

Épigraphe

« La doctrine manquerait à sa mission, si elle se bornait à entériner les initiatives jurisprudentielles sans s'efforcer, avec toute la discrétion qui convient, d'apporter à l'œuvre commune l'élaboration d'un droit meilleur la part qui lui revient ».

Jean Rivero (https://www.memoireonline.com/01/17/9525/m_De-la-formation-du-contrat-entre-absents-en-droit-compare-cas-de-la-Republique-Democratique-du-C1.html)

Dédicace

A mes parents, MUSUNGAYI KAKOBA Kennedy et NGALA KALONJI Helene, pour avoir rendu possible mon existence sur cette terre des hommes et pour de nombreux sacrifices consentis et valeurs par eux m'inculquées,

A mes oncles KABEMBA Djony et KAPATA Jean-Marie

A ma famille toute entière

Je vous dédie ce travail

BETU MUSUNGAYI Dieudonné

Remerciement

La rédaction et la réalisation de ce travail n'a pas été possible que grâce à l'accompagnement et le soutien de certaines personnes qui méritent une marque de reconnaissance de notre part.

Principalement, nous adressons notre gratitude aux autorités académiques et administratives de l'Université de Kinshasa et d'une manière particulière à notre directeur, le professeur BOTAKILE BATANGA Noel et à nos encadreurs, le chef des travaux KABULO NSIMBA et l'assistant SADIKI Constant dont la science et le dévouement ont servi à l'orientation de notre réflexion. Qu'ils puissent trouver ici l'expression de ma profonde gratitude et celle de mon admiration sincère.

Nous témoignons de notre gratitude à toute la famille KABEMBA et la famille KAPATA pour leurs encouragements et soutiens, sans lesquels la réalisation ce travail ne serait pas possible.

Que mon père MUSUNGAYI Kennedy et ma mère NGALA Helene trouvent ici le sens de toute ma reconnaissance.

Que la nature comble, KAPINGA Gèneviève, KALONJI Bernard, TSHIMBALANGA Jean-Pierre, et MUTEBA Rémy Marcelin des grandes faveurs.

Nous ne saurions reffermer cette page sans indiquer les encouragements sans cesse de nos amis et compagnons de lutte, durant ces années de labeur, plus particulièrement : LOKUTA Justin, KUMBA Jonas, MAYUNGA Louange, KABONGO Bienvenu et les autres que je n'ai pas citer ici pour le souci que vous avez manifesté envers nous.

BETU MUSUNGAYI Dieudonné

Sigles et abréviations

- Aff. : Affaire
- ANR : Agence National de Renseignement
- BCC : Banque Centrale du Congo
- BUR : Bureau
- CDR : Convention pour la Démocratie et la République
- CEI : Commission électorale indépendante
- CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante
- CSJ : Cour suprême de justice
- D.E.A. : Diplôme d'Etudes Approfondies
- DGDA : Direction Générale des Douanes et Accises
- DGI : Direction Générale des Impôts
- DGM : Direction Générale de Migration
- DGRAD : Direction Générale des Recettes Administratives, judiciaires et Domaniales
- ETD : Entêtées Territorialement Décentralisées
- FARDC : Forces Armées de la République Démocratique du Congo
- Ibidem : Même auteur, même endroit
- Idem : ouvrage déjà cité
- MSD : Mouvement de Solidarité pour le Développement
- N° : Numéro
- O.J RDC : Journal Officiel de la République Démocratique du Congo
- Op.cit. : « opere citato » déjà cité
- P : page
- PNC : Police Nationale Congolaise
- PP : plusieurs pages
- PPPC : Parti du Peuple pour le Progrès du Congo
- PPRD : Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie
- RCDC/DN : Rôle du contentieux de candidatures à la députation nationale
- RCDC/KN : Rôle du contentieux de candidatures à la députation nationale-Kinshasa
- RCD-KML : Rassemblement Congolais pour la Démocratie, Kisangani-Mouvement de Libération

- RCE : Rôle du contentieux électoral
- RDC : République Démocratique du Congo
- UNIKIN : Université de Kinshasa

Introduction

Le contentieux de candidature est l'un des contentieux qui peuvent surgir lors du processus électoral. Entant que branche qui traite des litiges relatifs au processus électoral et vise à vérifier la régularité de celui-ci, ce contentieux peut se situer en amont de l'élection¹. Il est ainsi qualifié de contentieux préélectoral. Ce qui signifie que la contestation qui en résulte peut surgir à l'occasion de divers actes, notamment celui du dépôt des candidatures².

Ce contentieux survient à la suite d'une décision de l'autorité compétente qui invalide ou valide les candidatures. Dans le cas de la RDC, il surgit à la suite de la décision de la CENI qui arrête et publie les listes provisoires des candidats³. Comme on peut le constater, cette décision devient le fait générateur de ce contentieux qui nécessite l'implication de l'autorité judiciaire pour son règlement. Celle-ci est sollicitée pour contester la décision de la CENI.

Pour ce qui nous concerne dans le cadre de notre travail, nous faisons mention de la décision n° 32/CENI/BUR/19 du 15 février 2019⁴, déclarant recevables les listes des candidats indépendants, des partis et regroupements politiques à l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces. La décision ainsi contestée ouvrait la voie au recours des personnes concernées, étant donné que leur droit à l'éligibilité était mis en mal, anéantit, si non en péril.

Compte tenu de la gravité de cette décision d'anéantir ce droit constitutionnel, il est de bon aloi si pas exigé que les causes d'inéligibilité soient portées par une loi. Il s'agit d'éviter qu'une pareille décision soit teintée de relent de subjectivité. C'est à juste titre qu'en plus du traitement en vue de la sélection des candidatures opérée par l'administration électorale, la décision qu'elle prend est censurée par le juge⁵.

Aux termes de la loi électorale, cette compétence est attribuée à la cour administrative d'appel⁶. Ce qui permet d'assurer un double degré de traitement pour retenir ou

¹ KAHUNGA MAPELA Jean Jacques « *Le Contentieux de candidature à l'élection des Gouverneurs* » Séminaire relative à l'administration de la justice. 2020. Note 231. pdf

² Francis Delpérée, « *Le contentieux électoral* », Annuaire international de justice constitutionnelle, 12-1996, 1997. Note 6. Cité par KAHUNGA MAPELA Jean Jacques op.cit. P. 232

³ Article 25, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, Législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

⁴ La décision n° 32/CENI/BUR/19 du 15 février 2019, <https://www.ceni.cd/articles/decision-n032-bur-ceni-19-du-15-fevrier-2019-declarant-recevable-la-liste-des-candidats-gouverneurs-et-vice-gouverneurs>.

⁵ KAHUNGA MAPELA Jean Jacques op.cit. P. 232

⁶ Article 27, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle,

rejeter une candidature à l'élection. Ce double traitement garantit tant soit peu la neutralité et l'objectivité. C'est dans cette perspective qu'il faut inscrire la contestation de la décision de la commission électorale sus-évoquée. La loi électorale fixe un délai de quatre jours⁷ suivant la publication des listes provisoires pour permettre que le candidat dont l'éligibilité est contestée, le parti politique ou le regroupement qui a présenté un candidat ou une liste dans la circonscription et tout candidat se présentant individuellement de contester cette décision.

Force est de constater que les décisions rendues par le juge concerné (cour administrative d'appel), ont à leur tour été contestées sous forme d'appel devant le Conseil d'État, alors qu'elles ne devaient pas l'être selon le législateur électorale qui a consacré l'insusceptibilité de recours⁸.

1. Problématique

Ce travail trouve sa problématique dans la gestion de contentieux des candidatures à l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces du Sankuru et du Sud-Ubangi de 2019.

La polémique née lors du traitement juridictionnel de contentieux a été suscitée par l'exercice par certains candidats de leur droit constitutionnel de recours devant le Conseil d'État. Ce fut un imbroglio politico-judiciaire⁹, justifié par la confusion à la quelle ce contentieux a donné lieu.

Une certaine opinion a considéré que l'exercice de ce droit n'était pas fondé et que le Conseil d'État s'était arrangé des compétences qu'il n'avait pas étant donné qu'aux termes de l'article 27 alinéa 4 de la loi électorale¹⁰, il est établi que le dispositif de l'arrêt ou du jugement rendu à l'issue d'une déclaration ou d'une liste de candidature est notifié aux parties concernées ainsi qu'à la commission électorale n'est susceptible d'aucun recours.

Législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

⁷ Article 25, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, Législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

⁸ Article 27, al.4 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, Législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

⁹ Stanis Bujakera Tshiamala, « RDC : Lambert Mende dans le Sankuru, une candidature unique qui tourne à l'imbroglio politico-judiciaire », <https://www.jeuneafrique.com/763518/politique/rdc-lambert-mende-dans-le-sankuru-une-candidature-unique-qui-tourne-a-limbroglio-politico-judiciaire/> consulté le 20/12/2020

¹⁰ La Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant Organisation des élections Présidentielle, Législatives, Provinciales, Urbaines, Municipales et Locales.

Ce fut aussi le point de vue de Conseil Supérieur de la Magistrature qui, à l'issue d'une réunion tenue le 11 avril 2019¹¹, déclaré inexistantes et non exécutoires les arrêts rendus par le Conseil d'État sous REA 002 et REA 006 sur le contentieux de candidature à l'élection de gouverneur des provinces.

Eu égard à ce qui précède, cette étude se donne pour objectif de répondre à des questions aussi bien diverses que complexes dont voici un échantillon :

- Est-ce que ce non recours consacré par la loi électorale ne porte-t-il pas atteinte au droit de recours constitutionnellement garanti et de ce fait, entériné par la loi organique portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif ?

- La décision du Conseil d'État comme juge d'appel est-elle fondée sur la nécessité pour tout juge de garantir les libertés individuelles et les droits fondamentaux des citoyens, tel que celui d'être éligible ?

- le Conseil Supérieur de la Magistrature avait raison de qualifier inexistantes, partant non exécutoires les arrêts rendus par le Conseil d'État et menacer d'ouvrir l'action disciplinaire contre les magistrats ayant rendus ces arrêts ?

2. Hypothèses

L'hypothèse est une idée directrice, une tentative d'explication de faits formulée au début de la recherche et destinée à guider l'investigation et à être abandonnée ou maintenue d'après le résultat de l'observation.¹²

MADELEINE GRAWITZ¹³ précise que les hypothèses sont des propositions de réponses aux questions soulevées par la problématique.

De ce fait, voici ce que nous proposons en termes d'hypothèses :

- Pour justifier sa compétence d'appel, le Conseil d'État souligne que l'interdiction de recours consacré par la loi électorale ne lui est pas appliquée du fait qu'il tient cette compétence de la constitution¹⁴ et de la loi organique

¹¹<https://www.digitalcongo.net/article/5cb47aa0b3b0e000049ba286>

¹² M. GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1993, p.345.

¹³ Ibidem

¹⁴ La Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, J.O RDC, 59e année

relative à l'organisation et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif qui le rend seule juridiction suprême au sommet de l'ordre, partant la seule à connaître en appel les arrêts rendus par les cours administratives d'appel¹⁵. En plus de cela, le Conseil d'État évoque le principe selon lequel, « sepecialia generalibus derogante », du fait de ce principe, la supériorité de la loi organique sus évoquée sur la loi ordinaire qui porte cette interdiction l'emporte¹⁶.

- S'agissant du Conseil Supérieur de la Magistrature, il n'avait pas à déclarer les arrêts rendus par le Conseil d'État inexistantes et non exécutoires pour la simple raison qu'aux termes des articles 152 de la constitution¹⁷, 2,6 à 8 et 17 de la loi organique¹⁸ portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, ce dernier est un organe de gestion administrative, budgétaire et disciplinaire du pouvoir judiciaire. Et donc, cette mission ne lui est pas confiée ni par la constitution, ni par la loi de se substituer aux cours et tribunaux de la République.

C'est pourquoi, le Conseil d'État avait en réponse par un communiqué officiel¹⁹ informé à ce sujet que, ni l'assemblée générale du Conseil Supérieur de Magistrature, ni son bureau ne disposent de pouvoir juridictionnel pour interpréter, critiquer ou plus grave déclarer d'inexistants les arrêts rendus dans leurs compétences respectives par les cours et tribunaux de la République. Il affirme par ailleurs qu'ayant correctement interprété les lois de la République en la matière, ses magistrats ayant siégés dans les compositions ayant rendu lesdits arrêts n'ont commis aucune faute professionnelle susceptible de donner lieu à une action disciplinaire conformément à la loi²⁰.

¹⁵ Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

¹⁶ GUIDE ÉLECTORAL, Tome III Référencement jurisprudentiel 2006-2018. Kinshasa, 2020. OUVRAGE CO-REDIGÉ PAR LES MEMBRES de la cour constitutionnelle, du conseil d'État et des cours d'appel, avec le soutien du Journal Officiel de République démocratique du Congo. P.298

¹⁷ La constitution du 18 Février 2006, J.O RDC, n° spécial, 5 février 2006.

¹⁸ Loi organique n° 08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature

¹⁹ Communiqué officiel du conseil d'État, <https://www.lephareonline.net/communique-officiel-du-conseil-detat/>

²⁰ Idem

3. Choix et intérêt du sujet

Le choix de ce sujet n'est pas un hasard, l'analyse de la question primaire de ce travail se justifie par notre souci de comprendre l'organisation et la gestion du contentieux de candidature à l'élection de gouverneur des provinces. C'est ainsi qu'il présente un double intérêt théorique et pratique.

Sur le plan théorique, la recherche renferme naturellement un grand intérêt pour la science lorsqu'elle tente de tabler sur la pertinence d'une étude qui touche à la fois le droit administratif et constitutionnel. Bien évidemment cette étude présente un intérêt non négligeable parce qu'elle nous permet aussi de faire le contour sur les compétences du juge administratif congolais.

Sur le plan pratique, l'observance des recommandations fournies dans le cadre du présent travail nous donne ainsi l'occasion de faire comprendre au législateur que, tenant compte des réalités passées sur la gestion du contentieux des candidatures aux élections de gouverneur de provinces, certaines dispositions qui prêtent à confusion méritent bien une réécriture pour éviter la cacophonie à laquelle ce contentieux a donné lieu.

4. Délimitation du sujet

Tout chercheur est forcément limité²¹, c'est pourquoi l'objet de recherche du travail est axé sur une délimitation bien précise. Notre sujet doit être délimité dans le temps et dans l'espace pour une meilleure efficacité de cette étude.

Partant de cette logique, dans l'espèce ce travail porte essentiellement sur les contentieux de candidature qui ont eu lieu en RDC, précisément devant les cours d'appel de Sankuru et de Sud-Ubangi siégeant comme cours administratives d'appel.

Pour ce qui est de la délimitation du sujet dans le temps, ce travail se limitera à mener des recherches de la période couvrant le processus électoral aux législatives provinciales, plus particulièrement à l'élection de gouverneur des provinces, soit la période allant du 15 février au 26 août 2019.

Qu'en est-il alors des méthodes et techniques utilisées ?

²¹ BOULANGER BALLETY G., *Recherches en sciences humaines*, Paris, éd Le Harmattan, 2002. p.24.

5. Méthodes d'approche

L'on ne peut aboutir à des constructions doctrinales sans méthodes. Car toute discipline scientifique a un objet et une méthode. Celle-ci peut être entendu comme étant la marche rationnelle de l'esprit pour arriver à la connaissance ou à la démonstration d'une vérité²².

Pour atteindre son objectif scientifique, tout chercheur doit se mettre à la rigueur d'une certaine méthodologie qui le conduira de l'observation jusqu'à la vérification de son étude, c'est-à-dire, opter pour une démarche scientifique pouvant organiser son raisonnement afin de poursuivre ses résultats. Pour COHENDET, une méthode de travail en droit public n'existe pas, qu'il existe des méthodes multiples, variant selon la personnalité et les conceptions de chaque juriste et selon le type d'exercice²³.

