

Académie royale  
des  
Sciences coloniales

CLASSE DES SCIENCES MORALES  
ET POLITIQUES

Mémoires in-8°. Nouvelle série.  
Tome XXIII, fasc. 2.

Koninklijke Academie  
voor  
Koloniale Wetenschappen

KLASSE VOOR MORELE EN  
POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.  
Boek XXIII, aflev. 2.

# Nationalité et citoyenneté

PAR

**André DURIEUX**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN  
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES



Rue de Livourne, 80A,  
BRUXELLES 5

Livornostraat, 80A,  
BRUSSEL 5

1959

PRIX : F 35  
PRIJS: F 35

# Nationalité et citoyenneté

PAR

**André DURIEUX**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN  
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

---

Mémoire présenté à la séance du 13 juillet 1959.

---

# NATIONALITÉ ET CITOYENNETÉ

---

## INTRODUCTION.

La question de l'octroi d'une nationalité congolaise aux autochtones du Congo belge et même à des non-indigènes habitant la Colonie n'est pas neuve. Les événements qui, depuis le début de cette année 1959, se sont succédés lui ont donné toutefois un regain d'actualité, la mettant même singulièrement en relief.

Aussi nous est-il apparu opportun d'examiner s'il était juridiquement possible d'instituer cette nationalité congolaise et d'en doter notamment les indigènes du Congo.

Cependant, il ne semble pas que, sur le plan politique cette fois, seule doive faire l'objet d'un examen l'institution d'une nationalité congolaise. Il nous paraît, en effet, qu'on ne peut pas perdre de vue la participation de plus en plus active et de plus en plus étendue des autochtones de la Colonie à l'administration et au gouvernement de celle-ci. Les réalités dépassent les mots, les droits politiques dépassent la qualité de national, l'octroi du droit de cité ou de la citoyenneté l'emporte, sur le plan du pratique et de l'effcience, sur l'octroi d'une nationalité congolaise. C'est pourquoi, nous nous sommes aussi attaché à l'examen de la notion de la citoyenneté et nous avons posé la question de savoir si, en droit, la citoyenneté congolaise était concevable.

L'étude juridique de la nationalité congolaise et de la citoyenneté congolaise n'a pas exclu — comme il s'imposait — la présentation de quelques considérations de caractère politique et psychologique.

Un exposé uniquement doctrinal n'eût peut-être pas constitué et entraîné, toutefois, à lui seul, un apport constructif au problème en examen, encore qu'il soit indispensable à titre préjudiciel. En d'autres termes, pour couronner ce travail, une question devait être posée : convient-il ou non d'opter pour l'octroi de la nationalité congolaise ou pour l'octroi de la citoyenneté congolaise ? Nous nous sommes efforcé de répondre à cette question en tenant compte de certaines réalités politiques qu'il nous a paru singulièrement opportun de relever et de souligner.

Il va de soi que ce travail se situe — et, le voudrait-on même, il ne pourrait du reste pas être situé autrement — dans le cadre politique actuel que, pour la clarté de notre exposé, nous tenons à rappeler : il n'existe pour la Belgique d'Europe et pour le Congo belge qu'un seul et même droit de souveraineté ; il n'y a qu'un État : l'État belge qui est unitaire ; il n'y a qu'un seul territoire national ; enfin, les Belges d'Europe et les autochtones du Congo belge sont tous des nationaux belges.

5 juillet 1959.

## CHAPITRE PREMIER

### La nationalité.

#### SECTION I. NOTION.

Pour H. DE PAGE :

« La nationalité est le lien qui rattache une personne à une nation, à un État déterminé. Cet État s'appelle, dans le langage ordinaire, la patrie. La qualité de national s'oppose à celle d'étranger (aubain, dans l'ancien droit) » (1).

Quant à P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, il définit la nationalité comme étant

« ...le lien politique et juridique créé par la décision d'un État, personne internationale, qui rend un individu sujet, c'est-à-dire membre de l'État » (2).

La nationalité, écrit P. DE VISSCHER est « un lien de sujétion politique entre un individu et un État » (3), tandis que P. AYMOND, après avoir défini la nationalité comme

« ... le lien juridique qui rattache un individu à un État déterminé et qui lui donne la qualité de ressortissant de cet État » (4),

précisera, lui aussi, qu'elle est « un lien d'essence politique » (5).

Pour C. A. COLLIARD, les nationaux « sont rattachés

---

(1) H. DE PAGE, Droit civil belge, T. I, 2<sup>e</sup> édition, 1948, n<sup>o</sup> 339.

(2) P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, Précis de Droit international privé, 1948, n<sup>o</sup> 49.

(3) P. DE VISSCHER, L'affaire Nottebohm (*Revue de Droit international public*, 1956, pp. 254 *in fine* et 255).

(4) P. AYMOND, Traité de la « Nationalité » (DALLOZ, *Répertoire de Droit civil*, T. III, 1953, n<sup>o</sup> 1).

(5) P. AYMOND, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 6.

à l'État par un lien juridique et politique » (1), tandis que M. SIBERT enseigne que

« ...la nationalité est l'état permanent de dépendance, source de devoirs mais aussi de droits, dans lequel se trouvent les individus vis-à-vis d'une communauté politiquement organisée » (2).

Enfin, il y a lieu de noter que, dans son arrêt du 6 avril 1955, la Cour internationale de Justice a défini comme suit la nationalité :

La nationalité est

« ...le lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'État qui la lui confère qu'à celle de tout autre État » (3).

## SECTION II. LA NATIONALITÉ ET LE DOMAINE RÉSERVÉ DE L'ÉTAT.

### § 1. *Compétence exclusive de chaque État.*

S'il est exact que la compétence personnelle de chaque État s'exerce tout d'abord et principalement à l'égard de ses nationaux, il y a lieu d'admettre, d'un point de vue abstrait et logique, que l'établissement des règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité relève du droit des gens comme constituant un mode de délimitation de la compétence personnelle. Cependant, on constate, en fait, que c'est chaque État qui, pour son propre compte, détermine lui-même discrétionnairement les conditions d'acquisition et de perte de

(1) C. A. COLLIARD, *Institutions internationales*, 1956, n° 67.

(2) M. SIBERT, *Traité de Droit international public*, T. I, 1951, n° 323.

(3) *Recueils des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice*, 1955, p. 23.

la nationalité des individus soumis à sa souveraineté. Et c'est là, en principe, une compétence exclusive dans l'exercice de laquelle un autre État ne peut s'immiscer <sup>(1)</sup>. Tel est l'enseignement de Ch. ROUSSEAU.

Comment peut-on expliquer cette constatation ?

« Il faut admettre, écrit P. DE VISSCHER, que si chaque État règle souverainement les conditions d'octroi de sa nationalité, ce n'est nullement par l'effet d'une sorte de délégation ou d'habilitation de la part du droit des gens, mais bien uniquement parce que le droit international s'avère impuissant à imposer à tous les États le respect de certains critères communs de rattachement dans la détermination des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité » <sup>(2)</sup>.

Dans l'état actuel des choses, on peut affirmer, tant sur la base de la doctrine qu'eu égard à la jurisprudence, que les questions de nationalité sont, en principe, comprises dans le « domaine réservé » des États.

On peut lire, en effet, parmi la doctrine, les considérations suivantes :

« L'arrêt Nottebohm, note P. DE VISSCHER, a confirmé avec une particulière netteté le principe de la souveraineté exclusive dont dispose chaque État dans la détermination des conditions d'octroi ou de perte de la nationalité.... Cette règle est une des plus fermement fixées dans la pratique internationale » <sup>(3)</sup> — et il ajoute : « ...c'est manifestement dans l'exercice de sa pleine souveraineté que (l'État, sujet actif du rapport juridique de nationalité) établit le lien de sujétion politique que constitue la nationalité sur le plan interne » <sup>(4)</sup>.

