatrice doit ainsi demeurer une compétence juridiquement encadrée et ne peut être comprise comme une habilitation générale à produire des effets juridiques illimités.

Le contrôle juridictionnel constitue la deuxième garantie. L'indépendance constitutionnelle de la CENI ne saurait placer ses actes à l'abri de tout contrôle. Dans un État de droit, les autorités de régulation demeurent soumises au respect de la Constitution, de la loi et des limites de leur compétence. L'expérience comparée, notamment celle du droit administratif français relatif aux autorités de régulation, illustre cette articulation entre indépendance fonctionnelle et contrôle juridictionnel. Le Conseil d'État admet de manière constante que les autorités disposant d'un pouvoir d'appréciation important restent tenues de respecter les normes supérieures ainsi que les limites objectives de leur compétence.[50] Le contrôle

[49] DELLIS G., « Régulation et droit public "continental". Essai d'une approche synthétique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (RDP), n° 4, 2010, pp. 957-979, disponible en ligne sur la base Lextenso, consulté le 02 août 2026 à 18 h 45.

[50] CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082 et autres, disponible sur le site du Conseil d'État français : https://www.conseil-etat.fr, consulté le 6 août 2026 à 18 h 45.

juridictionnel apparaît ainsi comme une garantie de la légalité de l'action de la CENI plutôt que comme une négation de son indépendance.

Enfin, l'exercice du pouvoir régulateur doit préserver l'équilibre institutionnel entre le législateur, la CENI et les juridictions électorales. La répartition de leurs fonctions permet d'éviter qu'une même institution ne cumule l'organisation du scrutin, l'appréciation des irrégularités et la détermination de leurs conséquences définitives. La CENI doit donc pouvoir assurer efficacement la régularité du processus électoral sans se substituer au législateur dans la fixation des règles électorales ni au juge dans l'appréciation de la validité du suffrage.

Ainsi, la précision des compétences de la CENI, le contrôle juridictionnel de leurs modalités d'exercice et le respect de l'équilibre institutionnel constituent les principales garanties d'un pouvoir régulateur compatible avec l'État de droit. L'enjeu n'est dès lors pas l'extension ou la réduction de ses pouvoirs, mais leur **détermination précise et leur exercice dans les limites du droit.**

CONCLUSION

L'analyse du pouvoir régulateur de la Commission électorale nationale indépendante met en évidence qu'il constitue un instrument nécessaire à l'effectivité de sa mission constitutionnelle d'assurer la régularité du processus électoral et référendaire. Toutefois, ce pouvoir ne saurait être assimilé à une compétence générale ou discrétionnaire. Son exercice demeure soumis aux principes de légalité, de hiérarchie des normes, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel.

L'étude de ses fondements montre que le pouvoir régulateur de la CENI procède des compétences nécessaires à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle et légale. Il s'analyse ainsi comme une compétence fonctionnelle, dont l'exercice ne peut avoir pour effet de modifier les règles fixées par le constituant ou le législateur, ni de se substituer aux compétences des juridictions électorales.

L'analyse critique de la Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024 illustre les difficultés susceptibles de naître d'une interprétation extensive de ce pouvoir. Les mesures affectant directement les résultats du scrutin ou les effets juridiques du suffrage soulèvent, en particulier, la question de leur fondement normatif et de leur articulation avec les compétences juridictionnelles. La régulation électorale doit ainsi demeurer compatible avec les exigences de légalité et de sécurité juridique qui garantissent la confiance dans le processus électoral.

Il apparaît dès lors nécessaire de clarifier le régime juridique du pouvoir régulateur de la CENI, afin de mieux distinguer les mesures relevant de l'administration et de la régulation du processus électoral de celles qui affectent directement la validité du vote ou les résultats proclamés. Le renforcement du contrôle juridictionnel et la préservation de l'équilibre institutionnel constituent, dans cette perspective, des garanties essentielles.

En définitive, l'enjeu n'est ni l'accroissement ni la restriction indéfinie des compétences de la CENI, mais leur **détermination précise et leur exercice conforme au droit**. La consolidation de la démocratie électorale en République Démocratique du Congo dépend ainsi de la capacité à concilier l'efficacité de la régulation électorale avec le respect de la Constitution, de la loi et du contrôle du juge.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES JURIDIQUES

A. Textes internes de la République Démocratique du Congo

1. **Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006,** telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 5 février 2011.
2. **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 les lois organiques n° 13/012 du 19 avril 2013 et n° 21/012 du 3 juillet 2021, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial.
3. **Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales,** telle que modifiée et complétée par les lois n° 11/003 du 25 juin 2011, n° 15/001 du 12 février 2015, n° 17/013 du 24 décembre 2017 et n° 22/029 du 29 juin 2022, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial.