En effet, le professeur MBOKO DJ'ANDJIMA soutient que pour un travail de Droit public, le chercheur doit absolument faire recours à une double approche, principalement juridique et subsidiairement socio-politique au regard de lien dialectique entre le Droit public et le jeu des forces sociales et politiques dans un Etat.²⁴

Etant donné que la démarche d'un juriste consiste concrètement à un recours aux textes,²⁵ nous avons fait recours dans ce travail à l'approche exégétique dite juridique, qui consistera en une analyse des dispositions constitutionnelles et légales touchant à l'organisation et la gestion du contentieux de candidature à l'élection de gouverneur des provinces et à la compétence du Conseil d'État en la matière.

L'approche socio-politique quant à elle, c'est une méthode qui repose sur l'observation des phénomènes que l'on cherche à expliquer, elle se saisit des faits sous un double angle à la fois descriptif et explicatif²⁶. En d'autres terme, cette méthode nous permet de nous rendre compte des faits générateurs de ce contentieux qui fonde notre recherche et, de la gestion et fondement de la compétence du juge en la matière.

²² MBOKO DJ'ANDJIMA, *Principes et usages en matière de rédaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, CADICEC-UNIAPAC/CONGO, 2004, p.21

²³ COHENDET M.A., *droit public méthode de travail*, paris, 3^e éd., Montchrestien, 1988, p.33

²⁴ MBOKO DJ'ANDJIMA, *op.cit.*, p.22

²⁵ *Ibidem*

²⁶ ODIMULA Léon, *la justice constitutionnelle à l'épreuve de la juridisation de la vie politique en droit positif congolais*, thèse de doctorat de D.E.A ; université de Kinshasa, RDC, 2000. P. 28

6. Subdivision du travail

Hormis l'introduction et la conclusion, le présent travail comprends deux chapitres, dont le premier sera consacré aux **compétences du juge administratif congolais** « compétences consultatives (section I.) et contentieuses du juge administratif congolais (section II.) » et le deuxième portera sur **fondement de la compétence d'appel de Conseil d'État** « Dépôt de candidature à l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de province : l'éligibilité et l'inéligibilité (section I.) et le contentieux des candidatures : les règles de procédure et l'analyse jurisprudentielle (section II.) ».

Chapitre I. Compétences du juge administratif congolais

Les compétences du juge administratif congolais sont d'attribution, elles sont essentiellement portées par la constitution et la loi n° 16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Les règles de ces compétences sont d'ordre public et d'application immédiate. Le respect qui leurs est assuré est plus rigoureux.²⁷

En effet, les compétences des juridictions de l'ordre administratif sont de deux natures, elles sont consultatives ou non contentieuses, soit contentieuses.

Section I. Compétences consultatives du juge administratif congolais

Les compétences consultatives du juge administratif consistent à émettre des avis à l'initiative des autorités administratives ou du juge administratif lui-même lorsque survient les difficultés d'interprétation d'un texte juridique en dehors de tout contentieux.²⁸

Pour mieux percevoir les compétences consultatives, nous allons en dégager les bases juridiques pour comprendre leur forme d'exercice d'une part, et en préciser la portée afin de voir leurs modalités d'exercice d'autres part.

I. Forme d'exercice des compétences consultatives du juge administratif congolais²⁹

Les compétences consultatives du juge administratif congolais ne sont pas aujourd'hui le seul apanage du conseil d'État, comme juge administratif suprême. Chacune des juridictions de l'ordre administratif de droits commun est désormais investie des missions consultatives vis à vis des autorités administratives de son ressort.

Conformément à la constitution, la loi organique de 2016 organise les compétences consultatives selon qu'il s'agit du pouvoir central, des provinces et des entités territorialement décentralisées.

²⁷ Notes de cours de *Contentieux administratif congolais*, UNIKIN, L2, 2019-2020, dispensé par le professeur BOTAKILE BATANGA, inédit.

²⁸ Idem

²⁹ Ibidem

A. Pouvoir central

En vertu des articles 82 à 84 de la loi organique du 15 octobre 2016, la compétence consultative du juge administratif congolais au niveau du pouvoir central est dévolue au conseil d'État.

La section consultative du conseil d'État est compétente pour donner notamment des avis motivés sur la régularité juridique de tout projet ou de toute proposition d'acte législatif, règlement ou décision dont elle est saisie par des autorités du pouvoir central³⁰; ainsi que des avis motivés sur la légalité ou sur la constitutionnalité des dispositions des textes sur lesquels elle est consultée³¹.

Le professeur YUMA BIABA Louis, précise que : S'agissant de la compétence consultative, le conseil d'État est l'organe consultatif du gouvernement. Il est consulté par par le gouvernement sur les projets de lois à soumettre au parlement, sur les règlements autonomes et les actes ayant force de loi, et sur certaines décisions particulières en matière d'utilité publique et d'expropriation.³²

B. Pouvoir provincial

Au niveau de province, la compétence consultative du juge administratif congolais est dévolue à la cour administrative d'appel en vertu des articles 94 et 95 de la loi organique du 15 octobre 2016.

La section consultative de la cour administrative d'appel est compétente pour donner des avis motivés sur les textes de tout projet ou toute proposition d'édit, d'acte, de règlement ou de décisions des autorités provinciales³³.

Elle donne des avis motivés notamment sur la constitutionnalité, la légalité et la conformité aux règlements d'exécution nationaux, des édits ainsi que sur la légalité et la

³⁰ Voir l'article 82 de la Loi n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

³¹ Voir l'article 83 de la Loi n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

³² YUMA BIABA Louis, op. cit, p.234

³³ Voir l'article 94 de la Loi n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

conformité aux édits des règlements des autorités provinciales pour lesquelles elle est consultée³⁴.

C. Pouvoir local

Conformément aux dispositions des articles 102 et 103 de la loi organique du 15 octobre 2016, la compétence consultative du juge administratif congolais au niveau des entités territorialement décentralisées est attribuée au tribunal administratif.

La section administrative du tribunal administratif donne des avis motivés sur les textes de tout projet d'acte, de règlement ou de décision des autorités administratives du territoire, de la ville, de la commune, du secteur ou de la chefferie ainsi que des organismes publics placés sous leur tutelle³⁵. Elle donne des avis motivés notamment sur la constitutionnalité, la conformité au traité dûment ratifié et la légalité des dispositions des textes pour lesquels elle est consultée.³⁶

Il est important d'en apercevoir la portée.

II. Portée des compétences consultatives du juge administratif congolais

Les compétences du juge administratif congolais portent aussi bien sur les textes en chantier, lorsqu'il s'agit de projet ou proposition des lois, ou de toute autre initiative jugé nécessaire qu'il faille entreprendre pour des réformes qui s'imposent pour l'intérêt général; que sur les textes en vigueur lorsque le juge est sollicité en cas des difficultés d'interprétation du texte, par rapport au sens à donner à telle ou telle autre disposition.³⁷

Il importe pour nous de souligner à ce niveau que, les avis consultatifs sont généralement l'œuvre de l'autorité qui en a pris l'initiative. Mais cela n'empêche pas qu'ils émanent du juge lorsqu'il s'agit d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur des réformes qui paraissent nécessaires pour l'intérêt général.

³⁴ Voir l'article 95 de la Loi n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

³⁵ Voir l'article 102 point 1 de la Loi n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

³⁶ Voir l'article 103 de la Loi n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

³⁷ BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome I, Louvain-la-Neuve : Edition-Academia, 2014, p. 53

A. Cas des avis se rapportant aux textes en chantier ou aux moyens juridiques jugés nécessaires

Les avis consultatifs peuvent être requis en matière des projets ou propositions des lois ou des projets d'actes, décisions ou règlements des autorités administratives ou législatives.³⁸

Par ses avis, le juge administratif veille à la qualité rédactionnelle de la norme, à sa régularité juridique, à sa bonne intégration dans l'ordonnement juridique et à l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et aux fins poursuivies.³⁹

Par son analyse, le juge administratif fournit aux pouvoirs publics chargés de l'élaboration des textes normatifs, une information précise, sincère et complète pour leur permettre de mener à bien leurs missions. Il vérifie en particulier que, le texte qui lui est soumis ne méconnaît ni le principe de clarté de la loi, ni les objectifs à valeur constitutionnelle, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et qu'il est utile, nécessaire et cohérent avec son environnement juridique.⁴⁰

Bien plus qu'un simple organe consultatif, le juge administratif participe ainsi à la fabrication des normes dès lors que ses avis sont le plus souvent suivis en dépit de leur caractère non contraignant.⁴¹ Car par tel avis, le juge n'y réalise pas un contrôle de légalité à priori proprement dit, auquel cas il s'agirait d'un veto ou quitus qui rendrait tout recours contentieux superfétatoire.⁴²

Ainsi, le juge administratif ne peut par exemple pas être saisi pour donner le quitus à un texte avant son entrée en vigueur, l'avis se rapportant au texte en chantier peut-être de pertinence ou d'opportunité.⁴³

³⁸ BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome II, p. 96

³⁹ M. Long, « *Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision* », RFDA, 1992, p.7

⁴⁰ Vu sur, https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/juge-guide-et-contrôle-de-l-administration-fonctions-juridictionnelles-et-consultatives-en-droit-compare#_ftn11

⁴¹ Hélène Hoepffner, « *Les avis du Conseil d'État, bilan de synthèse* », RFDA, 2009, p.5

⁴² BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p.96 et 97

⁴³ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p. 97

Outre sa compétence d'avis sur l'élaboration des textes, le juge administratif comme conseiller juridique du gouvernement peut tout aussi donner des avis sur l'interprétation des textes en vigueur.

B. Cas des avis d'interprétation de portée juridique des textes en vigueur

Lorsqu'il s'agit de donner un sens à telle ou telle autre disposition des textes juridiques en vigueur, le juge administratif est tout aussi compétent pour émettre des avis ou répondre aux questions qui soulèvent une difficulté d'interprétation, à l'initiative des autorités tant administratives, législatives que judiciaires.⁴⁴

Pour cela, le juge se réfère successivement au droit interne, au droit international, au droit comparé et à la jurisprudence ainsi qu'à la doctrine y afférent.⁴⁵

Le professeur BOTAKILE BATANGA illustre ici un exemple de la cour suprême de justice en son temps, « consultée pour donner un avis sur la nature infractionnelle de l'attentat à la vie d'un chef d'État si, au regard de l'article 2 de la loi portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinions, il est une infraction politique ou une infraction de droit commun, l'assemblée mixte de la cour suprême de justice a considéré que l'attentat à la vie d'un chef d'État ou d'un membre de sa famille est une infraction de droit commun »⁴⁶.

Et donc, l'interprétation par voie d'avis permet finalement d'éclairer l'autorité d'initiative sur le sens exact à donner à un texte qu'elle entend appliquer. Elle n'a rien avoir et ne peut pas se confondre avec l'acte de juger⁴⁷.

C. Avis facultatifs et non obligatoires du juge administratif congolais

Les avis consultatifs du juge administratif, aussi bien en ce qui concerne les textes en chantier, les orientations sur la pertinence des moyens juridiques, l'opportunité des textes ou des réformes à initier qu'en matière d'interprétation de la portée des textes en vigueur, sont

⁴⁴ Idem

⁴⁵ BOTAKILE BATANGA, Tome I, op. cit, p.55

⁴⁶ Cf. RL.012/05 du 13/11/2005 en cause : Avis Consultatif sur la nature juridique de l'infraction d'attentat à la vie d'un chef de l'État au regard de l'article 2 de la loi portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinion, un JURICONGO, Tome V, p.84. Cité par BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome I, op. cit, p.55.

⁴⁷ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit p. 98

finaleme nt facultatifs et non obligatoires. L'autorité administrative n'est ni tenue de les requérir, ni de s'y conformer une fois donné.

Et lorsqu'il s'agit d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur des réformes qui s'imposent au nom de l'intérêt général, les avis d'opportunité, le juge administratif est tenu d'initier et de rendre son avis. Un tel avis si bien obligatoire pour le juge, celui-ci ne lie pas son destinataire.

L'avis consultatif n'a aucune incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de l'acte entrepris devant une juridiction contentieuse, fut-elle constitutionnelle, judiciaire ou administrative. Par principe, un juge qui a donné son avis consultatif sur un projet d'acte, décision ou règlement administratif ne peut plus siéger comme juge d'annulation pour l'acte sous peine de récusation.

Qu'en est-il des compétences contentieuses ?

Section II. Compétences contentieuses du juge administratif congolais

N'ayant pas seulement les compétences consultatives, le juge administratif congolais est doté aussi des compétences contentieuses pour trancher des litiges de nature administrative.

Les compétences contentieuses du juge administratif congolais portent sur l'annulation pour excès de pouvoir, l'annulation et/ou répartition pour préjudice ordinaire (c'est-à-dire pleine juridiction et plein contentieux), ainsi que répartition pour dommage exceptionnel.

I. Compétences d'annulation des actes, décisions ou règlements illégaux

Dans un État moderne, une autorité administrative ne dispose politiquement jamais d'un pouvoir originaire et illimité. Si elle ne respecte pas les limites qui lui ont été assignées par la constitution ou par la loi, elle commet l'excès de pouvoir.⁴⁸ Le juge administratif est compétent pour connaître des recours pour excès de pouvoir.

Pour bien aborder les compétences contentieuses du juge administratif congolais en matière d'annulation pour excès de pouvoir, il importe pour nous d'en souligner les bases juridiques et les caractères afin de mieux les circonscrire.

⁴⁸ https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Recours_pour_exc%C3%A8s_de_pouvoir_en_France

A. Bases juridiques des compétences d'annulation du juge administratif congolais

Ces compétences sont à la fois constitutionnalisées et précisées par la loi organique du 15 octobre 2016.

1. Constitution du 18 février 2006, base des compétences d'annulation pour excès de pouvoir du juge administratif

Le juge administratif congolais tient d'abord ses compétences en matière d'excès de pouvoir de l'article 155 alinéas 1 et 2 de la constitution du 18 février 2006 qui dispose :

« Sans préjudice des autres compétences que lui reconnaît la constitution ou la loi, le conseil d'État connaît en premier et dernier ressort des recours pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales.

Il connaît en appel des recours contre les décisions des cours administratives d'appel⁴⁹.»

Telle que reprises dans ces dispositions de l'article 155 de la constitution, ces compétences du juge administratif ne concernent que le conseil d'État comme juge suprême de l'ordre.

Pour les autres juridictions de l'ordre administratif, c'est-à-dire les cours administratives d'appel et tribunaux administratifs⁵⁰, le constituant renvoie les détails sur l'organisation, les compétences et le fonctionnement à une loi organique⁵¹.

⁴⁹ La Constitution du 18 février 2006 telle que révisé par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution, J.O RDC. n° spécial, 5 février 2006

⁵⁰ BOTAKILE BATANGA, Tome I, op. cit, p. 57

⁵¹ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p. 101

2. Loi organique du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence, et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, siège complémentaire de la compétence d'annulation du juge administratif congolais

En application des dispositions de l'article 155 alinéa 4 de la constitution,⁵² la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, clarifie d'abord les compétences en annulation du conseil d'État et, en suite celles des cours administratives d'appel et tribunaux administratifs.⁵³

a. Conseil d'État, juge d'annulation des actes, décisions ou règlements des autorités administratives centrales

Il découle des dispositions de l'article 85 alinéa 2 de la loi organique du 15 octobre 2016 que, le conseil d'État est d'abord juge naturel des actes, décisions ou règlements des autorités administratives centrales du pouvoir central.

Par autorités administratives centrales du pouvoir central, il faut entendre d'abord des autorités administratives responsables des services publics centraux du pouvoir central (P R, les membres du gouvernement, les présidents de deux chambres du parlement, les chefs des juridictions et des parquets nationaux). Il s'agit en suite des autorités administratives gestionnaires des services publics déconcentrés d'État nationaux placés sous l'autorité directe des responsables des services publics centraux du pouvoir central (les directeurs généraux des régies et services nationaux déconcentrés, DGM, ANR, DGI, DGRAD, DGDA, PNC, FARDC etc...)⁵⁴.