C'est P. AYMOND qui, de son côté, observe que chaque État détermine souverainement quels sont ses nationaux <sup>(5)</sup>.

Quant à M. SIBERT, il reconnaît la règle — par référé-

<sup>(1)</sup> Ch. ROUSSEAU, *Droit international public approfondi*, 1958, n° 96.

<sup>(2)</sup> P. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 251.

<sup>(3)</sup> P. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 254, avec références citées en note : MAURY, *Théorie générale de la nationalité*, *Répert. Droit Intern.*, vol. 9, n° 26, p. 258, ainsi que *Mélanges G. Scelle*, T. I, p. 305.

<sup>(4)</sup> P. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 255.

<sup>(5)</sup> P. AYMOND, *op. cit.*, n° 6.



rence à un avis n° 4 du 7 février 1923 de la Cour permanente de Justice internationale dont nous ferons état plus après — suivant laquelle les questions de nationalité sont, en principe, comprises dans le domaine réservé des États, tout en notant que même la convention adoptée par la première conférence de codification tenue à La Haye du 13 mars au 12 avril 1930 n'a pas réussi à se dégager de cette vue qu'il qualifie d'« étroite » (1).

L'auteur du *Traité sur la nationalité*, dans le *Répertoire pratique du Droit belge*, exprime aussi le principe que la nationalité constitue pour chaque État une question se rattachant intimement au droit interne de la nation (2).

Quant à la jurisprudence, on notera l'avis n° 4 du 7 février 1923 — dont il vient d'être question — donné par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc (zone française), le 8 novembre 1921, opposant la France à la Grande-Bretagne (3). On notera aussi l'avis n° 7 du 15 septembre 1923 de la même Cour donné sur la question de l'acquisition de la nationalité polonaise (4). Enfin, rappelons l'arrêt rendu le 6 avril 1955 dans l'affaire Nottebohm par la Cour internationale de Justice.

Il n'est pas inutile d'ajouter que la Convention de La Haye du 9 avril 1930, considéré en son article 1<sup>er</sup>, dispose qu'il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux.

## § 2. *Compétence non absolue de chaque État.*

De ce que les questions d'acquisition et de perte de la nationalité relèvent de la compétence exclusive de

(1) M. SIBERT, *op. cit.*, n° 323.

(2) *Répertoire pratique du Droit belge*, V° Nationalité, 1936, nos 2 et 10.

(3) Voir L. LE FUR, *Précis de Droit international public*, 1937, n° 841.

(4) CLUNET, 1923, 430. — Edvard HAMBRO, *La jurisprudence de la Cour internationale (The Case Law of the International Court)*, Leyden, 1952, nos 115 et 116.

chaque État, il ne suit pas que cette compétence soit absolue et s'impose au monde international.

Du moment où l'État ne prétend pas imposer l'exercice de cette compétence au respect des autres États, le droit international est sans titre à contrôler ou à limiter l'exercice de cette compétence.

« En d'autres mots — ainsi que P. DE VISSCHER le fait observer —, et sauf convention en sens contraire, la nationalité ne devient objet du droit international que lorsque, sortant du cadre de sa finalité première et essentielle, elle s'introduit sur le plan international et prétend à une reconnaissance de ses effets par les États étrangers ou par le juge international » (1).

C'est avec le souci de ne pas émettre un principe absolu et, dès lors, de ne pas reconnaître aux États une compétence absolue en matière de nationalité que l'avis n° 4 du 7 février 1923, déjà cité, de la Cour permanente de Justice internationale a proclamé que les questions de nationalité étaient, « en principe », comprises dans le domaine réservé des États. C'est ainsi que la nationalité entraînant, sur le plan international, la protection diplomatique, le juge international peut, du moment qu'un État prétend exercer la compétence de la protection diplomatique, estimer que la question de la nationalité déborde du droit interne de cet État, puisque celui-ci n'exerce la compétence de la protection diplomatique qu'en vertu du droit international public.

Une autre limite à la compétence exclusive de chaque État, en matière de nationalité, est constituée par les traités. C'est ce que relevait déjà l'avis prémentionné n° 7 du 15 septembre 1923 de la Cour permanente de Justice internationale, qui, après avoir observé :

« ...que, dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans (le) domaine réservé (des États) », ajoutait : « Aux fins du présent avis,

---

(1) P. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 255.

il suffit de remarquer qu'il se peut très bien que, dans une matière qui, comme celle de la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'État de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres États. En ce cas, la compétence de l'État, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international ».

M. SIBERT écrira :

« ... Il est inévitable que la règle (N. B. : suivant laquelle les questions de nationalité sont, en principe, comprises dans le domaine réservé des États) s'efface (avec les effets qu'elle entraîne) quand l'État aura engagé sa liberté par un traité » (1),

tandis que P. AYMOND observera :

« Chaque État, dans la limite des traités internationaux et du droit des gens, détermine souverainement quels sont ses nationaux » (2)

De son côté, l'auteur du traité sur la « Nationalité » dans le *Répertoire pratique du Droit belge* écrira :

« ... (la nation) dans son travail législatif doit tenir compte des conventions internationales, de la coutume internationale et des principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité »,

encore que la nationalité constitue pour chaque État une question se rattachant éminemment au droit interne de la nation (3).

Pour P. REUTER, si le droit international autorise les États à déterminer dans un cadre très large les conditions dans lesquelles les particuliers acquièrent leur nationalité, on peut cependant concevoir le cas où un État se verrait interdire par le droit international coutumier l'attribution de sa nationalité suivant des règles entièrement arbitraires ou encore le cas — qui se vérifiera dans l'affaire Nottebohm — où la nationalité attribuée par un État n'aurait pas pour but de consacrer un rattachement effectif de l'individu à une société étatique (4).

(1) M. SIBERT, *op. cit.*, n° 323.

(2) P. AYMOND, *op. cit.*, n° 6.

(3) *Répertoire pratique du Droit belge, op. cit.*, nos 2 et 10.

(4) P. REUTER, *Institutions internationales*, 1955, pp. 190-192.

SECTION III. LA MATIÈRE DE LA NATIONALITÉ  
RELÈVE DU DROIT PUBLIC INTERNE.

Si la matière de la nationalité est habituellement étudiée et commentée dans le cadre du Code civil, il n'en est pas moins vrai qu'elle relève du droit public de chaque État.

Le rattachement erroné des règles sur la nationalité au droit civil semble provenir

« ...de ce que les lois sur la nationalité (ayant), pendant près d'un siècle, été inscrites en tête du Code civil, dont elles formaient le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>, et de ce que la nationalité (étant) l'élément déterminant de l'état et de la capacité de l'individu, il fut tiré cette conclusion que les lois en la matière font partie du droit civil ou privé de la nation.

Il faut, au contraire, rattacher les lois relatives à la nationalité au droit public, parce qu'elles traitent des intérêts souverains de l'État ; en effet, ce sont elles qui déterminent quels sont les nationaux de l'État, quels sont les citoyens ; elles sont donc à la base même de la vie et de la continuité de la nation ; or, l'intérêt souverain domine les intérêts individuels... La nationalité est une matière de droit public interne » (1).

C'est à juste titre que, de son côté, P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE enseigne que la nationalité est une question d'existence pour l'État et est une institution de droit public (2) ; ce qui ne peut étonner dès le moment où — ainsi que nous l'avons vu lors de l'examen de la notion de la nationalité — on considère la nationalité comme étant un lien, de nature politique, qui, en vertu du pouvoir politique de l'État, fait un individu membre d'une collectivité étatique déterminée. Il s'agit, en effet, d'un véritable droit public qui touche à l'organisation de l'État, car, ainsi que s'exprime G. DE LAPRADELLE,

(1) *Répertoire pratique du Droit belge, op. cit.*, nos 9 et 10.

