

## **"De l'unité et l'exclusivité de la nationalité congolaise à la reconnaissance de la double nationalité"**

À teneur de l'article 10 de la Constitution de la République Démocratique du Congo (dans la suite: la RDC) du 18 février 2006<sup>1</sup>, "la nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec aucune autre." Cette disposition est reprise de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°004/020 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise. Une de ses conséquences se trouve à l'article 26 de la même loi qui dispose que toute personne qui acquiert une nationalité étrangère perd la nationalité congolaise. Il en découle que l'acquisition de la nationalité étrangère par un congolais et l'acquisition de la nationalité congolaise par un étranger entraînent la perte de la première nationalité, respectivement la nationalité congolaise et la nationalité étrangère.

Quelles sont les raisons qui ont pu ou qui pourraient justifier la règle de l'unité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise? Ces raisons sont-elles pertinentes au regard de la migration humaine actuelle? Ne faudrait-il pas envisager, aujourd'hui, la possibilité de la double nationalité conditionnelle pour les congolais? Pour répondre à ces questions, j'adopte le plan suivant: 1. La notion de nationalité en RDC; 2. Les fondements de la règle d'unité et d'exclusivité de la nationalité dans la tradition constitutionnelle congolaise; 3. Le bien-fondé de la double nationalité conditionnelle pour les congolais.

### **1. La notion de nationalité en RDC**

Le législateur congolais l'a définie comme le lien de rattachement de l'individu à l'État<sup>2</sup>. Ce lien est généralement déterminé par le *ius sanguinis* (ou le droit du sang) ou par le *ius soli* (ou le droit du sol). Le premier attribue à une personne physique la nationalité de ses père et/ou mère; le second permet d'acquérir la nationalité d'un État par la naissance sur son territoire. La nationalité congolaise est soit d'origine, soit d'acquisition individuelle.

#### **1.1. La nationalité congolaise d'origine**

Aux termes de l'article 6 de la loi n° 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise (ci-après: la loi sur la nationalité), "Est congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance."

D'après l'Exposé des motifs de cette loi, la nationalité congolaise d'origine est reconnue à l'enfant dès sa naissance, en considération de deux éléments de rattachement de l'individu à la RDC: 1°) sa filiation à l'égard d'un ou des deux parents congolais (*ius sanguinis*), son appartenance aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo à l'indépendance (*ius sanguinis* et *ius soli*); 2°) sa naissance sur le territoire de la RDC (*ius soli*).

On peut être congolais d'origine par appartenance (art.6), par filiation (art. 7) ou par présomption de la loi (art. 8 et 9). La nationalité congolaise d'origine est donc fondée sur le droit du sang (*ius sanguinis*) et sur le droit du sol (*ius soli*).

<sup>1</sup> Dans la suite: la Constitution.

<sup>2</sup> Exposé des motifs (§4) du Décret-loi n° 197 du 20 janvier 1999 modifiant et complétant la Loi n°81-002 du 29 juin 1981 sur la nationalité congolaise.

À noter que la nationalité congolaise d'origine peut être perdue du fait de l'acquisition d'une nationalité étrangère. Néanmoins, la loi prévoit la possibilité du recouvrement de cette nationalité perdue<sup>3</sup>. Ce recouvrement entraîne, à son tour, la perte de la nationalité qui a été acquise.

## **1.2. La nationalité congolaise d'acquisition individuelle**

La nationalité congolaise peut être acquise par un étranger. La loi définit cinq modes d'acquisition de la nationalité congolaise: 1°) par l'effet de la naturalisation; 2°) par l'effet de l'option; 3°) par l'effet de l'adoption; 4°) par l'effet du mariage; 5°) par l'effet de la naissance et de la résidence en RDC<sup>4</sup>. L'acquisition de la nationalité congolaise entraîne la perte de la première nationalité.

## **2. Les fondements de la règle d'unité et d'exclusivité de la nationalité dans la tradition constitutionnelle congolaise**

L'unité et l'exclusivité de la nationalité constituent deux facettes d'une même règle d'unicité: la première est opposable *ad intra* et la seconde opposable *ad extra*. L'unité de la nationalité congolaise découle de l'unité et de l'indivisibilité de l'État congolais affirmées à l'article 1 de la Constitution. La RDC n'étant pas une mosaïque d'États, on n'y connaît qu'une seule nationalité congolaise et non une nationalité plurielle. En d'autres termes, il n'existe pas plusieurs nationalités congolaises. On pourrait trouver dans cette règle une prévention contre les velléités sécessionnistes. L'exclusivité interdit au congolais la détention d'une autre nationalité..

