

**INSTITUT DE RECHERCHE EN GEOPOLITIQUE ET
D'ETUDES STRATEGIQUES**

Revue
Intelligence Stratégique

Vol. 009, Numéro 025, Juillet-Septembre 2026

E-ISSN : 3006-5488, P-ISSN : 3006-547X

<https://doi.org/10.62912/JYFU3565>



Siège social : 292, avenue Mweka, Commune de Lingwala, Kinshasa, République
Démocratique du Congo.

Téléphone : +243 89 7175 074 ; 82 006 1696

E-mail : felly.lukunga@revue-is.org, article@revue-is.org, info@revue-is.org ;

Internet : www.revue-is.org ; www.irges.org

Europe : 59, Rue du Rhône, 1204 Genève, Suisse, + 41 22 810 88 68, Chambre de
Commerce Suisse-RD Congo, info@ccsc.ch



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 9, numéro 25
Juillet-Septembre 2026
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/IRGES0812>
www.revue-is.org

LE POUVOIR RÉGULATEUR DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : FONDEMENTS JURIDIQUES, LIMITES ET RISQUES DE DÉRIVES

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 au barreau près la Cour d'Appel de Kinshasa/Matete
gabindigital@gmail.com

RÉSUMÉ

Cette étude analyse le pouvoir régulateur de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) en République démocratique du Congo, en mettant en évidence ses fondements constitutionnels et légaux, ainsi que les limites qui encadrent son exercice. Elle montre que ce pouvoir est nécessaire à la régularité du processus électoral, mais qu'il demeure soumis aux principes de légalité, de hiérarchie des normes, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel. À travers l'analyse critique de la décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024, l'étude souligne les risques d'une interprétation extensive des compétences de la CENI et insiste sur la nécessité de clarifier ses prérogatives afin de concilier efficacité de la régulation électorale, respect des compétences des autres institutions et consolidation de l'État de droit.

Mots-clés : CENI ; pouvoir régulateur ; processus électoral ; État de droit ; sécurité juridique.

ABSTRACT

This study analyzes the regulatory authority of the Independent National Electoral Commission (CENI) in the Democratic Republic of the Congo, highlighting its constitutional and legal foundations, as well as the limits that govern its exercise. It shows that this authority is necessary for the proper conduct of the electoral process, but that it remains subject to the principles of legality, the hierarchy of norms, legal certainty, institutional balance, and judicial review. Through a critical analysis of Decision No. 001/CENI/AP/2024

of January 5, 2024, the study highlights the risks of a broad interpretation of the CENI's powers and emphasizes the need to clarify its prerogatives in order to reconcile effective electoral regulation, respect for the powers of other institutions, and the consolidation of the rule of law.

Keywords : CENI; regulatory authority; electoral process; rule of law; legal certainty.

INTRODUCTION

La consolidation de la démocratie constitutionnelle repose sur l'existence d'un processus électoral crédible, transparent et conforme aux exigences de l'État de droit. Dans cette perspective, les institutions chargées de l'organisation, de la gestion et de la régulation des élections occupent une place déterminante, en ce qu'elles participent directement à la légitimation des pouvoirs publics issus du suffrage.

En République démocratique du Congo, la Commission électorale nationale indépendante est instituée par la Constitution du 18 février 2006 en qualité d'institution d'appui à la démocratie chargée d'organiser le processus électoral et référendaire et d'en assurer la régularité. Cette mission, consacrée à l'article 211 de la Constitution, suppose nécessairement que la CENI dispose des moyens juridiques lui permettant d'intervenir sur le déroulement des opérations électorales. Elle implique, à ce titre, l'existence d'un pouvoir régulateur destiné à permettre l'adoption des mesures nécessaires à la conduite du processus électoral et à la préservation de son intégrité.

