

JOURNAL DES TRIBUNAUX

D'OUTRE-MER



Périodique
judiciaire
colonial

La nationalité des Congolais

Les problèmes que pose la nationalité des Congolais ont été bien élucidés (1). Les questions controversées ont fait l'objet de remarquables études dues à certains de nos excellents collaborateurs (2). Si j'aborde à mon tour le même sujet, c'est donc moins pour rechercher le droit que pour en souligner les lacunes et indiquer la nécessité d'une intervention législative dans une matière d'une importance essentielle.

Nous l'examinerons à la lumière d'un principe que j'ai souvent exposé : à savoir que notre politique coloniale doit tendre au maintien de l'union entre le Congo et la Belgique. Il faut qu'il soit, dans trente ans comme aujourd'hui, une des parties intégrantes de notre état.

Or, d'ici trente ans, la population congolaise aura poussé assez loin son évolution que pour réclamer le droit de décider de ses destinées. Ne nous berçons pas d'illusions : un peuple devenu majeur ne pourra accepter la formule coloniale actuelle, c'est-à-dire consentir à rester sous la domination d'un autre peuple qui exerce seul la souveraineté. Un système différent devra être adopté. Il est souhaitable que ce soit une forme d'Etat associant la métropole et les territoires d'outre-mer en une communauté nationale belge élargie.

Une telle politique ne s'improvise pas. Il faut que des réformes progressives la préparent. Il est nécessaire aussi que nous fassions naître dans la population congolaise des sentiments tels qu'elle désire continuer sa collaboration avec nous. Les Européens établis dans la Colonie et les agents du pouvoir exécutif ont là un grand rôle à jouer, mais les interventions du législateur peuvent exercer une influence déterminante.

La fondation de l'Etat Indépendant institua une nationalité nouvelle : le nom de « Congolais » que reçurent les habitants de

(1) Ils sont bien résumés par M. L. Pétilon, « Des habitants et de leurs droits », *Nouvelles*, v° *Droit colonial*, t. I; — Voir aussi l'exposé critique de M. M. Verstraete, dans son *Aperçu de droit civil du Congo belge*, éd. coloniales Zaïre, Anvers, 1946.

(2) P. Jentgen, dans son savant ouvrage, *La terre belge du Congo*, Bruxelles, 1937; — J. P. Brasseur, « La nationalité belge de statut colonial », *Revue juridique du Congo belge*, 1941, p. 81; — A. Durieux, *De la naturalisation en droit colonial belge*, ib., 1947, p. 129.

son territoire la désigna. Le décret du 27 décembre 1892, formant le titre I^{er}, du livre premier du Code civil, décida comment s'acquerrait la nationalité congolaise.

D'abord, par la naissance sur le territoire de l'Etat de parents congolais : retenons cette formule qui combine le *jus soli* et le *jus sanguinis*. L'enfant né de parents congolais en dehors du territoire n'est donc pas congolais. La législation ne prévoit même aucune formalité qui lui permette de recouvrer la nationalité perdue. Nous sommes peu renseignés sur les motifs qui firent adopter un système aussi restrictif. En effet, on a publié un résumé des travaux préparatoires du Conseil Supérieur (3), mais les décrets se sont souvent éloignés des propositions de ce corps consultatif. On peut conjecturer que l'Etat a voulu éviter les difficultés, et tout spécialement craint d'avoir à intervenir à l'étranger en faveur de ressortissants trop nombreux. Mais il a posé à son administration bien des problèmes inextricables sur ses frontières. Celles-ci ont été tracées souvent de façon fort arbitraire, coupant en deux des groupes ethniques. Les indigènes passent sans cesse d'un territoire à l'autre, enfantent, se marient, sans aucun souci de nationalité. J'en ai fait l'expérience au Luapula, et il en est de même en dix autres endroits : tantôt ils se disent nos hommes, tantôt se réclament du consul anglais, selon leur intérêt du moment !

