

Académie royale
des
Sciences coloniales

CLASSE DES SCIENCES MORALES
ET POLITIQUES

Mémoires in-8°. Nouvelle série.
Tome XX, fasc. 3 et dernier.

Koninklijke Academie
voor
Koloniale Wetenschappen

KLASSE DER MORELE EN
POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.
Boek XX, aflev. 3 en laatste.

LA NATIONALITÉ CONGOLAISE

PAR

Maurice VERSTRAETE

MAGISTRAT HONORAIRE AU CONGO BELGE
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES



Rue de Livourne, 80A,
BRUXELLES 5

Livornostraat, 80A,
BRUSSEL 5

1959

PRIX :
PRIJS: F 50

ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

Classe des Sciences morales et politiques

MÉMOIRES

KONINKLIJKE ACADEMIE VOOR KOLONIALE
WETENSCHAPPEN

Klasse der morele en politieke Wetenschappen

VERHANDELINGEN

Nouvelle série — Nieuwe reeks

In-8° — XX — 1959

Rue de Livourne, 80A,
BRUXELLES 5

Livornostraat, 80A,
BRUSSEL 5

1959

IMPRIMERIE J. DUCULOT

S. A.

GEMBLOUX

ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

MÉMOIRES

KONINKLIJKE ACADEMIE VOOR KOLONIALE
WETENSCHAPPEN

VERHANDELINGEN

CLASSE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES
KLASSE DER MORELE EN POLITIEKE WETENSCHAPPEN

TABLE DES MÉMOIRES
CONTENUS DANS LE TOME XX

VERHANDELINGEN
BEGREPEN IN BOEK XX

1. HULSTAERT, G. (R. P.), Losako, la salutation solennelle des Nkundo (224 pp., 1959).
 2. VANDERLINDEN, J., Essai sur les juridictions de droit coutumier dans les territoires d'Afrique centrale (218 pp., 1959).
 3. VERSTRAETE, M., La nationalité congolaise (51 pp., 1959).
-

LA NATIONALITÉ CONGOLAISE

PAR

Maurice VERSTRAETE

MAGISTRAT HONORAIRE AU CONGO BELGE
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

LA NATIONALITÉ
CONGOLAISE

Mémoire présenté à la séance du 20 avril 1959.

LA NATIONALITÉ CONGOLAISE

INTRODUCTION

Au cours du voyage de M. le Ministre VAN HEMELRIJCK au Congo, l'Union Nationale Congolaise exprima le vœu de voir promulguer une législation relative à la nationalité congolaise

« pouvant permettre que celle-ci soit conférée à tous, Européens ou étrangers, habitants de ce pays, qui justifieraient, tant sur le plan moral que sur le plan technique ou financier, de l'intérêt qu'ils présentent pour le développement du Congo ».

La presse donna une large publicité à ce vœu et M. le Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, dans son discours au Sénat, à la séance du 26 février 1959, déclara que la nationalité congolaise était sollicitée, au Congo, avec insistance, de façon à faciliter l'accession à la vie politique par des populations étrangères pratiquement incorporées dans la vie du pays. Il releva à juste titre que le statut actuel des ressortissants du Congo était équivoque et qu'il ne correspondait plus aux engagements solennels pris par la Belgique pour acheminer le Congo à l'indépendance ⁽¹⁾.

M. Henri ROLIN abonda, dans son discours prononcé au Sénat le 4 mars 1959, dans le même sens. Il faut reconnaître, déclara-t-il, que

« depuis l'annexion, cette nationalité est devenue assez difficilement définissable puisque réputée distincte de la nôtre »,

et que la création d'une

« nationalité congolaise commune aux Blancs et aux Noirs du Congo

⁽¹⁾ *Ann. parlem., Sénat*, 26.II.1958, p. 411.

belge paraît répondre d'ailleurs aux vœux d'une partie de la population blanche » (1).

Depuis, ces vœux furent encore renouvelés près de M. le Ministre du Congo et du Ruanda-Urundi par des délégués de différents partis politiques du Congo, et, le 18 avril, par quatre bourgmestres de communes de différentes provinces (2).

A notre éminent confrère, M. Antoine SOHIER, revient le mérite d'avoir, depuis des années, attiré l'attention du législateur souverain sur la nécessité urgente de régler le statut juridique de nos compatriotes d'Afrique (3).

Relevons immédiatement avec les auteurs qui se sont occupés des problèmes que fait surgir la nationalité, que par suite des différents sens qu'a reçu ce vocable, le mot « nationalité » provoque souvent une certaine confusion [25, p. 17 ; 49, p. 16 ; 33, p. 63 ; 38, n° 89 et 9, n° 12] (*)

Il a d'abord, suivant René JOHANNET, un sens abstrait juridique. En ce sens, la nationalité est le lien de dépendance politique unissant l'individu à l'État. C'est la conception qu'on retrouve dans toute la doctrine [14, t. I, n° 339 ; 36, t. III, n° 62 ; 4, n° 60 ; 40, p. 83] (4) et la définition qu'en a donnée notre confrère M. P. JENTGEN dans son intervention du 16 février après l'exposé du mémoire de M. A. DURIEUX.

Ce mot a ensuite, suivant le même auteur, un sens concret politico-ethnographique. La nationalité signifie alors un groupe humain propre à former un État natio-

(1) *Ann. parlem., Sénat*, 26.III.1959, p. 466.

(2) M. le Ministre VAN HEMELRIJCK vient à nouveau de déclarer à la séance du 21 avril à la Chambre qu'il faut trouver une solution satisfaisante à la revendication de la nationalité congolaise, et M. le député LAROCK insista, à son tour, pour qu'il soit fait droit à ce vœu exprimé par la population du Congo.

(3) *Journ. des Trib. d'Outremer*, 1950, pp. 49 à 51 ; 1953, p. 17. *Rev. Gén.*, 15.III.1955, pp. 763 à 773. *Zaïre*, 1951, pp. 899 à 928.

(*) Les chiffres entre [] renvoient à la bibliographie *in fine*.

(4) *Novelles. Droit civil. T. I, V° Nationalité belge*.

nal [25, p. 17], car « là où il y a une nation, dit-il, il doit être un État » [25, p. 20]. C'est le sens originaire du mot, écrit ROUSSEAU ; il ne désigne rien d'autre dans ce cas que le groupe ethnique né (*natus*) sur un territoire déterminé [38, n° 89 ; 9, n° 12].

Ce vocable, relève René JOHANNET, a enfin encore un sens plus ancien qu'on rendrait par des équivalents tels que « l'amour-propre national, nationalisme déplacé, excès de nationalisme » [25, p. 20].

Les auteurs de droit interétatique font, à leur tour, une distinction entre la nationalité de fait et la nationalité de droit, distinction qui concorde avec les deux premiers sens signalés par JOHANNET.

La nationalité de fait, précise BATIFFOL, est

« l'appartenance à une communauté dont la notion relève de la sociologie, mais dont le juriste doit rappeler les traits essentiels pour définir et organiser en connaissance de cause la nationalité de droit » [4, n° 59],

tandis que la nationalité de droit est « l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un État » [4, n° 60]. C'est ainsi que LEFUR a pu dire que la nationalité, là où elle est, est distincte de l'État et « avant tout une virtualité, un État en germe, un peuple en construction », comme inversement l'État est une nation organisée [33, p. 153].

On n'aperçoit pas toujours avec précision dans quel sens le terme de « nationalité congolaise » est employé : est-ce dans le sens abstrait juridique ou dans le sens politico-ethnographique ?

Peut-être certains, pressés de voir réaliser la promesse d'indépendance, envisagent-ils déjà la nationalité congolaise comme un fait juridique prêt à recevoir sa consécration, tandis que d'autres ne la conçoivent-ils que comme une anticipation sur un avenir à respecter.

Comme l'a péremptoirement exposé notre confrère

M. A. DURIEUX, « par le fait de l'annexion on se trouve en présence d'un seul et même État : l'État belge », et il ne peut en conséquence exister en droit qu'une seule nationalité, mais à double statut. Quant à la nationalité de fait, non seulement la reconnaissance comme nation d'un groupement d'hommes non encore constitué en État a un caractère exceptionnel [32, p. 365], mais encore serait-il téméraire d'oser affirmer qu'il existe dès ores au Congo une conception idéologique d'une véritable nationalité congolaise.

Cette considération n'exclut toutefois pas l'opportunité de rechercher une solution au vœu qu'ont exprimé des délégués de plusieurs partis politiques du Congo et que M. le Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi désire voir réaliser.

Cette communication a pour objet de faire à cet égard quelques suggestions qui pourraient donner lieu à un échange de vues utile.

I. NATIONALITÉ DE FAIT.

Les auteurs qui se sont spécialement attachés à rechercher les éléments qui contribuent à faire naître le sentiment national, et parmi eux citons notamment René JOHANNET et Armand VAN GENNEP, en énumèrent un certain nombre : la race ou plutôt, car une race pure n'existe pas, la conscience erronée ou non d'y appartenir, la langue avec le facteur littéraire qui en est la conséquence, le territoire, la religion, la dynastie, les grands hommes, les souvenirs de la vie en commun, l'opportunisme. A côté de ces facteurs classiques, d'ordre positif, il convient d'ajouter pour les colonies, un élément d'ordre négatif [32, pp. 510 et 516 ; 17, n° 253] : l'opposition à la puissance qui exerce la souveraineté.

Trouvons-nous quelques-uns de ces éléments réunis au Congo belge, ou, allons plus loin, en trouverait-on

même un seul s'affirmant d'une façon suffisamment générale et profonde parmi la population pour conclure dès à présent à la réalisation de ce phénomène de conscience de vouloir constituer un groupe à part bien déterminé ?

Certains de ces facteurs n'apportent rien au point de vue de l'unité du pays.

La race ? Le mot « race », relève notre regretté confrère G. VAN DER KERKEN dans son *Ethnie Mongo*, peut s'entendre au sens restreint, c'est-à-dire au sens anthropologique, ou au sens large, autrement dit, au sens ethnique [48, p. 515].

Au sens anthropologique, la race nègre se retrouve dans toute l'Afrique noire, et elle ne pourrait donc être retenue comme facteur d'unité dans le Congo.

Au sens d'ethnie, ou de « groupement naturel », résultant du milieu et de l'histoire, défini par des caractères somatiques : linguistiques, culturels, mentaux et religieux », le Congo comprend de très nombreux groupes. « Ainsi, dit VAN DER KERKEN, les diverses peuplades Mongo constituent-elles une ethnie, qui formera peut-être plus tard une seule nation, mais cet ensemble de peuplades est bien différent des autres grands groupes : celui des Ngombe, celui des Balima — Badia — Bosakata — Bobai, celui des Baluba, celui des Azande » [48, p. 516].

Comme le précisait récemment notre Confrère Paul COPPENS :

« A de rares exceptions près, les éléments des nombreuses tribus qui habitent le Congo sont loin d'avoir pris conscience d'une unité nationale congolaise, en dehors de celle que nous, Belges, sommes occupés à leur forger de toutes pièces. Entre nos Baluba du Kasai, nos Bashi du Kivu, nos Azande, nos Bakongo il n'existe aucun sentiment de solidarité ou de cohésion quelconques, pouvant servir de base à une commune nationalité, en dehors de nos liens administratifs » (1).

(1) *Libre Belgique*, 4 mars 1959.

M. le Procureur général honoraire DELLICOUR, dans un article paru dans la *Revue Congolaise* de février 1959 écrivait que si on interrogeait les populations du Katanga « on aurait une idée de la tendresse que se portent les gens du Kasai et du Katanga ».