L'existence d'un tel pouvoir soulève cependant une interrogation fondamentale : dans quelle mesure son exercice demeure-t-il compatible avec les exigences de l'État de droit ? L'autonomie fonctionnelle reconnue à la CENI est certes indispensable à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle. Elle ne saurait toutefois se transformer en un pouvoir discrétionnaire permettant à l'institution de s'affranchir des principes de légalité, de hiérarchie des normes et de l'équilibre institutionnel, ainsi que des exigences constitutionnelles liées à la sécurité juridique et au contrôle juridictionnel. Les processus électoraux récents ont, à cet égard, ravivé les interrogations sur l'étendue des compétences de la CENI et sur les risques auxquels peut conduire une interprétation extensive de ses prérogatives.

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. Son effectivité dépend en effet à la fois de la qualité de ses prescriptions normatives, et de leur appropriation par les acteurs institutionnels et de leur mise en œuvre dans la pratique institutionnelle.¹

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente étude. Elle repose sur l'hypothèse que le pouvoir régulateur de la CENI constitue une prérogative nécessaire à l'effectivité de sa mission constitutionnelle. Son exercice ne peut toutefois être considéré comme légitime que dans la mesure où il demeure encadré par les normes qui régissent l'action des pouvoirs publics dans un État de droit. L'analyse confronte ainsi le cadre normatif applicable à la CENI aux pratiques institutionnelles observées, afin d'apprécier, dans une approche juridique critique et holistique, la conformité de l'exercice de ce pouvoir aux exigences constitutionnelles et légales.

Outre l'introduction et la conclusion, l'étude s'articule autour de trois axes. Elle examine, d'abord, les fondements juridiques du pouvoir régulateur de la CENI, avant d'en analyser, en deuxième lieu, les limites juridiques, puis d'apprécier, en troisième moment, les dérives potentielles susceptibles de résulter d'une interprétation extensive de ses compétences.

I. FONDEMENTS JURIDIQUES DU POUVOIR RÉGULATEUR DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE

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 qui lui sont confiées, et dont l'accomplissement effectif suppose la capacité d'adopter les mesures d'organisation, de coordination et d'application nécessaires à la régularité du processus électoral et référendaire. Il s'analyse ainsi comme une prérogative fonctionnelle, c'est-à-dire un pouvoir indissociable de sa mission régaliennne de la régulation électorale, qui s'exerce dans le respect du cadre normatif supérieur.

¹ KALALA M. F., « La sociologie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », AWA, 2024, p. 11.

I. 1. 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 qu'elle a été 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. »²

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 abord, « Le silence du constituant a ouvert la porte de la notion à la doctrine. »³, Jean-Louis Esambo. En effet, l'organisation du processus électoral et la garantie de sa régularité impliquent 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 prérogatives 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

² 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.

³ 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.

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 ».⁴

Dans la même logique, la doctrine constitutionnelle souligne que les organes électoraux indépendants s'inscrivent dans une démarche de délégation fonctionnelle encadrée, dans laquelle l'indépendance constitue une garantie d'impartialité et d'efficacité, sans pour autant conférer un pouvoir souverain de création du droit électoral.⁵ Le pouvoir régulateur de la CENI demeure, par conséquent, soumis au principe de légalité qui gouverne l'ensemble de l'action publique.

I. 2. La consécration légale 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. À cet égard, la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la CENI, telle qu'elle a été modifiée et complétée par les lois organiques n° 13/012 du 19 avril 2013 et n° 21/012 du 3 juillet 2021⁶, constitue 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.

⁴ 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.

⁵ ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 12e éd., LGDJ, Paris, 2020, p. 35-42.

⁶ 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.

Dans le même sens, la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections, telle qu'elle a été 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.⁷

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 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 ainsi qu'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. S'il permet à l'institution d'assurer l'effectivité du processus électoral et référendaire, il ne l'autorise ni 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

Bien que nécessaire à sa mission constitutionnelle, le pouvoir régulateur de la Commission électorale nationale indépendante n'est 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

⁷ 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.

structurelles et, d'autre part, aux exigences qui encadrent concrètement l'exercice de ces compétences, exprimées sous forme des limites fonctionnelles.