On est Congolais aussi par la présomption de la loi : l'enfant trouvé sur le sol congolais est présumé né sur ce sol de parents congolais. L'enfant né au Congo de parents légalement inconnus ou de parents sans nationalité déterminée est présumé né de parents congolais. D'après la jurisprudence, il est même indigène, la Cour d'appel de Léopoldville interprétant ce terme dans ce cas au sens qui lui est donné juridiquement en Belgique dans l'expression « Loi sur l'indigénat ». La preuve contraire n'est pas autorisée. Il semble bien que cette disposition était nécessaire. Beaucoup de noirs se trouvaient dans ce cas au début de l'Etat, vu la difficulté pour eux d'établir soit leur lieu de naissance, soit la nationalité de leurs parents. Pas de possibilité même alors pour eux d'invoquer la possession d'état, la qualité de congolais étant de création récente. En fait, si l'on vou-

(3) *Revue de Doctrine et Jurisprudence coloniales*, 1925, p. 130.

lait établir de façon rigoureuse la nationalité des habitants actuels du Congo, on devrait dans un nombre très considérable de cas recourir à cette présomption.

La nationalité congolaise pouvait enfin s'acquérir par la naturalisation et par l'option. Remarquons à propos de celle-ci que l'enfant né au Congo de parents étrangers devient automatiquement congolais s'il est domicilié au Congo durant l'année qui suit « l'époque de sa majorité » et pendant les trois années précédentes, sauf déclaration contraire de volonté : son silence est présumé révéler son intention d'opter pour sa nouvelle patrie.

Le 15 novembre 1908, l'Etat Indépendant cesse d'exister : annexé par la Belgique, son territoire est désormais possession belge. Le terme « congolais » n'est plus l'indication d'une nationalité. Les ressortissants congolais comme leur territoire sont belges.

Mais leur nationalité belge ne résulte pas de la loi métropolitaine sur l'indigénat. En vertu de l'article premier de la Constitution, cette loi n'est pas applicable au Congo. Leur qualité de belge n'est que la conséquence de leur qualité de congolais, et celle-ci est réglée par les lois particulières à la Colonie.

Il n'est pas douteux que les articles du Code civil congolais qui prévoient l'acquisition de la qualité de Congolais par la naissance et par la présomption de la loi (art. 1^{er} et 4) restent en vigueur : sans eux, en effet, à défaut d'autres textes applicables, il n'y aurait pas de Congolais ! Aussi faut-il les ranger parmi les dispositions qui, en vertu de l'article 36 de la Charte coloniale, ont conservé leur force obligatoire après l'annexion.

Ils constituent donc des modes indirects d'acquérir la nationalité belge. Or, ils sont profondément différents des modes prévus par la loi belge sur l'indigénat. On se sent instinctivement choqué de voir une matière, unique en réalité, être réglée, dans un même état, de façon aussi différente selon les lieux.

D'autant que les articles de 1892 ne sont plus adaptés à la situation actuelle. Pouvons-nous admettre, alors que les possibilités de fixer les lieux de naissance et la nationalité des parents se sont accrues, que la nationalité des enfants de certains Belges se perde uniquement par le hasard de la naissance en dehors du Congo — fût-ce en Belgique ? Que la femme qui épouse un Belge soit dans l'impossibilité de suivre la condition de son mari ? Citons encore cette curieuse anomalie

que, d'après le Code congolais, l'enfant légitime ne suit la condition du père que s'il est né sur le territoire congolais, tandis que l'enfant naturel sera congolais si le père le reconnaît, même si cet enfant est né à l'étranger!

En 1892, les apatrides étaient peu nombreux. Le législateur n'avait pas envisagé que les régimes totalitaires disperseraient par le monde des hordes de blancs dénationalisés, que beaucoup d'entre eux reflueraient vers le Congo et y auraient une abondante descendance. Que des dizaines d'enfants européens pourraient, dans la rigueur du droit, revendiquer l'application de l'article 4 du Code et avoir la qualité d'indigènes congolais...