Le grand chef de secteur de Baia, du territoire de Pange-Péné — MUSHENGE rappela, par une lettre adressée au Gouverneur général, les premiers jours du mois de mars, la requête adressée par les autorités coutumières et des groupements d'évolués du Kivu-Maniéma à M. le Ministre, lors de son passage à Bukavu, où ils s'insurgeaient contre les revendications de soi-disant représentants du Congo, qui, à Léopoldville, prétendaient parler au nom de tout le pays, alors qu'ils ne représentaient qu'eux-mêmes. Et qui ne connaît par des événements récents, la tension entre les Bangala et les Bakongo ainsi qu'entre les Lulua et les Baluba ? Aussi est-ce à juste titre que M. Albert KALONJI, membre du Conseil de Législation et secrétaire général du Mouvement national congolais, releva au Congrès de Luluabourg que si la population congolaise voulait réaliser son unité nationale, elle devait mettre fin au tribalisme.

Au reste, relève LEFUR,

« Ce n'est pas la race, ni le sang qui ont créé l'unité des nations, c'est l'effet de la vie en commun sous une même direction politique. La race, si race il y a, est le résultat de l'existence nationale et non un facteur originaire » [33, p. 33].

Le territoire ou la géographie ne constituent pas davantage un élément d'unité. Le Congo belge, comme la plupart des territoires d'outre-mer, fut une création artificielle d'expansion des Européens. Dans l'introduction de son étude intitulée *Les frontières du Congo belge*, notre confrère, M. JENTGEN, déclare que lorsqu'il entreprit son travail à la demande du regretté secrétaire général de l'Institut R.C.B.M.E., il se rendit

compte « combien frêles et fragiles les frontières ont été le jour de leur naissance, sensibles à toutes les influences de la conjoncture politique » (p. 6). Il appert, tant de cette étude que de celle de M. RUYTJENS, publiée par notre Académie, qu'en réalité les frontières du Congo ne sont que le résultat de protocoles, d'arrangements et de conventions conclus avec la France, le Portugal, la Grande-Bretagne et l'Allemagne [39].

L'on chercherait vainement dans ces accords intervenus les limites territoriales des ethnies. Ainsi le fleuve Congo et la rivière de l'Oubangi servirent-ils à délimiter la zone d'influence entre la France et l'État Indépendant, alors que l'histoire prouve, comme le relève VAN GENNEP, [49, p. 162] que les peuples, dans leur extension et leur organisation, ne se préoccupent guère des accidents naturels et qu'il n'y a pas un seul peuple de l'Europe ou du reste du monde qui le contredise :

« C'est un fait constant qu'il y a des chevauchements de part et d'autre des fleuves » [49, p. 165].

N'a-t-on même, à cet égard, pu dire que l'Égypte est un fleuve ? VAN DER KERKEN nous signale qu'une partie des Angbandi est administrée par le Congo belge, une autre partie par l'Afrique Équatoriale Française. Et il en est de même des Banda [48, pp. 122-123, et Carte, vol. III].

MM. VAN REMOORTEL et DEHOUSSE, aux séances du Sénat du 26 février et 4 mars, insistèrent sur l'unité artificielle du Congo, dont les frontières ne tinrent aucun compte des réalités ethniques (1).

On chercherait vainement un facteur d'unité dans une *religion nationale*.

S'il n'y a pas, au Congo, de véritable *culte*, se manifestant par l'existence de temples, de prêtres et d'images,

(1) *Ann. parl., Sénat*, 26.II.1959, p. 420 ; 4.III.1959, p. 449.

notre confrère M. Natal DE CLEENE reconnaît toutefois avec feu Georges VAN DER KERKEN que des conceptions communes s'y retrouvent dans la croyance en une divinité suprême et en des êtres spirituels, tels que les esprits des montagnes, des forêts, des cavernes, des sources, ainsi que dans le mânisme [11, p. 72].

Dans son livre sur la *Philosophie bantoue*, le R. P. Placide TEMPELS a également dégagé du comportement des Bantous une philosophie centrée sur la force vitale et il croit voir apparaître chez eux une aspiration vers l'âme de la spiritualité chrétienne.

Mais il importe de relever que ce fonds de croyance et de sagesse est commun à tous les Bantous, et donc déborde singulièrement le Congo. Ainsi pourrait-on, tout au plus, admettre que le comportement religieux et philosophique de la population du territoire faciliterait la formation d'une nation si d'autres facteurs plus actifs venaient s'y joindre. D'ailleurs, comme le relève DUGUIT, si la religion qui a été dans la cité antique un facteur de premier ordre, de nos jours, avec l'affaiblissement du sentiment religieux, cet élément est devenu tout à fait secondaire [16, t. II, p. 7 ; 8, p. 72]. Il est vrai que des églises nègres séparatistes, visant à retrouver l'autonomie religieuse, se sont constituées, mais elles apparaissent davantage comme des mouvements de réaction contre la situation coloniale, dont il sera parlé plus loin, que comme un facteur d'unité congolaise. En effet, elles n'ont jamais tenu compte des frontières des dominations étrangères. Le kibanguisme s'est surtout diffusé dans la tribu des *bakongo*, aussi bien en territoire français, portugais que belge, tandis que la congrégation de Watch Tower s'est répandue dans une large partie du monde négro-africain [2, pp. 417 et s., 492 et s. ; 3 ; 55].

Il serait vain de s'attarder sur l'absence de *dynastie et de grands hommes*. L'ancien royaume du Congo ne

s'étendait que sur une partie restreinte du territoire actuel, [10] et il ne pourrait éventuellement être invoqué que par une très faible minorité de la population. Suivant une information du Père Raimondo DA DICOMANO, parue dans le *Bulletin de l'A.R.S.C.* (1957, p. 328) les rois du Congo étaient au surplus électifs et dépourvus d'autorité. L'empire Azandé ne s'étendit que dans la région de l'Uélé [6 ; 7 ; 28].

Quant au royaume Lunda, il fut divisé par les Anglais, les Portugais, et les Belges et ne se trouve plus représenté au Congo belge que par le Mwata Yamvo Kaumbu, à la tête de sa chefferie et de vingt-deux sous-chefferies. Ces souvenirs historiques, loin de renforcer l'unité congolaise, ne pourraient donc, au contraire, que renforcer le tribalisme.

Comme grands hommes, le souvenir de quelques grands chefs comme MSIRI, TIPPO-TIP, RACHID, reste purement local, et les quelques prophètes ou illuminés qu'a connus le Congo ne sont jamais parvenus à répandre leur foi religieuse parmi la population entière.

S'il est vrai de dire que des personnalités éminentes déterminent l'évolution sociale, que Sparte serait intelligible sans LYCURGUE, que sans JEANNE D'ARC la France peut-être n'existerait pas, et que l'Europe telle que nous la connaissons serait différente sans NAPO-LÉON, [25, p. 385], on peut, par contre, affirmer, de la façon la plus absolue que c'est LÉOPOLD II qui, avec l'aide de STANLEY, fit le Congo, et que ce serait donc autour de la mémoire de ces deux figures de proue que devraient converger tous les souvenirs reconnaissants de la population congolaise. Mais évidemment ceux-ci ne pourraient coopérer, dans un sens positif, à la formation d'un sentiment national qu'en admettant un resserrement des liens entre la Belgique et le Congo.

Mais d'autres facteurs témoignent certainement d'une

nation en germe. Il est manifeste qu'il existe une virtualité de nation congolaise.

La langue, selon BLUNTSCHLI, constitue le facteur le plus important de la nationalité [8, p. 72]. *Lingua gentem facit*.

Pour notre confrère, M. Natal DE CLEENE, le Congo comprend trois grandes familles linguistiques : celle des langues soudanaises, celle des langues bantoues et celle des langues nilotiques [11, p. 20]. Un autre confrère, M. BURSENS, de son côté, divise les langues non bantoues, qu'on appelle généralement langues soudanaises, en six groupes ⁽¹⁾. Notre confrère, le R. P. BOELAERT dans une étude sur la recherche d'une langue indigène nationale pour le Congo, entreprise à la demande de feu E. DE JONGHE, dont les préférences allaient au Tshiluba, reconnaît que devant le nombre de langues ou dialectes parlés au Congo, estimés environ deux cents, dit-il, il serait extrêmement difficile de créer une langue de base ⁽²⁾.

« C'est précisément cette mosaïque linguistique qui a amené, exposa M. le Professeur Julien VANHOVE à la Semaine coloniale de 1949, tenue à l'Université coloniale, le Gouvernement et les missions, en principe à recourir pour leur enseignement aux quatre idiomes vernaculaires (le Kikongo, le Lingala, le Tshiluba et le Kiswahili) qui se sont imposés chacun dans de vastes portions de la Colonie » [12, n° 11, p. 7] ⁽³⁾.

Mais, poursuit-il, l'enseignement du français est amorcé au dernier degré primaire de façon à permettre éventuellement aux élèves de suivre le cours de l'école secondaire, donné exclusivement en français. D'ailleurs on a constaté, déclare M. VANHOVE, que l'indigène, qu'il soit rural ou citadin, manifeste un vif désir d'apprendre une langue européenne.

⁽¹⁾ *Kongo-Overzee*. Het probleem der niet bantu-talen, 1949, p. 31.

⁽²⁾ *Kongo-Overzee*, 1936, p. 240.

⁽³⁾ *Semaine coloniale universitaire*, 1949, p. 53.

Les Français ont suivi un autre programme. Étant partis du principe que la langue française constitue un facteur d'union, ils en ont imposé l'enseignement dans le premier degré ⁽¹⁾. Et la conférence des directeurs de l'enseignement d'outre-mer, siégeant à Paris en mai 1952, justifia l'emploi du français comme langue d'enseignement parce qu'on ne pourrait renoncer à une politique qui, à cet égard, recueille le plein assentiment de la population ⁽²⁾.

« Notre langue est l'expression de notre union, de notre unité, la sublimation de tout un système de pensées, de toute une civilisation. Elle est un résidu affectif qui trace et jalonne pour ceux qui l'adoptent le chemin secret de l'association. Le langage fait partie intégrale de la communauté » ⁽³⁾.

Il n'est pas douteux que l'usage répandu d'une même langue fut un instrument important d'unité entre les différentes ethnies d'expression et de traditions différentes des territoires d'outre-mer de la République française. Sans que la langue ne soit un élément essentiel d'unité, comme le prouve en Europe la formation d'États basés sur un esprit national, il faut pourtant reconnaître, comme le dit notre confrère M. A. DURIEUX, qu'elle constitue

« un outil permettant d'unir par la même manière de penser et de sentir les divers éléments de la même communauté » [18, p. 66].

René JOHANNET relève, à juste titre, que le langage charrie une littérature, des passions, des préjugés, des orgueils nationaux [25, p. 64] et M. DUMON constate en ce sens dans un article récent que

« nombreux sont les Africains qui sont fiers d'être français et qui montrent même un chauvinisme dépassant celui de la Métropole » ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ *L'Éducation africaine*, 1954, n° 24, p. 20.

⁽²⁾ *L'Éducation africaine*, 1952, n° 17.

⁽³⁾ *L'Éducation africaine*, 1951, n° 12.

⁽⁴⁾ *Revue de l'Institut de Sociologie* 1958, IV, La constitution de la V République.