II. 1. Limites structurelles du pouvoir régulateur de la CENI

La première limite du pouvoir régulateur de la CENI réside dans le principe de légalité. En vertu de ce principe, 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 sans 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.⁸

Enfin, le pouvoir régulateur de la CENI est également limité par les principes de séparation des pouvoirs ou, mieux, l'équilibre institutionnel. L'indépendance de l'institution électorale vise à garantir son impartialité dans la conduite des opérations électorales. Elle ne la soustrait toutefois ni à l'ordre constitutionnel ni à

⁸ Kelsen H., *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1962, pp. 195-199, spéc. p. 199.

la répartition des compétences qu'il organise. La CENI ne peut ni se substituer au législateur pour définir les règles électorales, ni empiéter sur les attributions du juge pour interpréter le droit et régler les contentieux. Son autonomie fonctionnelle s'inscrit ainsi dans la logique de limitation du pouvoir par le droit.

II. 2. 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, dont l'importance est particulièrement marquée en matière électorale. Les règles applicables au processus électoral 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.⁹

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. Elle impose ainsi aux autorités publiques de s'assurer de la clarté, de la stabilité et de la prévisibilité des normes qu'elles édictent ou mettent en œuvre.¹⁰ 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

⁹ DJOLI ESENG'EKELI J., *Droit constitutionnel : principes structuraux*, Éditions universitaires africaines, Kinshasa, 2010, p. 152-176.

¹⁰ CONSEIL D'ÉTAT (France), *Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006, pp. 281-390.

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.¹¹

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 implique un contrôle, car toute autorité publique doit respecter le droit dans un État de droit. Cette exigence s'explique 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.¹²

En définitive, les limites juridiques du pouvoir régulateur de la CENI traduisent une idée fondamentale : l'indépendance reconnue à cette institution est une indépendance fonctionnelle et non une autonomie absolue. Elle constitue une garantie indispensable à la régularité du processus électoral. Toutefois, si elle constitue une garantie indispensable à la régularité du processus électoral, 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 mêmes de l'État de droit.

¹¹ KALALA M. F., « La sociologie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », *op. cit.*, p. 15-16.

¹² NTUMBA M. 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.

III. DÉRIVES POTENTIELLES DU POUVOIR RÉGULATEUR DE LA CENI

Après avoir mis en évidence les fondements juridiques du pouvoir régulateur de la CENI, puis les limites qui en encadrent l'exercice, il convient désormais d'examiner les risques susceptibles de résulter d'une interprétation extensive de cette prérogative. Le pouvoir régulateur constitue un instrument indispensable à l'organisation, à la coordination et à la préservation de la régularité du processus électoral. Toutefois pouvoir régulateur constitue un instrument indispensable à l'organisation, à la coordination et à la préservation de la régularité du processus électoral, son exercice demeure indissociablement soumis aux exigences du principe de légalité, de la sécurité juridique, de l'équilibre institutionnel et du contrôle juridictionnel. Toute la problématique réside ainsi dans la conciliation entre les impératifs d'efficacité de l'administration électorale et le respect de ces garanties fondamentales de l'État de droit.

Dans cette perspective, la présente analyse s'attache. Elle peut également en instruire les faits, recueillir les informations utiles et une part, à examiner les manifestations des dérives potentielles du pouvoir régulateur 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 procèdent de l'exercice normal du pouvoir régulateur reconnu à la CENI ou traduisent, au contraire, une extension discutable de ses compétences au regard du droit positif congolais. Elle met en évidence, d'autre part, la nécessité d'un encadrement juridique renforcé de cette prérogative. Celui-ci aurait pour but de garantir son exercice dans le respect des principes de légalité, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel. Ces conditions sont : l'exercice dans le respect des principes de légalité, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel, conditions essentielles à la sincérité du scrutin, à la confiance des acteurs électoraux et à la consolidation de l'État de droit.