Le conseil d'État est ensuite juge des actes, décisions ou règlements des autorités administratives centrales des services publics décentralisés du pouvoir central placés ou non sous la tutelle des responsables des services publics centraux du pouvoir central. Il s'agit ici des autorités administratives centrales, responsables des entreprises et établissements publics constitutionnalisés (CENI, BCC ect...), légaux (autres institutions d'appui à la démocratie), ou

⁵² Alinéa 4 de l'article 155 dispose que : *L'organisation, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif sont fixés par une loi organique.*

⁵³ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p. 101

⁵⁴ Voir au n° 181 des notes de bas des pages du *Précis de contentieux administratif congolais*, Tome II, du professeur BOTAKILE BATANGA, p.102

règlementaires (établissements et entreprises publics classiques, UNIKIN, REGIDESO, SNEL ect...), du pouvoir central.⁵⁵

Il est en fin juge des actes, décisions ou règlements des organes centraux nationaux des ordres professionnels.⁵⁶

b. Cour administrative d'appel, juge d'annulation des actes, décisions ou règlements des autorités administratives provinciales

Conformément aux dispositions de l'article 96 alinéa 2 de la loi organique, la cour administrative d'appel est d'abord juge d'annulation des actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales des provinces.

Il s'agit des responsables des services publics centraux provinciaux (le Gouverneur de province, les ministres provinciaux et le président de l'Assemblée provinciale), de ceux des services publics déconcentrés d'État en province, placés sous la coordination du Gouverneur de province (les directeurs provinciaux de tous les services déconcentrés d'État) ainsi que des responsables centraux des services publics provinciaux placés sous la tutelle des autorités centrales des provinces.⁵⁷

Elle est ensuite juge d'annulation des actes, règlements ou décisions des responsables centraux des entreprises et établissements publics provinciaux et des ordres professionnels.⁵⁸

c. Tribunal administratif, juge d'annulation des actes, décisions ou règlements des autorités administratives locales

Conformément aux dispositions de l'article 104 alinéa 1 de la loi organique⁵⁹ du 15 octobre 2016, il découle que le tribunal administratif connaît d'abord des actes, règlements ou

⁵⁵ Voir au n° 182 des notes de bas des pages du *Précis de contentieux administratif congolais*, Tome II, du professeur BOTAKILE BATANGA, p.103

⁵⁶ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p.103

⁵⁷ Voir au n° 183 des notes de bas des pages du *Précis de contentieux administratif congolais*, Tome II, du professeur BOTAKILE BATANGA.

⁵⁸ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p.103 et 104

⁵⁹ La loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

décisions des autorités administratives des villes, des communes, des territoires, des secteurs et des chefferies.

Il s'agit d'abord des actes de l'administrateur du territoire, du conseil urbain et du Maire, du conseil communal et du Bourgmestre, du conseil de secteur et du chef de secteur, du conseil de chefferie et de chef de chefferie. Il s'agit en suite des actes, règlements ou décisions des autorités administratives déconcentrées d'État de provinces et même des entités territorialement décentralisées responsables des services déconcentrés, selon le cas, basés au territoire, ville, commune, secteur ou chefferie.⁶⁰

Le tribunal administratif connaît en suite des actes, règlements ou décisions des responsables des entreprises, établissements et services publics locaux.

Cependant, souligner les caractères de la compétence contentieuse nous permet de mieux comprendre sa nature.

B. Caractères du contentieux d'annulation des actes, décisions, ou règlements administratifs illégaux

Le recours pour excès de pouvoir est celui tendant à l'annulation des actes, décisions ou règlements administratifs fondé sur la violation par ceux-ci d'une règle de droit⁶¹. C'est une action par laquelle le juge administratif (Tribunal administratif, cour administrative d'appel et le conseil d'État) est demandé de prononcer l'annulation d'un acte édicté par une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé qui s'est vu conférer des prérogatives de puissance publique.

Ce contentieux présente deux caractères spécifiques : il s'agit d'un contentieux objectif et les effets de ses décisions s'imposent à tous.

1. Contentieux objectif

Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir est un contentieux objectif dirigé contre un acte administratif qui a fait grief. Il s'agit ici d'un contentieux de la légalité, de la juridicité ou de la régularité juridique. Ceci veut dire que les seuls moyens qui peuvent être

⁶⁰ Voir au n° 185 des notes de bas des pages du Précis de contentieux administratif congolais, Tome II, du professeur BOTAKILE BATANGA.

⁶¹ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 7^e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 2005 (ISBN 2130550975), « *Recours pour excès de pouvoir* ». Consulté sur, https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Recours_pour_exc%C3%A8s_de_pouvoir_en_France

invoqués à l'appui du recours en annulation sont ceux qui sont fondés sur une illégalité. Le juge administratif est donc incompétent pour connaître d'un recours qui se bornera à invoquer l'équité.⁶²

Les moyens de droit fondés sur l'illégalité des actes, décisions ou règlements administratifs non-conformes à l'ordre juridique en vigueur pouvant être invoqués ici sont notamment: l'incompétence, lorsque l'auteur de l'acte n'était pas juridiquement compétent pour prendre tel acte; vice de procédure ou de forme, lorsque l'acte méconnaît une règle de procédure ou de forme préétablie.⁶³

2. Contentieux aux effets opposables à tous

Visant comme résultat l'annulation l'acte administratif jugé illégal, une fois prononcée, l'annulation produit ses effets à l'égard de tous. C'est-à-dire l'annulation produit ses effets rétroactivement au jour de la prise de l'acte annulé (ab ovo, an initio, de origine ou ex tunc).⁶⁴ Ainsi donc, la légalité d'un acte administratif s'apprécie en se plaçant à la date de sa signature.

II. Compétences d'annulation et réparation pour faute ou contentieux de pleine juridiction

Le contentieux de pleine juridiction est celui où le juge administratif est saisi de deux requêtes à la fois: une requête en annulation pour excès de pouvoir et, une autre en répartition pour préjudice subi, les deux introduites en même temps par le requérant à titre principal,⁶⁵ dans la mesure où la victime d'un acte ou décision illégale attaquée ne saurait trouver satisfaction du seul effet de l'annulation⁶⁶. Il y'a ici combinaison du contentieux de l'annulation et du contentieux de l'indemnité.

Il importe d'en préciser le siège de la matière ainsi que les caractéristiques.

⁶² F. VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, Kinshasa, Afrique-Editions, 2007, p.875.

⁶³ En ce sens, Louis le Foyer de Constif, « *Former un recours pour excès de pouvoir* », La revue Édition avocats, Paris 2020, p. 8

⁶⁴ F. VUNDUAWE te PEMAKO, op. cit, p.876

⁶⁵ F. VUNDUAWE te PEMAKO, op. cit, p.889

⁶⁶ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p.106

A. siège de la matière du contentieux de l'annulation et réparation pour faute

La compétence d'annulation et réparation pour faute est une compétence commune à toutes les juridictions administratives de droit commun (Tribunal administratif, Cour administrative d'appel et le conseil d'État), chacune selon qu'il s'agit de l'autorité qui a pris l'acte jugé illégal (autorité du pouvoir central, provincial et des ETD).

La loi organique du 15 octobre 2016 dispose dans son article 80 que : « L'action en réparation du préjudice causé par un acte, un règlement ou une décision illégale peut être portée, à titre principal et en même temps que la demande en annulation, devant la même juridiction, lorsque le préjudice subi ne peut être entièrement réparé par la décision d'annulation. »

Il s'agit ici donc, du contentieux de réparation du préjudice ordinaire découlant d'un fait délictuel, qui résulte d'un acte administratif illégal ou fautif.

Aussi devons-nous en présenter les caractéristiques.

B. Caractères du contentieux de l'annulation et réparation pour faute 67

Le contentieux de l'annulation et réparation pour faute présente un triple caractère :

1. Le contentieux de pleine juridiction est un double contentieux (objectif et subjectif) qui vise à la fois l'annulation de l'acte administratif jugé illégal et l'indemnisation pour le préjudice subi. Il doit s'agir d'un acte administratif unilatéral qui a fait grief et que son annulation simple ne saurait réparer entièrement le préjudice subi.

2. Pour sa recevabilité, les deux requêtes doivent être introduites à titre principal et au même moment devant le juge administratif compétent. La requête en répartition pour dommage causé ne peut pas être une question nouvelle dont le juge n'as pas été saisi « in eliminé litis ».

3. En fin c'est un contentieux qui vise la réparation du préjudice ordinaire.

En ce sens, le contentieux de l'indemnité pour répartition d'un dommage exceptionnel ne peut pas se combiner avec une requête en annulation pour excès de pouvoir. Le requérant doit choisir la seule voie à suivre (« electa una via, non datur recursus ad alteram », c'est-à-dire une voie ayant été choisie, on peut en adopter une autre). Car, en droit congolais, le

⁶⁷ F. VUNDUAWA te PEMAKO, op. cit, p.890

contentieux de l'annulation ne se combine avec le contentieux de l'indemnité dans le cadre du contentieux de pleine juridiction que s'il s'agit d'un préjudice ordinaire subi.

III. Compétences d'annulation et/ou réparation du préjudice ordinaire ou plein contentieux

Le plein contentieux est cette compétence qui permet désormais le juge administratif congolais de connaître des litiges visant la reconnaissance de certains droits subjectifs remis en cause par l'Administration (plein contentieux subjectif) ou des recours en annulation certes, mais assortie d'autres pouvoirs, comme la reformation des actes attaqués ou le calcul de sommes d'argent (plein contentieux objectif).⁶⁸

Nous allons ici souligner les bases juridiques et par la suite donner les caractères des compétences du juge administratif en plein contentieux pour mieux les circonscrire.

A. Bases juridiques du plein contentieux

De l'effet de l'article 155 alinéa 4 de la constitution, la loi organique du 15 octobre 2016 organise le plein contentieux selon qu'il s'agit du conseil d'État, des cours administratives d'appel et tribunaux administratifs.

1. Conseil d'État

En vertu de l'article 88 alinéa 5 de la loi organique du 15 octobre 2016,⁶⁹ le Conseil d'État connaît des actions en responsabilité contre l'État pour durée excessive de la procédure devant une juridiction de l'ordre administratif.

Donc, les obligations délictuelles et les éventuelles conséquences dommageables nés du non-respect des délais de procédure devant les juridictions de l'ordre administratif sont connue par le conseil d'État.

2. Cours administratives d'appel

En application des dispositions de l'article 96 alinéa 3 et 4 de la loi organique du 15 octobre 2016, la cour administrative d'appel connaît du contentieux électoral et fiscal.

⁶⁸ BOTAKILE BATANGA, Tome II, op. cit, p.109

⁶⁹ La loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

Elle connaît d'abord, au premier degré, du contentieux des élections des députés provinciaux, des gouverneurs et vice-gouverneurs de province.⁷⁰ À ce titre, elle se prononce notamment en contestation de candidature et des résultats électoraux, pour erreurs matérielles, omissions ou irrégularités de toutes sortes pouvant avoir des incidences certaines sur le résultat. Elle proclame les résultats définit⁷¹.

Elle connaît en suite, en premier et dernier ressort, des recours introduits, sur la réclamation du contribuable, contre les décisions prises par l'administration fiscale du pouvoir central qui ne donnent pas entière satisfaction à l'intéressé⁷².

3. Tribunaux administratifs

D'emblée, il faut souligner que, en plein contentieux, les tribunaux administratifs sont des juridictions de l'ordre administratif qui renferment des compétences les plus étendues⁷³.

En application des articles 104 alinéa 2 à 5, 106, 110, 111, 112, 113, 114, et 116 de la loi organique du 15 octobre 2016, plusieurs compétences sont d'évolues aux tribunaux administratifs, notamment, celle de connaître du contentieux des élections urbaines, communales et locales⁷⁴, et aussi celle de connaître dans son ressort des litiges relatifs à la désignation, soit par voie d'élection, soit par voie de nomination, des membres des assemblées, corps ou organismes administratifs ou professionnels, des membres des partis ou regroupement politiques.⁷⁵

⁷⁰ Voir l'article 96 alinéa 3 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

⁷¹ BOTAKILE BATANGA Noël, Tome II, op. cit, p.110

⁷² Voir l'article 96 alinéa 4 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

⁷³ BOTAKILE BATANGA Noël, Tome II, op. cit, p.111

⁷⁴ Voir l'article 104 alinéa 4 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

⁷⁵ Voir l'article 112 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

B. Caractères des compétences du juge administratif en plein contentieux⁷⁶

Le plein contentieux constitue un ensemble de compétences caractérisant la nature du pouvoir exercé par le juge administratif qui, désormais peut statuer sur tous les aspects du litige : annulation et/ou réparation du préjudice ordinaire subi.

Cette compétence présente deux caractères :

1. Il s'agit d'un contentieux du statut intermédiaire au contentieux d'annulation et de répartition, du fait qu'il permet au juge administratif de combiner ses pouvoirs d'annulation avec les prérogatives de répartition du préjudice ordinaire, pour manquement aux obligations contractuelles et quasi-contractuelles, longtemps exclues des compétences du juge administratif congolais.

2. Il est un contentieux à la fois subjectif et/ou objectif du fait qu'il peut s'arrêter uniquement à l'annulation et/ou ne concerner que la réparation, cependant pour manquement y compris aux obligations contractuelles, délictuelles ou quasi-contractuelles de l'Administration.

Le plein contentieux combine le contentieux d'annulation et de réparation du préjudice résultant de la faute, aussi bien des faits, que des actes des organes des personnes investies de mission de service public. Il ne laisse pas de choix à la victime pour recourir à un autre juge de l'indemnité, comme le cas de la pleine juridiction.

IV. Compétences en réparation pour préjudice exceptionnel

En fin, le juge administratif congolais est compétent pour connaître du contentieux en réparation du préjudice exceptionnel,⁷⁷ cette compétence se fonde généralement sur l'idée de l'équité et spécialement sur le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.⁷⁸

Pour mieux comprendre la réparation pour préjudice exceptionnel, il est impérieux d'en souligner les bases juridiques et voir aussi les caractères.

⁷⁶ BOTAKILE BATANGA Noël, Tome II, op. cit, p.112-114

⁷⁷ BOTAKILE BATANGA Noël, Tome II, op. cit, p.114

⁷⁸ KABANGE NTABALA, Droit administratif, Tome 1, Kinshasa, Vina, 1997, p.214

A. Bases juridiques

En matérialisation de l'article 155 alinéa 3 de la constitution, l'article 89 de la loi organique du 15 octobre 2016 dispose :

Dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux du Conseil d'État connaît des demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral, résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics placés sous leur tutelle.

Elle se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé.⁷⁹

Ceci dit, de la lecture combinée des articles 155 alinéa 3 de la constitution, et 89 de la loi organique du 15 octobre 2016, il se dégage que, la compétence du juge administratif en réparation du préjudice exceptionnel est exclusivement exercée par le Conseil d'Etat.

Voyons voir ce qui l'en est des caractères.

B. Caractères du contentieux de réparation du préjudice exceptionnel

Visant comme résultat, l'indemnisation sur base de droits subjectifs dont se prévaut l'administré,⁸⁰ le contentieux de réparation pour préjudice exceptionnel est un contentieux subjectif, cependant subsidiaire et d'un dommage de type spécial.⁸¹

1. Contentieux subsidiaire ou résiduel⁸²

Le contentieux de réparation pour préjudice exceptionnel est subsidiaire dans la mesure où il n'est envisagé que pour des réparations échappant totalement à la compétence de toutes juridictions, de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, soient-elles ordinaires ou spécialisées. Ce contentieux ne s'envisage que lorsqu'il n'existe pas des voies et moyens judiciaires, susceptibles d'éliminer la source du dommage.

⁷⁹ L'article 89 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

⁸⁰ F. VUNDUAWE te PEMAKO, op. cit, p.885

⁸¹ BOTAKILE BATANGA Noël, Tome I, op. cit, p.115

⁸² Idem

Aussi, le droit à la réparation du préjudice disparaît lorsque le préjudice né est susceptible d'être éliminé par un autre juge.

Toutefois, même lorsqu'il existerait un juge mais alors qu'il est établi qu'à l'état actuel notre législation, il ne pourra rien faire face à telle ou telle autre situation dommageable par ailleurs, le caractère subsidiaire de la compétence du Conseil d'État sera de mise pour justifier son intervention en réparation, telle est sa spécialité.

2. Contentieux subjectif, d'un dommage de type spécial

D'abord, le contentieux de réparation du dommage exceptionnel ne s'intéresse qu'à des contestations qui se rapportent à l'équité et non au droit.