Les dispositions sur la naturalisation et l'option de patrie sont-elles aussi restées en vigueur? On peut le contester en se fondant sur l'intention, d'ailleurs elliptiquement exprimée, du législateur de la Charte, et sur un passage obscur des travaux préparatoires. Des arguments sérieux peuvent être invoqués en sens contraire. Remarquons simplement que les deux thèses sont également inadmissibles dans leurs conséquences. Si ces articles demeurent d'application, l'étranger pourra, par le détour de la naturalisation congolaise, acquérir la qualité de belge, la protection de la Belgique, sans une procédure présentant les garanties prévues par la loi sur l'indigénat. Bien plus, sans le demander, souvent sans le savoir, par suite de la présomption d'option! Si ces articles sont tacitement abrogés, plus d'option possible pour ces nombreux étrangers établis parfois depuis des générations dans la Colonie et y ayant acquis un attachement réel à nos institutions. Par contre l'étranger, sans rien connaître à la Belgique elle-même, pourra recevoir, avec la naturalisation belge, des droits refusés au Congolais le plus civilisé...

Un tel système juridique est évidemment de qualité inférieure. Le moment est venu de repenser toute cette question de la nationalité et de mettre sur pied une législation cohérente.

Mais il est des questions qui ne sont qu'un maillon d'une chaîne, des malaises qui constituent des symptômes d'un mal plus profond. On ne peut méditer la matière de la nationalité sans être amené à réfléchir à certains problèmes connexes.

Et d'abord, celui de la terminologie à employer. Il existe des dictionnaires « des idées suggérées par les mots ». On dit parfois « peu importe le mot qu'on emploie, pourvu qu'on l'ait défini au préalable ». Cela est évidemment faux lorsqu'on ne reste pas entre spécialistes, car le grand public n'ira pas à la recherche de votre définition : il restera sous l'impression que lui donne le sens usuel du terme employé.

Ici, l'idée dont il faudrait imprégner les Congolais, c'est qu'ils sont Belges. Mais comment serait-ce possible alors que tous nos textes opposent le Belge au Congolais? La Constitution accorde le titre de belge aux seuls Belges de Belgique. La Charte coloniale distingue les Belges, les Congolais et les étrangers. Quand à la législation métropolitaine,

c'est plus radical encore : elle ne connaît que les Belges, au sens restreint, et les étrangers.

On comprend parfaitement que tout cela répond à une longue tradition, que le sens du mot belge était fixé avant que la Belgique reçoive des colonies, et que, à l'époque de la Charte, il aurait été impossible de faire autrement. En somme, en 1908, on n'a pas pensé à ce qui se passerait en 1950. Ce n'est pas un motif pour que, en 1950, on ne se préoccupe pas de 1980. Il faut donc, au lieu d'opposer Belge à Congolais, distinguer dans nos lois les Belges de statut métropolitain et les Belges de statut congolais.

Sinon, quelle amertume ressentiraient les évolués qui voudraient participer à notre communauté nationale, et que, dès l'abord, la qualification qu'ils reçoivent de nos lois semblerait exclure.

Si la loi paraît ignorer leur nationalité belge, les commentaires parlementaires et doctrinaux se sont attachés à la préciser en répétant que les Congolais sont sujets belges et non citoyens belges. Ils sont des membres subordonnés de la communauté nationale. Ces affirmations sont en rapport avec la situation de fait, puisque le Congo est soumis à la souveraineté de la Belgique. Cependant, représentons-nous de nouveau l'humiliation que doivent ressentir d'une telle conception les évolués qui deviennent capables de réfléchir sur la place qui leur est faite dans l'Etat. Chacun sait quelle force de propagande est pour la France ce fait qu'elle accorde à certains indigènes le titre de citoyen français. (3bis).

Les idées suggérées par les mots : celui auquel vous dites qu'il est un sujet sera amené à vouloir secouer le joug, se séparer de vous pour se libérer, pour pouvoir disposer de lui-même.

Y avait-il moyen de faire autrement? Oui. La Belgique n'a jamais eu l'intention de maintenir les Congolais dans une dépendance perpétuelle : elle mettait au contraire son idéal à les civiliser et à les traiter, le jour venu, en civilisés. Elle leur refusait des droits, mais provisoirement seulement, uniquement parce qu'ils étaient encore incapables de les exercer. On aurait pu, dans la Charte coloniale, trouver les mots pour le dire. Peut-être était-ce prématuré : mais actuellement le moment semble venu.