L'unité et l'exclusivité de la nationalité congolaise figurent dans les textes constitutionnels, de la Constitution de Luluabourg du 1<sup>er</sup> août 1964 à la Constitution de la RDC du 18 février 2006. Sans en faire une règle dans une même formule, la Constitution de Luluabourg prévoyait déjà, en ses articles 6 et 7, les principes d'unité et d'exclusivité de la nationalité congolaise. À teneur de l'article 6 alinéa 1<sup>er</sup>, "Il existe une seule nationalité congolaise ". Quant à l'article 7, alinéa 2, il dispose: "Tout congolais qui acquiert volontairement la nationalité d'un autre État perd la nationalité congolaise".

Les Constitutions ultérieures n'ont fait qu'unifier par une formule synthétique et dans un seul article deux principes qui existaient déjà dans la Constitution de Luluabourg. Ainsi: l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution de la République du Zaïre (mise à jour le 27 juin 1988); l'article 8 de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 04 août 1992 (non promulgué); l'article 9 de la Loi n°93-001 du 02 avril 1993 portant acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition (JO, 34<sup>e</sup> année, n° spécial, avril 1993); l'article 12 de la Constitution de la Conférence nationale souveraine de Novembre 1992 (jamais promulguée); l'article 8 de l'Acte constitutionnel de la transition du 09 avril 1994 (Cf. Journal officiel de la République du Zaïre (35<sup>e</sup> année), n° spécial, avril 1994); l'article 14 de la Constitution de la transition (44<sup>e</sup>me Année Numéro Spécial 5 avril 2003); l'article 10 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

## **3. Le bien-fondé de la double nationalité conditionnelle**

Pour établir le bien-fondé de la double nationalité, il faut d'abord relever la raison d'être de l'unité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise.

<sup>3</sup> Art. 30 à 33 de la loi sur la nationalité.

<sup>4</sup> Voir KIFWABALA TEKILAZAYA Jean-Pierre, *Droit civil congolais, Les personnes-les incapacités-la famille*, Presses universitaires de Lubumbashi, Lubumbashi 2008, p. 85-88.

### 3.1. La *ratio legislandi* de l'unité et de l'exclusivité de nationalité congolaise

La *ratio legislandi* des principes de l'unité et de l'exclusivité de nationalité congolaise est rappelé au §2 de l'Exposé des motifs de la loi sur la nationalité n°004/020 du 12 novembre 2004. Cette loi a été adoptée en exécution de la résolution n° DCI/CPR/03 du Dialogue inter-congolais, de l'Accord global et inclusif et de la Constitution de la transition. Les délégués au Dialogue inter-congolais avaient décidé de mettre fin à la fracture sociale créée par la question de nationalité, afin d'établir la coexistence pacifique de toutes les couches sociales sur l'ensemble du territoire national.

La règle de la nationalité une et exclusive est, à son origine, destinée à pacifier les relations entre les habitants surtout de l'Est de la RDC qui comprennent les burundais et les rwandais. En effet, depuis l'accession de la RDC à l'indépendance, la question de la nationalité s'y pose avec acuité. Les populations étrangères qui ont immigré au Congo-Belge lors de la colonisation ne sont pas toujours considérés comme nationales par les populations autochtones.

C'est pourquoi, la Constitution de Luluabourg a précisé que la nationalité congolaise "est attribuée, à la date du 30 juin 1960, à toute personne dont un des ascendants est ou a été membre d'une tribu ou d'une partie de tribu établie sur le territoire du Congo avant le 18 octobre 1908" (art. 6 al. 1<sup>er</sup>). Cette condition d'établissement sur le territoire congolais avant le 18 octobre 1908 avait pour but d'assurer la cohésion et le vivre-ensemble des populations se trouvant sur un même territoire.

La loi n° 1972-002 du 5 janvier 1972 relative à la nationalité zaïroise poursuivait le même but. Son article 15 dispose: "Les personnes originaires du Ruanda-Urundi qui étaient établies dans la province du Kivu avant la 1<sup>er</sup> janvier 1950 et qui ont continué à résider depuis lors dans la République du Zaïre jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi ont acquis la nationalité zaïroise à la date du 30 juin 1960".

