
M.E.S., Numéro 131, Vol.1, novembre – décembre 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 08 novembre 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2023

L'ARTICLE 24 BIS DE LA LOI ORGANIQUE PORTANT ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE ET LA QUESTION DE LA LAÏCITÉ DE L'ÉTAT CONGOLAIS

par

Boni MPALA ENYUNGU

Chef de Travaux à l'ISEA/Lomela

Olivier MULEKU BAKENGE

Chercheur en Droit,

(Tous) Apprenants en D.E.S., Faculté de Droit

Université de Kinshasa

Résumé

L'article 24 bis de la loi organique n°10/013, du 28 juillet 2010, portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI, en sigle) telle que modifiée et complétée à ce jour, dispose que « Le Bureau de la CENI se compose de sept membres... le Président est désigné par la société civile, en l'occurrence par les confessions religieuses ». Cette attribution exclusive dans la désignation du président de la CENI par les seules confessions religieuses, en tant que société civile, contraste avec le principe de laïcité de l'Etat, pourtant institué par la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée à ce jour, en son article 1^{er} qui stipule que : « La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc ».

La CENI étant une Institution d'appui à la démocratie, le législateur congolais ne devrait pas faire de l'accès aux organes de gouvernance de cette institution l'apanage de seules confessions religieuses, tant elles ne suffisent pas à constituer à elles seules, la société civile de toute la nation congolaise. Pour ce motif, tout congolais pourrait saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de cette disposition, conformément à l'article 162 alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

Mots-clés : article 24 bis, loi organique, Commission Electorale Nationale Indépendante, laïcité de l'état congolais

Abstract

Article 24 bis of organic law n°10/013 of July 28, 2010 on the organization and functioning of the Independent National Electoral Commission (INEC), as amended and supplemented to date, states that "The INEC Bureau is made up of seven members... the Chairman, appointed by civil society, religious denominations". This exclusive allocation of the appointment of the Chairman of INEC to religious denominations as civil society contrasts with the principle of secularism, instituted by the Constitution of February 18, 2006, as amended and supplemented to date, in Article 1, which states: "The Democratic Republic of Congo is, within its borders of June 30, 1960, a State governed by the rule of law, independent, sovereign, united and indivisible, social, democratic and secular".

As the INEC is an institution that supports democracy, the Congolese legislator should not make access to the governing bodies of this institution the prerogative of religious denominations alone, as they are not sufficient in themselves to constitute the civil society of the entire Congolese nation. For this reason, any Congolese could appeal to the Constitutional Court for the unconstitutionality of this provision, in accordance with article 162 paragraph 2 of the Constitution of February 18, 2006, as amended to date.

INTRODUCTION

En tant que composante intégrante de la société congolaise, la laïcité est proclamée parmi les principes constitutionnels qui fondent le caractère républicain de la République Démocratique du Congo. De ce fait, le caractère laïc de l'État congolais ne commence pas avec l'adoption et la promulgation de la Constitution congolaise du 18 février 2006. De la Loi fondamentale du 17 juin

1960 relative aux libertés publiques¹, à la Constitution congolaise du 18 février 2006², en passant la Constitution du 1^{er} août 1964³ et dans presque toutes les autres constitutions, les constituants ont consacré la laïcité de l'État congolais.

En effet, ce concept de laïcité renvoie à une perte d'emprise de la religion sur la société ainsi que sur le pouvoir. Le fait pour le législateur de la loi organique n° 10/013, du 28 juillet 2010, portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée à ce jour, de n'accorder qu'aux seules confessions religieuses le choix exclusif de la désignation du président de la Commission Électorale Nationale Indépendante, CENI, brise ce caractère laïc de l'État congolais. Cet article de loi sur la CENI nage à contre-courant des dispositions pertinentes de l'article premier de la Constitution congolaise en vigueur qui dispose in fine que « *la République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc* ».

Cela étant, la présente étude cherche à démontrer l'inconstitutionnalité de l'article 24 bis de la Loi sur la CENI autant qu'il invite le législateur de ladite loi à se conformer aux prescrits constitutionnels en matière d'égalité de tous en vigueur en République Démocratique du Congo.

Si dans le premier point de ce travail, il va être question de planter le décor sur le fondement juridique de la laïcité, le deuxième point quant à lui, démontre sur base des arguments juridiques l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 24 bis de la CENI qui mettra un terme à cette réflexion. Le tout sera bouclé par une conclusion.

I. DES NOTIONS ET DU FONDEMENT JURIDIQUE DE LA LAÏCITÉ

En son article 1^{er}, la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour dispose que « *La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc* ». Ce qui fait ipso facto de la laïcité un attribut essentiel de la République. Selon cet ordre de considération, la laïcité repose sur les libertés de conscience, de culte et, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi, la liberté d'expression des opinions et convictions de toute nature⁴ et par-dessus tout, la séparation de l'État et de la religion.