(2) P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, *op. cit.*, n° 51. — Voir aussi LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, *Droit international privé*, 7<sup>e</sup> édition, 1959, n° 88, 2° et 3°.

c'est avec la nationalité que se crée, non seulement la forme, mais l'être, la substance de l'État (1).

Enfin, on peut noter que G. DOR et AD. BRAAS font, eux aussi, rentrer la matière de la nationalité dans le droit public interne, car les règles y relatives

« ... ont trait à l'assiette et à la constitution de la souveraineté. Il s'agit, en effet, de savoir quels sont les sujets du dit État » (2).

Deux arrêts rendus, le 2 février 1921, par la Cour de Cassation de France, affirment que les règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité, bien qu'elles soient inscrites dans le Code civil, relèvent du droit public (3).

#### SECTION IV. NATIONALITÉ ET ÉTAT.

Il vient d'être exposé, d'une part que la nationalité est un lien juridique et politique qui relie un individu à un État déterminé, d'autre part que les règles en matière d'acquisition, d'octroi et de perte de la nationalité sont, en principe, de la compétence exclusive — encore que non absolue — de chaque État et appartiennent à leur domaine réservé.

Nous disons « État », c'est-à-dire — au sens que ce mot a en droit international public — une personne morale reconnue par les autres États et ayant l'aptitude à représenter auprès de ces derniers les intérêts de ses nationaux. Seul l'État peut conférer la nationalité — et non pas une nation — car la question de la nationalité est essentiellement différente du principe des nationa-

(1) G. DE LAPRADELLE, Communication à la Société de législation comparée, *Bull.* 1938, pp. 147 et suiv. (cité par G. DOR et Ad. BRAAS, Traité sur « La Constitution » dans les *Novelles, Lois politiques et administratives*, T. II, 1935, n° 58).

(2) G. DOR et Ad. BRAAS, *op. cit.*, n°s 56 à 60.

(3) DALLOZ *Périodique*, 1921, I, 1. — On n'ignore pas qu'une ordonnance du 19 octobre 1945 a porté, en France, le Code de la nationalité.

lités (1). La nationalité implique l'existence d'un État reconnu comme tel en droit international (2).

Il suit qu'un État peut octroyer à une partie des individus habitant sur son territoire et relevant de son droit de souveraineté telle qualification, en matière de nationalité, qu'il lui plaira de leur conférer et néanmoins différente de celle qui reste l'apanage des propres nationaux. En ce faisant, l'État ne crée pas un nouvel État, puisque pour qu'un État puisse exister il faut la réunion des trois conditions suivantes : un territoire, une population, un gouvernement (3). Il n'abandonne rien de son droit de souveraineté ; bien plus, il exerce ce droit en conférant à des personnes qui y sont soumises une nationalité qui se distingue de celle qui, normalement, appartient à tous ceux qui relèvent de son autorité.

D'autre part, cet État, parce qu'étant la seule personne morale relevant du droit international public, conserve à l'égard de la catégorie de ses habitants à qui il a octroyé une qualification nouvelle en matière de nationalité, tous les droits et devoirs dont, en droit des gens, et vis-à-vis de tous les autres États, il peut, suivant le cas, soit exciper soit subir les conséquences. L'octroi d'une forme nouvelle de nationalité relève uniquement du droit interne de l'État et ceux qui en sont bénéficiaires restent, comme par le passé, soumis au droit de souveraineté de l'État.

Il semble donc que, sur le plan des principes et en ce qui concerne le cas particulier et précis des autochtones du Congo belge, il n'y aurait pas d'objection juridique majeure à ce que la Belgique, État unitaire, leur octroie

---

(1) P. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, *Droit international privé*, 1959, nos 80 et 81.

(2) P. AYMOND, *op. cit.*, n° 5.

(3) A. DURIEUX, *Souveraineté et communauté belgo-congolaise* (Académie royale des Sciences coloniales, Cl. des Sciences mor. et pol., *Mémoires*, N. S., T. XVIII, fasc. 2, 1959, pp. 16 et 33).



la nationalité congolaise, aux lieu et place de la nationalité belge qui est la leur présentement <sup>(1)</sup>.

Mais cette forme de nationalité serait-elle heureuse ? Sans doute pourrait-elle être accordée en fonction du futur État du Congo (pour le cas où les habitants du Congo — et non pas une minorité d'entre eux — décideraient, bien sûr, de faire du Congo une entité étatique relevant du droit des gens). Cependant, n'y aurait-il pas quelque crainte à ce que d'aucuns confondraient aisément « nationalité congolaise » et « indépendance », estimant que la première expression implique la situation d'un Congo d'ores et déjà indépendant ?

D'autre part, on peut se demander si cette forme nouvelle de nationalité contenterait ceux qui réclament une évolution rapide vers la constitution d'un État.

En troisième lieu, on ne peut pas manquer d'observer que l'adoption d'un tel procédé pourrait éventuellement tenter certains tenants d'un fédéralisme en Belgique même, à se réclamer du précédent créé au profit des habitants du Congo belge.

De quatrième part, il est difficile de ne pas constater que l'institution d'une nationalité congolaise, avant même que ne soit créé un État du Congo, préjugerait de la volonté des habitants d'exclure, pour l'avenir, toute nationalité belge, et de se tourner déjà, quoique implicitement, vers la forme d'un État indépendant, alors qu'on eût pu et qu'on peut concevoir tout autre système politique qui tiendrait compte de la volonté générale des habitants sans exclure *a priori* le maintien du Congo au sein de l'État belge.

---

<sup>(1)</sup> A. DURIEUX, *op. cit.*, pp. 33 à 39. — Il ne faut pas confondre la nationalité avec le statut, car si la nationalité se définit comme un lien avec l'État, le second consiste dans un régime juridique déterminé qui peut varier avec les catégories de nationaux. L'ensemble des règles constituant la condition des personnes n'est pas nécessairement identique pour tous. Cela ne porte aucune atteinte à l'unité de la nationalité.

Enfin, il n'est pas sans pertinence de souligner que l'octroi, dans la situation actuelle, d'une nationalité congolaise par la Belgique, constituerait, en dehors du domaine strictement juridique, une situation quelque peu paradoxale, puisqu'un État — qui est l'État « belge », — seule personne morale du droit des gens, dépouillerait un grand nombre de ses propres nationaux de la qualité de « Belge » pour les revêtir d'une autre qualité — celle de « Congolais » — qui implique par elle-même, sur le plan politique, plus qu'un relâchement : un abandon, une renonciation.

Nous ne pensons pas qu'on trouverait aisément dans la vie internationale l'un ou l'autre cas — en quelque sorte des prototypes — qui pourrait être mis en avant pour justifier, sur la base du principe des « précédents », l'octroi par l'État belge d'une forme de nationalité — qui ne serait plus belge — à une catégorie de personnes encore et toujours présentement « nationaux belges » et soumises, tout comme les Belges de la Mère-Patrie, au droit de souveraineté de la Belgique.



## CHAPITRE DEUXIÈME

### La citoyenneté.

#### SECTION I. LES DROITS POLITIQUES.

La citoyenneté est une notion interne de droit public <sup>(1)</sup> et elle est une qualité juridique qui garantit à celui qui en est titulaire la jouissance des droits politiques.

Qu'est-ce donc que les droits politiques ?

Nous nous trouvons, ici, en présence d'une notion qui est claire en apparence si l'on s'en tient aux seules définitions qui en étaient données jadis par la doctrine.

Mais les discussions qui, en ce qui concerne leur contenu, se sont faites jour durant ces dernières années, démontrent à l'évidence combien les avis sont partagés sur cette matière particulièrement complexe et délicate et combien il est difficile de se tracer, à travers eux, une voie nette et précise, et, dès lors, d'adhérer, sans faire les réserves qui s'imposent, aux diverses définitions suggérées.