Devant son inefficacité au regard, notamment, de la falsification des pièces d'identité, cette loi de 1972 a fini par être abrogée et remplacée par une autre, celle du 29 juin 1981. Celle-ci rendait plus restrictif encore l'accès à la nationalité zaïroise qui n'est plus reconnue qu'aux originaires du Rwanda-Burundi établis dans la province du Kivu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1950 à la suite d'une décision de l'autorité coloniale. Elle maintient le critère d'une nationalité zaïroise unique et exclusive (art. 1<sup>er</sup>). Elle précise que pour être reconnu congolais d'origine, la tribu d'appartenance devait être installée à l'intérieur des frontières congolaises au 1<sup>er</sup> août 1885.

Devant l'impossibilité de déterminer avec précision toutes les tribus installées au Congo à cette période, cette loi a contribué à la dégradation des relations intercommunautaires. Aussi, pour mettre fin à ce désordre sociopolitique et faciliter le vivre-ensemble, la nationalité congolaise a été octroyée à toutes les personnes dont les ascendants font partie des groupes ethniques établies sur le territoire congolais à partir du 30 juin 1960 et les principes de son unité et de son exclusivité ont été repris. Néanmoins, ils ne sont pas toujours respectés. Certaines personnalités politiques congolaises détiennent, *de facto*, au moins une nationalité étrangère en plus de la congolaise. D'ailleurs, il est de notoriété publique que certains dirigeants politiques sont binationaux, voire plurinationaux. La question a déjà été débattue à l'Assemblée nationale et le Bureau de la Chambre basse du Parlement congolais avait, en février 2007, adopté une solution politique en décrétant un moratoire pour des députés binationaux ou plurinationaux, afin qu'ils se mettent en règle<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> À noter qu'il n'y a pas que des députés d'alors, beaucoup d'autorités publiques seraient dans cette situation.

### 3.2. La discussion des arguments possibles justifiant l'unité et l'exclusivité de la nationalité congolaise

1°) La *ratio legislandi* de l'unité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise, on le sait déjà, réside dans la lutte contre la fracture sociale entre autochtones et congolais d'origine étrangère, surtout à l'Est de notre territoire, et dans la garantie d'une coexistence pacifique entre eux, dans le sens de permettre aux étrangers d'alors de s'intégrer, d'être intégrés et de se sentir chez eux en RDC. Toutefois, en quoi ceux des congolais d'origine ayant acquis la nationalité étrangère, et ne vivant pas de surcroît toujours sur le territoire de la RDC, menaceraient-ils la coexistence pacifique en conservant leur nationalité d'origine? Non seulement cette raison n'est pas suffisante pour les priver de leur nationalité congolaise, mais elle ne me paraît pas les concerner.

2°) On pourrait aussi prétendre que les principes d'unité et d'exclusivité de la nationalité congolaise sont dissuasifs pour l'émigration et la fuite de cerveaux. Certes, lorsqu'on est attaché à sa patrie on peut difficilement renoncer à sa nationalité d'origine. Pourtant, la réalité montre que la nationalité une et exclusive n'a pas arrêté l'émigration. Le problème se situe au niveau des conditions socio-économiques. Les congolais ayant acquis la nationalité étrangère ne l'ont pas fait de gaieté de cœur. C'est pour des raisons de sécurité existentielle. Si cette sécurité était dignement assurée, le nombre d'émigrés diminuerait sensiblement, car parmi eux on trouve souvent des cas économiques et sociaux. De même, la tendance à chercher la nationalité étrangère n'aurait pas eu autant de proportion aujourd'hui. Les Français, les Suisses, les Canadiens, les Américains ne courent pas après la nationalité étrangère. Leur mobilité n'est pas aussi réduite que celle des Congolais, pourtant leurs États prévoient la possibilité pour leurs ressortissants d'acquérir une nationalité étrangère sans perdre leur nationalité d'origine.

3°) La procédure d'obtention du visa d'entrée et de séjour dans les États africains n'est pas aussi compliquée et rigide pour les occidentaux que celle tendant, pour les Congolais, à obtenir un visa d'un État occidental.

Par ailleurs, le visa congolais est des plus chers au monde. Les congolais d'origine ayant acquis une nationalité étrangère et qui doivent retourner chez eux renflouent des caisses des consulats qui doivent fonctionner, certes. Mais, lorsqu'il existe une urgence, p. ex: investissement au pays, décès ou maladie grave d'un parent, l'obtention du visa prend relativement du temps.