III. 1. Manifestations des dérives potentielles du pouvoir régulateur : analyse critique de la Décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024

Comme analysé précédemment dans la consécration légale de son pouvoir régulateur, la reconnaissance à la CENI de fonctions d'investigation, d'appréciation et de régulation ne suffit pas, à elle seule, à résoudre la question essentielle de

l'étendue de ses prérogatives. Les articles 29 à 31 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la CENI lui permettent, de manière incontestable, de se saisir ou d'être saisie des violations de la législation électorale, d'en instruire les faits, de recueillir les informations utiles et d'apprécier les irrégularités susceptibles d'affecter le processus électoral. Ces dispositions traduisent la volonté du législateur de lui conférer un rôle actif dans la préservation de la sincérité, de la transparence et de la crédibilité des consultations électorales. Elles lui reconnaissent ainsi un véritable pouvoir de réaction face aux atteintes portées au déroulement normal des opérations électorales.

Toutefois, le pouvoir de constater et d'apprécier des irrégularités ne se confond pas nécessairement avec celui d'en tirer toutes les conséquences juridiques. En droit public, l'attribution d'une compétence administrative n'emporte pas, à elle seule, celle de toutes les prérogatives susceptibles de concourir à la réalisation de la mission confiée à l'autorité concernée. Encore faut-il que les mesures adoptées trouvent un fondement suffisamment explicite dans les textes qui les autorisent ou puissent être déduites, conformément à la théorie des compétences implicites, comme étant strictement indispensables à l'exercice de la compétence expressément attribuée. C'est précisément autour de cette question que s'est cristallisé le 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.¹³ Or, de telles mesures excèdent la seule gestion administrative du processus électoral. Elles touchent à l'expression même de la souveraineté populaire en privant d'effets des suffrages régulièrement exprimés dans les bureaux de vote concernés. Dès lors, le débat ne porte plus sur la nécessité de sanctionner les irrégularités constatées, mais sur la détermination de l'autorité juridiquement compétente pour adopter des mesures produisant de telles conséquences.

¹³ **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.

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 ».¹⁴ Sans transposer mécaniquement cette analyse à l'espèce, il convient de relever qu'elle met en lumière un principe fondamental du droit électoral congolais. Les mesures modifiant les effets juridiques du vote ne peuvent résulter que d'une habilitation légale expresse et être adoptées par l'autorité que la loi désigne à cette fin. Dès lors, même si la décision de la CENI vise l'invalidation des suffrages et non celle des candidats au sens strict, les conséquences juridiques qui s'y attachent justifient que son fondement soit apprécié avec une particulière rigueur.

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 »¹⁵. Ainsi comprise, la mission constitutionnelle de la CENI ne saurait être interprétée comme l'attribution d'une compétence générale lui permettant de déterminer unilatéralement l'étendue de ses propres prérogatives. Son indépendance demeure une indépendance fonctionnelle, qui s'exerce dans le respect de la Constitution, de la loi et du contrôle juridictionnel.

Cette articulation entre régulation administrative et contrôle juridictionnel répond, au demeurant, à une exigence plus générale 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

¹⁴ ESAMBO K. J.-L., *Traité de droit électoral congolais*, Bruylant, Bruxelles, 2025, p. 336.

¹⁵ KALUBA DIBWA D., *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Academia-L'Harmattan, Kinshasa, 2013, p. 418.

ou la rue »¹⁶. Cette observation rappelle que la crédibilité des élections ne repose pas uniquement sur l'efficacité de l'administration électorale, mais également sur l'existence d'un juge capable d'assurer, dans le respect des garanties procédurales, le règlement des différends affectant la régularité du scrutin. La régulation administrative et la justice électorale apparaissent ainsi comme deux mécanismes complémentaires, dont aucun ne saurait absorber les attributions de l'autre.

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 prérogatives nouvelles modifiant l'économie générale de la répartition des compétences voulue par le constituant ou le législateur.¹⁷

Appliquée à la CENI, cette approche conduit à admettre que celle-ci puisse prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, constater et documenter les irrégularités électorales. En revanche, elle invite à s'interroger sur le point 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 cette mission de régulation ou si, par leur nature et leurs effets, elles relèvent d'un pouvoir dont l'exercice exige une habilitation législative expresse.