1.1. Des notions sur la laïcité

Étymologiquement, le terme laïcité vient de l'intermédiaire du terme grec *laikos* (commun, du peuple), par opposition au terme *klérikos* (clerc), qui désigne lui, les institutions religieuses. Et si le substantif *laïc* était utilisé, dès le Moyen Âge, pour désigner toute personne qui n'était ni un clerc ni un religieux, le terme laïcité n'apparaît dans la langue française qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, en 1871 pour être précis, à propos de l'enseignement public⁵.

En République Démocratique du Congo, par contre, le concept laïcité a été attesté pour la première fois et de manière claire, dans la Constitution de 1974, et aucune définition officielle n'a été donnée. Pourtant, le sens de ce mot se retrouve dans presque toutes les constitutions qui ont régi le pays depuis l'aube de sa souveraineté nationale et internationale.

Retenons en général que ce concept de laïcité est d'abord un principe d'organisation politique⁶ qui protège la puissance publique de toute intrusion religieuse et qui lui interdit de s'immiscer dans les affaires religieuses. Bien plus, la laïcité s'oppose à toute disposition qui traiterait une portion des citoyens comme une exception ou qui serait imposée au nom d'une

¹ Lire à ce propos « l'article 1^{er} de la Loi Fondamentale du 17 juin 1960, relative aux libertés publiques », in *Moniteur Congolais*, n°26 du 27/06/1960.

² Article 1^{er} de la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n°11/002, du 20 janvier 2011, portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, « Textes coordonnés », in *Journal Officiel*, n° spécial, 52^e année, Kinshasa.

³ « Article 1^{er} de la Constitution du 1^{er} août 1964 », in *Moniteur Congolais*, n° spécial du 01/08/1964.

⁴ Le Ministère français de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports : *Qu'est-ce que la laïcité ? Une introduction par le conseil des sages de la laïcité*, janvier 2021, p.2.

⁵ Lire à ce propos la feuille d'audience solennelle du Conseil d'État français du lundi 14 décembre 2009, sur le principe de la Laïcité, p.2.

⁶ Le Ministère français de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports : *Qu'est-ce que la laïcité ? Op.cit.*, p.3.

communauté particulière. Elle ne s'oppose aux religions que dans la mesure où ces dernières prétendent faire la loi, s'imposer en tant qu'agent politique *ès qualités*. La loi civile est supérieure à toute règle religieuse qui voudrait s'y substituer ou au nom de laquelle on prétendrait s'exempter de ses devoirs ou renoncer à ses droits.

Ainsi, le concept laïcité, qu'il soit effectivement utilisé ou non, est devenue un principe partagé par tous les États de droit qui reconnaissent, à travers un fonctionnement démocratique de leurs institutions, le pluralisme à l'œuvre dans leur société⁷. C'est dans cette optique que bon nombre de pays africains inscrivent depuis quelques décennies ce principe dans leurs constitutions. Comme on le voit, la notion de laïcité s'appuie conceptuellement sur l'idée de la séparation des sphères temporelles et spirituelles contenue dans le message évangélique qui intime aux hommes de « rendre à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu⁸ ».

Comme nous l'avons dit, la laïcité est surtout un concept politique – essentiellement issu de la modernité occidentale – qui est apparu au lendemain de la partition de la chrétienté médiévale. Il a lentement émergé au sein des sociétés européennes à partir du XVI^e siècle, marqué par des longues et sanglantes guerres politico-religieuses. Ses modalités d'application se sont progressivement forgées dans les réflexions juridico-politiques émises par toute une série d'auteurs qui ont successivement tenté de penser l'autonomie de l'État moderne et la manière dont celui-ci pouvait régir pacifiquement la pluralité religieuse apparue au lendemain de la partition confessionnelle de la chrétienté occasionnée par l'irruption traumatique de la Réforme protestante⁹.

En droit français, la loi du 09 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, est devenue la clé de voûte des institutions laïques. Elle implique d'une part, la liberté individuelle et collective de religion et de culte, et d'autre part, l'autonomie de l'État vis-à-vis des religions qui ne reconnaît ni ne salarie ou subventionne aucun culte¹⁰. La laïcité implique évidemment la neutralité de l'État qui ne doit privilégier aucune option spirituelle ou religieuse.

1.2. Du fondement juridique de la laïcité

En tant qu'élément consacrant la séparation de l'État et de la religion, la laïcité trouve ses bases non seulement en droit comparé mais également en droit congolais.

1.2.1. Bases juridiques de la laïcité en droit comparé

La laïcité s'est mise en place progressivement par étapes ou, pour reprendre l'expression de Jean Bauberot, par « seuil¹¹ ».