Selon l'équité, c'est-à-dire ce qui est considéré comme juste, il peut paraître anormal, en effet, de ne pas dédommager, car en raison de l'égalité de tous devant les charges publiques, il peut paraître anormal de ne pas dédommager quelqu'un qui a subi un préjudice dû par exemple au risque pris par l'Administration, ou à l'exercice par celle-ci des prérogatives exorbitantes. L'Administration peut dans certains cas mettre en œuvre ses prérogatives exorbitantes d'une manière correcte mais dommageable.⁸³ Il serait également inique de ne pas indemniser la victime d'une mesure administrative prise dans un intérêt commun.⁸⁴

Le caractère exceptionnel du dommage veut donc dire qu'il ne doit pas s'agir d'un dommage normal, c'est-à-dire d'un dommage qui peut atteindre toute personne se trouvant dans une situation analogue ou en d'autres termes d'un dommage pouvant être considéré comme une charge incombant normalement à la victime, et ne dépassant pas les sacrifices courants inhérents à la vie en société.⁸⁵ Le dommage doit outre son caractère exceptionnel, être constitutif d'un appauvrissement.

Par ailleurs, la jurisprudence exige que le dommage soit certain et direct mais surtout spécial (les victimes doivent être individualisables) et anormal (il doit avoir une certaine gravité).⁸⁶

Outre son caractère spécial, le dommage exceptionnel résulte exclusivement du fait des autorités de la République du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales

⁸³ KABANGE NTABALA op. cit, p.214

⁸⁴ M. A. FLAMME, Droit administratif, Tome II Bruxelles, Bruylant, 1989, p1288

⁸⁵ KABANGE NTABALA, op.cit., p.215.

⁸⁶ FOILLARD Philippe, Droit administratif, Paris : publication universitaire, 1999, p.339.

décentralisées. La défaillance des autorités de la République ayant jetée l'administré en rupture d'égalité devant les charges publiques est seule en cause.⁸⁷

Ainsi, la décision du juge de l'indemnité fait naître un droit subjectif à charge des pouvoirs publics, et cause une créance d'indemnité de nature politique, car intimement liée au fonctionnement de la puissance publique.⁸⁸

⁸⁷ BOTAKILE BATANGA Noël, Tome II op cit, p.116

⁸⁸ Ibidem

Chapitre II. Fondement de la compétence d'appel du conseil d'état

Comme nous l'avons déjà dit à l'entame de ce travail, le contentieux de candidature comme l'une des branches du contentieux électoral, il se situe généralement en amont de l'élection.

Il convient de souligner que, le contentieux électoral est l'ensemble des litiges aux quels donnent lieu les élections. Il a pour objet le contrôle juridictionnel de la régularité de l'ensemble de cette opération complexe qu'est l'élection, cela bien sûr après le contrôle administratif effectué par l'instance électorale qui, par ailleurs est générateur de ce contentieux.

Ceci dit, le candidat⁸⁹ étant une personne autorisée à concourir à un mandat électif, il doit remplir les conditions légales exigées pour se faire. En règle générale, ne peut se porter candidat qu'une personne qui réunit les conditions pour s'inscrire sur la liste électorale, comme c'est le cas pour l'élection de gouverneurs et vice-gouverneurs de province.

C'est ainsi que dans le cadre de notre travail, nous avons voulu voir en prélude les conditions de l'éligibilité, ainsi que les caractères de l'inéligibilité, avant de s'étaler sur l'analyse jurisprudentielle afin de voir, quels arguments avait-il donné le Conseil d'État comme juge suprême, pour affirmer sa compétence d'appel en matière de contentieux de candidature à l'élection de gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces (cas de l'Arrêt REA 002), alors que le législateur électoral consacre en cette matière une insusceptibilité de tout recours .

Section I. Dépôt de candidature à l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de province : l'éligibilité et l'inéligibilité

Dans un pays démocratique comme la RDC, tout citoyen a droit d'assurer les charges publiques de son pays, il est éligible à exercer un mandat électif ou une charge publique. L'éligibilité est la capacité juridique à pouvoir se porter candidat à une élection ou à participer à une compétition politique. Organisée par un texte juridique, elle détermine la situation d'une personne remplissant les conditions nécessaires pour être élue.

⁸⁹ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*. –Louvain-la-Neuve : Academia-L'Harmattan, 2014. p. 43

L'inéligibilité est une disposition exceptionnelle qui prive une personne du droit d'être candidate⁹⁰. D'origine légale (exigence de certaines conditions pour se présenter à une élection) ou judiciaire (certaines condamnations peuvent empêcher l'éligibilité pendant une période déterminée), l'inéligibilité conduit à l'incapacité juridique à briguer un mandat électif. Elle est, dans ce cas, personnelle parce que couvrant la situation singulière de la personne concernée.⁹¹

L'éligibilité et l'inéligibilité déterminent la situation juridique d'un candidat avant l'élection. Une mise au point sur leur nature permet de cerner avec pertinence les conditions d'éligibilité(I), les caractères de l'inéligibilité et les effets qui y sont attachés (II).

I. Conditions d'éligibilité

Les conditions d'éligibilité qui participent du droit de tous les citoyens à prendre part à la gestion des affaires publiques de leurs pays, ont toujours été au cœur de vifs débats lors de l'élaboration des lois essentielles pour l'organisation des élections.⁹² Elles se déclinent en un ensemble de prescriptions légales précédant le dépôt d'une candidature et à affranchir l'exercice d'un mandat électif à une fonction ou activité qui lui est incompatible. L'éligibilité garantit la liberté de l'électeur et la protection du mandat que l'on se propose d'exercer.⁹³

Ces conditions sont générales et spécifiques.

A. Les conditions générales

Le droit de vote et d'éligibilité font partie des droits politiques reconnus à tous les congolais et garantis par la constitution.⁹⁴ Ces droits politiques constituent ainsi une catégorie des droits fondamentaux qui, en démocratie, appartiennent au peuple qui est l'organe essentiel et principal de l'Etat et, partant, aux membres le constituant, c'est-à-dire individu ou groupe

⁹⁰ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, « La loi électorale », in M'BOKOLO E. (dir.), Élections démocratiques en République démocratique du Congo : Dynamiques et perspectives, Kinshasa, AGB, 2010 p. 90. ; ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, Droit électorale congolais, op. cit. p.43

⁹¹ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électorale congolais*, op. cit. p. 43-44

⁹²<https://www.google.com/search?client=ms-opera-mini-android&sxsrf=ALeKk03DI-ycpNWfGo6FM1y2WpBJ07wlnw%3A1624800579887&oq=Les+conditions+d%27eligibilit%C3%A9+%C3%A0+l%27election+en+RDC&aqs=mobile-gws-lite....5&source=hp&q=Les+conditions+d%27eligibilit%C3%A9+%C3%A0+l%27election+en+RDC>: consulté le 27/04/2021

⁹³ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électorale congolais*, op. cit. p. 44

⁹⁴ Article 11 de la constitution

d'individus.⁹⁵ Il suffit de prouver sa citoyenneté pour être admis à participer au vote et, conséquemment, à se porter candidat à une élection.⁹⁶

Pour ce faire, le candidat doit posséder la nationalité du pays dans lequel la compétition politique a lieu, avoir la qualité d'électeur et la majorité électorale, jouir de ses droits civils et politiques et, le cas échéant, être exempté de toute cause d'inéligibilité. Tel est le cas de la réglementation électorale en droit congolais.

1. Nationalité

Tout candidat à une élection doit s'assurer qu'il possède la nationalité du pays qu'il prétend servir. Jadis considérée comme une affaire des seuls nationaux, l'élection a fini par établir un lien de citoyenneté entre un candidat et son pays. L'exigence de la nationalité a emporté la conviction que, dans la gestion des affaires publiques, on n'est mieux servi que par ses citoyens.⁹⁷

Malgré une évolution qui lui a été imposée par les nécessités d'ouverture au monde et la construction des grands ensembles politiques au niveau régional ou continental, la nationalité comme condition d'éligibilité conserve toute sa pertinence et son actualité.⁹⁸ L'adhésion, le 7 février 1992, des États membres de l'Union européenne au traité de Maastricht a ouvert ainsi la possibilité à tout ressortissant de la communauté à voter et à être élu aux élections européennes dans l'État où il réside, même s'il n'en possède pas la nationalité,⁹⁹ ce qui n'est pas encore le cas pour l'ensemble des pays africains.

2. La qualité de l'électeur et la majorité électorale

Nul n'est éligible s'il n'a pas la qualité d'électeur, la loi électorale congolaise autorise à tout candidat non préalablement inscrit sur la liste électorale à se faire identifier et enrôler au moment du dépôt de sa candidature.¹⁰⁰ La possession de la qualité d'électeur

⁹⁵ Constantin YATALA NSOMWE NTAMBWE, *Les droits de vote et d'éligibilité des Congolais de l'étranger*, p.1. Inédit

⁹⁶ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 44

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Cette règle a permis l'élection, en 1989, de Maurice Duverger ressortissant français résidant en Italie, député européen de ce pays. C'est également le cas de Daniel Cohn Bendith, ce Français né des parents juifs, mais ayant acquis la nationalité allemande qui a été, en 2010, élu député européen allemand pour le compte du parti politique dénommé Les Verts/ALE.

¹⁰⁰ Article 9, point 5 de la Loi électorale

conditionnant ainsi l'éligibilité de son détenteur, la perte ou privation de cette qualité impact sur la capacité de se porter candidat à un scrutin. La qualité d'électeur est constatée le jour du vote après une inscription sur la liste électorale de sa circonscription.

Pour ce qui est de la majorité électorale, elle varie d'un pays à un autre et d'un mandant à un autre. Pour certains scrutins, elle peut être déterminée par la constitution,¹⁰¹ quitte au législateur de l'intégrer dans ses dispositions particulières. La Constitution du 18 février 2006 indique que tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus sont, sans préjudice de certaines de ses dispositions et dans les conditions prévues par la loi, électeurs et éligibles.¹⁰²

3. La jouissance des droits civils et politiques

Une personne privée par une décision de justice coulée en force de chose jugée, de ses droits civils et politiques ne peut se présenter à une élection.¹⁰³ Il en est également d'une personne placée, en vertu d'une décision de juge non révocable, sous le régime de tutelle.¹⁰⁴

Ainsi, à l'instar des individus dont la condamnation empêche l'inscription temporaire sur une liste électorale, les personnes pourvues d'un conseil judiciaire ne sont pas également éligibles. Il arrive cependant que, par une décision de justice, une personne soit privée d'éligibilité sans que la condamnation n'affecte son droit de vote ; tout dépend donc, du contenu et de la nature de la décision de justice.¹⁰⁵

4. L'exemption de toute cause d'éligibilité légale¹⁰⁶

La loi électorale exclut de la candidature une catégorie des personnes, notamment celles privées de leurs droits civils et politiques ou condamnées pour crimes de guerre, de génocide, contre l'humanité, du chef de viol, d'exploitation illégale des ressources naturelles, de corruption, de détournement de deniers publics, d'assassinat, de torture, de banqueroute et les faillis.

¹⁰¹ C'est notamment le cas des articles 72, 102 et 106 de la Constitution qui traitent des conditions d'éligibilité à l'élection du président de la République, à celles de députés nationaux et de sénateurs.

¹⁰² Article 5, alinéa 4 de la Constitution

¹⁰³ Article 9, point 3 de la Loi électorale

¹⁰⁴ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 46

¹⁰⁵ Idem

¹⁰⁶ Article 10 de la Loi électorale

Sont également concernées, les personnes frappées d'incapacité mentale médicalement prouvée au cours des cinq dernières années précédant les élections, les fonctionnaires et agents de l'Administration publique ne justifiant pas, à la date limite du dépôt des candidatures, de leur demande de mise en disponibilité, les mandataires actifs dans les établissements publics ou entreprises publiques ne justifiant pas, à la date limite du dépôt des candidatures, de leur lettre de démission, les magistrats qui n'auraient pas donné la preuve, à la date limite du dépôt des candidatures, de leur demande de mise en disponibilité, les membres des Forces armées et de la Police nationale congolaise qui n'auraient pas donné la preuve, à la date limite du dépôt des candidatures, de leur démission acceptée ou de leur mise à la retraite ainsi que les membres du Conseil économique et social, du Conseil supérieur de l'audio-visuel et de la communication, de la Cour des comptes, de la Commission électorale nationale indépendante à tous les niveaux, y compris le personne.

B. Les conditions spécifiques

La loi électorale congolaise marque une différence entre les conditions d'éligibilité pour une élection se déroulant au suffrage universel direct de celles prévues dans le cadre d'un scrutin organisé au suffrage universel indirect.

La lecture combinée des dispositions constitutionnelles¹⁰⁷ spécifiques et celles de la loi électorale¹⁰⁸ permet d'indiquer que seuls sont élus au suffrage universel direct, le président de la République, les députés nationaux et provinciaux, les conseillers municipaux ainsi que ceux de secteur ou de chefferie.

La déclaration de candidature pour le gouverneur et vice-gouverneur de province doit obligatoirement comprendre une lettre de consentement conforme au modèle fixé par la Commission électorale nationale indépendante et signée par le candidat, une fiche d'identité suivie du curriculum vitæ détaillé, quatre photos format passeport, le symbole ou le logo du parti ou regroupement politique, s'il en est l'émanation.¹⁰⁹

Sont jointes à la déclaration de candidature, la photocopie de la carte d'électeur, la photocopie de l'acte ou l'attestation de naissance, la preuve de paiement dans le compte du Trésor public, des frais de dépôt de candidature non remboursables de 10.000 000 francs

¹⁰⁷ Notamment les articles 70, 101 et 197 de la Constitution

¹⁰⁸

¹⁰⁹ L'article 162 de la Loi électorale

congolais par chacun de candidats de la liste, la lettre d'investiture de candidat par son parti ou regroupement politique et la photocopie certifiée conforme du diplôme d'études supérieures ou universitaires ou de l'attestation en tenant lieu ou de l'attestation justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine politique, administratif ou socio-économique.¹¹⁰ La déclaration de candidature est déposée au bureau de la CENI situé au chef-lieu de la province qu'on envisage de représenter.

Voyons voir ce qui l'en est de caractères et effets de l'inéligibilité

II. Caractères et effets de l'inéligibilité

A. Caractères de l'inéligibilité¹¹¹

L'inéligibilité est une mesure qui limite l'exercice du droit d'être candidat à une élection ou d'accéder à un mandat électif ; elle décline l'inaptitude légale à exercer un mandat électif. Se rattachant à une catégorie précise de scrutin, l'inéligibilité est toujours organisée par un texte juridique. Découlant des situations objectives, elle est néanmoins liée à la seule personne du candidat.

1. L'inéligibilité est organisée par les textes

Destinée à empêcher l'exercice d'un droit fondamental, l'inéligibilité ne se présume pas, elle doit être expressément aménagée par un texte juridique. Seules, en effet, les situations objectives suffisamment prouvées et documentées peuvent constituer une cause d'inéligibilité. La compétence du législateur dans ce domaine est donc légitime et justifiée d'autant que le droit de se porter candidat à une élection politique est une liberté publique dont les restrictions doivent découler d'un texte juridique.

Pareille conclusion est logique et compréhensible tant il est vrai que l'inéligibilité a notamment pour vocation de protéger la liberté de l'électeur et de le préserver des situations susceptibles de porter atteinte à son choix.

Dans l'appréciation d'une cause d'inéligibilité, l'autorité administrative ou le juge compétent est, selon le cas, tenu de s'assurer qu'au moment du dépôt ou de la déclaration de candidatures, toutes les conditions légales ont été observées et qu'aucune restriction légale n'a été relevée pour qu'il soit ordonné l'irrecevabilité d'une candidature ou d'une liste. Aménagée

¹¹⁰ L'article 162 de la Loi électorale

¹¹¹ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, Droit électoral congolais, Op.cit., p. 62-64

par et en vertu de la loi, l'inéligibilité doit être strictement interprétée afin qu'il ne soit admis aucune extension, même par analogie, des hypothèses puisées en dehors du champ d'action préalablement arrêté par le législateur.