Pour le Congo, il semble bien que ce soit également le français qui ait tendance à servir de langue de civilisation et de communication entre les différentes ethnies. A cet égard, M. le Sénateur VAN REMOORTEL souligna récemment au Sénat que l'usage du français chez les Noirs contribuait grandement à créer l'unité parmi la population qui recourait au français au niveau élevé des assemblées constitutives ⁽¹⁾. D'ailleurs ne se forme-t-il pas déjà une véritable littérature congolaise d'expression française [22 ; 23] ? Mais aucune langue, ni indigène, ni étrangère, n'est encore suffisamment répandue parmi toutes les ethnies pour qu'elle puisse vraiment être considérée comme un ciment d'unité. En admettant même que les Congolais donnent définitivement leur faveur au français, notre méthode d'enseignement primaire étant différente de celle de la communauté française, cette langue mettra certainement plus de temps au Congo pour devenir un outil d'union que dans les anciens territoires d'outre-mer de nos voisins. Au surplus, il n'est pas dépourvu de pertinence de faire observer avec LEFUR que la langue ne constitue un élément capital d'union que là seulement où les populations lui attribuent la valeur d'un critère national, là seulement où elles veulent y voir un motif de rapprochement.

« C'est un phénomène de vouloir-vivre collectif, dit-il, dont la communauté de langue est comme la traduction, le signe caractéristique » [33, p. 101].

Ainsi d'après cet auteur, c'est la volonté de la vie commune qui est l'élément essentiel : le facteur linguistique ne constitue qu'un facteur secondaire qui viendrait seulement, suivant les cas, hâter ou retarder son action [33, p. 103].

C'est précisément le désir de réaliser l'unité congolaise

⁽¹⁾ *Ann. parl., Sénat*, 27.II.1959, p. 420.

qui a inspiré au Congrès de Luluabourg la motion tendant à demander à M. le Ministre la constitution urgente d'une commission nationale linguistique qui comprendrait six membres par province, aux fins de tâcher de former une langue indigène commune. Mais l'on peut se demander si la recherche de la création de pareille langue artificielle, à laquelle il fut songé comme il a été dit plus haut, n'aurait pas exactement un résultat opposé à celui qui a inspiré la motion, et ne retarderait pas l'unité au lieu de l'accélérer ou même ne la mettrait pas définitivement en péril en accentuant les rivalités entre les ethnies.

Un facteur plus important est la VIE COTE A COTE.

La vie en commun date de la fondation de l'État Indépendant du Congo. Les effets d'un même cadre administratif, d'une même législation, d'une même politique, d'une même éducation, d'un même régime économique ont dû nécessairement, après trois quarts de siècle, marquer une forte empreinte sur les populations du pays ainsi que contribuer à leur donner une mentalité différente de celle des populations des contrées voisines. Les qualités comme les défauts des Belges ont certainement aussi exercé une influence sur les populations autochtones. Au surplus, au cours de ces nombreuses années, des relations d'ordre divers se sont établies entre les habitants du Congo, tendant à créer entre eux progressivement un sentiment de solidarité au delà même parfois des rivalités tribales.

L'influence de ce facteur sous un même pouvoir administratif a d'ailleurs pu récemment être constatée dans la formation des nouveaux États de l'Afrique occidentale, le Ghana, la Nigérie, la Guinée, où s'opéra dans les cadres artificiels tracés arbitrairement par les Puissances colonisatrices, ce que M. F. VAN LANGENHOVE appela

« le passage de la conscience tribale dans la conscience nationale en Afrique »

dans sa communication, le 2 mars 1999, à l'Académie Royale de Belgique (Classe des Lettres).

« C'est ce moule, déclare-t-il, dans lequel s'est effectuée une acculturation résultant particulièrement des rapports d'administrants et d'administrés. C'est lui qui déterminera les plans de clivage de la nouvelle conscience sociale ».

Pour le Congo, à ce facteur de vie commune, vient encore s'ajouter une *communauté de souvenirs historiques*. Parmi eux, on peut signaler ceux de la participation active aux expéditions entreprises par l'Association antiesclavagiste belge, grâce auxquelles l'envahissement des Arabes, qui s'avançaient vers l'ouest, et la traite des esclaves furent définitivement arrêtés, les souvenirs pénibles, plus cruellement ressentis dans certaines contrées, de la politique de rendement à outrance pratiquée sous l'État Indépendant du Congo, les souvenirs glorieux des campagnes africaines de la Force publique durant les deux guerres universelles.

Il est certain que ce passé a créé entre les ethnies du Congo un lien favorable à son unité. Ce lien se trouve encore renforcé par l'attachement à la Dynastie dont des preuves furent données notamment à l'occasion du voyage du Roi au Congo ainsi qu'à la suite de Son message du 13 janvier qui apporta le calme dans les esprits avec la confiance dans l'avenir. Le Congrès de Lulua-bourg n'adressa-t-il d'ailleurs pas un télégramme d'assurance de fidélité à notre jeune monarque ?

Plus décisif encore est l'*opportunisme*, qui, d'après René JOHANNET, n'est pas le facteur le moins fort pour créer une nation [25, p. 360]. Il consiste dans la considération dominante des avantages matériels, moyennant même certains sacrifices d'ordre racial, linguistique, ou historique.

« De là, écrit l'auteur, les jeux extraordinairement serrés où excellent les nationalités indécises, naissantes, soucieuses de se ménager tous les

avenirs, depuis le suicide par incorporation jusqu'à l'épanouissement par l'indépendance intégrale si cette solution favorise le mieux les intérêts matériels de leurs dirigeants » [25, p. 361].

Dans un sens analogue, nous lisons encore dans DUGUIT :

« Le besoin de défendre un patrimoine commun d'idées, de richesses intellectuelles ou *matérielles*, tout cela maintient ou accroît, chaque jour, la cohésion nationale » [16, t. II, p. 8].

N'est-ce pas ce facteur, joint à d'autres, parmi lesquels la langue et la culture françaises, qui a principalement déterminé les territoires des anciennes A. O. F. et A. É. F. à entrer dans la Communauté française, comme, par contre, il fit opter la Guinée, disposant de plus de ressources, pour l'indépendance ? Ce facteur paraît avoir joué également un rôle prépondérant dans la querelle entre adversaires et partisans des fédérations primaires. La fédération de Mali, qui était parvenue à grouper quatre des anciens territoires de l'A. O. F. : le Sénégal, le Soudan, le Dahomey et la Haute-Volta se vit récemment réduite à deux des plus pauvres États : le Sénégal et le Soudan. Il est ainsi apparu qu'il était difficile de souder effectivement des territoires qui avaient plus besoin, économiquement et techniquement, de la France, que de leurs voisins immédiats.

Pour le Congo, qui par ses richesses naturelles et humaines et qui grâce à ses régions économiques complémentaires a connu jusqu'à présent un brillant essor et possède tous les atouts nécessaires pour devenir, sous l'égide de la Belgique, un État florissant, il n'est pas douteux que l'opportunisme peut, à son tour, contribuer à y cimenter l'unité, comme éventuellement à favoriser une union avec la mère-patrie. Les congressistes de Luluabourg le comprirent parfaitement en adoptant une motion, votée non à l'unanimité, mais par 41 voix contre seulement six abstentions, en faveur de l'unité du Congo. Ils réalisèrent, comme le releva

M. Gabriel MAKOSO, dans *Présence Congolaise*, que l'avenir est actuellement aux grands ensembles.

Mais l'élément qui apparaît actuellement comme le plus actif, est celui mis en lumière par M. Fernand VAN LANGENHOVE dans sa communication à l'Académie Royale de Belgique : « *La commune opposition à la domination coloniale* ». Comme le déclare DUPRÉEL :

« Un groupe social s'affirme ou existe par son opposition à un autre groupe social. En termes plus techniques : les rapports sociaux positifs unissant les membres d'une société soutiennent, à titre de rapports sociaux complémentaires, des rapports sociaux négatifs ayant pour termes les membres des autres sociétés. Entre deux groupes il subsiste inévitablement un élément d'antagonisme » [17, t. I, n° 253, p. 304].

Comment le Congo aurait-il pu d'ailleurs échapper à l'action du principe de la libre disposition des peuples qui vient d'élever successivement différentes colonies africaines au rang d'États ?

Mais relevons immédiatement que ce mouvement semble jusqu'à présent n'avoir conquis que les populations autochtones des centres, composées en grande partie de détribalisés, et qu'il ne pourrait déjà être considéré comme un mouvement vraiment national. Il est pourtant certain que les revendications ayant pour objet l'élimination progressive des liens de sujétion ne feront que gagner du terrain en étendue et en profondeur. La presse, l'extension du suffrage, l'initiation graduelle à la politique, la radiodiffusion, et sans doute la création d'une doctrine nationale, qui fera ressortir les caractéristiques et les similitudes de la population congolaise, y aideront puissamment.

Ainsi, bien que, comme l'écrivait, il y a à peine quelques mois, feu le Gouverneur honoraire R. WAUTHION :

« une nation congolaise à proprement parler n'a aucun fondement, politique ni même sentimental » [54, p. 16],

il n'est pas douteux que cette vocation à l'indépendance, jointe notamment aux facteurs d'une langue commune de grande communication, d'une vie côte à côte depuis trois quarts de siècle, d'un passé commun, de l'attachement à la dynastie et d'intérêts semblables permet de faire augurer l'éclosion prochaine de cette nation en germe.

Si la population parvient à se pénétrer de l'avantage décisif de rester unie comme à présent et d'œuvrer de concert avec ses anciens tuteurs, elle sera très près de réaliser les conditions nécessaires pour devenir une nation. Mais pour que ce sentiment national s'affirme, il importe avant tout que règnent l'ordre et la sécurité, sans lesquels le pays serait inéluctablement voué au morcellement et de là à la détérioration et à un déclin rapide.

La population aspire-t-elle à devenir un jour un État fort et prospère ? Il importe qu'elle soutienne, durant les années de transition, la souveraineté belge, qui a créé son unité et la lui a conservée. Durant trois quarts de siècle, les Belges ont administré le vaste territoire du Congo et ont fait respecter ses frontières. A ce triple facteur, historique, géographique et politique, il ne manque plus actuellement que la manifestation de la volonté de vivre ensemble : la preuve d'un vouloir vivre commun effectif.

« La volonté d'une vie commune, déclare LEFUR, est l'élément essentiel d'une nation. Tous les autres facteurs ne constituent par rapport à elle que des facteurs secondaires, qui viennent simplement, suivant les cas, hâter ou retarder son action » [33, pp. 103 et 124].

« Une nation, dit-il encore, est un plébiscite de tous les jours » [33, p. 65].

En l'occurrence, nous nous rallions donc entièrement à la théorie subjective ou encore appelée volontariste, prônée par notre confrère M. DURIEUX [18, p. 51], d'après laquelle la nationalité est surtout le résultat

de la volonté concordante de ses membres [38, p. 79 ; 56, t. II, p. 7].

Ainsi l'éventualité de la réalisation d'une nationalité congolaise se trouve-t-elle, au stade actuel, dépendre uniquement des ressortissants mêmes du Congo.

Mais jusqu'ores cette volonté ne s'est pas encore indubitablement manifestée et en tout cas pas dans les formes souhaitées par l'Organisation des Nations-Unies. En effet, si l'Assemblée générale de l'O. N. U. du 16 décembre 1952, se référant aux territoires non autonomes, invita les États intéressés à

« reconnaître et à favoriser la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à faciliter l'exercice de ce droit »,

elle eut soin d'ajouter que, suivant l'esprit des principes de la charte,

« il appartiendrait à ces populations de s'exprimer librement, cette volonté de la population étant déterminée par voie de plébiscite ou par d'autres moyens démocratiques reconnus, de préférence sous l'égide des Nations-Unies » [46, p. 441] (1).

La déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959 a promis la mise en place d'institutions nouvelles basées sur le suffrage universel : la population entière du Congo aura donc dans un avenir prochain le moyen de faire apprécier son unité morale, condition *sine qua non* de la nationalité congolaise.

C'est au peuple même du Congo qu'il appartient actuellement de hâter ou de retarder le moment où la nationalité congolaise et l'État congolais arriveront à coïncider.

En tout état de cause, la nationalité de fait existât-elle déjà, *quod non*, resterait-elle en droit positif sans effet, puisque la Nation n'est pas reconnue comme personne juridique.

(1) Ass. gén., Résolution, 637.VII.

« Sur la scène de la vie juridique, comme la famille est représentée par son chef, écrit Georges RENARD, la Nation est représentée par l'État » [37, p. 155].

Et DABIN d'écrire dans le même sens :

« Il est difficile d'assigner à chaque nation, toujours envisagée à part de l'État, un but, une mission, une vocation quelconque, comme aussi de découvrir en elle les organes indispensables à l'accomplissement de cette prétendue vocation. Un caractère commun, même fortement senti, même générateur d'obligation, ne suffit pas à faire naître un être réel distinct, doué d'individualité objective, moins encore doué d'individualité subjective, bref, une personne morale » [9, n° 13] (1).

Mais en attendant que la nation congolaise devienne un État centralisé qui en fera une *perfecta communitas*, il n'est nullement dépourvu d'intérêt d'examiner comment il y aurait moyen de donner, dès ores, une large satisfaction au vœu exprimé tant par de nombreux Blancs que par de nombreux Noirs au Congo, en leur attribuant un statut qui serait la préfiguration de la future nationalité juridique congolaise. Et puisque la Belgique s'est engagée à octroyer au Congo le statut d'État, conformément à la procédure suivie pour élever le Congo au rang d'État [40, p. 127], il semble qu'elle ferait œuvre utile en reconnaissant dès ores, en droit, un nom à cette communauté, ce qui accrédirait encore davantage la sincérité de ses intentions.

(1) Peut-être serait-on tenté d'invoquer que le Congo possède une personnalité distincte de la Métropole (art. 1 de la Charte coloniale) et qu'il est en droit public et en droit privé un être juridique distinct qui a sa vie propre, son organisation et son droit séparé. (HEYSE, Notes sur le droit public du Congo belge, n. 24, p. 18). Mais il importe de relever que « bien que constituant deux personnes distinctes, la Belgique et sa Colonie n'en constituent pas moins les parties d'un seul et même État » (*op. cit.*, n. 27), et que c'est la Belgique qui, par son pouvoir législatif, exerce sur les deux pays sa souveraineté (*op. cit.*, n. 2). Par conséquent, l'être juridique du Congo, tel qu'il est actuellement constitué, ne représente nullement la volonté de la Nation congolaise, qui ne participe d'ailleurs pas au Gouvernement, mais uniquement la volonté métropolitaine.

II. NATIONALITÉ DE DROIT

La nationalité de droit est l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un État [4 ; 14, t. I, n° 339, p. 60] (1).

A défaut du fait social qu'est une Nation, et qui en l'occurrence ne s'est pas encore manifesté, comme nous l'avons démontré, ce n'est que l'État, fait politique, qui seul peut être pris en considération pour déterminer la nationalité des ressortissants du Congo.

« Que le territoire du Congo fait partie intégrale du territoire national et constitue avec le territoire de la Belgique métropolitaine le territoire national »,

il serait superflu d'y insister après le mémoire de notre confrère M. A. DURIEUX. L'exposé des motifs de la déclaration gouvernementale du 23 juin 1953 au Parlement, relatif à la révision constitutionnelle, le déclara d'ailleurs de la façon la plus formelle et proposa de modifier en ce sens l'article 1^{er} de la Constitution. Les ressortissants du Congo ne peuvent donc être en droit interétatique que des nationaux belges [53, n° 46]. Et pourtant, en droit constitutionnel, la nationalité belge devrait, en toute rigueur, leur être refusée, puisqu'aux termes de l'article 4 de la Constitution :

« La qualité de Belge s'acquiert, se conserve, et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile ».

Or aucune loi n'a encore reconnu cette qualité à ceux que le Roi BAUDOUIN dans son message du 13 janvier 1959 appela : « Mes chers compatriotes du Congo ». Dans les codes belges, on chercherait vainement à la table alphabétique, au mot « nationalité », le renvoi à un texte légal, qui permettrait d'attribuer une natio-

(1) Nouvelles. Droit civil. T. I, v° nationalité belge 43 et nombreux renvois.

nalité déterminée aux ressortissants du Congo. Ce silence explique les divergences d'opinion qui existent à cet égard en Belgique, notamment entre les diverses administrations communales, entre celles-ci et les ministères, et entre les ministères eux-mêmes. Notre confrère, M. SOHIER, insistait déjà en 1950, dans un article du *J. T. O.* (pp. 49 à 51) sur l'urgente nécessité de définir la situation juridique des Congolais dans la métropole pour mettre fin aux fantaisies des administrations dans l'établissement des cartes d'identité délivrés aux indigènes du Congo. On les voit traiter, disait-il, successivement comme étrangers, apatrides, Belges intégraux. M. ROLIN déclarait au Sénat, à la séance du 4 mars dernier, que certains Noirs qui étaient venus travailler à l'exposition, avaient reçu des cartes d'identité où ils étaient renseignés comme apatrides ⁽¹⁾. Et l'on se demande, non sans quelque mortification au point de vue national, comment, dans ces conditions, les étrangers en quête du statut des ressortissants du Congo, doivent s'y retrouver, alors que les représentants mêmes de l'autorité émettent des avis contradictoires ! En réalité, comme l'a rappelé M. A. DURIEUX dans son étude sur *la Souveraineté et la Communauté belgo-congolaise* (pp. 33 et s.), la doctrine est unanimement d'accord pour reconnaître aux indigènes du Congo la nationalité belge. Elle les distingue des Belges métropolitains en leur donnant la qualification de sujets belges qu'ils reçurent d'ailleurs au cours des discussions sur la loi du 18 octobre 1908. Mais jusqu'à présent le législateur omit

« d'édicter une loi spéciale qui fixât ce qu'il fallait entendre par Belges (citoyens belges) et par Congolais » [19].

Si aucune loi métropolitaine ne reconnaît de façon expresse la qualité de Belge aux ressortissants du Congo,

(1) *Ann. parl., Sénat*, 4.III.59, p. 466.

par contre nombreux sont les textes de la législation coloniale où ils reçoivent la dénomination de « Congolais ».

La Charte en son article 4 énumère parmi les personnes jouissant de tous les droits civils reconnus par le droit écrit : « les Congolais immatriculés de la Colonie ». L'article 16 du code de procédure civile, datant du 14 mai 1886, mais modifié par une série de décrets dont le dernier date du 10 mai 1952, déclare que s'il y a parmi les parties en cause « un ou plusieurs Congolais », le juge convoquera éventuellement une palabre constituée suivant les coutumes du pays. Le Code civil, L. 1^{er}, malgré les nombreuses modifications qui y ont été apportées, continue à régler la « nationalité congolaise ». Le décret du 17 mai 1952 sur l'immatriculation porte le titre d'« Immatriculation des Congolais » et les articles 6, 35, 38 nouveaux nomment les indigènes susceptibles de l'acquérir : « les Congolais ». Le décret du 10 février 1953 est intitulé « Accession des Congolais à la propriété indigène » et son article premier déclare « Le Congolais peut jouir de tous les droits immobiliers organisés par la législation écrite ». Le décret du 4 janvier 1952 sur l'impôt indigène soumet à l'impôt de capitation : « tout Congolais ». Pour quitter le terrain législatif, mais tout en restant dans le domaine officiel, rappelons que le message du Roi du 13 janvier 1959 promet « aux populations congolaises » l'indépendance et que la déclaration ministérielle de la même date emploie successivement les termes de « communauté congolaise », « institutions congolaises », « peuple congolais » et « populations congolaises ».

Pourtant en dépit de cette terminologie, qui semblait s'être officiellement accréditée, des décrets récents, les décrets du 26 mars et du 5 décembre 1957 sur le statut des villes et des communes sont venus exiger pour être nommé membre des conseils la qualité de « belges ».

Une ordonnance ultérieure du 29 septembre 1957 a requis la même condition pour être consulté en vue de la formation de ces conseils. Il résulte, sans l'ombre d'un doute, de l'esprit de ces dispositions que par cette « qualité de Belge », le législateur a voulu entendre non seulement les citoyens de la Métropole, mais également et surtout les indigènes du Congo. Voilà donc ces derniers ressortissants appelés « Congolais » ou « Belges » au gré du législateur du moment et de la matière !

La « qualité de Belge » étant aux termes de l'article 4 de la Constitution exclusivement réservée aux nationaux reconnus tels par la loi métropolitaine, sans doute eût-il mieux valu recourir à l'expression « être de nationalité belge » employée par l'article 6 de l'arrêté royal du 13 janvier 1959 portant le statut des agents de l'administration d'Afrique.

Il importe de relever que, à l'occasion du décret du 17 mai 1952 sur l'immatriculation, le rapporteur, M. SOHIER, souleva l'inexactitude du vocable « Congolais » qui y était employé, faisant à juste titre remarquer que la nationalité congolaise était remplacée depuis l'annexion par la nationalité belge. Mais il déclara que ce n'était pas au cours des discussions sur une matière étrangère à la nationalité que le Conseil colonial pouvait songer à modifier une terminologie qui reposait sur une longue tradition ainsi que sur les termes mêmes de la Charte. Devant l'attribution du législateur souverain, le législateur du Congo n'eut donc d'autre ressource, pour comprendre sous un seul terme les Belges de statut congolais et métropolitain que de les appeler les uns et les autres : Belges. Il plaça, en réalité, le législateur souverain devant le fait accompli ; à lui actuellement de porter une loi régularisant cette situation. Il est vraiment inconcevable que dans un pays comme le nôtre, qui a le culte du droit, une absence de terminologie stable et un pareil embrouillement puissent perdurer au

sujet d'une notion aussi importante qui intéresse autant l'ordre public interne que l'ordre public international.

En 1947, les ministères du Congo belge et du Ruanda-Urundi et de la Justice se saisirent de la question. Le 2 janvier, M. le Ministre WIGNY écrivait à son collègue M. STRUYE pour lui signaler l'urgence que méritait la solution du problème de la nationalité de droit congolais. A la suite de ces démarches, une commission fut créée, mais il semble qu'elle ne s'intéressa qu'aux naturalisations qui avaient été accordées au Congo durant l'occupation, d'abord par ordonnances législatives, puis par décrets. Aussi se borna-t-elle à déclarer qu'il était inopportun d'envisager la création d'une naturalisation spéciale par une loi et qu'il suffirait d'inviter les naturalisés congolais à solliciter la naturalisation ordinaire belge, pour laquelle une instruction accélérée serait demandée au Parlement.

Sur les instances répétées de hauts fonctionnaires de son Département, le ministre des Colonies finit par donner, le 21 décembre 1950, son assentiment à la constitution d'une commission interdépartementale, composée de fonctionnaires relevant de son ministère et de ceux de la Justice et de l'Intérieur, chargée d'étudier les problèmes qui se posent en matière de nationalité belge de statut africain. Mais la perspective d'une révision constitutionnelle, notamment sur l'article 1^{er}, relatif aux territoires d'outre-mer, tint le travail de la commission en suspens.

A la séance du 25 mars 1958, elle aborda deux problèmes : celui de la nature du texte législatif à adopter ; celui des principes à envisager quant au fond.