En effet, l'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen laïcise la souveraineté¹² en affirmant que celle-ci provient non plus d'un droit divin mais de la Nation. Le pouvoir est ainsi désacralisé.

L'article 10 de la même Déclaration¹³ consacre la liberté religieuse : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

Le droit français est largement en avance sur la question de la laïcité. Dès 1905, une loi fut votée, celle de la séparation des Églises et de l'État. Les constitutions de 1946 et de 1958¹⁴ sont revenues sur la question en consacrant clairement la laïcité, creuset démocratique.

⁷ ZUBER, V., « La laïcité française, une exception historique, des principes partagés », in *Revue du droit des religions*, n°7, Presses universitaires de Strasbourg, 2019, p.193.

⁸ Lire l'Évangile selon Matthieu, XXII, 21.

⁹ ZUBER, V., *Op.cit.*, p.94.

¹⁰ Lire à ce propos l'article 2 de la Loi du 09 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'État qui dispose que République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte

¹¹ BAUBEROT, J., *Histoire de la laïcité en France*, Paris, PUF, *Colls* Que sais-je, n°3571.

¹² L'article 3 déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, du 26 août 1789.

¹³ Lire à ce propos, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, du 26 août 1789.

¹⁴ La Constitution de la Vème République, du 4 octobre 1958, reprendra ce premier article de la Constitution de 1946 en le complétant. Article 1er : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. ».

Outre le droit français, la charte des Nations Unies comme la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples prennent en charge le principe de laïcité dans la plupart de leurs dispositions, qui ont inspiré largement le droit congolais en la matière.

1.2.2. Bases juridiques de la laïcité en droit Congolais

La laïcité est consacrée clairement et pour la première fois en droit congolais, par l'article 1^{er} de la Loi du 15 août 1974, portant révision de la Constitution du 24 juin 1967 qui disposait que « *La République du Zaïre est un État unitaire, démocratique, social et laïc* »¹⁵.

Cette disposition a été reprise dans presque tous les actes constitutionnels qui ont suivi, jusqu'à la Constitution congolaise du 18 février 2006, qui dispose en article 1^{er} que « *La République Démocratique du Congo est dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc* ».

Toutefois, toutes ces Constitutions et/ou actes constitutionnels ne définissent pas le concept de laïcité. Le contenu de ce concept n'est pas clairement donné en droit congolais. Il faudra, pour ce faire, se référer au droit étranger, notamment, au droit français.

Pour Jean Rivero, la laïcité ne peut s'entendre que dans un seul sens, celui de la neutralité religieuse de l'État¹⁶. L'exposé des motifs de la constitution française du 27 octobre 1946, qui justifie le caractère laïque de la République, en spécifiant bien que « la laïcité de l'État se traduit par une séparation de l'Église et de l'État, et le principe qu'il ne reconnaît ni ne protège aucun culte¹⁷. ».

L'article 24 bis de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la commission électorale nationale indépendante ne porte-t-il pas atteinte à ce principe constitutionnel ?

II. DE L'INCONSTITUTIONNALITÉ DE L'ARTICLE 24 BIS DE LA LOI ORGANIQUE SUR LA CENI

La laïcité est d'abord un principe d'organisation politique. Elle protège la puissance publique de toute intrusion religieuse et elle lui interdit de s'immiscer dans les affaires religieuses. Elle s'oppose à toute disposition qui traiterait une portion des citoyens comme une exception, ou qui serait imposée au nom d'une communauté particulière.

L'article 24 bis sur la CENI est une atteinte au principe de laïcité consacré par la Constitution congolaise en vigueur, en ce sens qu'il remet en cause le caractère laïc de l'État. En effet, la disposition de cet article de la loi organique sus-évoquée attribue l'exclusivité de la désignation du Président de la CENI aux seules confessions religieuses : « *...le Président, désigné par la société civile, confessions religieuses*¹⁸ ».

Ainsi, les branches de la société civile qui ne professent pas de foi religieuse mais qui œuvrent dans le domaine des élections, par exemple, se trouvent injustement exclues par cette disposition sélective qui entre incontestablement en conflit avec l'article 1^{er} de la Constitution¹⁹.

Qui pis est, l'article 13 de la Constitution dispose qu'aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques, ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique²⁰.

¹⁵ Article 1^{er} de la Loi n°74-020, du 15 août 1974, portant révision de la constitution du 24 juin 1967, in Journal Officiel, n° spécial.

¹⁶ RIVERO, J., « *La notion juridique de laïcité* », in *Recueil Dalloz*, 1949, p.137.

¹⁷ Lire aussi à ce même propos l'Exposé des Motifs de Constitution française de 27 octobre 1947.