2. L'inéligibilité est d'ordre public

Le moyen tiré de l'inéligibilité d'un candidat est d'ordre public ; il peut être soulevé d'office, même pour la première fois devant le juge d'appel, ce qui peut porter atteinte à l'effet dévolutif d'appel.

Devant s'apprécier même le jour de l'élection, l'éligibilité est de détermination variée en considération des situations pratiques particulières. Il peut, en effet, se faire qu'entre l'élection et l'entrée en fonction d'un élu, l'inéligibilité initiale disparaisse pour que la situation de l'élu soit conforme à la loi. La cessation d'une inéligibilité ne doit certainement pas couvrir l'illégalité initiale pas plus qu'elle ne pourra être prise comme motif de validation ou d'homologation de cette élection.

3. L'inéligibilité est toujours attachée à une catégorie d'élection

Le législateur prend habituellement soin de distinguer les causes générales d'inéligibilité des conditions spécifiques attachées à chaque scrutin. Pour ces dernières, il est admis qu'en vertu du principe de la spécificité des scrutins, l'inéligibilité pour une catégorie d'élection (élection présidentielle) ne saurait être invoquée pour une autre (sénatoriale ou députation nationale), les deux scrutins étant différemment règlementés par la loi.

4. L'inéligibilité est personnelle

De caractère essentiellement personnel, l'inéligibilité ne peut s'étendre du fait d'un lien de parenté que l'on peut avoir avec le candidat (parent, conjoint ou frère). Ce principe connaît néanmoins des limites organisées par la loi. Pour une élection qui établit la relation de solidarité entre le candidat et son suppléant, l'inéligibilité de ce dernier rend irrecevable la candidature principale. S'appréciant le jour du dépôt de la candidature ou de l'élection, l'éligibilité d'un candidat contre lequel pèsent des suspicions d'inéligibilité peut s'apparenter à une incompatibilité sans effacer l'inéligibilité initiale.

5. Le niveau d’instruction ou l’expérience professionnelle¹¹²

L’exigence du niveau d’instruction est indispensable à l’exercice d’un mandat électif ou d’une charge publique. La question est effectivement posée au moment de la rédaction, en 2006, de la version initiale de la loi électorale particulièrement en ce qui concerne les conditions d’éligibilité à l’élection présidentielle. Elle a d’ailleurs, donné lieu à une controverse au sein du parlement congolais.

Pour certains, il est indispensable qu’en plus des conditions de nationalité d’origine, de l’âge requis et de l’expérience professionnelle, le candidat à l’élection présidentielle justifie d’un niveau d’instruction suffisante par la production d’un diplôme universitaire. L’idée a séduit la Commission paritaire mixte Assemblée nationale-Sénat qui a fini par proposer la détention d’un diplôme égal ou supérieur à une licence équivalent du Master 1 dans d’autres systèmes.

D’autres ont suggéré d’alterner la condition d’études faites à l’expérience professionnelle tout en la cumulant avec la résidence, sans interruption, en territoire congolais pendant une période allant de cinq à dix ans avant les élections.

Étant donné que la disposition tendait à régler, avant le scrutin, la situation juridique de certains candidats et pour éviter tout risque du blocage dans le processus électoral, une solution de compromis est apparue nécessaire pour qu’il soit exclu de la loi toute référence au niveau d’instruction cumulée à l’expérience professionnelle et à la résidence, sans interruption, sur le territoire congolais pendant au moins cinq ans avant le scrutin.

B. Effets de l’inéligibilité

En règle générale, l’inéligibilité fait obstacle à la déclaration de candidature, elle ne produit ses effets qu’après avoir été constatée par une autorité administrative ou par le juge compétent.

1. L’inéligibilité empêche le dépôt d’une candidature

Au moment de la déclaration de candidatures, la structure administrative compétente doit s’assurer que le dossier est constitué conformément aux prescriptions légales. Elle doit, de manière particulière, vérifier l’éligibilité des candidats. Si elle estime qu’une

¹¹² ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, Droit électoral congolais, op. cit. p. 53-54

candidature est inéligible ou qu'une liste comporte des candidatures inéligibles, l'autorité administrative compétente en ordonne le rejet.¹¹³

La personne dont la candidature a été rejetée, le parti ou regroupement politique contre lequel l'irrecevabilité d'une liste aurait été ordonnée peut, dans le délai légal¹¹⁴, saisir la juridiction compétente¹¹⁵. Celle-ci est, aux termes de la loi électorale, la Cour constitutionnelle (pour les élections présidentielle et législative), la Cour administrative d'appel (pour les élections provinciales), le tribunal administratif (pour les élections urbaines, municipales et locales)¹¹⁶. La juridiction saisie est tenue de se prononcer dans un délai de sept jours de sa saisine. Passé ce délai, le recours est réputé fondé et le requérant rentre dans ses droits¹¹⁷, il est d'office inscrit sur la liste des candidats.

2. L'inéligibilité doit être constatée par le juge

L'inéligibilité ne se présume pas, elle doit être constatée par le juge. Il peut, en effet, arriver que le candidat soit élu avec une inéligibilité, celle-ci ne peut logiquement produire d'effets qu'après avoir été constatée par le juge saisi d'une contestation électorale.

La requête en contestation d'une élection doit, à peine d'irrecevabilité, être introduite dans les deux jours qui suivent l'annonce des résultats provisoires. Ne sont autorisés à saisir le juge à cet effet que le candidat indépendant, son mandataire, le parti ou regroupement politique qui a présenté le candidat à l'élection dont l'inéligibilité est constatée ou son mandataire¹¹⁸.

Il importe d'avoir à l'esprit que la requête en contestation de l'élection d'une personne présumée inéligible n'a pas d'effet suspensif. Tant que l'inéligibilité n'a pas encore été constatée, l'intéressé dispose de tous les droits et avantages que lui confère son mandat et peut valablement accomplir les actes relevant dudit mandat.¹¹⁹

¹¹³ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 64

¹¹⁴ Quatre jours qui suivent la publication par la Commission électorale nationale indépendante des listes provisoires des candidats.

¹¹⁵ Art. 25, al. 2 de la Loi électorale.

¹¹⁶ Art. 25 de la Loi électorale.

¹¹⁷ Art.27, al. 1, 2, et 3 de la Loi électorale.

¹¹⁸ Art. 73 de la Loi électorale.

¹¹⁹ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 65

Deux situations peuvent cependant se produire. Si aucune contestation n'est élevée contre l'inéligibilité supposée, celle-ci est couverte. Si, en revanche, le juge constate l'inéligibilité, il annule l'élection et le bénéficiaire perd son mandat politique. Dans ce cas, l'inéligibilité s'apparente à une incompatibilité.

Section II. Le contentieux des candidatures : les règles de procédure et l'analyse jurisprudentielle

A l'occasion du processus de la réception et traitement des candidatures, plusieurs actes violant la loi électorale ou le code pénal peuvent se commettre pour donner lieu à un contentieux répressif distinct et indépendant du contentieux électoral proprement dit. Cette situation rend difficile, voire complexe la perception de la notion même du contentieux électoral. C'est pourquoi il est nécessaire de voir les règles de cette procédure contentieuse(I) et aussi l'analyse jurisprudentielle (II).

I. Présentation des règles de procédure

A. La procédure contentieuse

Dans le traitement du contentieux des candidatures, la procédure contentieuse diffère selon que la contestation est portée devant l'autorité administrative ou la juridiction compétente. Une attention particulière doit être portée sur la répression des actes qui violent la loi pénale à l'occasion de la réception des dossiers de candidatures.

1. Devant l'autorité administrative

À chaque élection correspond la procédure de dépôt de candidature et du règlement du contentieux. Conformément au calendrier arrêté, et selon le modèle préalablement fixé, le candidat ou la liste peut faire acte de candidature à l'élection donnée.

Quel que soit le mode de scrutin, le candidat qui le désire ne peut se présenter que dans une seule circonscription électorale pour chaque niveau d'élection. Il peut, pour ce faire, désigner un ou plusieurs mandataires pour présenter, notamment la déclaration de candidature, prendre connaissance d'autres déclarations de candidatures et accomplir tous les actes de procédure d'enregistrement de candidature¹²⁰.

La procédure de présentation des candidatures n'est pas identique dans toutes les circonscriptions. Dans une circonscription à un seul siège, les partis ou regroupements

¹²⁰ Art. 12 al. 2 et 3 de la Loi électorale.

politiques ne présentent qu'une seule candidature ; chaque liste devant être établie en tenant compte de la représentation paritaire homme femme et de la promotion de la personne vivant avec handicap. L'inobservance de cette condition n'entraîne pas automatiquement le rejet de la liste¹²¹. Dans une circonscription comptant plus d'un siège, les candidatures sont présentées individuellement ou par liste, celle-ci devant, obligatoirement, comprendre un nombre de candidatures égal à celui des sièges en compétition.

En vue de s'assurer de la régularité des dossiers de candidatures et leur gestion transparente, le législateur admet que tout candidat ou mandataire prenne connaissance, sans déplacement, de tous les actes de présentation d'autres candidatures et, adresse par écrit, des observations éventuelles à la Commission électorale nationale indépendante. Ce droit s'exerce jusqu'au jour et heure fixés par la Commission électorale nationale indépendante¹²², seule autorité compétente habilitée à examiner, au niveau administratif, les dossiers de candidatures, les erreurs matérielles éventuellement commises ainsi que les contestations qui en ont résulté.

Faite par un candidat indépendant ou une liste, la déclaration des candidatures comporte obligatoirement les éléments exigés, un récépissé étant remis, selon le cas, au candidat, à la liste ou à leur mandataire.

En cas de non-conformité de la candidature ou de la liste, la Commission électorale nationale indépendante décide, dans un délai de dix jours, de la retourner, invitant, selon le cas, le candidat, le parti ou regroupement politique concerné ou leur mandataire à présenter une nouvelle liste ou déclaration des candidatures rectifiée.

À l'issue du règlement administratif éventuel du contentieux de candidatures à son niveau, la Commission électorale nationale indépendante arrête et publie la liste provisoire des candidats¹²³. Écrite et motivée¹²⁴, sa décision est susceptible d'appel devant la juridiction compétente.

2. Devant la juridiction compétente

Les contestations des listes de candidatures sont portées, dans un délai de quatre jours qui suivent leur publication par la Commission électorale nationale indépendante, devant

¹²¹ Art. 13 al. 1,2 et 3 de la Loi électorale.

¹²² Art. 24 de la Loi électorale.

¹²³ Art. 25 al. 1^{er} de la Loi électorale.

¹²⁴ Art. 21 de la Loi électorale.

la Cour constitutionnelle (pour les élections présidentielle et législatives), la Cour administrative d'appel (pour les élections provinciales) et le Tribunal administratif (pour les élections urbaines, municipales et locales). Hormis la cour constitutionnelle, les attributions de ces autres juridictions sont, en attendant leur installation effective, provisoirement exercées par la Cour d'Appel et le Tribunal de grande instance.

Toute requête en contestation de candidature ou de liste de candidatures est examinée par une juridiction siégeant avec au moins trois membres. Seuls sont autorisés à saisir ces juridictions, le candidat, le parti ou regroupement politique lésé ou leurs mandataires.

Les juridictions compétentes statuent dans les sept jours de leur saisine. Passé ce délai, la réclamation est réputée fondée, et le requérant entre automatiquement dans ses droits. L'objet du recours n'étant pas limitativement fixé par la loi, il peut, selon le cas, porter sur le délai, la qualité du requérant, le non-paiement du cautionnement électoral¹²⁵, l'erreur matérielle, le conflit interne au sein du parti ou regroupement politique, l'écart, dans une circonscription, entre le nombre de candidats sur une liste et celui de sièges à pourvoir ou l'inéligibilité d'un suppléant.

Pour avoir été introduit au-delà du délai légal, le recours en contestation de candidature à l'élection des députés nationaux a été, pour tardiveté, rejeté (CSJ, 13 avril 2006, RCDC 028/KIN, Aff. Kapinga Mubiayi Marie José contre la Commission électorale indépendante¹²⁶).

L'a, également, été la requête en contestation de l'éligibilité d'un candidat à l'élection présidentielle, introduite par le président d'un parti politique qui n'a pas fait acte de candidature à ladite élection (CSJ, 13 avril 2006, RCDC 012/KN, Aff. La Convention chrétienne pour la démocratie, CCD, en sigle et Jean-Pierre Lisanga Bonganga contre la Commission électorale indépendante ; CSJ, 13 avril, 2006, RCDC 015/KN, Aff. La Convention pour la démocratie et la République, CDR, en sigle et André Alain Atundu Liongo contre la Commission électorale indépendante¹²⁷; CSJ, 13 avril 2006, RCDC003/KIN, Aff. Mouvement

¹²⁵ Art. 21 de la Loi électorale.

¹²⁶ Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice. Contentieux électoraux, 2006-2007, op.cit., p. 15. Cité par ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, Droit électoral congolais, op. cit. p. 165

¹²⁷ Idem, p. 8.

de solidarité pour le développement en sigle MSD contre la Commission électorale indépendante¹²⁸).

L'est, davantage, la requête sollicitant la validation de la candidature supposée présentée, sans preuve, sur la liste d'une formation politique (CSJ, 3 octobre 2011, RCDC/DN021, Aff. Ngali Lopeka contre la Commission électorale nationale indépendante¹²⁹).

Le paiement d'un cautionnement électoral étant une cause de recevabilité de la candidature, le défaut d'y pourvoir conduit à l'irrecevabilité de la candidature (CSJ, 13 avril 2006, RCDC020/KIN, Aff. Ehetshe Mpala David contre la Commission électorale indépendante¹³⁰; CSJ, 13 avril 2006, RCDC 035/KIN, Aff. Bokashanga Kwete Honorine-Christine contre la Commission électorale indépendante, CEI, en sigle¹³¹).

C'est, également, dans le même sens que s'est prononcé le juge chargé du contentieux de candidatures contre un requérant qui n'a produit au dossier aucune preuve de versement du cautionnement électoral ni le récépissé de candidature (CSJ, 1er octobre 2011, RCDC017/024, Aff. Parti du peuple pour le progrès du Congo, PPC, en sigle contre la Commission électorale nationale indépendante).

L'erreur matérielle glissée dans l'orthographe du nom d'un candidat (CSJ, 3 octobre 2011, RCDN/DN/022, Aff. Yeki Bampembe Yaki Adrien contre la Commission électorale nationale indépendante) peut être corrigée sur décision de la juridiction compétente (CSJ, 6 décembre 2001, RCDC082, Aff. Shelina Mwanza Salina contre la Commission électorale nationale indépendante¹³²).

La juridiction saisie de la contestation de candidatures s'est également déclarée incompétente pour connaître d'un litige interne au sein d'un parti ou regroupement politique parce qu'étranger à la réclamation ou contestation de candidature ou de liste de candidatures

¹²⁸ Ibidem, p. 3.

¹²⁹ Inédit.

¹³⁰ Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice. Contentieux électoraux, 2006-2007, op.cit., p. 15. Cité par ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 166

¹³¹ Idem, p. 35

¹³² ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 166

(CSJ, 5 octobre 2011, RCDC/DN 006, Affaire Bambuka Busianda contre la Commission électorale nationale indépendante¹³³).

Pour avoir déposé les listes de candidatures comportant le nombre de candidats supérieur à celui de sièges à pourvoir, le Parti du peuple pour la démocratie et la reconstruction a vu ses listes de la province orientale¹³⁴ et de la ville de Kinshasa contestées devant la juridiction compétente (CSJ, 5 octobre 2011, RCDC/KN 052, Aff. Rassemblement congolais pour la démocratie Kisangani-Mouvement de Libération, RCD-KML, en sigle contre la Commission électorale nationale indépendante).

Dans cette décision, la Cour a, tout en rejetant, pour défaut de qualité dans le chef de l'avocat qui a signé le recours en contestation de candidature, esquivé la question de fond, à savoir la discordance entre le nombre de candidats sur la liste et celui de sièges à pourvoir dans une circonscription. L'influence du parti politique mis en cause, le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie et la taille de la circonscription qui compte quinze sièges auraient vraisemblablement justifié la décision de laisser à la Commission électorale nationale indépendante de rectifier l'erreur matérielle¹³⁵ qu'elle n'aurait probablement pas commise.