Pour A. GIRON :

« Il faut ranger tout d'abord parmi les droits politiques ceux qui se rapportent à l'exercice de la puissance publique et au moyen desquels la Nation agit et exerce sa souveraineté. Tels sont le droit d'électorat, le droit d'éligibilité, le droit d'être nommé aux fonctions publiques, le droit de conférer ou d'exercer le pouvoir attaché à ces fonctions.

» Ces droits ne sont pas inhérents à la personnalité humaine. Ils n'appartiennent aux individus qu'en vertu d'une délégation du Souverain. Les nationaux sont seuls, en règle générale, admis à les exercer.

---

<sup>(1)</sup> Fr. LUCHAIRE, *V<sup>o</sup> Citoyenneté* (DALLOZ, *Répertoire de Droit public et administratif*, Tome I, 1958, n<sup>o</sup> 2).

» L'expression droits politiques comprend, dans sa généralité, le droit d'élire et d'être élu aux fonctions publiques et de les exercer.

» Mais cette expression a, dans les articles 92 et 93 de la Constitution, une portée plus étendue.

» Il résulte de la contexture même de ces articles que toute contestation qui n'a pas pour objet des droits civils peut être déferée par la loi à une juridiction administrative et, par conséquent, que tout droit qui n'est pas un droit civil est un droit politique ou social dans l'acception large de ce terme » (1).

Quant à J. J. THONISSEN, il enseigne :

« Les droits civils sont les droits des personnes reconnues par la loi nationale ; ils dérivent de la nature de l'homme et de ses rapports avec les choses, comme conséquence des règles du juste et de l'injuste relatives aux personnes. Ils sont essentiellement distincts des droits politiques. Ceux-ci, considérés dans leur origine, sont les droits en vertu et par l'exercice desquels une nation agit et use de sa souveraineté. Considérés dans leur sujet final, dans les individus, ils constituent les droits des citoyens à l'effet d'élire, de nommer, d'appeler, d'être élu, nommé, appelé aux charges de la puissance publique, de conférer et d'exercer le pouvoir attaché à ces charges » (2).

Et encore :

« (Les droits politiques) n'appartiennent pas aux individus d'une manière absolue ; ils appartiennent à la Nation et ne se transmettent à l'individu que comme membre de la nation. Leur possession est essentiellement subordonnée aux lois d'ordre public et d'intérêt général » (3).

Pour G. DOR et AD. BRAAS,

« ...les droits politiques sont ceux qui se trouvent conférés aux citoyens en ce qui concerne leur participation aux divers scrutins électoraux et en ce qui touche leur éligibilité ou admission aux diverses fonctions publiques » (4).

---

(1) A. GIRON, Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public, V<sup>o</sup> Compétence, n<sup>o</sup> 9.

(2) J. J. THONISSEN, La Constitution belge annotée, 3<sup>e</sup> édition, 1879, n<sup>o</sup> 381.

(3) J. J. THONISSEN, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 382.

(4) G. DOR et Ad. BRAAS, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 776.

Cependant, ainsi que nous le rappelions plus haut, la notion des droits civils <sup>(1)</sup> et des droits politiques — auxquels certains ajoutent la catégorie des droits administratifs — a fait et fait encore l'objet de discussions dans la doctrine récente. C'est avec le plus vif intérêt qu'on relira notamment, à cet égard, l'avis donné par M. l'avocat général GANSHOF VAN DER MEERSCH dans l'affaire « État belge, Ministre des Finances c/TRINE » qui a donné lieu à l'arrêt du 21 décembre 1955 de la Cour de Cassation <sup>(2)</sup>, la note d'observation élaborée par A. MAST à l'occasion de cet arrêt <sup>(3)</sup>, l'étude de P. WIGNY <sup>(4)</sup>, la communication faite par Ch. GOOSSENS le 5 janvier 1959 à l'Institut belge des Sciences administratives <sup>(5)</sup> et la note de A. MAST, en réponse à cette communication, présentée à la tribune du même Institut <sup>(6)</sup>.

M. GANSHOF VAN DER MEERSCH s'est efforcé de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par « droits politiques ». Au sens de l'Avocat général près la Cour de Cassation, les droits politiques ne sauraient s'envisager sous l'angle de la seule participation active du citoyen à la communauté politique, c'est-à-dire sous l'angle de sa participation à l'exercice des pouvoirs qui émanent de la nation, qui implique un rôle actif du citoyen dans la gestion des intérêts de la collectivité politiquement organisée, en d'autres termes, d'un pouvoir d'intervention dans le gouvernement de la chose publique. A côté de ces droits de participation à l'exercice de la souveraineté, la loi a attribué au citoyen d'autres droits subjectifs, qui sont

<sup>(1)</sup> Pour la définition des droits civils, voir J. DABIN, Lésion d'intérêt ou lésion de droit (*Annales de Droit et de Sciences politiques*, 1948, p. 36).

<sup>(2)</sup> *Pas. belge*, 1957, I, 430 et *Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État*, 1957, p. 71.

<sup>(3)</sup> *Revue critique de jurisprudence belge*, 1957, 168.

<sup>(4)</sup> P. WIGNY, Droits administratifs subjectifs. A propos de l'arrêt de la Cour de Cassation (*Journal des Tribunaux*, 1957, 362).

<sup>(5)</sup> Document dactylographié.

<sup>(6)</sup> Document dactylographié.

des droits dérivant de sa participation passive à la communauté politique et qui n'ont cessé de croître avec le développement de l'activité de l'État. Ce sont des droits, pour le citoyen — et dans la mesure où la loi le prévoit — pour l'étranger, de participer, au titre de membre de la collectivité nationale politiquement organisée, à la distribution des services et avantages que la puissance publique procure. Ce ne sont pas des droits d'exercice, mais des droits de jouissance, donc des intérêts de jouissance juridiquement protégés. Tels sont notamment le droit à l'usage des services publics, le droit à l'admission aux emplois publics, le droit aux dommages de guerre, le droit à la sécurité sociale <sup>(1)</sup>. En définitive, qu'il s'agisse des droits qui ont pour objet le gouvernement de la communauté politique et qui appartiennent à l'individu comme membre actif de cette communauté, ou de ceux qui, créés par la loi, dérivent des rapports qui existent entre cette communauté organisée en puissance publique et les individus comme membres passifs de la communauté, c'est-à-dire entre administrés comme tels et administrants, ces droits doivent être rangés parmi les droits politiques *sensu lato*. Tous deux impliquent un lien entre gouvernants et gouvernés, agissant en cette qualité, sur quelque objet d'utilité générale <sup>(2)</sup>.

Quel que soit l'apport de la doctrine récente sur le contenu de la notion de « droits politiques », il y a lieu d'observer que, en droit interne public belge, aucune définition légale n'a été donnée de ce qu'il fallait entendre par « droits politiques ». Certes, le législateur dit que tel droit est politique — et non civil — quand il défère la connaissance des contestations qui portent sur ce droit

---

(1) En matière de sécurité sociale, voir arrêt Deyne, n° 5058, du 10 avril 1956, du Conseil d'État, qui examine la nature du droit civil ou politique (*Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État*, 1957, p. 11, avec note d'observations de J. REITERS).

(2) *Pas. belge*, 1957, I, pp. 449, 450 et 453, *passim*.

à une juridiction administrative et non aux juridictions judiciaires (article 93 de la Constitution).

Mais, lorsque la loi sera muette, qu'arrivera-t-il ?

S'imposera-t-il de recourir, pour tenter de déceler la nature du droit, à des éléments de définition matérielle ? Au surplus, ainsi que nous le signalions plus avant, certains publicistes ont estimé qu'à côté des droits civils et politiques existait aussi une troisième catégorie de droits : celle des droits administratifs ; ce qui est loin de simplifier le problème et ce qui recule d'autant la possibilité de cerner, avec une certaine précision et avec moins de difficulté, la notion et la définition des droits politiques.