Remarquons que la qualité de citoyens n'implique pas l'exercice de tous les droits politiques, mais seulement l'aptitude à les exercer quand on en réunit les conditions. Avant le suffrage universel, tous les Belges n'étaient pas électeurs : ils étaient tous juridiquement citoyens pourtant, car tous avaient droit à l'électorat, sous la condition de posséder le cens requis.

De même tout citoyen a le droit d'accéder aux fonctions publiques : il ne pourra cependant se voir nommé juge s'il n'est pas docteur en droit.

On peut donc imaginer des textes qui,

(3bis) De même une loi portugaise de 1946.

confèrent expressément aux Congolais l'accès aux droits politiques et aux fonctions publiques, corollaire nécessaire de la pleine reconnaissance de la nationalité, en réservant cependant l'exercice à ceux qui réunissent les conditions de capacité nécessaires.

Vain geste? Non pas : un droit conditionnel est un droit, c'est un engagement de la part de celui qui l'accorde. Le jour où vous lui donnerez cette espérance, le Congolais pourra se sentir un vrai Belge, et non un perpétuel sujet.

Mais, par un enchaînement logique, la situation juridique du Congolais dans la métropole devra être définie.

La loi métropolitaine a déterminé, pour les sociétés commerciales de nationalité belge, mais de statut colonial, un régime spécial, distinct tant de celui des sociétés métropolitaines que de celui des sociétés étrangères. Rien de semblable pour les individus.

Le texte d'aucune loi ne laisse entrevoir qu'il y a en Belgique autre chose que des Belges et des étrangers. Tous ceux qui ont à s'occuper, soit des noirs, soit des mulâtres non reconnus et dès lors indigènes, domiciliés en Belgique, savent à combien de difficultés ils se heurtent à chaque instant et quelle fantaisie certaines administrations peuvent apporter dans la méconnaissance du droit congolais. On les voit traiter successivement le Congolais immigré, soit en Belge intégral, soit en étranger, soit en apatride!

Qu'on se rappelle que l'enfant d'un Congolais né en dehors du Congo n'est pas Congolais. Ainsi l'enfant né d'un Congolais et d'une Belge n'est pas Belge, mais apatride (4).

Dans la rigueur des principes, le Congolais qui réside en Belgique n'a aucun moyen pour arriver à jouir des droits politiques et de l'admissibilité aux emplois publics. En effet, le seul mode prévu par la loi est la naturalisation. Or, la naturalisation, c'est l'acte par lequel un Etat admet un étranger au nombre de ses nationaux. La Constitution dit expressément que la grande naturalisation assimile l'étranger au Belge. Or, le Congolais n'est pas un étranger...

Il a paru absurde de refuser au national un privilège accordé à l'étranger, et, interprétant la loi avec hardiesse, on a naturalisé des Congolais. Mais, ce qui n'est pas moins choquant, c'est d'assimiler ainsi le Belge à l'étranger, et d'exiger du Belge à statut colonial qu'il abandonne ce statut pour arriver à la citoyenneté.

Il faut que le Congolais domicilié en Belgique puisse y exercer les droits politiques et y avoir accès aux emplois publics sous la seule condition d'un séjour assez long pour être initié à la vie politique belge. L'enfant né en Belgique d'un père congolais doit avoir les mêmes droits après un certain nombre d'années de séjour. Il ne doit pas fournir des preuves d'idoneité : on n'en exige pas des autres Belges. Mais peut-être faudrait-il qu'il établisse son état de civilisé : dans ce cas, les

(4) On l'a contesté, mais par des considérations intéressantes de *lege ferenda* plutôt que par l'étude des textes.

droits politiques seraient réservés aux Congolais immatriculés.