II. JURISPRUDENCE ET ACTES INSTITUTIONNELS

1. **Commission électorale nationale indépendante (CENI),** *Communiqué de presse n° 002/CENI/2024 portant publication de la Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024 portant annulation des élections législatives, provinciales et communales ainsi que des suffrages dans certains bureaux et centres de vote*, Kinshasa, 5 janvier 2024.
2. Conseil d'État français, *CE, Ass., 21 mars 2016, Société Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082 et autres, disponible sur le site du Conseil d'État français : https://www.conseil-etat.fr, consulté le 6 août 2026 à 18 h 45.

III. DOCTRINE

A. Ouvrages

1. **DJOLI ESENG'EKELI J.,** *Droit constitutionnel : principes structuraux*, Kinshasa, Éditions universitaires africaines, 2010.
2. **ESAMBO KANGASHE J.-L.,** *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme : contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2010.
3. **ESAMBO KANGASHE J.-L.,** *Traité de droit électoral congolais*, Bruxelles, Bruylant, 2025.
4. **KALUBA DIBWA D.,** *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan ; Kinshasa, Éditions Eucalyptus, 2013.
5. **KELSEN H.,** *Théorie pure du droit*, trad. Charles Eisenmann, 2e éd. française, Paris, Dalloz, 1962.
6. **ROUSSEAU D.,** *Droit du contentieux constitutionnel*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2020.

B. Thèses et mémoires

1. **BEAUGENDRE C.,** *La notion de compétences implicites. Étude de droit comparé*, thèse de doctorat en droit public, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 2003.
2. **BISELELE MUTSHIPAYI A.,** *La gestion du contentieux préélectoral en Afrique noire francophone. Étude de droits comparés béninois, sénégalais et congolais*, thèse de doctorat en droit, Université de Kinshasa, 2025.
3. **NTUMBA MUSUKA Z.,** *Le rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'État de droit*, mémoire de DEA en droit public, Université de Kinshasa, 2005.

C. Articles scientifiques

1. **DELLIS G.,** « Régulation et droit public "continental". Essai d'une approche synthétique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (RDP), n° 4, 2010, pp. 957-979.
2. **KALALA MUPINGANI F.,** « La sociologie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », *AWA*, 2024.

D. Rapports et études

CONSEIL D'ÉTAT (France), *Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

- Directeur-Editeur : Sylvain Shomba Kinyamba, Professeur Ordinaire
- Rédacteur en Chef : Gaston Mwene Batende, Professeur Emérite
- Rédacteur en Chef adjoint : Patrick Develtere, Professeur Ordinaire
- Secrétaire de rédaction : Michel Kandolo Edungu, Chef de Travaux
- Relation avec les partenaires : Jean Pierre Mpiana, Professeur Ordinaire
- Archivage et logistique : Ingrid Mulamba Feza, Professeure Associée

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Professeurs Baeke Viviane, Batamba Balembu Antoine ; Bongeli Yeikeo Ya Ato Emile ; Develtere Patrick ; Ekala Pierre ; Gretry Lucille ; Huib Huyse ; Inswan Bidum Pierre ; Kaminar Théo-Macaire ; Kapalayi Mutanga Roger-Vincent ; Labana Lasay'abar Jean Berck Mans ; Malemba N'sakila Gilbert ; Matabisi Nico ; Mbalanda Willy ; Mbela Hiza Login ; Mbuyi Musongela François ; Mokonda Bonza Floratin ; Mukoka Nsenda François ; Mulamba Feza Ingrid ; Muluma Munanga Albert ; Musa Alokpo Dieudonné ; Musao Kalombo Célestin ; Mutunda Mwembo Pierre ; Mpiana Tshitenge Jean Pierre ; Mwabila Malela Clément ; Mwene Batende Gaston ; Ndeke Zamba Casimir ; Ngoma Binda Elie ; Ngoy Bisongo Colby ; Nkuanzaka Inzanza Adélard ; Ongevela Van Jan, Osokonda Okenge Basile, Ponsar Paul, Reychler Luc ; Sekimonyo Wa Magango Côme ; Shomba Kinyamba Sylvain ; Wingenga Jeannot ; Yandju Marie-Claire ; Yere Afobe Innocent Zimango Gama Romain.

Immeuble CDS n°3, Trafic, Route de l'Ouest,
Campus de l'Unikin, Tél. : 0999903563 /
shombakin@yahoo.fr,
www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N° ISSNB : 2790-3095 (impr.)
N° ISSNB : 2790-3109 (ligne)