C'est précisément dans cette zone d'incertitude que se situent les dérives potentielles du pouvoir régulateur de la CENI. Lorsqu'il conduit l'institution à adopter des mesures dont les effets excèdent la simple administration du processus électoral pour affecter directement les conséquences juridiques du suffrage, ce pouvoir appelle un encadrement particulièrement rigoureux afin de préserver les exigences de légalité, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel qui fondent l'État de droit.

¹⁶ 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.

¹⁷ BEAUGENDRE C., *La notion de compétences implicites. Étude de droit comparé*, op.cit., pp. 35-42.

III. 2. 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 nécessairement à rechercher les conditions juridiques susceptibles de garantir un exercice équilibré de cette prérogative. L'enjeu n'est cependant pas de contester la légitimité même de la régulation électorale, laquelle constitue désormais une composante essentielle des démocraties contemporaines confrontées à la complexification des opérations électorales. Il consiste plutôt à déterminer les mécanismes permettant d'éviter que l'autonomie fonctionnelle reconnue à l'autorité électorale ne se transforme en une capacité d'intervention excédant les limites assignées par l'ordre juridique.

Dans cette perspective, l'encadrement du pouvoir régulateur de la CENI répond à une double nécessité : préserver l'effectivité de sa mission constitutionnelle de garantie de la régularité du processus électoral tout en assurant la conformité de son action aux exigences fondamentales de l'État de droit, notamment les principes de légalité, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel.

III. 2. 1. Clarification normative de l'étendue du pouvoir régulateur

La première exigence réside dans une clarification plus précise du champ matériel d'intervention de la CENI. Certes, l'article 211 de la Constitution congolaise lui confère la mission d'assurer la régularité du processus électoral et référendaire, tandis que les articles 29 à 31 de sa loi organique lui attribuent diverses prérogatives relatives à l'initiative, à l'instruction et à l'accès aux informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Toutefois, ces dispositions demeurent insuffisamment explicites quant à la nature et à la portée des mesures que l'institution peut adopter lorsqu'elle constate des irrégularités susceptibles d'affecter le déroulement ou la sincérité du scrutin.

Cette imprécision normative ouvre un espace d'incertitude juridique susceptible de favoriser une interprétation extensive des compétences de la CENI. Or, si la régulation implique nécessairement une marge d'appréciation permettant à l'autorité électorale de répondre aux contraintes concrètes du processus électoral, cette latitude ne saurait être assimilée à un pouvoir général d'intervention lui permettant de modifier substantiellement les effets juridiques

attachés à l'expression du suffrage sans fondement textuel suffisamment déterminé.

Une clarification législative apparaît ainsi nécessaire afin d'opérer une distinction nette entre, d'une part, les mesures relevant de l'administration et de la régulation technique du processus électoral et, d'autre part, celles qui touchent directement à la validité du vote, à l'invalidation des suffrages ou à la modification des résultats proclamés, matières qui relèvent traditionnellement du contentieux électoral et de l'office du juge.

Une telle précision normative ne saurait être analysée comme une restriction de l'indépendance de la CENI. Elle constituerait plutôt une garantie supplémentaire de son action en renforçant la prévisibilité juridique des décisions prises par l'institution et en permettant aux différents acteurs du processus électoral d'identifier clairement les limites 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.¹⁸ La fonction régulatrice ne saurait donc être comprise comme une habilitation générale à produire des effets juridiques illimités, mais comme une compétence encadrée par les principes structurants de l'État de droit.

III. 2. 2. Renforcement du contrôle juridictionnel comme garantie de l'État de droit

La deuxième exigence concerne le renforcement du contrôle juridictionnel applicable aux actes de la CENI. L'indépendance constitutionnelle reconnue à cette institution constitue une condition essentielle de crédibilité et de neutralité du processus électoral. Toutefois, cette indépendance ne saurait avoir pour conséquence de placer ses décisions dans une situation d'immunité juridique.