Sur le premier point, le Département des Colonies suggéra l'adoption d'un texte de loi qui régirait les modes d'acquisition, de perte et de recouvrement de la nationalité belge de statut congolais, ou bien l'élaboration d'un texte de loi se bornant à proclamer le principe de la nationalité belge de statut congolais,

en réservant au législateur ordinaire de la Colonie le soin, de réglementer le détail de cette matière par décret.

« Cette solution, plus souple, présenterait l'avantage, estima le service, de permettre de modifier plus aisément, conformément à toutes contingences politiques futures, les dispositions qui seraient adoptées ».

Sur le second point, le Département proposa de déclarer par décret que serait Belge de statut congolais :

1. L'enfant né d'un père ou d'une mère ayant cette qualité au jour de la naissance et qui n'a pas d'autre nationalité ;

2. L'enfant né sur le sol de la Colonie de parents légalement inconnus ou sans nationalité déterminée. L'enfant trouvé sur le sol congolais serait présumé, jusqu'à preuve contraire, né sur ce sol.

Ces principes auraient été complétés par quelques règles très simples sur la naturalisation et sur l'option. Une disposition spéciale aurait reconnu que

« sauf en ce qui concerne son statut personnel, le Belge de statut congolais aurait en Belgique les mêmes droits que le Belge de statut métropolitain ».

Il importe de relever qu'à juste titre le Ministère de la Justice posa, de prime abord, le principe que le texte à proposer devrait être indépendant des lois coordonnées, mais il semble que pour la réglementation même de la nationalité de statut congolais, il ait donné sa préférence à un système dans lequel le législateur souverain aurait lui-même organisé, dans tous ses détails, l'obtention, la perte et le recouvrement de cette nationalité belge de statut non métropolitain pour le motif que

« la nationalité est une et ne peut donc relever de deux pouvoirs législatifs différents ».

Depuis le dépôt de cette note de service, dont la rédaction remonte au 20 octobre 1958, des événements

importants ont eu lieu : le message royal et la déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959, les vœux émis au Congo au sujet de la « nationalité congolaise » par différents groupements et les promesses faites par le ministre M. VAN HEMELRIJCK de les mettre à l'étude.

Comment d'ailleurs pouvoir se faire illusion d'une part devant le fait de la consécration légale du terme « Congolais » et de la reconnaissance par les plus hautes autorités du Pouvoir exécutif d'une « population congolaise », et d'autre part devant le déchaînement d'un nationalisme, qui, parti de l'Afrique occidentale, envahit, à travers l'Afrique centrale, l'Afrique orientale, de pouvoir encore différer plus longtemps de donner satisfaction à des minorités agissantes ainsi qu'à de nombreux Européens, inquiets pour leur avenir au Congo, quant à leur désir commun de voir reconnaître une nationalité propre au pays ?

Il semble en conséquence qu'il serait peu heureux, si pas vexatoire, de maintenir un projet où serait donné aux ressortissants du Congo une qualification qui ne correspond plus aux exigences de la situation actuelle. Mais, à part la terminologie dépassée par les derniers événements, les principes suivants paraissent rester pleinement justifiés :

1. Qu'il appartient au Pouvoir législatif souverain de déterminer la nationalité des ressortissants du Congo ;
2. Que cette nationalité doit être réglementée, en détail, par le Pouvoir législatif local, en vertu d'une délégation du Pouvoir législatif souverain.
3. Que le Pouvoir législatif souverain accorde aux ressortissants du Congo, domiciliés en Belgique les mêmes droits qu'aux « Belges ».

1° LA DÉTERMINATION DE LA NATIONALITÉ DES RESSORTISSANTS DU CONGO.

Ils sont de nationalité belge, avons-nous vu, mais de statut différent. Pourtant, en opposition avec cette situation de droit, la qualification de « Congolais » leur a été maintenue après la reprise de l'État Indépendant par la Belgique, et M. le Ministre du Congo a formellement déclaré au Sénat, le 26 février 1959, qu'il avait mis à l'étude la recherche d'une solution pour leur accorder une nationalité propre. Reconnaître à une population qui n'a, à aucun moment de son histoire, manifesté de façon certaine une prise de conscience nationale, une nationalité différente de celle de l'État qui exerce régulièrement sur elle une souveraineté incontestable, constitue une impossibilité juridique et serait au surplus un fait sans précédent. Pourtant une solution ne pourrait-elle être trouvée dans la simple consécration de la terminologie actuelle par une loi du Pouvoir législatif souverain ?

L'art. 4 de la Constitution déclare que

« La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile ».

Cet article ne prévoit qu'une seule sorte de Belges : ceux de statut métropolitain. Mais qu'est-ce qui pourrait empêcher le législateur de partager suivant leur origine géographique les nationaux en nationaux de statuts différents ? Il serait même inutile d'invoquer, à cette fin, le pouvoir résiduaire du Pouvoir législatif, dont il a usé dans des cas souvent douteux [56, n° 181-414], puisqu'une distinction de statuts n'est que la conséquence de l'article 1^{er} de la Constitution qui reconnaît la spécialité législative pour les territoires d'outre-mer.

Vainement opposerait-on à cette division des Belges entre Belges de deux statuts différents l'article 6 de la

Constitution qui proclame l'égalité de tous les Belges devant la loi.

« L'égalité juridique visée n'implique pas, déclare WIGNY, que des lois identiques s'appliquent uniformément à tous les individus, mais il faut que ces différences soient justifiées par des raisons objectives qui ne trouvent pas leur fondement dans la personnalité même de l'individu » [56, n° 178].

Et plus loin encore il écrit :

« Ce principe implique que les pouvoirs publics ne puissent justifier leurs actes par des considérations se fondant arbitrairement sur des qualités de personnes » [56, n° 188].

« Les décisions doivent se fonder sur des règles générales préétablies sans distinction de personne » [56, n° 183].

En l'occurrence, la loi ne ferait qu'attribuer un statut différent aux Belges de la Mère-Patrie et aux Belges du Congo, pour respecter leur caractère propre.

Du moment que le législateur reconnaît deux sortes de Belges, comment lui refuser la compétence pour donner à ceux des territoires non métropolitains une appellation spéciale ?

Ainsi, l'article 1^{er} de la loi pourrait-il s'énoncer dans des termes équivalents à ceux-ci :

« Sont Belges de statut de droit congolais, ceux qui acquièrent ce statut en vertu du Code civil du Congo. Ils conservent la dénomination de « Congolais ».

En réalité, ce ne serait qu'une anticipation sur l'union ou communauté belgo-congolaise, dans laquelle, à l'exemple du British Nationality Act de 1948, les ressortissants du Congo auraient une double nationalité, congolaise et belge, comme dans le Royaume-Uni les membres du Commonwealth possèdent deux nationalités : la leur propre, et la nationalité britannique.

Le jour où le Congo deviendrait un État, cette nationalité, congolaise de nom, mais actuellement belge de droit, deviendrait effective.

Cette solution ne pourrait qu'être favorablement accueillie par les Congolais, en tant que favorisant leur nationalité de droit future et elle réserverait pour nous l'avenir.

2° LA RÉGLEMENTATION DE LA NATIONALITÉ DES CONGOLAIS.

Constitutionnellement, il appartient au Pouvoir législatif souverain de réserver au législateur ordinaire du Congo le soin de régler dans les détails la nationalité de ses ressortissants.

Comme le déclara M. le Procureur Général HAYOIT de TERMICOURT, dans un avis donné au sujet d'un procès où l'on invoquait pour refuser l'application en Belgique, d'un décret contraire à une disposition d'ordre public une loi qui réglait la même matière :

« Un décret pris conformément à la Charte coloniale, c'est en réalité une loi émanant de la souveraineté belge ».

La Cour Suprême s'appropriera cette argumentation, en reconnaissant qu'un décret édicté par le Roi, dans les limites des pouvoirs que la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo belge lui attribue, avait force de loi en Belgique par la volonté du législateur souverain ⁽¹⁾.

Il s'agit en réalité d'une délégation de pouvoir, mais tout à fait constitutionnelle, puisque l'article 78 de la Constitution autorise explicitement le pouvoir législatif à conférer au Roi des pouvoirs non prévus à la Constitution, du moment que cette attribution se fait par des « lois particulières portées en vertu de la Constitution elle-même ».

Or, tant la Charte coloniale qui accorde au Roi le

(1) *Journ. des Trib. d'Outremer*, 1953, p. 177.

pouvoir législatif pour le Congo que la loi nouvelle qui lui réserverait la compétence pour organiser la nationalité « congolaise » constituent précisément des lois particulières prises en vertu de l'alinéa 4 de l'article 1^{er} de la Constitution.

Depuis la nouvelle orientation de notre politique à l'égard du Congo, il semble qu'il ne puisse être contesté que cette solution s'impose.

«Le pouvoir de décision, a proclamé la déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959, sera progressivement laissé à la population du Congo dans les domaines de plus en plus vastes »,

et déjà le Conseil de législation, appelé à donner son avis sur les projets de décrets, comprend douze membres élus par les Conseils de province. Ainsi, dans une matière qui intéresse au plus haut point les habitants du pays, pourraient-ils faire entendre leur voix et donner leur opinion. Au surplus une réglementation faite par décret offrirait l'avantage de pouvoir être plus aisément modifiée suivant les contingences politiques futures.

Enfin faut-il rappeler qu'une législation a d'autant plus de chances d'être acceptée qu'elle répond aux vœux de la population et a reçu l'adhésion de la conscience sociale ? C'est donc, surtout en l'occurrence, l'opinion des ressortissants même du Congo qui doit prévaloir.

Des réformes, signalées depuis des années par la doctrine, s'imposent de toute urgence.

La prépondérance donnée au *jus soli* est surannée, incohérente et conduit à des résultats aussi injustes vis-à-vis des intéressés que préjudiciables au pays. Bien que né de parents congolais, l'enfant né en dehors du territoire du Congo n'acquiert pas la nationalité de ses auteurs. Ainsi l'unité de la famille dépend-elle du hasard de ses déplacements et le Congo perd-il une population qui normalement devrait lui revenir. Bien plus, cet enfant, selon la législation du pays où il a vu le jour,

risque d'être considéré comme apatride. Certaine doctrine et le Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi tiennent pour tel l'enfant né en Belgique de parents congolais [53, n^{os} 47-48].

L'option de patrie exige la naissance sur le territoire, ce qui exclut de ce moyen d'acquérir la nationalité congolaise l'enfant né à l'étranger de parents congolais. Et une telle importance est donnée à la naissance « sur le sol de l'État » qu'il suffit que l'enfant y ait été domicilié durant l'année qui suit l'époque de sa majorité et pendant les trois années précédentes, pour qu'il acquière par option tacite la nationalité congolaise. C'est, comme le dit pittoresquement notre confrère M. JENTGEN « un phénomène d'incorporation clandestine » [24, p. 264]. Cette importance donnée au *jus soli* se révèle encore dans l'option expresse : une déclaration d'option de la part de l'enfant né au Congo, durant l'année qui suit l'époque de sa majorité, est suffisante pour lui faire obtenir d'office la nationalité congolaise, sans le moindre contrôle ni au sujet de la sincérité de ses sentiments ni au sujet de son honorabilité. Par contre, le législateur commit une inexplicable *inelegantia juris* en n'exigeant aucune condition relative au lieu de naissance pour l'acquisition de la nationalité congolaise par reconnaissance, alors que précisément dans ce cas *le jus sanguinis* est des moins certain [53, n^o 50]. SOLUS ne nous signale-t-il pas que, dans les territoires d'outre-mer, des citoyens français pratiquent une philanthropie intéressée, en reconnaissant, contre rémunération, des autochtones désireux de changer de statut ? [44, p. 53].