Si nous adoptons cette réforme, nous resterions encore en deçà de ce que font nos maîtres en colonisation, les Britanniques. En effet, d'abord ils ne connaissent pas notre distinction en sujets et citoyens. Tout membre de l'Empire, qu'il habite l'Angleterre ou la moins autonome des colonies, est qualifié *British subject*, et revendique ce titre avec autant de fierté que saint Paul celui de *civis romanus*. Et tout sujet britannique qui s'établit en Angleterre y jouit automatiquement des droits politiques.

Le gouvernement envisage que de tels droits seront progressivement attribués à la population congolaise (5), mais dans la Colonie même.

Cette formule peut recouvrir deux conceptions très différentes.

On peut considérer l'octroi de droits politiques coloniaux comme excluant l'attribution de droits similaires dans la métropole. Toute participation aux organes de gouvernement communs, notamment au pouvoir législatif belge, véritable souverain de la Colonie, serait écartée. Une telle conception entraîne au séparatisme. Plus on développerait les organes proprement coloniaux, plus on donnerait de droits politiques uniquement congolais aux Congolais, et plus on les poussera et les préparera à secouer le joug et à réclamer leur indépendance.

Mais on peut aussi regarder les organes administratifs et politiques coloniaux comme des rouages d'un vaste ensemble, et, tout en les développant, tout en préparant la collaboration des Congolais aux affaires publiques coloniales, les faire aussi participer graduellement aux organes communs.

Dans l'état actuel de la population congolaise, une telle formule de participation est-elle possible ?

Reconnaissons qu'elle exige une formation européenne qui fait défaut à l'immense majorité des Congolais. Elle ne peut être envisagée que pour les immatriculés.

Quels droits cette élite peu nombreuse pourrait-elle revendiquer ? La formule est simple : ceux qui seraient accordés aux autres Belges habitant la Colonie. C'est là le contenu de l'accession à la pleine nationalité.

Les Belges établis de façon plus ou moins permanente au Congo — les « colons » au sens large — revendiquent avec persistance l'exercice de leurs droits de citoyens même lorsqu'ils résident dans la Colonie.

Je ne crois pas que la réalisation de leur désir soit proche : il se heurte à des difficultés pratiques et à des objections théoriques nombreuses, qu'il s'agisse de leur donner une représentation distincte au parlement ou d'organiser leur participation au scrutin dans leurs anciennes circonscriptions. Et cependant, un jour la question sera mûre.

Mais il est évident que ce jour-là, la po-

pulation non-indigène n'aura pas qualité pour parler seule au nom de la Colonie. Si les Belges de statut métropolitain peuvent, tout en habitant l'Afrique, participer aux institutions communes aux deux territoires, pourrait-on le refuser aux Belges de statut colonial qui s'en révéleraient capables ?

C'est pourquoi nous croyons qu'on devra proclamer — sans doute par une modification de la Charte coloniale — que « les Congolais immatriculés exercent tous les droits politiques dont l'exercice dans la Colonie est accordé aux Belges de statut métropolitain ». En pratique, comme les immatriculés seront peu nombreux et l'exécution lointaine, ce sera peu de chose. Mais cette admission officielle dans la communauté belge, ou, selon l'expression constitutionnelle, dans la nation, sera pour eux une immense satisfaction morale.

Concurremment, une participation de plus en plus forte des populations congolaises à l'administration et au gouvernement du Congo devra être organisée. La Belgique, avec sagesse, a fait un premier pas dans cette voie en créant des conseils consultatifs dans la Colonie — conseils de gouvernement, de province, comités urbains, et, dans les conscriptions indigènes, conseils de centre. Puis un second pas en appelant les noirs à siéger aux Conseils de gouvernement et de province. Mais cette dernière réforme, qui était nécessaire, abordait cependant le problème par le mauvais bout. Ces représentants indigènes, lancés d'emblée dans les questions d'ordre général, ont fatalement eu peu d'occasions d'intervenir.

C'est par le bas, progressivement, qu'il faut faire l'éducation politique et administrative de la population. Sur un terrain pratique, qui leur est connu, les noirs, avec leur bon sens, pourront intervenir utilement, et petit à petit apercevoir les problèmes plus généraux. Des conseils de territoire, de district, sont des échelons nécessaires à une bonne administration. Ils permettront d'appeler à la collaboration des classes de plus en plus étendues, notables traditionnels, titulaires de la carte du mérite civique, anciens agents de la Colonie.