Dans tout système fondé sur la primauté du droit, l'autonomie institutionnelle doit être conciliée avec l'existence de mécanismes de contrôle destinés à prévenir

¹⁸ DELLIS G., « Régulation et droit public "continental". Essai d'une approche synthétique », dans *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.

l'arbitraire et à garantir le respect de la hiérarchie des normes. Les autorités investies d'une fonction de régulation demeurent ainsi soumises au contrôle du juge, lequel n'a pas vocation à substituer son appréciation à celle de l'administration, mais à vérifier que l'exercice de la compétence demeure conforme aux règles qui en déterminent l'existence et l'étendue.

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.¹⁹

Transposée au contexte congolais, cette approche permettrait de concilier deux exigences qui ne sont pas contradictoires : garantir à la CENI les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle tout en assurant que ses décisions demeurent soumises aux exigences de la Constitution, de la loi et des principes généraux du droit. Le contrôle juridictionnel apparaît ainsi non comme une négation de l'indépendance de l'autorité électorale, mais comme un facteur de consolidation de sa légitimité institutionnelle.

III. 2. 3. Préservation de l'équilibre institutionnel dans l'exercice de la régulation électorale

La troisième exigence tient à la préservation de l'équilibre institutionnel entre les différents organes participant à la garantie de la sincérité électorale. Dans un État constitutionnel, la régularité des élections ne relève pas exclusivement de l'action de l'administration électorale ; elle résulte d'une articulation entre plusieurs fonctions complémentaires : la fonction normative exercée par le législateur, la fonction administrative d'organisation du scrutin confiée à la CENI et la fonction juridictionnelle chargée de trancher les contestations relatives à la validité des opérations électorales.

Cette répartition fonctionnelle répond à une exigence fondamentale de prévention de la concentration excessive des pouvoirs. En effet, une situation dans

¹⁹ 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.

laquelle une même institution serait simultanément chargée d'organiser les opérations électorales, d'apprécier les irrégularités constatées et d'en déterminer elle-même les conséquences définitives pourrait fragiliser les garanties d'impartialité attachées au processus électoral.

L'objectif n'est donc pas de réduire la capacité d'action de la CENI, mais de préserver la cohérence de sa mission constitutionnelle. Le pouvoir régulateur doit demeurer un instrument destiné à assurer la régularité, la transparence et la crédibilité des élections, sans devenir une compétence générale permettant à l'autorité électorale de se substituer au législateur dans la détermination des règles électorales ou au juge dans l'appréciation de la validité du suffrage.

Au regard de ce qui précède, l'encadrement renforcé du pouvoir régulateur de la CENI ne constitue pas une limitation de son indépendance, mais une condition de sa consolidation institutionnelle. La force d'une autorité électorale ne réside pas dans l'étendue indéfinie de ses pouvoirs, mais dans la précision des compétences qui lui sont attribuées, dans la prévisibilité des règles qui encadrent son action et dans l'existence de mécanismes effectifs de contrôle.

Ainsi, la légitimité du pouvoir régulateur de la CENI dépend moins de l'accroissement permanent de ses prérogatives que de la capacité du système juridique congolais à établir un équilibre durable entre l'efficacité administrative du processus électoral et les garanties fondamentales attachées à l'État de droit.

CONCLUSION

L'analyse du pouvoir régulateur de la Commission électorale nationale indépendante met en évidence une réalité fondamentale : cette prérogative constitue un instrument indispensable à l'effectivité du système électoral congolais. Face à la complexité croissante des opérations électorales, à la diversité des acteurs impliqués et aux impératifs de célérité qui caractérisent l'organisation des scrutins, la CENI ne saurait être réduite à une simple fonction matérielle d'administration électorale. La mission que lui confie l'article 211 de la Constitution, consistant à assurer la régularité du processus électoral et référendaire, implique nécessairement la reconnaissance de pouvoirs lui permettant de prévenir, de constater et de traiter les irrégularités susceptibles d'en compromettre la sincérité.