Le mariage d'une femme étrangère avec un Congolais reste sans effet sur sa nationalité [54, n^o 54]. D'où l'indignation du Congolais, qui a épousé une étrangère, de devoir payer en Belgique pour son épouse la taxe d'étranger, dont est dispensé son compatriote de statut métropolitain.

Aucun texte ne prévoit la perte ni la déchéance de la nationalité congolaise. Ainsi rien ne s'oppose-t-il à ce qu'un Congolais acquière, à côté de sa nationalité congolaise, une ou même éventuellement plusieurs nationalités étrangères. Bien au contraire, un décret du 21 janvier 1904 stipule que l'indigène qui a acquis une nationalité étrangère et réside au Congo continuera à être considéré comme un ressortissant du Congo. L'on comprend immédiatement le danger de pareille situation qui permettrait à ce national éminemment suspect d'exercer ses droits politiques.

Un plan d'un règlement complet de la nationalité congolaise fut élaboré judicieusement par M. DE STREEL, conseiller juridique au Ministère de la Justice le 14 juin 1958. Il sera consulté avec fruit par ceux qui seront chargés de rédiger le projet de décret. L'examen détaillé d'une refonte du titre 1^{er} du Livre 1^{er} du Code civil constituerait à lui seul l'objet d'un mémoire et déborderait en conséquence le plan de la présente étude.

Mais la naturalisation congolaise, étant de brûlante actualité, mérite qu'on s'y attarde quelque peu.

La procédure de la naturalisation est réglée au Congo par l'arrêté du 9 mars 1901. Avant l'annexion, deux naturalisations d'Européens eurent lieu : celle du capitaine JOUBERT, ancien zouave pontifical de nationalité française, qui marié à une autochtone, eut au Congo une nombreuse descendance, et celle de l'autrichien M. LANDBECK, établi à Anvers et qui fut toujours et est encore considéré en Belgique comme citoyen belge.

Discutée en droit, aucune naturalisation de statut congolais ne fut plus sollicitée depuis 1908 jusqu'à la dernière occupation. Mais entre 1941 et 1944, plusieurs naturalisations furent accordées, les premières par ordonnances législatives, les autres par décrets. Leur légalité fut contestée [53, n° 52 ; 22, t. II, n° 520], et les intéressés furent invités à demander la naturalisation

belge [21, t. II, n° 520]. Depuis de nombreuses années, différents auteurs attirèrent l'attention du législateur sur l'intérêt qu'aurait le Congo à permettre aux Européens qui y sont établis d'acquérir la nationalité de droit congolais ainsi que sur la satisfaction qui serait ainsi donnée à ceux qui se sentent plus attachés au Congo qu'à leur pays d'origine qu'ils ont définitivement quitté [20 ; 51 ; 43 ; 42].

Et voici que M. le Ministre VAN HEMELRIJCK vient de déclarer à la séance du Sénat du 26 février 1959, qu'au Congo on avait insisté près de lui sur l'instauration d'une naturalisation congolaise, de façon à permettre à la population européenne incorporée dans la vie du pays de participer à son développement politique (1).

Certains groupements congolais d'autre part, parmi lesquels l'Union nationale congolaise, émirent récemment le vœu de voir conférer la nationalité congolaise aux Européens, habitants du Congo, qui justifieraient, tant sur le plan moral que sur le plan technique ou financier, de l'intérêt qu'ils présentent pour la progression du Congo. Ces souhaits trouvèrent un écho au Sénat, où MM. DEHOUSSE et ROLIN leur semblèrent plutôt favorables, pour assurer à ces Européens l'exercice des droits politiques (2).

D'après le projet présenté par M. DE STREEL cette naturalisation devrait être accordée par le Gouverneur général après une minutieuse enquête faite par divers échelons administratifs et sur avis du parquet.

Toutefois la question appelle une attention toute spéciale. Quels seraient les effets de cette naturalisation ? Ils ne pourraient jamais être que locaux. En effet, l'article 5 de la Constitution est formel : « La naturalisation est accordée par le Pouvoir législatif ». D'après

(1) *Ann. parl., Sénat*, séance du 26 février 1959, p. 411.

(2) *Ann. parl., Sénat*, séance du 3.III.1959, pp. 449 et 466.

THONISSEN les motifs de cette disposition sont faciles à saisir :

« Les droits et les avantages attachés à la qualité de citoyen sont, en quelque sorte, le prix des sacrifices que les régnicoles s'imposent, au profit de l'État, à toutes les époques de leur existence. Il ne fallait donc pas permettre que les étrangers vinssent, sans l'agrément des représentants de la nation, prendre une part des avantages que celle-ci s'est acquis au prix de travaux, de luttes et de sacrifices séculaires. Il ne fallait pas, surtout, mettre à la disposition du pouvoir exécutif un moyen sûr et commode d'élever à des emplois lucratifs les étrangers qui s'attireraient ses faveurs par des complaisances peu honorables, ainsi qu'on l'avait vu sous le gouvernement précédent » [45, pp. 10 et 11, n° 16].

Bien que cet article ait une explication historique, les règlements du Sénat et de la Chambre renforcèrent encore cette méfiance, en prévoyant des mesures spéciales, de façon à empêcher un parti majoritaire de grossir ses effectifs en faisant de l'immigration dirigée dans certaines communes [56, n° 398]. Il ne pourrait donc être question d'éluder ces garanties prises contre des abus possibles du Pouvoir exécutif. En conséquence, il est exclu que les naturalisés congolais puissent jouir en Belgique des droits politiques attachés à la qualité de citoyens belges. Cette naturalisation serait purement locale. Mais elle ne répondrait pas moins aux vœux exprimés. En effet, ce que les impétrants recherchent, c'est d'obtenir au Congo les mêmes droits que les régnicoles et d'être traités comme eux, tandis que les Congolais seraient heureux d'acquérir comme concitoyens des personnes, qui, par leur attachement au pays, sont susceptibles de lui rendre des services.

Cette naturalisation locale ne serait nullement un fait isolé en droit public. Elle trouve un précédent dans les colonies anglaises. Voici en effet ce que nous lisons à ce sujet dans une étude sur *L'Évolution de la notion de citoyenneté dans la Communauté des nations britanniques* par P. F. GONIDEC :

« L'octroi du pouvoir législatif aux colonies entraîne le droit de conférer à l'étranger le statut de sujet britannique, mais seulement dans les limites de la colonie. C'était une naturalisation locale. La personne ainsi naturalisée était considérée comme une étrangère dans tout autre territoire britannique. C'est une règle qui était fort établie dès 1669 par les tribunaux anglais. C'était en effet le droit de la couronne d'Angleterre qui déterminait dans tout l'Empire qui était et qui n'était pas sujet britannique. Mais les droits et obligations attachés à ce statut étaient et sont une affaire de droit local. Rien n'empêche le droit local de conférer à un étranger, dans les limites de son domaine d'application, des droits identiques à ceux d'un sujet britannique. La naturalisation locale est une application de cette théorie. Cette règle fut formellement reconnue par l'Acte de 1870 (article 16), modifiant l'Acte de 1844 relatif à la naturalisation dans le Royaume Uni » (1).

M. DE STREEL, examinant dans son projet la question de la naturalisation congolaise, estime de même qu'en soumettant à des lois particulières les colonies, les possessions d'outre-mer et protectorats, la Constitution (art. 1^{er}, 4^e al.) permet de déroger au principe de l'article 5, suivant lequel la naturalisation est accordée par le Pouvoir législatif.

Les citoyens belges pourraient-ils également obtenir cette naturalisation locale ? Il est naturel que ceux qui ont transporté au Congo le centre de leurs intérêts et de leurs affections se sentent plus attachés à leur pays d'adoption qu'à leur pays d'origine et désirent y établir leur situation. D'autre part, cette acquisition de nationalité congolaise servirait non seulement les intérêts du Congo, où ces naturalisés pourraient être appelés à remplir un rôle prépondérant dans cette nation en germe, mais également les intérêts de la mère-patrie, en favorisant les liens spirituels entre les deux pays, comme ceux qui se sont maintenus entre l'Afrique du Sud et les Pays-Bas, le Brésil et le Portugal, certains États d'Amérique du Sud et l'Espagne, le Canada et la France.

(1) *Revue jur. et pol. de l'Union française*, 1947, p. 374.

Et l'on peut même se demander si les Pays-Bas n'y auraient pas gagné à pouvoir actuellement compter en Indonésie sur des anciens compatriotes qui, devenus Indonésiens de droit, auraient conservé un sentiment d'affection pour leur ancienne patrie ?

Dans l'état de la législation actuelle, cette mutation de statut dans la nationalité belge est impossible. Les lois coordonnées sur la nationalité ne prévoient que la perte de la nationalité belge par l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère. Aussi la loi nouvelle devrait-elle autoriser expressément ce changement de statut. Toutefois, de façon à prévenir que, par ce moyen, certains Belges ne cherchent qu'à se soustraire à leurs obligations, notamment à leurs obligations militaires, ou que d'autres, animés de sentiments séditieux, aillent poursuivre leurs menées au Congo, il semble qu'il serait souhaitable de subordonner cette modification de statut à l'autorisation du Roi.

Un texte, rédigé dans les termes approximatifs suivants, pourrait peut-être apporter une solution à l'ensemble des problèmes soulevés :

§ 1. « La nationalité belge de droit congolais, appelée nationalité congolaise sera réglée par décret. La naturalisation congolaise exclut la jouissance de tout droit politique en Belgique ».

§ 2. « Il est loisible aux Belges de statut métropolitain de solliciter, avec l'autorisation du Roi, la nationalité congolaise ».

Faudrait-il prévoir, comme le suggéra M. Henri ROLIN à la séance du Sénat du 4 mars 1959, que cette acquisition de la nationalité congolaise impliquerait la renonciation à toute autre nationalité ⁽¹⁾ et par conséquent à la citoyenneté belge ? D'après notre projet, puisque la nationalité congolaise n'est qu'une modalité de la nationalité belge, il n'y aurait qu'une simple renonciation

(1) *Ann. parl., Sénat*, séance du 4.III.1959, p. 466.

à un statut au profit d'un autre, dans le cadre même de la citoyenneté belge. Mais un changement de statut impose évidemment de la stabilité. Pourtant, de même que le citoyen belge qui a perdu cette qualité peut, en vertu de l'art. 19 des lois coordonnées, la récupérer, il ne serait que logique d'admettre que le naturalisé congolais puisse également redevenir citoyen belge. A cet égard, on pourrait utilement s'inspirer de la disposition précitée et en conséquence ajouter au texte proposé plus haut un alinéa s'exprimant dans ce sens :

§ 3. « Le Belge de naissance qui a acquis le statut de droit congolais peut recouvrer sa qualité antérieure par une déclaration d'option, faite dans les conditions imposées par l'article 10 des lois coordonnées sur la nationalité, à condition de s'être établi en Belgique et de prouver devant le tribunal, appelé à se prononcer sur l'agrément de l'option, qu'il a légalement renoncé à sa naturalisation, et qu'il a des raisons graves pour solliciter le recouvrement de la citoyenneté belge ».

Le statut personnel dépendant tant en droit belge que congolais de la loi nationale, il va de soi que le naturalisé congolais serait soumis, à partir de l'obtention de la naturalisation, pour ses droits personnels et ses droits de famille, au Code Civil du Congo belge.