Il semble donc qu'au point de vue doctrinal on se trouve placé devant une situation quelque peu floue, encore que, si on se limite à la définition généralement admise jadis par les publicistes et dont la doctrine actuelle reprend les éléments pour les faire rentrer — mais non à titre exclusif — dans la notion de « droits politiques », on peut considérer les droits politiques comme étant tout au moins ceux dont jouissent les personnes qui participent à l'exercice des pouvoirs qui émanent de la nation et qui se rapportent à l'exercice de la puissance publique.

C'est, dès lors, en ce sens, que nous entendons parler, en l'occurrence, d'octroi de « droits politiques ».

## SECTION II. CITOYENNETÉ ET NATIONALITÉ.

La citoyenneté, c'est-à-dire le droit de cité, implique-t-elle la nationalité ?

J. MAURY enseigne qu'est notamment exclue de tout ce qui touche à la vie publique de l'étranger la situation par rapport aux charges et droits de nature politique

(électorat, éligibilité, fonctions publiques, service militaire, réquisition de personnes, impôts) (1).

Dans le système établi par la Constitution belge, les articles 4, alinéa 2, et 5, alinéa 2, portent que « la présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre (la) qualité (de Belge), les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits » et que « la grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques ».

Certes, à ce principe (à savoir que la citoyenneté — ou la plénitude du droit de cité — présuppose la qualité de Belge, encore que l'étranger doive avoir acquis la qualité de Belge par la voie de la grande naturalisation) y a-t-il l'une ou l'autre rare exception prévue par la Constitution, à savoir l'exception en matière d'admissibilité aux emplois civils et militaires réservés aux Belges, sauf les exceptions pouvant être établies par une loi pour des cas particuliers (art. 6, alinéa 2) et, suivant P. WIGNY (2), l'exception en matière du droit de pétition (art. 21, al. 1<sup>er</sup>). Mais ces exceptions, expresses et formelles, ne font que confirmer la règle.

Sans doute la qualité de Belge par naissance ou par grande naturalisation confère-t-elle la plénitude du droit de cité. Mais on n'ignore pas qu'il suffit de posséder la qualité de Belge acquise par la voie de la petite naturalisation afin — toutes autres conditions légales étant remplies — d'être électeur et éligible à la commune ou à la province ; ainsi les étrangers devenus Belges par la voie de la petite naturalisation n'ont-ils, en matière électorale, qu'un droit de cité restreint, tout comme, avant 1950, les femmes, belges par naissance ou par grande naturalisation, n'étaient ni électrices ni éligibles

---

(1) J. MAURY, *Traité sur l'étranger* (DALLOZ, *Répertoire de Droit civil*, T. II, 1952, n° 6).

(2) P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, T. I, n° 7.



aux élections des Chambres (sous réserve du cas des femmes admises au droit de suffrage en vertu de l'article 2 de la loi du 9 mai 1919 et des articles 47 et 53, alinéa dernier, de la Constitution), et n'avaient pas, dès lors, la plénitude du droit de cité.

De ce qui précède on peut donc dire que, en droit public belge, est exact le principe suivant lequel la nationalité est la *conditio sine qua non* pour jouir, en tout ou en partie, du droit de cité, c'est-à-dire des droits politiques.

Mais qu'en est-il des habitants du Congo belge auxquels on désirerait octroyer, par la voie légale, la qualité de « citoyen congolais » ?

Du moment que l'attribution des droits politiques relève du droit public interne ; du moment qu'on admet — et on doit l'admettre — que les autochtones du Congo belge sont des nationaux belges ; du moment qu'on ne perd pas de vue que la Constitution belge n'est pas, en principe, applicable au Congo et que celui-ci est régi par le principe constitutionnel de la spécialité de la loi, il ne paraît pas que quelque opposition sérieuse, de caractère juridique, puisse être faite à l'octroi aux autochtones de la Colonie — qui ne sont pas des « citoyens » belges — de droits politiques qui s'exerceraient et ne s'exerceraient que dans le cadre du gouvernement du Congo.

La même solution, pour les mêmes motifs, nous semble devoir être adoptée en ce qui concerne les Belges de la Mère-Patrie se trouvant en Afrique centrale.

Nous pensons d'autre part, que l'octroi même de la « citoyenneté congolaise » ne doit pas, sur le plan du droit, être nécessairement érigé en un principe qui serait solennellement formulé dans un texte légal. La législation du Congo belge comporte déjà l'institution de certains droits politiques dont une des conditions, pour en jouir, est d'avoir la qualité de Belge. Ceci se vérifie notamment dans les matières du conseil de gouvernement, du conseil

de province, du conseil de territoire. Ainsi peut-on concevoir que, les droits politiques se multipliant au fur et à mesure que les institutions politiques vont s'étendre et se développer, il pourrait être procédé, à chaque moment de l'évolution ou de la création de ces institutions, à l'établissement de droits politiques, par des actes légaux séparés et spéciaux.

Cependant — et en se plaçant sur le plan du politique — on doit se demander s'il ne serait pas aussi opportun que psychologique de créer la « citoyenneté congolaise » afin de répondre aux désirs d'un certain nombre d'autochtones et de Belges se trouvant au Congo, et afin de démontrer le souci des autorités gouvernementales de faire participer, dans la plus large mesure possible, à l'administration de la Colonie, tous ceux revêtus de la qualité de « Belge » qu'ils soient originaires d'Europe ou d'Afrique. Il nous paraît que la réponse affirmative s'impose. Encore est-il, toutefois, qu'il n'est pas vain de se poser la question si, d'une part, l'institution de la « citoyenneté congolaise » — compte tenu de ce que cette notion exprime réellement — contentera certains esprits et si, d'autre part, elle n'entraînera pas chez d'autres une équivoque, susceptible d'engendrer des risques sérieux, par l'assimilation ou la fusion de la notion de « citoyenneté congolaise » respectivement à l'idée et dans l'idée d'« indépendance ».

\* \* \*

Mais — et ceci est une question plus délicate — l'octroi de la « citoyenneté congolaise » aux étrangers se trouvant au Congo belge est-il possible, tant sur le plan juridique que sur le plan politique ? Peut-on les assimiler, en cette matière particulière, aux nationaux belges (autochtones du Congo et Belges de la Mère Patrie se trouvant au Congo) ?



A. Sur le plan juridique, tout d'abord.

Il semble que, traditionnellement, dans les États unitaires, la qualité de « citoyen » implique, au préalable, la qualité de « national ». C'est parce qu'on fait partie d'une communauté nationale déterminée qu'on participe au gouvernement de celle-ci — et aux nationaux seuls est réservé le droit de cité, sa jouissance et son exercice.

Tel est l'esprit de la Constitution belge qui, ainsi que nous l'avons vu précédemment, n'accorde qu'exceptionnellement aux étrangers des droits politiques.

Cependant, il paraît fondé d'émettre l'avis que, sur le plan des principes, l'octroi de la citoyenneté relève du droit public de chaque État à qui il appartient de décider souverainement qui, dans quelles conditions et dans quelle mesure, participera au gouvernement de la cité. L'octroi de ce droit de citoyenneté est affaire réservée de chaque État et son exercice se confine exclusivement à l'intérieur de chaque État. Le pouvoir politique de l'État peut donc — en ce qui concerne l'octroi de droits politiques — opérer les distinctions qu'il décide souverainement parmi la population installée sur le territoire national, ne considérer que ses nationaux pour leur donner la qualité de citoyen — et, dans cette catégorie, pour créer des sous-catégories bénéficiant de la plénitude du droit de cité ou d'un droit de cité restreint, — ou accorder — dans une mesure et aux conditions à déterminer — la qualité de citoyen aux étrangers comme aux nationaux.