¹⁸ Lire à ce propos les dispositions de l'article 24 bis de la Loi Organique n°10/013, du 28 juillet 2010, portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante telle que modifiée et complétée à ce jour.

¹⁹ Article 1^{er} de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour, *Op.cit.*

²⁰ Article 13 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour, *idem*.

C'est ici le lieu de noter que ni l'État, ni la société ne doivent prendre en compte les convictions religieuses des individus pour déterminer la mesure de leurs droits et de leurs libertés²¹.

Ce principe de liberté et celui d'égalité des droits sont également consacrés par les instruments juridiques internationaux que la République Démocratique du Congo a ratifiés.

En effet, l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies dispose que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit²².

Cette disposition est complétée par l'article 2 de la même Déclaration, qui reconnaît à toute personne le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Concrètement, toute personne a droit à accéder, dans les conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays²³.

La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples a repris, dans son article 13, presque les mêmes dispositions de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme des Nations-Unies. Cet article dispose que tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, conformément aux règles édictées par la loi. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays.

Eu égard à ce qui précède, il est regrettable de constater qu'une partie de Congolais soit exclue dans la désignation du président de la Commission Électorale Nationale Indépendante. Cette dernière participe activement à la consolidation de la démocratie en République Démocratique du Congo, en ce sens que c'est elle qui a le pouvoir d'organiser les élections.

CONCLUSION

Dans l'histoire récente de la République Démocratique du Congo, c'est depuis les élections de 2006 que le président de la CENI (Commission électorale indépendante, CEI à l'époque) est désigné par les confessions religieuses. Si le recours aux représentants des confessions religieuses comme dirigeants de la CENI pouvait se justifier par la quête de la charité et de la probité dans un contexte électoral d'un pays post-conflit comme la République Démocratique du Congo, il n'en demeure pas moins que cette option ne fait pas l'unanimité même au sein de la plateforme des confessions religieuses elle-même, au regard des contestations récurrentes à chaque occasion de désignation du président.

La CENI étant une Institution d'appui à la démocratie, l'accès à ses organes de gouvernance, notamment, à sa présidence, ne devrait pas être réservé à la désignation exclusive des confessions religieuses par respect aux prescrits constitutionnels, mais aussi parce qu'il n'est pas prouvé que seuls les ressortissants des confessions religieuses détiendraient le monopole du savoir-faire et de la probité en matière d'organisation des élections en République Démocratique du Congo.

Étant donné qu'il n'est jamais tard pour bien faire, il est encore temps et demeure encore possible pour le législateur congolais de se rattraper, et de rectifier les tirs afin de se conformer aux principes de laïcité consacré par la Constitution du 18 février 2006. À défaut, tout Congolais pourrait saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de cette disposition, conformément à l'article 162 alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

²¹ LALOUETTE, J., « La laïcité et la séparation de l'État : Esquisse d'un bilan historiographe (2003-2005) », in *Revue historique*, n°636, 2005/4, Presses universitaires de France, pp. 849-870.

²² Article 1^{er} de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies du 10 décembre 1948, Texte intégral.

²³ Article 2, *Idem*.

BIBLIOGRAPHIE**A. TEXTES OFFICIELS**

- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies du 10 décembre 1948, Texte intégral.
- Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.
- Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Textes coordonnés, J.O, n° spécial, 52^e année, Kinshasa.
- Loi Fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques, Moniteur Congolais, n°26 du 27/06/1960.
- Constitution du 1^{er} août 1964, Moniteur Congolais, n° spécial du 01/08/1964.
- Constitution française de 27 Octobre 1947.
- Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958
- Loi du 09 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État
- Loi n°74-020 du 15 août 1974 portant révision de la constitution du 24 juin 1967, J.O spécial.
- Loi Organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante

B. ARTICLES DE REVUE

- BAUBEROT J. « Histoire de la laïcité en France », Paris, PUF, in *Que sais-je*, n° 3571.
- LALOUETTE J., La laïcité et la séparation de l'État : esquisse d'un bilan historiographe (2003-2005), in *Revue historique*, n°636, 2005/4, Presses universitaires de France.
- RIVERO J., La notion juridique de laïcité, in *Recueil Dalloz*, 1949.
- ZUBER V., « La laïcité française, une exception historique, des principes partagés », *Revue du droit des religions*, n°7, Presses universitaires de Strasbourg, 2019.

C. COMMUNICATION OFFICIELLE

- Le Ministère français de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports : Qu'est-ce que la laïcité ? Une introduction par le conseil des sages de la laïcité, janvier 2021, P 2.

D. JURISPRUDENCE

- La feuille d'audience solennelle du Conseil d'État français du lundi 14 décembre 2009 sur le principe de la Laïcité.