Toutefois, la reconnaissance de cette mission ne saurait justifier une extension indéfinie des compétences de la CENI. L'analyse des fondements juridiques du pouvoir régulateur révèle que celui-ci demeure un pouvoir d'attribution, dont l'exercice reste strictement subordonné au respect des principes de légalité, de hiérarchie des normes, de sécurité juridique, d'équilibre institutionnel et de contrôle juridictionnel. L'indépendance constitutionnelle de la CENI, aussi essentielle soit-elle à la crédibilité du processus électoral, ne constitue pas une source autonome de compétences. Elle garantit l'exercice impartial des attributions que lui confèrent la Constitution et la loi, sans l'autoriser à s'affranchir du cadre normatif qui les délimite.

L'étude critique de la décision n° 001/CENI/AP/2024 du 5 janvier 2024 illustre, à cet égard, les difficultés auxquelles peut conduire une interprétation extensive du pouvoir régulateur. Sans remettre en cause la nécessité pour la CENI de réagir aux irrégularités constatées au cours du processus électoral, cette analyse montre que les mesures affectant directement les résultats du scrutin ou les effets juridiques du suffrage exigent un fondement normatif d'une particulière clarté ainsi qu'une articulation rigoureuse avec les compétences reconnues aux juridictions électorales. L'enjeu ne réside donc pas dans l'opportunité de la régulation électorale, mais dans son exercice conforme aux exigences de l'État de droit.

Il apparaît, dès lors, que le véritable défi ne consiste ni à accroître ni à restreindre les pouvoirs de la CENI, mais à en préciser le contenu et les limites. Une clarification du régime juridique du pouvoir régulateur contribuerait à renforcer la sécurité juridique, à prévenir les conflits de compétences et à consolider la confiance des acteurs politiques ainsi que des citoyens dans l'administration électorale. La régulation électorale ne saurait, en effet, être conçue comme un mécanisme de substitution aux compétences du législateur ou du juge ; elle doit demeurer une fonction complémentaire, exercée dans le respect de l'équilibre institutionnel voulu par le constituant.

Enfin, la consolidation de l'État de droit électoral en République démocratique du Congo dépend moins de l'étendue des pouvoirs reconnus à la CENI que de la qualité de leur encadrement juridique. L'efficacité de la régulation électorale et la protection de la souveraineté populaire ne procèdent pas de logiques antagonistes ; elles participent d'une même exigence : celle d'un pouvoir institutionnel exercé

conformément à la Constitution, à la loi et sous le contrôle du juge. C'est à cette condition que le pouvoir régulateur de la CENI pourra pleinement remplir sa mission de garantie de la régularité du processus électoral tout en contribuant durablement à la consolidation de la démocratie constitutionnelle et de l'État de droit en République Démocratique du Congo.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 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.
- 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.
- 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>.
- 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.
- CONSEIL D'ÉTAT (France), *Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006.
- Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, 5 février 2011.
- DELLIS G., « Régulation et droit public "continental". Essai d'une approche synthétique », dans *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (RDP), n° 4, 2010.
- DJOLI ESENG'EKELI J., *Droit constitutionnel : principes structuraux*, Éditions universitaires africaines, Kinshasa, 2010.
- ESAMBO K. J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme : contraintes pratiques et perspectives*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2010.

-
- ESAMBO K. J.-L., *Traité de droit électoral congolais*, Bruylant, Bruxelles, 2025.
 - KALALA M. F., « La sociologie de la Constitution congolaise du 18 février 2006 », *AWA*, 2024.
 - KALUBA DIBWA D., *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Academia-L'Harmattan, Kinshasa, 2013.
 - Kelsen H., *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1962.
 - 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, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial.
 - 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.
 - NTUMBA M. 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.
 - ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 12^e éd., LGDJ, Paris, 2020.