Sans avoir été préalablement saisie d'une contestation de candidature, la Cour a, à l'occasion de l'examen du contentieux des résultats, annulé l'élection d'un candidat dont le premier suppléant se trouvait, au moment du dépôt de la liste de candidatures, dans une situation d'inéligibilité¹³⁶(CSJ, 9 janvier 2007, RCE/DN/KN023, Aff. Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie, PPRD, en sigle et Tunda ya Kasende contre la Convention pour la démocratie et le développement, CCD, en sigle et Mulenda Mbo Milanda Jean¹³⁷).

¹³³ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 166

¹³⁴ Idem

¹³⁵ En cette matière, en effet, la Commission électorale nationale indépendante ne peut procéder à la correction d'une erreur matérielle que sur décision de la juridiction contentieuse préalablement saisie à cette fin.

¹³⁶ L'éligibilité étant une question d'ordre public, elle peut être soulevée, même d'office, à toutes les étapes de la procédure contentieuse. Dans le cas d'espèce, le premier suppléant qui était, au moment du dépôt de la liste de candidatures, un fonctionnaire de l'État n'a pas versé au dossier la lettre de sa mise en disponibilité.

¹³⁷ Cité par ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 167

3. La réglementation du contentieux pénal¹³⁸

Au moment de l'établissement des listes des candidatures, bien d'actes répréhensibles peuvent se commettre. Pour chaque cas, le législateur congolais s'efforce d'organiser un régime répressif singulier ; celui-ci pouvant couvrir une variété d'infractions. On pense, notamment au faux témoignage, au faux en écriture, à l'usage de faux, aux injures publiques, à la dénonciation calomnieuse, aux imputations dommageables, aux coups et blessures volontaires ou encore aux violences et voies de fait.

Pour toutes ces incriminations, l'action publique doit être correctement et effectivement exercée. Sans paraître excessive ni mole, elle doit être juste, opportune et égale à l'endroit de tous les contrevenants. Tel qu'aménagé, ce contentieux pénal est naturellement indépendant d'autres formes de contentieux ; les auteurs de ces actes seront poursuivis, selon la procédure ordinaire, devant des juridictions pénales compétentes. En plus des peines privatives des libertés, ces juridictions peuvent ordonner d'autres de nature subsidiaire telle que l'inéligibilité des coupables pour une période déterminée.

B. La nature et les effets de la décision du juge

1. La nature de la décision du juge

Les législations électorales déterminent, habituellement, la nature et les effets attachés à la décision du juge chargé du règlement du contentieux de candidatures. Il est de principe que la décision juridictionnelle rendue, en matière de contentieux de candidatures, soit revêtue de la force de la chose jugée et, donc, insusceptible de recours¹³⁹. La raison est que, même si la régularité et la permanence de certaines opérations préélectorales peuvent justifier l'usage des voies de recours, celles-ci ne sauraient être un moyen pour retarder ou déferer la tenue du scrutin déjà programmé.

2. les effets de la décision du juge

Il importe de noter qu'en cas de saisine du juge, la Commission électorale nationale indépendante puisse attendre le règlement du contentieux pour publier la liste définitive de candidatures. En droit malien, la Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 2013-09/CC-EL du 31 octobre 2013 portant proclamation définitive des candidatures à l'élection des députés à

¹³⁸ ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, *Droit électoral congolais*, op. cit. p. 167

¹³⁹ Art. 27 de la Loi électorale.

l'Assemblée nationale, indiqué que l'irrévocabilité de sa décision publiée au Journal Officiel de la République¹⁴⁰.

II. l'analyse jurisprudentielle du fondement de la compétence d'appel du conseil d'Etat

L'imbricatio politico-judiciaire et la polémique nées lors du traitement juridictionnel de contentieux de candidature à l'élection de gouverneur de province étant suscité par l'exercice par certains candidats de leur droit constitutionnel de recours devant le Conseil d'État, l'analyse jurisprudentielle nous permet de voir les faits de la cause de ce contentieux et le fondement de l'argument du conseil d'Etat comme juge d'appel.

A. Faits de la cause du contentieux des candidatures

Pour ce qui est des faits de la cause, il convient de mettre en exergue deux faits majeurs, la contestation de la décision de l'instance électorale et celle de l'œuvre du premier juge. Tout en indiquant la validité de ces contestations, il va falloir, en passant, effleurer la polémique qui a été alimentée du fait des décisions rendues par le Conseil d'Etat.

1. Contestation de la décision de la Commission électorale

Le contentieux de candidature est l'un des contentieux¹⁴¹ qui peut advenir lors du processus électoral. En tant que branche qui traite des litiges relatifs au processus électoral et vise à vérifier la régularité externe et interne d'un tel processus, ce contentieux peut se situer en amont de l'élection. Il est ainsi qualifié de contentieux pré-électoral. Ce qui signifie que la contestation qui en résulte peut surgir à l'occasion de divers actes, comme celui du dépôt des candidatures¹⁴².

Ce contentieux survient à la suite d'une décision de l'autorité compétente qui invalide ou valide les candidatures. Dans le cas de la RDC, il surgit à la suite de la décision de l'instance électorale qui arrête et publie les listes provisoires des candidats¹⁴³. Comme on peut

¹⁴⁰ Arrêt n° 2013-09/CC-EL, inédit, p. 111. Cité par ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, op. cit. p. 168

¹⁴¹ Michel Ilume Moke, *Droit constitutionnel et Institutions politiques de la République Démocratique du Congo*, Kisangani, 2018.

¹⁴² Francis Delpérée, « *Le contentieux électoral* », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997. L'école, la religion et la constitution- Constitution et élections, p.397. Cité par KAHUNGA MAPELA Jean Jacques, op.cit., p.3

¹⁴³ Article 25, al.1 de la Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, note 2.

le constater, cette décision devient le fait générateur de ce contentieux qui nécessite pour son règlement l'implication de certaines autorités. Francis Delpérée parle des autorités politiques et administratives¹⁴⁴.

Dans le cas congolais, c'est l'autorité judiciaire qui est sollicitée. L'autorité judiciaire est sollicitée pour contester la décision de la CENI. Dans le cas d'espèce, il s'est agi de la décision n°32/CENI/BUR/19 du 15 février 2019, déclarant recevables les listes des candidats indépendants, des partis et regroupements politiques à l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs. La décision ainsi contestée ouvrait la voie au recours des personnes concernées, étant donné que leur droit à l'éligibilité était mis en mal sinon en péril.

Au regard de la gravité de cette décision d'anéantir ce droit constitutionnel, il est nécessaire qu'elle soit la plus juste et la plus objective possible. C'est la raison pour laquelle il est exigé que les causes d'inéligibilité soient portées par la loi. Il s'agit d'éviter qu'une pareille décision soit teintée de relent de subjectivité. C'est à juste titre qu'en plus du traitement en vue de la sélection des candidatures opérée par l'administration électorale, la décision qu'elle prend est censurée par le juge. Ce qui permet d'assurer un double degré de traitement pour retenir ou rejeter une candidature à l'élection. Ce doublement traitement garantit, tant soit peu, la neutralité et l'objectivité.

C'est dans cette perspective qu'il faut inscrire la contestation de la décision de la commission électorale évoquée. Aux termes de la loi électorale, c'est dans un délai de quatre jours suivant la publication des listes provisoires que le candidat dont l'éligibilité est contestée, le parti politique ou le regroupement politique qui a présenté un candidat ou une liste dans la circonscription et tout candidat se présentant individuellement¹⁴⁵ peuvent contester cette décision. Les décisions rendues par le juge compétent ont, à leur tour, été contestées sous forme d'appel devant le Conseil d'Etat.

2. Contestation de l'œuvre du premier juge devant le Conseil d'Etat

Les contestations enregistrées à l'occasion de cette élection trouvent dans la disposition électorale susvisée leur fondement et leur validité. Si la contestation portée par le candidat Tailla Nage Joachim entendait faire valoir son droit d'être éligible à cette fonction

¹⁴⁴ Francis Delpérée, « *Le contentieux électoral* », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, op. cit, note 6.

¹⁴⁵ Article 25 de la Loi électorale

politique, droit que la décision de la CENI anéantissait, il n'en était pas le cas pour celle portée par le candidat Lambert Mende validé pour participer à cette élection. Ce dernier contestait, en revanche, cette décision pour avoir validé la candidature de son concurrent qu'il accusait détenir la double nationalité, en l'occurrence celle française¹⁴⁶.

Et, comme on le sait, nul n'est éligible s'il ne remplit la condition d'être notamment de la nationalité congolaise¹⁴⁷, qui est une et exclusive en ce qu'elle ne peut être détenue concurremment avec une autre¹⁴⁸. Cette contestation étant fonction de type d'élections, eu égard à la répartition de compétence en la matière, celle de candidature à l'élection de gouverneur est dévolue au juge administratif, en l'occurrence la Cour administrative d'appel¹⁴⁹. C'est cette juridiction, instituée par le constituant de 2006¹⁵⁰ et organisée par le législateur organique, qui en a reçu la compétence¹⁵¹, notamment contentieuse¹⁵².

Relevons tout de même que le législateur organique ne parle que du contentieux des élections, là où le législateur électoral spécifie les types de contentieux, en contentieux des candidatures¹⁵³, de campagne électorale¹⁵⁴ et des résultats provisoires¹⁵⁵.

Et, lorsque le législateur électoral évoque, comme le législateur organique, le terme de contentieux des élections¹⁵⁶, cette expression renvoie au contentieux des résultats. Doit-on comprendre le concept du contentieux des élections consacrées par le législateur organique comme celui des résultats ou tel que spécifié par le législateur électoral, la préoccupation mérite qu'on s'y penche.

¹⁴⁶ Stanis Bujakera Tshiamala, « RDC : Lambert Mende dans le Sankuru, une candidature unique qui tourne à l'imbroglio politico-judiciaire », note 1.

¹⁴⁷ Article 9 de la Loi électorale

¹⁴⁸ Article 10, al.1 de la Constitution

¹⁴⁹ Article 27, al.1 de la Loi électorale

¹⁵⁰ Article 154 de la Constitution

¹⁵¹ Article 155, al.4 de la Constitution

¹⁵² Article 96 de la Loi Organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, JORDC, 57e année, numéro spécial, Kinshasa, 18 octobre 2016.

¹⁵³ Article 27, al.5 de la Loi électorale

¹⁵⁴ Article 35 de la Loi électorale

¹⁵⁵ Article 73 de la Loi électorale

¹⁵⁶ Article 74 de la Loi électorale

Cependant, au regard du régime qu'il lui est appliqué par ce législateur organique, il y a lieu de considérer que le concept de contentieux tel qu'il relève de ce législateur organique renvoie à tous les contentieux. Et, pour lui, quel que soit le type de contentieux, le double degré de juridiction est assuré. Cela étant, en matière contentieuse, comme c'est le cas pour ce contentieux de candidature, le législateur organique garantit le recours à une instance supérieure à celle qui juge au premier degré.

Ainsi, si la section du contentieux du Conseil d'Etat connaît de l'appel des arrêts ainsi que des décisions rendues au premier ressort par des Cours administratives d'appel¹⁵⁷, il en est autant pour les Cours administratives d'appel à propos des décisions rendues par les tribunaux administratifs ainsi que par des organes disciplinaires des provinces, des organismes publics ou des ordres professionnels provinciaux et locaux¹⁵⁸. Et, en matière du contentieux des élections des gouverneurs et vice-gouverneurs de province, elle connaît au premier degré de ce contentieux¹⁵⁹. Ce qui sous-entend que la décision rendue est appellable. Elle l'est devant la section contentieuse du Conseil d'Etat.

Si le candidat Mukumadi a saisi cette haute juridiction administrative, c'était pour obtenir l'annulation de l'œuvre du premier juge de candidature qui avait invalidé sa candidature, alors qu'elle avait été retenue par l'instance électorale. La situation est tout autre pour le candidat Tailla Nage Joachim qui l'avait également saisi en appel, au regard de la décision du premier juge qui avait confirmé la décision d'invalidation de sa candidature prononcée par la commission électorale. Pour ce dernier candidat, il s'agirait d'une sorte de cassation vu que sa candidature avait été invalidée pour la première fois par la CENI avant que cette décision ne soit confirmée par la Cour d'appel de Gemena¹⁶⁰.

Il s'en suit que le régime juridique consacré par ce législateur organique, concernant le contentieux de candidature, contredit celui institué par le législateur électoral, spécialisé dans

¹⁵⁷ Article 86 de la Loi Organique n°16/027 du 15 octobre 2016

¹⁵⁸ Article 96, al.1 de la Loi Organique n°16/027 du 15 octobre 2016

¹⁵⁹ Article 96, al.3 de la Loi Organique n°16/027 du 15 octobre 2016

¹⁶⁰ « Le Conseil d'Etat annule l'élection du gouverneur du Sud-Ubangi », <https://www.radiokapi.net/2019/06/22/actualite/justice/le-conseil-detat-annule-lelection-du-gouverneur-du-sud-ubangi>, consulté ; « Sud-Ubangi : la Cour d'appel de Gemena rejette le recours du candidat Tailla Nage », <https://www.radiokapi.net/2019/04/22/actualite/justice/sud-ubangi-la-cour-dappel-de-gemena-rejette-le-recours-du-candidat>

la fixation des règles relatives à l'organisation des élections¹⁶¹ et, par conséquent, des contentieux qui adviennent. Pour le législateur spécialisé, la décision rendue par le tribunal compétent, à savoir la Cour administrative d'appel, n'est susceptible d'aucun recours.

Il est établi, à cet effet, que « le dispositif de l'arrêt ou du jugement (...) n'est susceptible d'aucun recours »¹⁶². Ce qui signifie que cette juridiction ne connaîtrait pas au premier degré, mais plutôt, en premier et dernier ressort. Cela étant, en modifiant les listes de candidature, la Commission électorale arrêterait et publierait, sans délai, la liste définitive des candidats.¹⁶³

En agissant ainsi pour l'élection de gouverneur des provinces de Sankuru et du Sud-Ubangi, la CENI entendait se conformer aux prescrits de la loi électorale. Mais, si cette élection a pu se tenir au Sud-Ubangi sans la participation de Taïlla Nage Joachim, doublement invalidé, il n'en a pas été le cas pour le Sankuru où le Conseil d'Etat a tenu à l'application de sa décision réhabilitant la candidature de Mukamadi¹⁶⁴, quoique controversée. En obtenant la suspension de l'élection du gouverneur de Sankuru à la date prévue¹⁶⁵ et l'annulation¹⁶⁶ de celle du Sud-Ubangi, le Conseil d'Etat semble avoir triomphé face à la polémique qu'avaient suscitée ses décisions de réhabilitation des candidats qui avaient fait appel des décisions d'invalidation de leurs candidatures par le premier juge.

Cette polémique était alimentée par la contradiction caractérisant le régime juridique applicable au contentieux de candidature. Face au Conseil d'Etat qui soutenait la légalité de sa compétence d'appel et l'application de toutes ces décisions, la CENI les qualifiait

¹⁶¹ Article 1^{er} de la Loi électorale

¹⁶² Article 27, al.4 de la Loi électorale

¹⁶³ Article 27, al.5 de la Loi électorale

¹⁶⁴ Innocent Olenga, « Au Conseil d'Etat : Mukamadi remis dans la course au Gouvernorat du Sankuru », <https://scooprdc.net/2019/03/27/au-conseil-detat-mukumadi-remis-dans-la-course-au-gouvernorat-du-sankuru/#.XNwQA8gzblU>.

¹⁶⁵ JKM, « RDC-Bataille Mende vs Mukumadi pour le gouvernorat du Sankuru : le conseil d'Etat ordonne la suspension de l'élection », <https://7sur7.cd/rdc-bataille-mende-vs-mukumadi-pour-legouvernorat-du-sankuru-le-conseil-detat-ordonne-la-suspension-de-lelection/>, le 15/05/2019 ; Jules Mathieu Ekatou Limbele, Communiqué officiel du Conseil d'Etat ROR : 019, Kinshasa, 09 avril 2019.