Il ne faut pas oublier la rénovation nécessaire des conseils législatifs indigènes (6).

Tant que les conseils de gouvernement et de province sont composés de membres choisis parmi les organismes représentatifs de certains intérêts, il faudra assurer que les intéressés indigènes aient accès, sur pied d'égalité, à ces organismes. Par exemple, que le commerçant indigène puisse faire partie des chambres de commerce.

Tout cela serait-il déjà l'exercice des droits politiques ? En tous cas, cela en constituerait l'embryon. Dès que des droits politiques véritables pourront être institués, il sera impossible de les refuser aux civilisés complets, aux titulaires de la carte du mérite civique, aux

notables. Pour définir notre politique en cette matière, tant aux yeux des indigènes que des organismes étrangers, la Charte coloniale devra proclamer que « les Congolais immatriculés jouissent de tous les droits politiques reconnus par la législation du Congo belge. Les Congolais non immatriculés jouissent des droits politiques qui leur sont attribués par les décrets ».

Cette formule constituerait un engagement moral qu'il appartiendrait au législateur de remplir progressivement.

On devrait ajouter que les Congolais peuvent accéder à tous les emplois civils et militaires dans la Colonie.

Ainsi, une seule nationalité, tous les nationaux pouvant se dire des citoyens par les droits dont ils jouissent ou qu'ils sont aptes à acquérir, mais cependant demeurant, pour nombre de matières, sous deux (ou trois, si l'on tient compte du Ruanda-Urundi) statuts appropriés aux circonstances locales.

Il restera à prévoir le transfert d'un statut à l'autre : à quelles conditions le Congolais pourra passer sous le statut métropolitain, par exemple par son établissement à titre définitif et un séjour d'une certaine durée dans la métropole, mais aussi, à quelles conditions le Belge de statut métropolitain ou l'étranger pourra acquérir le statut congolais.

Actuellement, on n'imagine même pas cette *capitis diminutio* qui consisterait à faire rétrograder un national de la qualité de citoyen à celle de sujet. Mais lorsqu'il s'agira de deux statuts de citoyens, égaux mais mieux adaptés à la résidence habituelle de l'individu, celui-ci pourra avoir avantage à abandonner certains droits, que l'éloignement l'empêche d'exercer, au profit d'autres droits qui, concernant la région où il vit, sont pour lui plus précieux. En tous cas, les Belges nés dans la Colonie, qui s'y trouvent installés depuis plusieurs générations parfois, doivent pouvoir être comptés parmi les Congolais, quand ceux-ci seront habilités à parler au nom du Congo.

En ce qui concerne les étrangers, dont beaucoup sont d'excellents éléments, nés et ayant toujours vécu au Congo, ils ont aussi une formation et une mentalité de Belge colonial, non de Belge métropolitain. Convient-il, alors qu'ils ne participent pas à nos partis, à nos questions politiques, à nos traditions, que l'on ne puisse, comme actuellement, leur donner la naturalisation que sous le statut métropolitain ? Ne faut-il pas pouvoir leur donner le statut qui leur est approprié, celui de Belge congolais ?

Telles sont les questions, nombreuses, variées, que contient le problème de la nationalité des Congolais. Elles sont capitales pour l'avenir du pays, pour les trois communautés qui le composent. Je n'irai pas jusqu'à former le vœu de les voir résoudre bientôt : la lenteur de nos organes législatifs le rendrait singulièrement utopique. Au moins peut-on demander que leur étude soit amorcée.

A. SOHIER.

(5) Voir sur ce sujet M. Verstraete, « Congo, nation en germe », dans le *Bulletin de la Société belge d'études et d'expansion*, n° 132, 1948, p. 528.

(6) Voir V. Devaux, « Le pouvoir législatif au Congo », dans le *Bulletin de la Société belge d'études et d'expansion*, n° 140, avril 1950.