Le titre I^{er} de ce Code, contrairement à ce qui est parfois avancé, convient d'ailleurs mieux aux personnes domiciliées au Congo que le Code civil belge [52 ; 53, n^{os} 1 à 3], mais il importerait de régler d'urgence les matières de droit civil qui n'ont pas encore fait l'objet de décrets, malgré l'insistance de plusieurs auteurs [41 ; 53, n^o 6 ; 52).

3^o LA SITUATION DES CONGOLAIS EN BELGIQUE.

Comme le disait M. A. SOHIER déjà en 1950 : la situation juridique des Congolais en Belgique doit être définie (1). Or, elle y reste toujours incertaine. M. le Sénateur

(1) *Journ. des Trib. d'Outremer*, 1950, p. 49.

Henri ROLIN le signalait encore à la séance du 4 mars 1959 (1).

Comment concilier cette position ambiguë du Congolais avec la qualification que leur donna le Roi dans son message du 13 janvier 1959 « mes chers compatriotes » et avec le désir exprimé par la déclaration gouvernementale de la même date de voir les « deux peuples associer leur destin » ?

Si l'on veut vraiment cette association, il importe au premier chef que les Belges d'Afrique, se sentent chez eux en Belgique, qu'ils y soient réunis avec les Belges d'Europe en une seule communauté nationale,

« condition essentielle, disait M. SOHIER, pour qu'un jour, libres de décider de leur sort, ils choisissent le maintien de l'association actuelle ».

Pour leur faire acquérir ce sentiment de communauté et de compréhension réciproque, indispensable pour réaliser la communauté belgo-congolaise décrite par M. A. DURIEUX, s'impose l'égalité dans le statut politique. Comment d'ailleurs justifier à cet égard en Belgique une différence qui n'existe plus au Congo ? Le Belge métropolitain résidant au Congo y jouit, au même titre que le Congolais, des droits politiques relatifs à l'organisation des villes ; aucune distinction n'est établie entre eux pour l'éligibilité au Conseil de législation ; les fonctions publiques leur sont indistinctement ouvertes, à mérites égaux, en vertu de l'arrêté royal du 13 janvier 1959. L'équité n'exige-t-elle pas *in Patria* une réciprocité de situation en faveur des Congolais ?

Il importerait donc de reconnaître en Belgique aux Congolais, qui réuniraient les conditions imposées aux Belges de la métropole, la jouissance des mêmes droits politiques.

(1) *Ann. parl., Sénat*, séance du 4.III.1959, p. 456.

Pour l'électorat, peut-être soulèvera-t-on que l'article 47 de la Constitution exige, outre les conditions d'âge, de domicile ⁽¹⁾ et de son exclusion, la qualité de citoyen. Mais la portée de la citoyenneté fut précisée au cours des débats sur la révision constitutionnelle :

« Ce sont les Belges de naissance, y compris ceux qui ont réclamé la qualité de Belge ou qui ont fait option de patrie et ceux qui sont réputés Belges par l'effet d'une loi, ainsi que les Belges par grande naturalisation » ⁽²⁾.

Et le Ministre de la Justice de l'époque, M. LE JEUNE, expliqua en quoi différait l'article 47 nouveau de l'ancien article.

« La Constitution, disait-il, ne laisse pas à la législature le soin de régler les conditions d'âge, de domicile, de fortune, d'instruction auxquelles elle entend que les votes attribués aux citoyens se subordonnent. Elle les établit elle-même » ⁽³⁾.

A contrario, il résulte de ses déclarations, que la qualité de citoyen est laissée à la compétence du Pouvoir législatif.

Il suffirait donc qu'une loi reconnaisse Belges une catégorie de personnes, en l'occurrence les Belges de statut congolais, pour que le droit de vote leur soit attribué.

L'article I^{er} du Code électoral, qui déclare que pour être électeur il faut être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation, ne constitue pas davantage un obstacle. En effet, par l'expression « Belge de naissance », on comprend également ceux qui sont devenus Belges par l'effet de la loi,

« parce que les lois qui, sans prendre la filiation pour base, confèrent la nationalité aux hommes, se fondent toujours en définitive sur la naissance » ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Suivant la déclaration relative à la révision, cette condition sera supprimée.

⁽²⁾ Rép. pr. droit belge, V^o Élections, n. 7.

⁽³⁾ *Ann. parl., Sénat*, séance du 13.III.1893, p. 296.

⁽⁴⁾ Rép. pr. droit belge, V^o Élections, n. 8.

En tout état de cause, comme le relève WIGNY, c'est toujours à la loi, conformément à l'art. 49 de la Constitution, qu'il appartient de « déterminer les conditions requises pour être électeur » [56, n° 274].

L'électorat provincial est soumis aux mêmes règles, que l'électorat pour les Chambres [56, n° 280] et l'électorat communal, plus accessible que les deux autres, n'exige, à part la condition de domicile et d'âge, que la qualité de Belge, sans autre précision.

Pour l'éligibilité au Parlement, les articles 50 et 56 de la Constitution requièrent, comme condition générale, que le candidat soit Belge de naissance ou par grande naturalisation.

« En principe, dit WIGNY, l'électorat et l'éligibilité se confondent. Bien mieux, parfois même l'éligibilité a été reconnue à des catégories de citoyens auxquels était refusé le droit de vote » [56, n° 136].

En l'occurrence, les considérations précédentes valent donc *a fortiori*. Quant aux conditions de nationalité exigées pour être éligible aux assemblées représentatives des provinces et des communes, pour la province l'art. 23 de la loi électorale du 19 novembre 1921, modifiée par les lois du 26 avril 1929 et du 13 avril 1936 exige les mêmes conditions que pour l'éligibilité aux Chambres, tandis que l'art. 65 de la loi électorale communale se contente de la qualité de Belge. Aucune difficulté n'est donc à relever.

Ainsi, pour donner aux Congolais domiciliés en Belgique les mêmes droits d'électorat et d'éligibilité qu'aux citoyens, il suffirait d'ajouter à la loi, dont les deux premiers articles furent antérieurement proposés, un troisième article s'énonçant dans les termes approximatifs suivants :

« Ceux qui sont Congolais en vertu du Code civil du Congo belge, mais à l'exclusion des naturalisés congolais, jouissent en Belgique, à conditions égales, des mêmes droits politiques que les citoyens belges ».

L'accès aux fonctions publiques constitue également un droit politique [56, n° 163 ; 31] (1). En vertu de l'article 6 de la Constitution, les Congolais, qui possèdent la capacité et l'identité requises, seront donc admissibles aux emplois civils et militaires au même titre que les Belges de statut métropolitain. D'ailleurs, si la loi leur reconnaît en Belgique la qualité de Belge, toute disposition légale qui les exclurait du recrutement devrait être considérée comme inconstitutionnelle.

Peuvent encore être considérés comme droits politiques, le droit de servir de témoin instrumentaire à un acte notarié ainsi que celui de siéger comme juré à la cour d'assises, puisque par la pratique de ces fonctions on participe à l'exercice des pouvoirs de la Nation. Mais aucune des lois qui régissent ces deux matières n'exige, au point de vue de la nationalité, une condition que les Congolais ne rempliraient pas, si le texte proposé était admis (2).

Le statut politique, dit DABIN, est dans toute société à double face : face des obligations ou de la contribution, face des avantages ou de la distribution. Il va par conséquent de soi que les Congolais jouissant en Belgique des droits politiques, seraient soumis aux contributions que l'État peut réclamer des citoyens, notamment à l'impôt et au service militaire [56, n° 163, p. 275].

(1) Il n'est pas sans utilité de relever que certains auteurs, dont HAURIOU font une distinction entre les droits civils et les droits politiques.

Les droits politiques consisteraient uniquement dans la participation au pouvoir de domination politique, donc dans les diverses modalités de droit de suffrage, tandis que les droits civils seraient ceux qui permettent la participation à l'autorité publique, tels que l'aptitude aux fonctions publiques, le droit d'être juré et témoin dans des actes, le droit d'être soldat et de payer l'impôt (HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, p. 654).

(2) La loi du 16 décembre 1922, art. unique, déclare en son dernier alinéa : « Les témoins seront de l'un ou l'autre sexe, Belges majeurs, sachant signer et domiciliés dans l'arrondissement judiciaire où l'acte sera passé ». L'art. 97 de la loi sur l'organisation judiciaire de son côté déclare que « Nul ne peut être juré s'il n'est Belge de naissance ou s'il n'a obtenu la grande naturalisation, s'il ne jouit des droits civils et politiques, s'il n'a trente ans accomplis et s'il ne sait lire et écrire ».

Relevons que cette égalité dans le statut politique *in Patria* n'aurait rien d'insolite. Elle se trouve réalisée en Grande-Bretagne depuis le British Nationality Act de 1948 (1). En effet, l'article premier sur la Nationalité britannique donne le même statut de sujet britannique (encore appelé statut du citoyen du commonwealth) au citoyen du Royaume Uni et au citoyen des Colonies. Ainsi déclare P. F. GONIDEC :

« Le statut du Londonien et celui du chasseur de têtes de Bornéo sont identiques. Ils ont les mêmes droits et privilèges. Ils sont, tous deux, citoyens du Royaume-Uni et des Colonies, et par voie de conséquence sujets britanniques. La métropole ne fait pas plus de différence entre les citoyens des Dominions et ses propres citoyens qu'entre les ressortissants des Colonies et les originaires du Royaume-Uni. Mais l'inverse n'est pas vrai. L'habitant du Nigéria n'a pas dans son pays les mêmes droits qu'il pourrait avoir à Londres. Les droits et privilèges attachés à la citoyenneté sont différents suivant le point de l'Empire où le citoyen du Royaume-Uni et des Colonies se trouve placé. C'est une citoyenneté à contenu variable suivant la localisation géographique de celui qui en bénéficie. Elle atteint son maximum lorsque le ressortissant de l'Empire réside dans le Royaume-Uni » (2).

Cette égalité dans le statut politique fut aussi partiellement réalisée dans l'Union française par la Constitution de 1946, qui introduisit cette innovation importante de reconnaître l'accessibilité aux emplois publics à tous les citoyens sans distinction d'origine.

« Depuis 1946, aucune restriction ne fut plus admise à cet égard au préjudice des territoires d'outre-mer » [15, pp. 130-131].

D'autre part, une renonciation des autochtones à « leurs statuts personnels » eut pour effet de leur faire acquérir tous les droits appartenant aux citoyens de la République française, y compris les droits politiques [15, pp. 150-151]. Il en résulte qu'à part l'égalité dans

(1) Publié dans la *Revue critique de Droit international*, 1948, p. 552. Traduction de M^{lle} Marguerite VAXEL, professeur à la Faculté libre de Droit de Paris.

(2) *Revue juridique et politique de l'union française*, 1948, p. 349.

l'accès à la fonction publique, existant de plein droit entre tous les citoyens de l'Union française, il suffisait à un autochtone des territoires d'outre-mer de faire une déclaration dans les formes requises pour être assimilé au citoyen de la métropole. En l'occurrence, la seule différence au point de vue des droits politiques entre ce régime et celui proposé, résiderait donc dans la forme de la manifestation de volonté. L'établissement du domicile en Belgique de la part d'un Congolais ferait fonction de renonciation-admission.

Mais dans ce système, par quelle loi serait régi en Belgique le statut personnel proprement dit des Congolais, c'est-à-dire leur état, leur capacité et leurs relations de famille ?