A cet égard, et par référence au Congo belge, on peut dans ces conditions, exprimer l'opinion qu'en droit rien n'empêcherait d'accorder aux étrangers se trouvant au Congo un droit de cité — la « citoyenneté congolaise » — se limitant, cela va sans dire, dans son exercice, à la direction des affaires du Congo.

Il y a lieu d'observer — avant de passer à l'examen

de l'aspect formellement politique du problème — que cette citoyenneté ne pourrait pas être confondue avec d'autres cas de « citoyenneté » dont la vie internationale nous a offert ou nous offre des exemples.

En l'occurrence, et dans le cas du Congo belge, il s'agirait de l'octroi de droits politiques, au sein d'un État unitaire, dont l'exercice se développerait dans une fraction de cet État, au point de vue territoire comme au point de vue population.

Il ne s'agirait donc pas d'une citoyenneté telle que celle qu'a connue la Constitution française de 1946, à savoir la citoyenneté de l'Union française, qualité commune se superposant à la citoyenneté, plus restreinte, se confondant avec la nationalité française, uniquement valable pour les ressortissants de la République française (1). Car la citoyenneté de l'Union française englobait même plusieurs nationalités, les ressortissants des États associés possédant une nationalité particulière à chacun des États dont ils relevaient (2). En d'autres termes, la citoyenneté de l'Union française était une citoyenneté commune aux nationaux des différents États qui composaient l'Union française (États associés) et aux ressortissants des territoires sous tutelle ou associés. Elle symbolisait l'unité personnelle de cet ensemble politique. Elle ne remplaçait aucunement ni les nationalités, ni les citoyennetés étatiques (3).

Il ne s'agirait pas davantage d'une citoyenneté du type de celle créée par la Constitution du 4 octobre

(1) F. LUCHAIRE, Manuel de Droit d'outre-mer, 1949, n° 88.

(2) L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, Précis de Droit des Pays d'Outre-Mer, 1952, nos 67bis, 98, 101, 110 et 240.

(3) P. F. GONIDEC, Introduction à l'étude de la Communauté, dans : *Recueil Dalloz* du 7 janvier 1959, Chronique, p. 4. — Il semble plus exact de dire avec L. ROLLAND et P. LAMPUÉ que l'Union française comprenait la République française (c'est-à-dire l'État envisagé dans son ensemble), les territoires soumis au régime international de tutelle, enfin les États associés (*op. cit.*, nos 66, 99 à 101). Voir aussi : P. F. GONIDEC, *Droit d'Outre-Mer*, T. I, 1959, nos 197 à 199 et n° 205.

1958 de la V<sup>e</sup> République, qui, instituant la citoyenneté de la Communauté, aurait repris, au fond, sous un autre nom, l'idée d'une citoyenneté de l'Union française (1).

La « citoyenneté congolaise » envisagée ne pourrait pas, d'autre part, être confondue notamment avec le système de la double citoyenneté des nationaux suisses pour qui l'existence de la qualité de citoyen suisse implique au préalable — en vertu de l'article 43, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse — la possession de la qualité de citoyen d'un canton (2). On se trouve, du reste, en l'occurrence, en présence d'un type d'État fédéral dont l'un des traits caractéristiques paraît être précisément l'existence d'une double citoyenneté : la citoyenneté relevant de la collectivité élémentaire (province, État, canton par exemple) et la citoyenneté relevant de la collectivité globale (seule personne morale étatique reconnue en droit des gens).

Elle ne serait pas non plus la citoyenneté commune instituée par le *British Nationality Bill* de 1948 déclarant que cette qualité appartient, d'une part à tous les citoyens du Royaume-Uni et des Colonies et, d'autre part, à toutes les personnes possédant la citoyenneté d'un autre pays membre du *Commonwealth*, d'après la législation de ce pays. La qualité en question peut, aux termes du même acte, être désignée de deux façons, soit par l'expression traditionnelle « sujet britannique », soit par les mots « citoyen du *Commonwealth* ». Elle est moins une citoyenneté primaire qu'une qualité surajoutée, aucun droit n'étant attaché de façon générale et nécessaire à sa possession (3).

(1) P. F. GONIDEC, *op. cit.*, p. 4. — Voir aussi : J. CHATELAIN, La nouvelle Constitution et le régime politique de la France, 1959, pp. 343 et 344.

(2) On peut même dire que c'est l'indigénat communal qui est à la base du droit de cité cantonal, et que seul le citoyen d'un canton est, par contre-coup, citoyen suisse. Voir, à ce sujet, G. SAUSER-HALL, Guide politique suisse, Initiation au droit public, 1956, 6<sup>e</sup> édition, Lausanne, p. 104.

(3) P. LAMPUÉ, La citoyenneté de l'Union française (*Revue juridique et poli-*

Pas davantage ne pourrait-il être question d'assimiler la « citoyenneté congolaise » à la citoyenneté confédérative qui se rapprocherait d'une intercitoyenneté, puisque, dans le système de la Confédération d'États, chaque État est et reste personne étatique — ou entité politique — de droit international public.

A la vérité, cette « citoyenneté congolaise » ne peut être considérée, pour en saisir toute la notion et toute la portée, que dans le cadre politique actuel dans lequel se trouve enchassé le Congo belge. Or, ce cadre est celui de l'État belge, État unitaire. Ainsi que le fait observer P. LAMPUÉ, parlant de la superposition des deux droits de cité (fédéral et local) dans le type d'État fédéral :

« Un droit de cité de ce genre peut parfaitement exister dans une province décentralisée comprise dans un État unitaire, sous la forme d'un « indigénat » local. On peut même trouver une institution comparable dans certaines communes conférant à leurs membres un « droit de bourgeoisie » particulier » (1).

B. Si, compte tenu de ce qui précède, l'institution de la « citoyenneté congolaise » paraît concevable en droit, l'est-elle aussi sur le plan politique ?

Certes, l'État peut édicter, dans sa sphère de compétence, et notamment en matière d'octroi de droits politiques, telles mesures qu'il entend appliquer à tous ceux habitant sur son territoire, notamment aux étrangers. Mais est-il opportun que ces derniers bénéficient de la jouissance de droits politiques ?

D'une part, il semble naturel et normal que seuls ceux faisant partie de la communauté nationale, en qualité de « nationaux » de l'État, se voient octroyer le droit de participer, dans une mesure totale ou restreinte, à

*tique de l'Union française*, n° 3, juillet-septembre 1950, p. 316). — L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, Précis de Droit des Pays d'Outre-Mer, *op. cit.*, n° 51.

(1) P. LAMPUÉ, La citoyenneté de l'Union française (*Revue juridique et politique de l'Union française*, n° 3, juillet-septembre 1950, p. 313).

la gestion des affaires publiques et collaborent, directement ou indirectement, au gouvernement de l'État, puisqu'ils se trouvent dans une situation de dépendance et d'allégeance fondamentales à l'égard de cet État, qu'ils sont soumis à ses lois, qu'ils subissent son gouvernement, qu'ils dépendent intimement du sort heureux ou malheureux de la collectivité dont ils font de droit partie, qu'ils savent et voient leurs intérêts personnels, souvent très graves, aussi bien liés aux intérêts généraux et conditionnés par ceux-ci que dépendant de la politique générale gouvernementale.

D'autre part, d'aucuns pourraient estimer que l'octroi de droits politiques aux étrangers serait susceptible d'être considéré comme une intervention, quoique légale, non souhaitable dans un domaine où les intérêts de ceux-ci, leurs opinions, leurs idées, risqueraient de provoquer des heurts, des incompréhensions, des prises de position, qui ne cadreraient pas ou cadreraient mal avec les intérêts éminents de la collectivité proprement nationale, avec le bien commun, avec la sauvegarde des principes et des traditions formant le fondement de la vie nationale et constituant même le soutien de l'existence de la communauté.