¹⁶⁶ « Le Conseil d'Etat annule l'élection du gouverneur du Sud-Ubangi », note 24 ; « Sud-Ubangi : « La décision du Conseil d'Etat est conforme et régulière », affirme Pr Noel Botakile », <https://www.radiokapi.net/2019/06/23/actualite/politique/sud-ubangi-la-decision-du-conseil-detat-estconforme-et-regulier>.

d'illégales¹⁶⁷. C'est pour cette raison qu'elle avait, malgré tout, programmé la tenue de cette élection du gouverneur de la province de Sankuru et, même, envisagé qu'elle se tienne sans tenir compte de l'atteinte du quorum¹⁶⁸. Elle avait réussi à organiser celle de la province du Sud-Ubangi, sans la participation du candidat réhabilité par le Conseil d'Etat.

C'est dans cet ordre qu'il faut inscrire la division qui oppose le Conseil d'Etat au Conseil supérieur de la Magistrature qui s'écharpent sur la candidature de Joseph Mukumadi, invalidé par la Cour d'Appel de Lusambo pour défaut de citoyenneté congolaise, mais validé par le Conseil d'Etat¹⁶⁹.

Si le Conseil supérieur de la Magistrature considère les arrêts du Conseil d'Etat comme « inexistantes », et insusceptibles d'être exécutés, le Conseil d'Etat estime, de son côté, qu'ils restent valables. Et, pour lui, ils doivent être exécutés promptement au nom du président de la République, conformément aux dispositions pertinentes de la loi¹⁷⁰. Et, face à la menace d'ouverture d'action disciplinaire, proférée par le Bureau du Conseil supérieur de la Magistrature, contre les magistrats du conseil d'Etat ayant réhabilité Stéphane Mukumadi, le Conseil d'Etat a menacé de poursuites éventuelles toute personne ou institution qui se soustrairait à son obligation d'exécuter lesdits arrêts. Ces personnes et institutions seraient comptables de tout manquement préjudiciable en la matière.¹⁷¹

La base de cette polémique étant la contradiction relevée quant au régime juridique applicable au contentieux de candidature de l'élection de gouverneur de province, il va falloir analyser le fondement sur lequel le Conseil d'Etat base les arguments en faveur de sa compétence d'appel en la matière, avant d'envisager un autre soubassement.

¹⁶⁷ « Controverse autour de l'élection de gouverneur et vice-gouverneur du Sankuru, le président de la république calme le jeu ! », <http://hautpanel.com/index.php/politique/item/2267-controverse-autour-de-l-election-de-gouverneur-et-vice-gouverneur-du-sankuru-le-president-de-la-republiquecalme-le-jeu>.

¹⁶⁸ Idem

¹⁶⁹ Ibidem

¹⁷⁰ Bujakera Tshiamala, « RDC : Lambert Mende dans le Sankuru, une candidature unique qui tourne à l'imbroglio politico-judiciaire », p. 1.

¹⁷¹ Bujakera Tshiamala, « RDC : Lambert Mende dans le Sankuru, une candidature unique qui tourne à l'imbroglio politico-judiciaire », op. cit, p.1

B. Fondement de l'argument du conseil d'Etat comme juge d'appel

L'analyse de l'argument jurisprudentiel du juge d'appel pour déterminer sa compétence à connaître, en dernier ressort, du contentieux de candidature pour l'élection du gouverneur de province permet d'en apprécier le fondement. Il s'agit d'élucider à la fois la légalité et la légitimité de cette compétence d'appel, au regard de la polémique entretenue autour de la gestion de ce contentieux.

Pour ce faire, il est impératif et indispensable d'exposer l'argument du juge concerné pour soutenir sa compétence d'appel. Il s'en suit, à cet effet, qu'en plus du fondement constitutionnel et légal, cette compétence d'appel peut également être assise sur le double critère du respect des droits de l'homme et de la promotion de l'Etat de droit.

1. Fondement légal : infériorité de la loi ordinaire face à la loi organique

L'argument du Conseil d'Etat selon lequel la loi ordinaire ne peut primer sur la loi organique¹⁷² a été développé pour soutenir sa compétence à connaître au second degré du contentieux de candidature de l'élection de gouverneur de province. Il ne s'est pas agi d'un argument avancé pour réhabiliter les personnes qui l'avait ainsi saisie, mais pour justifier la contrariété de sa compétence d'appel face à l'insusceptibilité de tout recours consacrée par le législateur électoral.

Pour rappel, l'article 27 de la loi électorale identifie non seulement les juridictions compétentes pour connaître du contentieux de candidature à différentes élections, il consacre également l'insusceptibilité de tout recours une fois que le juge ainsi identifié se serait prononcé sur ce contentieux.

Pour le Conseil d'Etat, qui entend fonder sa compétence d'appel en la matière, l'interdiction portée par cette disposition légale ne saurait lui être appliquée. En plus du fait qu'il tient cette compétence d'appel des articles de la Constitution et de la loi organique relative à son organisation et à son fonctionnement, la supériorité de cette dernière sur la loi ordinaire qui porte cette interdiction l'emporte. Ce qui implique sa détermination comme seule juridiction compétente chargée d'examiner, en appel, les arrêts rendus par les Cours d'Appel, juridictions de l'ordre judiciaire, statuant transitoirement sur les matières de la compétence des cours

¹⁷² CE REA 002 du 27 mars 2019 Aff. Mukumadi Joseph Stéphane c/ Alliance, Guide électoral, Tome III, référencement jurisprudentiel 2006-2018, p. 296.

administratives d'appel¹⁷³, celles-ci étant, affirme-t-il le juge compétent¹⁷⁴ du contentieux de candidature de l'élection de gouverneur de province.

Pour soutenir cette affirmation d'être cette juridiction compétente d'appel en la matière, le juge du Conseil d'Etat rappelle le fondement légal et constitutionnel de cette compétence. Il indique, à ce sujet que l'article 86 de la loi organique du 15 octobre 2016 le détermine. Car, cette disposition stipule que « la section contentieuse connaît de l'appel des arrêts ainsi que des décisions rendues au premier ressort par des Cours administratives d'appel ». Cette disposition s'aligne sur l'article 155 de la Constitution qui dispose que sans préjudice des autres compétences que lui reconnaît la Constitution ou la loi, « (...) Il connaît en appel des recours contre les décisions des Cours administratives d'appel ».

Ce doublement fondement constitutionnel et légal n'a pas suffi à ce juge pour asseoir et justifier cette compétence d'appel. Il l'a soutenu par cet autre argument de l'infériorité de la loi ordinaire sur celle organique. Cette infériorité ne pouvait lui interdire de connaître du contentieux de candidature de l'élection de gouverneur de province au second degré.

Pour en faire la démonstration, le juge d'appel rappelle que le fondement de la matière concernant le contentieux de candidature à l'élection du gouverneur de province n'est pas dans la disposition de l'article 27 de la loi électorale, mais dans l'article 165 de la même loi¹⁷⁵. Cette dernière traite des réclamations et des contestations relatives à la validité d'une candidature à cette élection en y évoquant les délais de saisine et du prononcé qui sont respectivement de quarante-huit heures et de sept jours.

Rien n'est rapporté, en revanche, sur cette interdiction de faire recours. Il en est autant de l'article 134 de la loi électorale auquel la disposition de l'article 165 renvoie pour ce qui est de la modalité de la publication de l'expédition de l'arrêt notifiée aux différents acteurs. Cette autre disposition légale se contente à indiquer dans deuxième alinéa « qu'une décision dûment motivée est notifiée sans délai, à chaque candidat ou à son mandataire par la Commission électorale nationale indépendante ».

¹⁷³ CE REA 002 du 27 mars 2019 Aff. Mukumadi Joseph Stéphane c/ Alliance, Guide électoral, Tome III, référencement jurisprudentiel 2006-2018, op. cit p. 296.

¹⁷⁴ Articles 27, al.1, 165 et 237bis, al.1 de la Loi électorale

¹⁷⁵ CE REA 002 du 27 mars 2019 Aff. Mukumadi Joseph Stéphane c/ Alliance, Guide électoral

Par ailleurs, au constat qu'aucune interdiction de faire recours n'était indiquée par le siège de la matière, il soutient que chaque fois que le législateur a voulu interdire, il l'exprime par le renvoi y effectué. Dans le cas d'espèce, il n'en est rien. Ce qui implique que l'insusceptibilité de tout recours, tel qu'il en ressort de la disposition de l'article 27, al.4 de la loi électorale, ne saurait lui être appliquée, d'autant plus qu'elle ne vise pas spécialement les arrêts de la Cour administrative d'appel. Au contraire, pour lui, cette interdiction trouve sa place dans les contentieux électoraux portés directement devant la Cour constitutionnelle.

C'est la raison pour laquelle la loi organique relative au fonctionnement de cette juridiction, texte supérieur à la loi électorale ordinaire, n'organise pas non plus les voies de recours. Se fondant ainsi sur cette infériorité de la loi électorale, qui est une loi ordinaire comparativement à la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, cette interdiction d'insusceptibilité de tout recours ne saurait trouver application face à la consécration de l'appel de tous les arrêts et de toutes les décisions rendues au premier degré par les Cours administratives d'appel¹⁷⁶.

Ainsi, lorsqu'une partie interjette devant lui appel de l'arrêt d'une Cour administrative d'appel statuant en matière de candidature, comme en matière de résultats, il est en même de s'en saisir. Il faut encore que l'appelant soit, au préalable, partie au procès au premier degré pour que son appel soit recevable. Le cas Joseph Stéphane Mukumadi en est illustratif autant que celui de Tailla Nage Joachim. L'argument du Conseil d'Etat qui vient d'être ainsi exposé pour justifier sa compétence d'appel pouvait également trouver son fondement en s'inscrivant sur le double critère des droits fondamentaux et sur la promotion de l'Etat de droit.

2. Droits fondamentaux et promotion de l'Etat de Droit comme critères fondant le pouvoir d'appel du Conseil d'Etat

La défense des droits de l'homme ainsi que la promotion de l'Etat de droit sont également le fondement justificatif de la compétence d'appel du Conseil d'Etat en matière de contentieux de candidature de l'élection de gouverneur de province.

En effet, le pouvoir judiciaire qui est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif est dévolu aux cours et tribunaux dont le Conseil d'Etat¹⁷⁷. Ce pouvoir judiciaire est établi

¹⁷⁶ CE REA 002 du 27 mars 2019 Aff. Mukumadi Joseph Stéphane c/ Alliance, Guide électoral

¹⁷⁷ Article 149, al.1 et 2 de la Constitution

comme garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux¹⁷⁸. Le Conseil d'Etat, à l'instar des autres juridictions de l'ordre administratif, ne peut s'y soustraire. Le recours porté devant eux pour faire valoir la prétention à être éligible à la fonction de gouverneur de province doit être inscrit dans cette perspective.

Ainsi dit, si la compétence d'appel du Conseil d'Etat permet de garantir le droit à l'éligibilité, qui est un des aspects du droit de vote dont la nature politique est évidente, elle sert également la cause d'un autre droit constitutionnel garanti. Il s'agit du droit de former un recours, en l'occurrence, contre un jugement¹⁷⁹.

Si ce droit s'exerce dans les conditions fixées par la loi, il faut indiquer, à cet effet, que les tribunaux de grande instance, relevant de l'ordre judiciaire, ont compétence à connaître de l'appel des jugements rendus par les tribunaux de paix¹⁸⁰. Ils sont également susceptibles d'opposition¹⁸¹. Il en est de même pour les cours d'appel qui connaissent de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de grande instance et les tribunaux de commerce¹⁸².

On ne peut rien en dire d'autre lorsque la Cour de cassation connaît aussi de l'appel des arrêts rendus au premier degré par les Cours d'appel¹⁸³ autant qu'elle est compétente pour connaître des pourvois pour violation des traités internationaux dûment ratifiés, de la loi ou de la coutume contre des arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les Cours et tribunaux civils et militaires¹⁸⁴. La compétence de se pourvoir est même constitutionnelle. Ainsi, sans préjudice de ses autres compétences, la Cour de cassation connaît des pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les Cours et tribunaux civils et militaires.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Article 150, al.1 de la Constitution

¹⁷⁹ Article 21, al.2 de la Constitution

¹⁸⁰ Article 89, al.3 de la Loi n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, JORDC, 59e année, Numéro spécial 7, juin 2018.

¹⁸¹ Article 88, al.3 de la Loi n°13/011-B du 11 avril 2013

¹⁸² Article 91, al.1, de la Loi n°13/011-B du 11 avril 2013

¹⁸³ Article 94 de la Loi n°13/011-B du 11 avril 2013

¹⁸⁴ Article 95 de la Loi n°13/011-B du 11 avril 2013

¹⁸⁵ Article 153, al.2 de la Constitution

L'exercice des voies de recours est également garanti par les juridictions de l'ordre administratif comme précédemment indiqué en parlant de la compétence en appel du Conseil d'Etat notamment. Car, pour les Cours administratives d'appel, cela ne fait aussi l'ombre d'aucun doute qu'elles connaissent, au second degré, pour leur section contentieuse, de l'appel des jugements et ordonnances rendus par les Tribunaux administratifs ainsi que des décisions prises par les organes disciplinaires des provinces, des organismes publics ou des ordres professionnels provinciaux et locaux.¹⁸⁶

Il s'en suit donc que l'exercice du droit des recours tel qu'organisé par les différentes lois susmentionnées s'inscrit dans la perspective de la Constitution qui le garantit à tout celui qui estime que le jugement rendu l'aura été en sa défaveur. Ainsi, interdire l'exercice d'un tel droit, comme il en ressort de la disposition de l'article 27, al.4 de la loi électorale, s'est inscrire en porte à faux avec la Constitution et la promotion de l'Etat. Car, en établissant le contrôle de constitutionnalité, il s'agit de faire obligation aux actes infra-constitutionnels, tels que les lois, de se conformer à la Constitution. Il en est ainsi d'autant plus que tout acte qui serait déclaré non conforme à elle est nul de plein droit.¹⁸⁷

Ainsi, si le Conseil d'Etat fondait également sa compétence d'appel sur la défense de ce droit, il ferait aussi œuvre utile comme s'il l'avait inscrit sur la perspective de l'Etat de droit. Car, comme on le sait, l'Etat de droit traduit l'aspiration de l'avènement d'une société gouvernée selon les règles de droit établies. Il s'agit d'une société respectueuse des droits de l'homme et des libertés des citoyens. Il s'est imposé comme le modèle idéal d'Etat qui fait « régner le droit » comme fondement et limitation du pouvoir.¹⁸⁸

Donnant un contenu minimum de l'Etat de droit, Ambroise KAMUKUNY MUKINAY¹⁸⁹ épingle notamment la hiérarchisation des actes du pouvoir. Ce qui permet de contrôler chaque acte en le rapportant aux actes qui lui sont supérieurs et le fait de s'adresser à

¹⁸⁶ Article 96, al.1 de la Loi n°16/027 du 15 octobre 2016

¹⁸⁷ Article 168, al.2 de la Constitution

¹⁸⁸ Jean Chevallier, « *L'Etat de droit* », 3e édition, Paris, Montchrestien, 1999, pp.127-128 cité par Cihunda Hengelela J., « Préface », p. ix, Hartmut Hamann, « *La conception allemande de l'Etat de droit et ses manifestations concrètes* », op.cit, série de Conférences académiques du CREEDA, Publication n°001/2018, Kinshasa, Octobre 2018.

¹⁸⁹ Ambroise Kamukuny Mukinay, « *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais* », Academia-L'Harmattan, Louvain-La-Neuve, 2011, p. 82 ; Ambroise Kamukuny Mukinay, « *Droit constitutionnel congolais* », Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2011, p. 41.

un juge indépendant pour faire valoir ses prétentions, même contre l'Etat lui-même. Ce qui inclut l'exercice des voies des recours.

Abondant dans le même sens, le professeur KALUBA DIBWE Dieudonné souligne que, l'Etat de droit est celui qui est soumis au droit¹⁹⁰. Ainsi, l'action des gouvernants comme les activités des particuliers sont-elles enserrées dans une hiérarchie des normes au sommet duquel trône la Constitution. Cette affirmation est devenue un truisme mais elle prend de la consistance lorsque l'effectivité du droit dans un Etat implique que l'ordre juridique est cohérent et que sa méconnaissance est sanctionnée par des juges suffisamment indépendants.