On sait que la soumission du statut personnel à la loi nationale est une innovation du Code NAPOLÉON. L'ancien droit donnait la préférence à la loi du domicile, et cette solution a été conservée dans bon nombre de pays étrangers [4, n° 381]. Elle l'emporte actuellement de jour en jour davantage [35, t. III, n° 929 ; 34, n° 215 ; 4, n° 382] et a même été proposée dans le projet du nouveau Code civil français qui dispose que le statut personnel des étrangers, qui ont leur domicile en France depuis cinq années, est soumis à la loi française [13, n° 4]. Quoi qu'il en soit, la Belgique est restée jusqu'ores fidèle à la théorie de la loi nationale, et au Congo, tant l'article 4 de la Charte que l'article 8 du Code civil, L. I., ont également adopté la nationalité pour la détermination du statut personnel.

L'application du statut personnel de droit indigène n'irait pas sans provoquer en Belgique de graves inconvénients dans son application pour les Congolais non immatriculés. Comment, en effet, les tribunaux pourraient-ils appliquer, sans s'exposer à des erreurs, un droit dont ils ne connaissent pas la philosophie et dont les dispositions régissant la matière ne pourraient, notamment pour les détribalisés, qu'être difficilement recueillies et

transmises. Au surplus l'application de ce droit susciterait forcément des conflits de droit intergénéral [50, n° 37 et suiv.].

Peut-être la solution pourrait-elle être cherchée dans l'application de la loi de domicile qui donnerait aux Congolais établis en Belgique ce que NIBOYET appelle, pour les étrangers domiciliés en France, leur « ravitaillement juridique ». Dans les rapports de droit interrégional, ce système de la loi de domicile a été pratiqué, avec pleine satisfaction, durant plus d'un siècle, dans les subdivisions du Royaume des Pays-Bas [27, p. 272 ; 26 ; 53 ; 1]. De cette façon, par exemple un litige de divorce, d'autorité maritale ou parentale, de succession, serait jugé en Belgique suivant la loi métropolitaine, alors que, pour le trancher d'après le droit coutumier, les juges seraient obligés, dans la plupart des cas de commencer par rechercher la coutume qui devrait recevoir application, en recourant soit à une commission rogatoire à un tribunal indigène, soit à une enquête, soit encore à une expertise ⁽¹⁾, ce qui non seulement retarderait le cours normal de la justice, mais la plupart des fois ne donnerait guère satisfaction aux justiciables.

Un simple décret suffirait pour opérer ce renversement de système juridique, puisque l'article 4, al. 2 de la Charte réserve à la législation du Congo la compétence pour régler la jouissance des droits civils des Congolais non immatriculés et puisque, comme nous l'avons vu, un décret a force de loi en Belgique. Ce décret pourrait, par exemple, déclarer que

« Les Congolais ayant établi leur domicile en Belgique par suite de leurs fonctions ou par la concentration de leurs intérêts sont régis pour leur état, leur capacité et leurs rapports de famille par le Code civil belge ».

⁽¹⁾ *Journ. des Trib. d'Outremer*, 1959, p. 59, note. A. SOHIER, sous Jugt Léopoldville, 15. nov. 1957.

Ce décret donnerait à ce domicile l'effet de l'option généralisée, pratiquée en France, en faveur de la loi métropolitaine, et réaliserait, en Belgique, une assimilation réelle de l'autochtone. Certes, renoncer à ses coutumes ancestrales est pour le Congolais non immatriculé une décision grave, mais s'il a en Belgique ses occupations ou s'y est établi, il faut admettre qu'il a adopté des habitudes et un genre de vie correspondant au statut qui lui serait donné.

En terminant, nous croyons pouvoir dire que si une loi du Pouvoir législatif souverain :

1° Reconnaissait aux ressortissants du Congo la qualification officielle de Congolais, dans la nationalité belge de droit ;

2° Confiait au Pouvoir législatif du Congo, où dorénavant ils pourront faire valoir leur avis, le soin de régler cette nationalité congolaise et notamment la naturalisation congolaise ;

3° Assurait aux Congolais, domiciliés en Belgique, les mêmes droits qu'aux Belges métropolitains.

Une large satisfaction serait accordée aux vœux qu'ont émis plusieurs groupements congolais et des Européens résidant au Congo.

Cette loi prouverait au surplus aux ressortissants du Congo la loyauté des intentions de la Belgique de favoriser la formation de leur nation en construction et préparerait, pour la future union entre la Belgique et le Congo, une citoyenneté comparable à celle du Commonwealth à contenu variable suivant la localisation géographique de celui qui en bénéficie.

BIBLIOGRAPHIE

1. ABENDANON, J. H., Publiek en privaatrechterlyke verhoudingen tussen Nederlandse Koloniën (Batavia, 1891).
2. BALANDIER, G., Sociologie actuelle de l'Afrique Noire (Paris, Presse universitaire de France, 1955).
3. BALANDIER, G., Contribution à l'étude des nationalismes en Afrique noire (*Zaire*, 1954, p. 388).
4. BATIFFOL, H., Traité élémentaire de Droit international privé, Paris, Librairie générale de droit et de Jurisprudence. 1955, 2^e éd.).
5. BAUMAN, H., Lunda, (Berlin, Würfel, 1935).
6. BERTRAND, A., La fin de la puissance Azandé (*Bulletin des Séances*, I.R.C.B., pp. 264-284).
7. BERTRAND, A., Azandé (*Travaux de l'Institut de Sociologie*, 1921, XXX).
8. BLUNTSCHILI, J. G., Théorie générale de l'État (Paris, 1891).
9. DABIN, J., Doctrine générale de l'État (Bruxelles, Bruylant, 1939).
10. DE BOUVEIGNES, O., Les anciens rois du Congo (*Grands lacs*, 1948).
11. DE CLEENE, N., Inleiding tot de Kongolese Volkenkunde (*Zaire*, 1943).
12. DEKOSTER, L., *Problèmes linguistiques et cultures au Congo belge*, *Problèmes d'Afrique centrale*, n^o 11, 1951, p. 7.
13. DE LA MARENDIÈRE, J., Codification of french conflicts of law (*The American Journal of comparative Law*, 1952, n^o 44).
14. DE PAGE, H., Droit Civil belge (Bruxelles, Bruylant, 1933).
15. DOUDOU, Thiam, La portée de la citoyenneté dans les territoires d'outremer (Paris, Édition africaine, 1953).
16. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, t. II. (Paris, de Bocard, 1921-1926).
17. DUPRÉEL, L., Traité de morale (Bruxelles, Ed. *Revue de l'Université*, 1932).
18. DURIEUX, A., Souveraineté et communauté belgo-congolaise (Bruxelles, Académie royale des Sciences coloniales, 1959).
19. DURIEUX, A., Notes sur le droit public (*Zaire*, 1953, p. 364).
20. GOHR, A., L'acquisition de la qualité de Belge par les étrangers au Congo (*Bulletin de la Société belge d'Études et d'expansion*, 1935).
21. HEYSE, Th., Notes de droit public et commentaires de la Charte coloniale (Bruxelles, G. Van Campenhout, 1952).
22. JADOT, J.-M., L'entrée des pupilles négro-africains dans la littérature de la langue française (*Revue Coloniale belge*, 25, 11, 1949).

23. JADOT, J.-M., Les écrivains africains du Congo belge et du Ruanda-Urundi (Bruxelles, Académie royale des Sciences Coloniales, 1959).
24. JENTGEN, P., Terre belge du Congo (Bruxelles, Polyn, 1937).
25. JOHANNET, R., Le principe des nationalités (Paris, Nouvelle librairie nationale, 1918).
26. KOLLEWIJN, R. D., Interregionaal en internationaal recht (*Rede uitgesproken aan de Rijksuniversiteit te Leiden, 14 oktober 1938*) (Groningen, J. B. Wolters).
27. KOLEWIJN, R. D., Le droit international privé du Royaume des Pays-Bas (*Nederlands tijdschrift voor internationaal recht*, Leiden, 1947).
28. LAGAE, C. R. (Mgr), Les Azandé (Bruxelles, Bibliothèque du Congo, 1936).
29. LAROCLETTE, J., Les problèmes culturels et les problèmes linguistiques au Congo (*Zaire*, 1950, 2).
30. LAROCLETTE, J., Vers un humanisme africain (*Problèmes d'Afrique centrale*, n° 10, pp. 27 et suiv.).
31. LECLERCQ, P. G., Le Pouvoir judiciaire (*Belgique Judiciaire*, 1882, col. 1265).
32. LEFUR, L., Précis de droit international public (Paris, Librairie Dalloz, 1937, 3^e éd.).
33. LEFUR, L., Races, nationalités, États (Paris, Alcan, 1922).
34. LERREBOURS-PIGEONNIÈRE, P., Précis de droit international privé (Paris, Librairie Dalloz, 1937).
35. NILOYET, J. P., Traité de droit international privé (Paris, Librairie Recueil Sirey, 1947).
36. ORBAN, O., Droit constitutionnel, t. III (Liège, Dessain, 1906-1912).
37. RENARD, G., La théorie de l'institution, (Paris, 1930).
38. ROUSSEAU, Ch., Droit international public (Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1953).
39. RUYTJENS, E., Historisch ontstaan der grenzen van de Onafhankelijke Congostaat en de Portugese bezittingen in Neder-Congo tussen 1885-1894 (Brussel, Koninklijke Academie voor Koloniale Wetenschappen, 1958).
40. SCELLE, G., Droit international public (Paris, Ed. Domat-Montchretien, 1948).
41. SOHIER, A., Introduction à la jurisprudence congolaise (*Revue Juridique du Congo belge*, 1930).
42. SOHIER, A., Une politique d'intégration (*Revue générale*, 1955).
43. SOHIER, A., Lacunes de la nationalité congolaise (*Journal des Tribunaux d'Outremer*, 1950, p. 50).
44. SOLUS, H., Traité de la condition des indigènes, (Paris, Recueil Sirey, 1927).
45. THONISSEN, J. J., La Constitution belge annotée (Bruxelles, Bruylant, 1879, 3^e éd.).
46. TSAUTSOS, A. G., La question internationale de Chypre (*Revue de Droit international public*, 1955, p. 441).

47. VANDERKERKEN, G., Les sociétés bantou du Congo belge (Bruxelles, Éd. Bruylant, s. d.).
48. VAN DER KERKEN, G., L'ethnie Mongo (Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1944).
49. VAN GENNEP, A., Traité comparatif des nationalités (Paris, Payot, 1922).
50. VERSTRAETE, M., Les Personnes et la famille (dans *Droit civil Sohier* vol. I, 1958).
51. VERSTRAETE, M., Congo, Nation in germe (*Bulletin de la Société Belge d'Études et d'expansion*, 1948, p. 532).
52. VERSTRAETE, M., L'ordre public dans l'unité belge (*Problèmes d'Afrique centrale*, N° 30, 1955, p. 292).
53. WAGENER, J. H., De verhouding tussen het Nederlands en het Nederlands-Indisch privaatrecht (Rotterdam, Gebr. Den Oudsten, Lekkerkerk, 1932).
54. WAUTHION, R., Le Congo belge à un tournant (Bruxelles, Académie royale des Sciences coloniales, 1959).
55. WAUTHION, R., Le mouvement Kistawala au Congo belge d'Afrique centrale (*Problèmes d'Afrique Centrale*, 1950).
56. WIGNY, P., Droit constitutionnel, t. II (Bruxelles, Bruylant, 1952).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
I. Nationalité de fait	6
II. Nationalité de droit	22
1. La détermination de la nationalité des ressortissants du Congo	29
2. La réglementation de la nationalité des Congolais ..	31
3. La situation des Congolais en Belgique	39
BIBLIOGRAPHIE	48
TABLE DES MATIÈRES	51