De troisième côté, on ne poserait pas en vain la question de savoir s'il est opportun d'octroyer aux étrangers tous les droits politiques ou certains d'entre eux, alors que les Belges, habitant les États dont ces étrangers sont les nationaux, n'y jouiraient pas, de leur côté, des mêmes droits politiques.

Enfin, on ne poserait pas davantage une question sans raison en se demandant si les États accepteraient de voir octroyer à leurs ressortissants la qualité de « citoyen congolais », par le truchement de l'octroi de la « citoyenneté congolaise ».

En ce qui nous concerne, nous pensons — sur le plan des principes et sous réserve de ce que nous exposerons

à la fin de cette étude — que les étrangers ne devraient pas se voir octroyer, *de plano*, la qualité de citoyen congolais et, surtout, la plénitude du droit de cité. Nous estimons que, loin de porter une mesure générale en la matière, il conviendrait que ce soit chaque acte législatif ou réglementaire particulier instituant un droit politique déterminé qui portât éventuellement la décision de l'octroyer aux étrangers, ce, au surplus, sous réserve des conditions qui seraient imposées par cet acte pour qu'on puisse jouir de ce droit politique.

## CHAPITRE TROISIÈME

### **Nationalité congolaise ou citoyenneté congolaise.**

Arrivé au terme de notre exposé doctrinal, nous estimons le moment venu de rechercher sur lequel des deux procédés passés en revue doit s'arrêter le choix : octroi de la nationalité congolaise ou octroi de la citoyenneté congolaise.

Certes, nous avons déjà — après avoir exprimé notre avis sur le plan du droit — esquissé diverses considérations, de caractère politique, sur l'un et l'autre de ces procédés, alors que nous en traitons explicitement. Mais notre étude serait, à notre sens, incomplète et manquerait d'esprit constructif si nous ne disions pas vers laquelle de ces formules tend notre préférence.

Le grand reproche, la critique essentielle que nous croyons pouvoir faire à l'adoption éventuelle du procédé de l'octroi de la nationalité congolaise, serait que celui-ci exprime légalement un abandon, une renonciation et porte, d'ores et déjà, une mesure qui appelle ou implique l'indépendance du Congo.

D'aucuns pourraient objecter que, en affirmant que l'octroi de la nationalité congolaise impliquerait l'indépendance du Congo, nous entrerions en contradiction avec nous-même puisque nous avons estimé que l'octroi de la nationalité congolaise relève du droit public interne et ne porte pas atteinte au droit de souveraineté que la Belgique détient et exerce en Afrique centrale.

Cette objection, à supposer qu'elle nous soit faite, nous paraîtrait vaine. Car il y a un fossé très profond —



dans le cas d'espèce — entre le juridique et le politique. Si, en effet, l'aspect juridique du problème en examen ne paraît pas offrir de difficulté, par contre et sur le plan du politique il serait quelque peu difficile et présomptueux de ne pas admettre que l'institution de la nationalité congolaise constituerait une mesure en prévision d'un État futur du Congo qui se créerait dans le cadre de la déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959.

Il est vrai qu'on pourrait aussi — ou encore — objecter que la déclaration précitée n'a pas dit que le Congo deviendrait inéluctablement indépendant et constituerait une nouvelle personne morale relevant du droit des gens ; cet engagement, le Gouvernement et le Parlement belges ne l'ont pas pris. C'est exact si on se réfère à certains passages de la déclaration :

« La Belgique entend organiser au Congo une démocratie capable d'exercer les prérogatives de la souveraineté et de décider de son indépendance » — et encore : « Au terme de l'évolution, il est souhaitable, dans l'intérêt des deux pays, que les liens d'association soient maintenus entre le Congo et la Belgique, qui en décideront librement à ce moment ».

Cependant, qui pourrait contester que dans de très nombreux discours, écrits, déclarations, messages et réclamations, émanant, en Belgique comme au Congo, des milieux les plus divers (y compris des milieux politiques), seul le mot « indépendance » est employé et proclamé, sans la moindre réserve ? Qui pourrait contester que presque toujours ce mot est utilisé comme étant la situation — sans alternative quelconque — à laquelle doit aboutir l'évolution des institutions qu'on organise et qu'on met progressivement en place au Congo ? Qui pourrait soutenir que, dans l'opinion nationale et même dans l'opinion internationale, le mot « indépendance » n'exprimerait pas le but final à poursuivre et à atteindre ? Qui, dès lors, pourrait ne pas



comprendre l'attitude expectative, voire la méfiance, qui se traduit dans bon nombre d'esprits dès qu'on envisage, tant pour le moment présent que pour l'avenir, la situation du Congo aux points de vue politique, financier et économique ?

Il nous paraît qu'une confusion dangereuse s'opère, s'agrandit et se développe. Et cette confusion s'accroît devant cet état de choses particulièrement notable : même lorsqu'on affirme et lorsqu'on déclare que les habitants du Congo décideront, à l'heure opportune, de leur sort ; même lorsque ceux entrés occasionnellement en contact ou se trouvant en rapport permanent avec les autorités coutumières indigènes constatent que celles-ci entendent collaborer loyalement à l'exécution de la déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959, encore est-il, toutefois, qu'on ne fait encore et jamais état que du mot « indépendance », alors que reste dans l'ombre ou le silence cette autre constatation qui, croyons-nous, serait exacte : les chefs coutumiers indigènes, avec qui les collaborateurs du roi LÉOPOLD II ont forgé l'État Indépendant du Congo et sur qui la Belgique — depuis le 15 novembre 1908 — n'a cessé de s'appuyer et sur l'autorité desquels elle a fondé en partie l'administration de la Colonie ; ces chefs coutumiers, placés à la tête d'une population représentant environ 80% de la population du Congo, seraient, dans leur très grande majorité, si ce n'est dans leur immense majorité, partisans à la fois d'une évolution large et étendue des institutions — qui, notamment, tiendraient compte de tout ce qui pourrait être maintenu et est respectable dans leurs pouvoirs et attributions — et d'un système gouvernemental autonome excluant l'indépendance du Congo et, en conséquence, la transformation de celui-ci en un État membre de la Communauté internationale.

Si cette constatation recueillie auprès des chefs coutu-

miers est exacte <sup>(1)</sup> ne devrait-elle donc pas être relevée et proclamée, alors qu'on entend surtout, si non exclusivement, parler d'indépendance chez les leaders de partis, certes très dynamiques, mais ne représentant qu'une minorité de la masse des habitants du Congo ? Ne serait-ce pas éviter les troubles dans les esprits, lever la méfiance, assainir les idées, assurer l'avenir, rendre confiance dans l'évolution du Congo, que d'explicitier formellement quelle est la véritable et exacte mentalité des habitants ruraux du Congo et de leurs représentants naturels et légitimes ? A force de se confiner dans le mutisme le plus absolu sur cette situation qui paraît bien être objective et réelle ; à force, par contre, de ne faire état que d'indépendance (même si on y met la sourdine d'une indépendance décidée librement en temps opportun) ; à force de répéter, à l'instar d'un slogan, que les habitants du Congo choisiront librement leur sort au terme d'une certaine évolution, ce en mettant toujours l'accent sur le mot « indépendance », et sans jamais envisager d'autre alternative telle que celle, à titre exemplaire, d'une complète autonomie politique interne (qui pourrait peut-être avoir la préférence des populations rurales et de leurs chefs), on risque de créer — si on ne les crée pas — une mentalité, une ambiance, une atmosphère où, insensiblement mais sûrement, seul est mis en relief, seul ne paraît possible, seul ne peut et ne pourrait être envisagé que l'état d'indépendance, à l'exclusion de tout autre système gouvernemen-