De ce point de vue, il se dégage que l'ordre juridique apparaît comme un ordre logique dans la mesure où la multiplicité des sources du droit impose que s'établisse logiquement une hiérarchie entre les normes. La réalité juridique révèle à ce sujet que dans un Etat c'est finalement la Constitution qui répartit la matière normative et la loi ne peut exprimer, selon l'heureuse formule du Conseil constitutionnel français, la volonté générale que dans le respect de la Constitution. Il s'en déduit donc deux légalités : l'une constitutionnelle qui relève du pouvoir constituant et, l'autre, ordinaire puisqu'elle relève du pouvoir législatif et réglementaire autonome.¹⁹¹

De cette prémisse logique, il découle que les pouvoirs constitués doivent être subordonnés au pouvoir constituant qui les crée et leur attribue leurs compétences. Car l'exercice du pouvoir constituant se révèle être, comme le souligne Dominique ROUSSEAU, «la manifestation première et suprême de la souveraineté »¹⁹². Il s'évince enfin qu'étant acte d'un pouvoir constitué, la loi doit se conformer à la Constitution qui est plutôt acte du pouvoir constituant qui est par définition un pouvoir souverain parce qu'initial, inconditionné et autonome.

¹⁹⁰ KALUBA DIBWA Dieudonné, « *Du contentieux constitutionnel en République Démocratique du Congo, contribution à l'étude des fondements et des modalités d'exercice de la justice constitutionnelle* », thèse de doctorat en Droit, UNIKIN, RDC, 2009-2010, p.9

¹⁹¹ Ibidem

¹⁹² D.ROUSSEAU, « *Droit du contentieux constitutionnel* », 6ème édition, Paris, Montchrestien, 2001, p.474. Cité par KALUBA DIBWA Dieudonné, op.cit, p.10

Conclusion

Traiter le fondement de la compétence d'appel du conseil (juge suprême des juridictions de l'ordre administratif), en contentieux de candidature à l'élection de gouverneur et vice-gouverneur de province nous a amené à faire le contour sur la nature des compétences du juge administratif congolais, avant de tirer au clair cette question contentieuse, en passant par les conditions d'éligibilité telles que fixées par la loi.

Ces compétences du juge administratif congolais sont de deux natures : elles sont consultatives ou non contentieuses et contentieuses.

Les premières permettent au juge administratif d'émettre des avis motivés à l'initiative des autorités administratives ou à son propre initiative, lorsque survient les difficultés d'interprétations de texte juridique en dehors de tout contentieux. Ces compétences portent aussi bien sur les textes en chantier, lorsqu'il s'agit de projet ou proposition de loi, ou de toute initiative jugée nécessaire qu'il faille entreprendre pour des réformes qui s'imposent pour l'intérêt général ; que sur les textes en vigueur lorsque le juge est sollicité en cas de difficultés d'interprétation du texte, par rapport au sens à donner à telle ou telle autre disposition.

Les deuxièmes consistent pour le juge administratif congolais à trancher des litiges de nature administrative. Ces compétences contentieuses du juge administratif congolais portent sur l'annulation pour l'excès de pouvoir, l'annulation et/ou réparation pour préjudice ordinaire, c'est-à-dire, pleine juridiction et plein contentieux, elles portent enfin sur la réparation pour préjudice exceptionnel.

Le contentieux de candidature étant une question contentieuse du fait que, surgit par la décision de la CENI comme autorité compétente qui invalide ou valide les candidatures, arrête et publie les listes provisoires au regard des conditions d'éligibilités fixées par la loi, il nécessite l'implication du juge pour son règlement.

Nous avons noté d'emblée que l'éligibilité est la capacité juridique à pouvoir se porter candidat à une élection ; elle détermine la situation d'une personne remplissant les conditions nécessaires pour s'inscrire sur la liste électorale. Pour ce faire, le candidat doit remplir les conditions légales exigées. Ainsi, le candidat doit posséder la nationalité, avoir la qualité d'électeur, la majorité électorale, jouir de ses droits civils et politiques, être exempté de toute cause d'inégalité prévue par la loi, le cas échéant. C'est à juste titre qu'en plus du

traitement en vue de la sélection des candidatures opérées par l'instance électorale, la décision qu'elle prend est censurée par le juge.

La loi électorale, dans les dispositions de l'article 27, a attribué cette compétence à la cour administrative d'appel de connaître de contentieux de candidature à l'élection de gouverneur et vice-gouverneur de province, et consacre également l'insusceptibilité de tout recours lorsque celle-ci se serait prononcée en la matière. Ce qui, par contre, viole les articles 86 de la loi n°16/27 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et 155 de la constitution qui, de leur lecture combinée, il ressort que le conseil d'Etat est compétent pour connaître de recours en appel contre les arrêts rendus par les cours administratives d'appel.

En vertu de toutes ces dispositions, l'interdiction du non recours ne pourrait lier cette plus haute juridiction administrative en matière du contentieux de candidature de l'élection de gouverneur de province. Encore que cette interdiction est portée par la loi électorale, qui est une loi ordinaire et, de ce fait, inférieure à celle organique qui régit le conseil d'Etat qui, elle ne prévoit pas ce non recours, au contraire.

Cette réflexion a montré que la polémique n'avait pas lieu d'être, car au-delà du fondement constitutionnel et légal évoqués par le Conseil d'Etat pour se reconnaître cette compétence d'appel en la matière, les droits fondamentaux dont le droit à l'éligibilité et celui de faire recours, autant que la promotion de l'Etat de droit confirme également sa compétence d'appel.

Ce qui signifie qu'en vertu du principe de la conformité à la Constitution de tous les actes infra constitutionnels, les pouvoirs constitués doivent être subordonnés au pouvoir constituant qui les crée et leur attribue leurs compétences. Étant acte d'un pouvoir constitué, la loi doit se conformer à la Constitution qui est plutôt acte du pouvoir constituant qui est par définition un pouvoir souverain. La loi électorale n'est pas fondée à déroger au droit de recours ainsi constitutionnalisé. Il s'ensuit que, la disposition de la loi électorale qui y déroge nécessite une réécriture pour éviter la cacophonie à laquelle ce contentieux a donné lieu.

Bibliographie

I. Textes juridiques

1. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (textes coordonnés), JORDC, 59e année, Numéro spécial 7, juin 2018.
2. Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la Loi n°11/003 du 25 juin 2011, la Loi n°15/001 du 12 février 2015 et la Loi n°17/013 du 24 décembre 2017 (texte coordonnés), JORDC, 59e année, Numéro spécial 7, juin 2018.
3. Loi Organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, JORDC, 57e année, numéro spécial, Kinshasa, 18 octobre 2016.
4. Loi n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre administratif, JORDC, 59e année, Numéro spécial 7, juin 2018.
5. La Loi n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, JORDC, 59e année, Numéro spécial 7, juin 2015.
6. Loi organique n° 08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

II. Ouvrages

1. Ambroise Kamukuny Mukinay, Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais, Academia-L'Harmattan, Louvain-La-Neuve, 2011.
2. Ambroise Kamukuny Mukinay, Droit constitutionnel congolais, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2011.
3. BOTAKILE BATANGA, Précis du contentieux administratif congolais, Tome I, Louvain-la-Neuve : Edition-Academia, 2014
4. BOTAKILE BATANGA, Précis du contentieux administratif congolais, Tome II
5. COHENDET M.A., droit public méthode de travail, paris, 3e éd., Montchrestien, 1988
6. D. ROUSSEAU, « Droit du contentieux constitutionnel », 6ème édition, Paris, Montchrestien, 2001

7. ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, « La loi électorale », in M'BOKOLO E. (dir.), Élections démocratiques en République démocratique du Congo : Dynamiques et perspectives, Kinshasa, AGB, 2010.
8. ESAMBO KANGASHE Jean-Louis, Droit électorale congolais. –Louvain-la-Neuve : Academia-L'Harmattan, 2014.
9. F. VUNDUAWE te PEMAKO, Traité de droit administratif, Bruxelles, Larcier, Kinshasa, Afrique-Editions, 2007.
10. GUIDE ÉLECTORAL, Tome III Référencement jurisprudentiel 2006-2018. Kinshasa, 2020. OUVRAGE CO-REDIGÉ PAR LES MEMBRES de la cour constitutionnelle, du conseil d'État et des cours d'appel, avec le soutien du Journal Officiel de la République démocratique du Congo.
11. Jean Chevallier, L'Etat de droit, 3e édition, Paris, Montchrestien, 1999, pp.127-128 cité par Cihunda Hengelela J., « Préface », p. ix, Hartmut Hamann, La conception allemande de l'Etat de droit et ses manifestations concrètes.
12. KABANGE NTABALA, Droit administratif, Tome 1, Kinshasa, Vina, 1997.
13. M. A. FLAMME, Droit administratif, Tome II Bruxelles, Bruylant
14. M. GRAWITZ, Méthodes des sciences sociales, Dalloz, Paris, 1993.
15. MBOKO DJ'ANDIMA, Principes et usages en matière de rédaction d'un travail universitaire, Kinshasa, CADICEC-UNIAPAC/CONGO, 2004
16. Michel Ilume Moke, Droit constitutionnel et Institutions politiques de la République Démocratique du Congo, Presses Universitaires Patrice-Emery Lumumba de Kisangani, 2018.
17. Michel Ilume Moke, Droit constitutionnel et Institutions politiques de la République Démocratique du Congo, Kisangani, 2018.

III. Articles

1. Constantin YATALA NSOMWE NTAMBWE, Les droits de vote et d'éligibilité des Congolais de l'étranger
2. Hélène Hoepffner, « Les avis du Conseil d'État, bilan de synthèse », RFDA, 2009
3. KAHUNGA MAPELA Jean Jacques « Le Contentieux de candidature à l'élection des Gouverneurs » Séminaire relative à l'administration de la justice. 2020.
4. Louis le Foyer de Constif, « Former un recours pour excès de pouvoir », La revue Édition avocats, Paris 2020
5. M. Long, « Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision », RFDA, 1992

IV. Thèses

1. KALUBA DIBWA Dieudonné, « Du contentieux constitutionnel en République Démocratique du Congo, contribution à l'étude des fondements et des modalités d'exercice de la justice constitutionnelle », thèse de doctorat en Droit, UNIKIN, RDC, 2009-2010
2. ODIMULA Léon, la justice constitutionnelle à l'épreuve de la juridisation de la vie politique en droit positif congolais, thèse de doctorat de D.E.A ; université de Kinshasa, RDC, 2000.

IV. Décision de justice

1. CE REA 002 du 27 mars 2019 Aff. Mukumadi Joseph Stéphane c/ Alliance, Guide électoral, Tome III, référencement jurisprudentiel 2006-2018.
2. CE REA 006 Aff. Tailla Nage Joachim, Guide électoral, Tome III, référencement jurisprudentiel 2006-2018.

IV. Sites internet consultés

1. Stanis BujakeraTshiamala, « RDC : Lambert Mende dans le Sankuru, une candidature unique qui tourne à l'imbroglie politico-judiciaire », <https://www.jeuneafrique.com/763518/politique/rdc-lambert-mende-dans-le-sankuru-une-candidature-unique-qui-tourne-a-limbroglie-politico-judiciaire/>, consulté le 01/10/2019.
2. « Le Conseil d'Etat annule l'élection du gouverneur du Sud-Ubangi », <https://www.radiokapi.net/2019/06/22/actualite/justice/le-conseil-detat-annule-lelection-du-gouverneur-du-sud-ubangi>, consulté le 01/10/2019.
3. « Sud-Ubangi : la Cour d'appel de Gemena rejette le recours du candidat Taila Nage », <https://www.radiokapi.net/2019/04/22/actualite/justice/sud-ubangi-la-cour-dappel-degemena-rejette-le-recours-du-candidat>, consulté le 01/10/2019.
4. Innocent OLENGA, « Au Conseil d'Etat : Mukumadi remis dans la course au Gouvernorat du Sankuru ! », <https://scooprdc.net/2019/03/27/au-conseil-detat-mukumadi-remis-dans-la-course-au-gouvernorat-du-sankuru/#.XNwQA8gzbiU>, consulté le 15/05/2019.
5. JKM, « RDC-Bataille Mende vs Mukumadi pour le gouvernorat du Sankuru : le conseil d'Etat ordonne la suspension de l'élection », <https://7sur7.cd/rdc-bataille->

mende-vs-mukumadi-pour-le-gouvernorat-du-sankuru-le-conseil-detat-ordonne-la-suspension-de-lelection/, consulté le 15/05/2019.

6. « Sud-Ubangi : « la décision du Conseil d'Etat est conforme et régulière », affirme Prof Noel Botakile », <https://www.radiookapi.net/2019/06/23/actualite/politique/sud-ubangi-la-decision-du-conseil-detat-est-conforme-et-regulier>, consulté le 01/10/2019.
7. https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Recours_pour_exc%C3%A8s_de_pouvoir_en_France
8. Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, 7^e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 2005 (ISBN 2130550975), « Recours pour excès de pouvoir ». Consulté sur, https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Recours_pour_exc%C3%A8s_de_pouvoir_en_France

Table des matières

Épigraphe.....	i
Dédicace.....	ii
Remerciement.....	iii
Sigles et abréviations.....	iv
Introduction.....	1
1. Problématique.....	2
2. Hypothèses.....	3
3. Choix et intérêt du sujet.....	5
4. Délimitation du sujet.....	5
5. Méthodes d’approche.....	6
6. Subdivision du travail.....	7
Chapitre I. Compétences du juge administratif congolais.....	8
Section I. Compétences consultatives du juge administratif congolais.....	8
I. Forme d'exercice des compétences consultatives du juge administratif congolais.....	8
A. Pouvoir central.....	9
B. Pouvoir provincial.....	9
C. Pouvoir local.....	10
II. Portée des compétences consultatives du juge administratif congolais.....	10
A. Cas des avis se rapportant aux textes en chantier ou aux moyens juridiques jugés nécessaires.....	11
B. Cas des avis d’interprétation de portée juridique des textes en vigueur.....	12
C. Avis facultatifs et non obligatoires du juge administratif congolais.....	12
Section II. Compétences contentieuses du juge administratif congolais.....	13
I. Compétences d'annulation des actes, décisions ou règlements illégaux.....	13
A. Bases juridiques des compétences d'annulation du juge administratif congolais.....	14
B. Caractères du contentieux d'annulation des actes, décisions, ou règlements administratifs illégaux.....	17

II. Compétences d'annulation et réparation pour faute ou contentieux de pleine juridiction	18
.....	
A. siège de la matière du contentieux de l'annulation et réparation pour faute	19
B. Caractères du contentieux de l'annulation et réparation pour faute	19
III. Compétences d'annulation et/ou réparation du préjudice ordinaire ou plein contentieux	20
.....	
A. Bases juridiques du plein contentieux	20
B. Caractères des compétences du juge administratif en plein contentieux	22
IV. Compétences en réparation pour préjudice exceptionnel	22
A. Bases juridiques	23
B. Caractères du contentieux de réparation du préjudice exceptionnel	23
Section I. Dépôt de candidature à l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de province : l'éligibilité et l'inéligibilité	26
I. Conditions d'éligibilité	27
A. Les conditions générales	27
B. Les conditions spécifiques	30
II. Caractères et effets de l'inéligibilité	31
A. Caractères de l'inéligibilité	31
B. Effets de l'inéligibilité	33
Section II. Le contentieux des candidatures : les règles de procédure et l'analyse jurisprudentielle	35
I. Présentation des règles de procédure	35
A. La procédure contentieuse	35
B. La nature et les effets de la décision du juge	40
II. l'analyse jurisprudentielle du fondement de la compétence d'appel du conseil d'Etat	41
A. Faits de la cause du contentieux des candidatures	41
B. Fondement de l'argument du conseil d'Etat comme juge d'appel	47
Conclusion	53
Bibliographie	55

I. Textes juridiques	55
II. Ouvrages	55
III. Articles	56
IV. Thèses	57
IV. Décision de justice	57
IV. Sites internet consultés	57
Table des matières	59