4°) Par le sang, on ne cesse pas, du moins dans le cœur ou psychologiquement, d'appartenir à son État d'origine dans lequel se trouve le plus souvent toute la grande famille. La législation congolaise devrait tenir compte de cette réalité évidente et profonde, en conservant la nationalité congolaise d'origine au bénéfice de celles et ceux qui n'y ont pas renoncé expressément et volontairement lors de l'acquisition de la nationalité étrangère.

On peut objecter que lorsqu'on est conscient de l'unité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise, acquérir une nationalité étrangère est l'expression manifeste de la renonciation volontaire à la première. C'est un raisonnement formellement logique, mais pas toujours matériellement vrai. Car, à l'acquisition de la nationalité étrangère dans certains États qui connaissent la plurinationalité, comme la France, on répond formellement à la question de savoir si oui ou non on renonce à la nationalité d'origine, sans considération des dispositions de la législation d'origine. On peut donc acquérir la nationalité étrangère et perdre *ex lege* la nationalité congolaise, mais sans forcément vouloir y renoncer.

### 3.3. L'ouverture à la double nationalité

La possibilité d'une double nationalité doit être prévue pour les congolais d'origine et pour les ressortissants des États dont les lois n'excluent pas cette possibilité et qui sont devenus congolais par acquisition de la nationalité.

La législation congolaise sur la nationalité est à réformer. Elle doit prévoir une exception au bénéfice des congolais d'origine ayant perdu, malgré eux, la nationalité congolaise du fait de l'acquisition d'une autre nationalité, en leur permettant de conserver leur nationalité d'origine.

En attendant cette réforme bénéfique pour les congolais et la RDC, on peut, par un acte de l'Exécutif, dispenser les ex-congolais qui ont acquis la nationalité étrangère au moins de l'obligation du visa d'entrée et de séjour sur le territoire de la RDC. D'autant que leur présence à l'étranger profite à la population congolaise, non seulement à travers l'aide financière accordée à leur famille, mais aussi par des fondations et des projets concrets de développement tendant à l'amélioration des conditions sociales. Ils viennent ainsi en aide aux insuffisances de l'action étatique.

Le minimum de bien être intégral assuré par le développement économique, la sécurité sociale et l'"ouverture" de la nationalité congolaise constituent la meilleure arme pour lutter contre la fuite de cerveaux et l'émigration en général. À cela il faut ajouter la sécurité juridique, notamment la garantie effective des droits civils et politiques. Cette garantie ne peut être assurée que par une justice effectivement indépendante<sup>6</sup>.

Pour éviter tout conflit d'intérêts ou de loyauté, le binational sera privé de l'exercice de certains droits politiques. L'unité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise constitueront une condition *sine qua non* pour exercer certains mandats politiques ou publics. Par exemple, le binational ne pourra pas être éligible à la présidence de la République, ni à celle d'une chambre du parlement; il ne pourra pas non plus être nommé premier ministre, ni ministre de l'intérieur, ni ministre des affaires étrangères, ni à la tête d'une entreprise publique.

### Conclusion

La possibilité de détenir la nationalité congolaise concurremment avec une autre nationalité ne constitue pas une aberration juridique. Elle procurerait, sans porter préjudice à la RDC, beaucoup de satisfaction aux congolais qui ont été privés de leur nationalité d'origine, du fait d'avoir acquis une nationalité étrangère ou la nationalité congolaise.

De plus, l'article 10 de la Constitution qui fonde l'unité et l'exclusivité de la nationalité congolaise peut être révisé sans violer ni transgresser l'article 220. On peut le réviser pour permettre de détenir la nationalité congolaise concurremment avec la nationalité d'un État qui n'a jamais agressé la RDC et/ou qui n'y a jamais soutenu, même implicitement, une rébellion.

On se rappellera qu'aux fins de répondre aux exigences des Burundais et des Rwandais établis sur le territoire de la RDC, le constituant congolais leur a octroyé collectivement la nationalité congolaise d'origine. Pourquoi ne rouvrirait-il pas cette nationalité aux originaires congolais dépouillés *ex lege* de leur nationalité du fait de l'acquisition d'une nationalité étrangère?

Prof. Constantin YATALA NSOMWE NTAMBWE  
Dr iur<sup>2</sup>

<sup>6</sup> Sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en RDC, voir mon article: "L'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif au Congo-Kinshasa", [http://www.droitcongolais.info/files/INDEPENDANCE-DU-POUVOIR-JUDICIAIRE-RDC-2\\_811h7c3k.pdf](http://www.droitcongolais.info/files/INDEPENDANCE-DU-POUVOIR-JUDICIAIRE-RDC-2_811h7c3k.pdf)