---

(1) La prise de position qui serait adoptée par un très grand nombre de chefs coutumiers semble gêner certains leaders de partis politiques qui vont jusqu'à faire état de « pression administrative » sur ces chefs professant de toutes autres idées politiques que les leurs. Il va sans dire que de telles affirmations ne sont, jusqu'à ce jour, étayées d'aucune preuve tant soit peu sérieuse et, dès lors, doivent, jusqu'à plus ample informé, être considérées comme un dénigrement sans fondement, comme le reflet d'un singulier esprit en matière de respect des libres opinions d'autrui, enfin comme une expression de l'irritation provenant du fait de ne pas se voir suivi par une partie notable de la masse rurale de la population du Congo belge.

tal et de toute autre forme politique. Ainsi vit-on et est-on plongé en pleine équivoque lourde de graves conséquences si on n'y remédie pas sans délai. Aussi le moment paraît-il venu de se ressaisir — et de se ressaisir complètement. Ce sont, du reste, tous les aspects et toutes les variétés des opinions des habitants — ruraux et citadins — du Congo sur les problèmes politiques de l'heure qui doivent être exposés et explicités, et qu'on ne doit pas craindre d'explicitier et d'exposer.

On ne peut pas perdre de vue, au surplus, qu'en n'exposant pas, comme il se doit, devant l'opinion publique, les sentiments et les volontés de la population rurale, on laisse libre champ, sans compensation aucune et sans ouvrir un débat large et complet, aux sentiments et aux volontés de la seule population citadine. Or, à ce faire, on court un danger qu'on n'a pas le droit de sous-estimer. Car qui peut ignorer, d'une part l'influence que sont susceptibles d'avoir les éléments urbains sur les éléments ruraux et coutumiers, d'autre part le fait que souvent les courants d'idées, voire les révolutions, prenant leur origine dans les capitales ou les grands centres, se déversent, comme un fleuve ayant rompu ses digues, sur l'intérieur du pays en le submergeant et en l'étouffant ?

Si ces considérations sont fondées, nous estimons qu'il y a un intérêt majeur et prééminent à ne pas créer une nationalité congolaise puisque cette création reviendrait à préjuger de l'avenir ; puisqu'elle ne se concilierait pas avec les idées et les sentiments de la plus grande partie, semble-t-il, des populations rurales et de leurs représentants, les autorités coutumières, à qui, tout comme aux autochtones habitant les centres urbains, on aura expliqué ou on expliquera avec clarté, avec précision et avec objectivité — on veut l'espérer — ce que signifient et entraînent sur les plans politique, juridique, financier et économique, d'une part l'état d'indépendance, d'autre part le régime d'une autonomie interne la plus

étendue et la plus complète ; puisque, pour le cas où les habitants du Congo, décidant librement de leur sort, écarteraient l'idée d'indépendance pour adopter tout autre forme politique de gouvernement, il ne se comprendrait guère que la Belgique se refusât, *a priori*, à conserver aux autochtones du Congo belge la qualité de national belge, pour les doter d'une autre nationalité, dont, au surplus, on ne voit guère, s'il en est jamais existé, d'exemple actuellement vécu — lorsqu'il s'agit d'État unitaire, fût-il même fortement décentralisé — dans le monde international.

C'est pourquoi nous croyons devoir rejeter l'idée de la création d'une nationalité congolaise.

Par contre, l'institution d'une citoyenneté congolaise comme telle a, sur les plans politique et psychologique, notre entier assentiment. Sans préjuger en rien de l'avenir, elle n'affecte pas la nationalité des habitants ; elle laisse intacts les principes qui permettent de considérer la persistance, sans changement de compétence, de l'État belge ; elle ouvre une ère de participation de plus en plus accrue et de plus en plus active de la population du Congo au gouvernement de l'Afrique centrale ; elle redonne confiance et foi à tous ceux que les événements actuels ont ébranlés ; elle témoigne de la volonté réelle des autorités compétentes d'accorder la jouissance — tout particulièrement aux autochtones du Congo belge — des droits politiques, ce dans la perspective d'une autonomie de plus en plus étendue allant jusqu'à l'autonomie complète.

Cependant, et ainsi que nous le disions lorsque nous avons traité d'une manière explicite de la citoyenneté congolaise, l'octroi de celle-ci ne se ferait *de plano* qu'en faveur des nationaux belges, autochtones du Congo ou Belges de la Mère-Patrie habitant le Congo. Pour les étrangers, chaque acte législatif ou réglementaire particulier, créant un droit politique déterminé, déciderait

si ceux-ci en auraient la jouissance et fixerait, s'il échet, les conditions de son exercice.

Ces considérations n'enlèvent cependant rien à la pertinence des objections qu'on peut faire valoir dans le domaine de l'octroi de droits politiques aux étrangers et dont quelques-unes d'entre elles ont été signalées plus haut lorsque nous nous sommes occupé *ex professo* de cet aspect de la question.

Nous ne pouvons toutefois pas nous dispenser d'émettre cette ultime considération en ce qui concerne l'octroi — même très réduit et dans des cas spéciaux — de droits politiques aux étrangers : si, sur le plan juridique, rien, ne semble-t-il, ne s'opposerait à ce que des droits de cette nature leur soient conférés, il n'empêche qu'il est tout aussi normal et naturel que politiquement défendable que seuls les membres de la Communauté nationale bénéficient de la dispensation de droits politiques. Certes, il se peut que parmi les étrangers se trouvant au Congo belge il en est qui y résident depuis de nombreuses années, y ont fixé leur centre d'activité professionnelle et le siège de leurs affections familiales, sont profondément et loyalement attachés à ce qu'on pourrait appeler leur « seconde patrie » devenue pour eux leur pays de libre choix et de consciente adoption. Mais s'il en est ainsi, on doit se demander pourquoi, afin de s'intégrer d'une manière complète et adéquate dans cette communauté, qui leur est juridiquement et politiquement étrangère, et afin de mettre leur situation de fait en harmonie avec leurs sentiments, leur comportement et leur désir de stabilité, ces étrangers ne sollicitent pas la nationalité belge par le mode de la naturalisation.

Sans doute dira-t-on que l'évolution actuelle de la situation politique interne du Congo ne les engage guère à demander une nationalité qui, peut-être, dans un avenir plus ou moins proche, n'existera plus. Ceci paraît indiquer — ne serait-ce qu'à ce titre — l'opportunité, pour

les autorités gouvernementales, de ne pas s'engager, sans mûre réflexion et sans faire preuve de la plus grande prudence, dans l'octroi de droits politiques aux étrangers. Car il semble, d'une part, qu'il s'agit là d'un problème se posant à titre personnel aux étrangers et, d'autre part, qu'il appartient essentiellement à ceux-ci d'apprécier si, désirant leur intégration dans la communauté existant au Congo belge, l'adoption du procédé actuel de l'acquisition de la nationalité par la voie de la naturalisation leur paraît idoine ou si la sagesse ne leur commande pas d'attendre les développements et l'aboutissement de l'évolution des idées politiques, en gestation, au Congo belge.

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
Chapitre premier : La nationalité .....	5
Section I : Notion .....	5
Section II : La nationalité et le domaine réservé de l'État ..	6
§ 1. Compétence exclusive de chaque État .....	6
§ 2. Compétence non absolue de chaque État .....	8
Section III : La matière de la nationalité relève du droit public interne .....	11
Section IV : Nationalité et État. — Application au Congo belge .....	12
Chapitre deuxième : La citoyenneté .....	16
Section I : Les droits politiques .....	16
Section II : Citoyenneté et nationalité. — Application au Congo belge .....	20
Chapitre troisième : Nationalité congolaise ou citoyenneté con- golaise .....	30
Table des matières .....	39



