

---

## L'unité et l'exclusivité de la nationalité congolaise : Nécessité d'une révision constitutionnelle

---

### I. Introduction

La nationalité est généralement définie comme étant le lien d'appartenance juridique à une nation déterminée, que ce soit pour une personne physique ou pour une personne morale (entreprise, association, navire, etc.).

Selon le législateur congolais, la nationalité est **le lien de rattachement d'un individu** à l'Etat (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).

En République Démocratique du Congo, ce lien de rattachement découle de deux procédés distincts : la nationalité congolaise est soit **d'origine**, soit **d'acquisition individuelle**.

Ainsi, en vertu 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.* »

L'article 10 de la même loi dispose pour sa part que : « *La nationalité congolaise s'acquiert par l'effet de la naturalisation, de l'option, de l'adoption, du mariage ou de la naissance et de la résidence en République Démocratique du Congo.* »

Cependant, il sied de relever que la Constitution congolaise dans son exposé des motifs et dans son article 10, ainsi que la loi sur la nationalité congolaise dans son article 1er consacrent le principe de l'**unicité** et de l'**exclusivité** de la nationalité congolaise.

L'article 26 de la loi susmentionnée prévoit la perte de la nationalité congolaise du simple fait de l'acquisition d'une nationalité étrangère.

L'unicité veut simplement dire qu'il n'existe pas plusieurs nationalités congolaises. En effet, la RDC n'est pas une mosaïque d'Etats, dès lors, la nationalité congolaise est unique et non plurielle.

L'exclusivité, quant à elle, signifie que la nationalité congolaise ne peut être détenue concomitamment avec une autre.

Il y a lieu de noter que ce principe d'**unicité** et d'**exclusivité** de la nationalité congolaise n'est pas une nouveauté de la troisième République. En effet, il figurait déjà dans la Constitution de Luluabourg du **1<sup>er</sup> août 1964**. Toutefois, il était prévu par deux dispositions distinctes :

- l'article 6, al.1 disposait : « *Il existe une seule nationalité congolaise* »
- l'article 7, al. 2 disposait : « *Tout congolais qui acquiert volontairement la nationalité d'un autre Etat perd la nationalité congolaise* ».

Cette règle a été reprise par l'ensemble de textes fondamentaux adoptés par la suite. Néanmoins, elle n'a plus été reprise de manière distincte par deux dispositions mais elle a été unifiée dans un seul article. C'est ainsi que l'on en retrouve les traces dans l'article 10 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

Cependant en analysant plusieurs systèmes juridiques d'autres pays, nous constaterons que leurs législations sont souples, en favorisant et prévoyant la possibilité pour leurs ressortissants d'acquérir une nationalité étrangère sans perdre leur nationalité d'origine.

Nous devons nous poser la question sur l'opportunité de maintenir ces dispositions dans un monde qui est devenu un grand village. Est-il nécessaire de maintenir l'**unicité** et l'**exclusivité** de la nationalité en droit congolais ?

Avant de répondre à cette question, il nous est paru opportun d'analyser les raisons qui ont pu ou qui pourraient justifier la règle de l'**unité** et de l'**exclusivité** de la nationalité congolaise et d'examiner si ces raisons sont encore pertinentes au regard de la migration humaine actuelle.

## **II. Rappel historique – la ratio legis de l'article 10 de la Constitution congolaise.**

La communauté internationale, réunie à Berlin, a reconnu, le 26 février 1885, la souveraineté du Congo, alors propriété personnelle du Roi Léopold II. Le 28 avril 1885, le Roi Léopold II a été autorisé à être le Souverain de ce nouvel état appelé l'Etat indépendant du Congo.

Le décret du 27 décembre 1892, formant le titre Ier, du livre premier du Code civil congolais, conférait la nationalité congolaise (inexistante avant l'acte de Berlin en l'absence d'un Etat congolais) à tout enfant né au Congo de parent congolais (article 1<sup>er</sup>). Cette formule combinait le *ius soli* (droit du sol) et le *ius sanguinis* (droit du sang).

Le 28 novembre 1907, le Roi Léopold II a cédé à la Belgique sa souveraineté sur le territoire de l'Etat Indépendant du Congo (EIC). Ainsi, à partir du 15 novembre 1908, date de la transmission des pouvoirs, les territoires de la Belgique et du Congo belge ne formaient plus qu'un seul territoire national : l'Etat belge.

L'Etat Indépendant du Congo ayant cessé d'exister en tant qu'Etat, la nationalité congolaise a également disparu. En conséquence, les Congolais ont, après l'annexion du Congo à la Belgique, acquis la **nationalité belge**.

L'accession de l'EIC à l'indépendance, le 30 juin 1960, a fait renaître la nationalité congolaise. En effet, la Constitution de Luluabourg (1964) prévoit que la nationalité congolaise est « **une et exclusive** »<sup>1</sup> ; par la suite, toute personne qui appartient à une ethnie existant au Congo « avant novembre 1908 » est considérée comme Congolaise d'origine.

Mais à la veille des élections législatives de 1971 – les premières sous le Président Mobutu – « certains ont voulu exclure du droit de vote des personnes venant de l'Est du pays, en argumentant qu'ayant été transplantés sous la colonisation, ils n'étaient pas Congolais et ne pouvaient donc voter », explique le professeur SAMUTONDI<sup>2</sup>.

Ainsi, une loi de 1971 a été adoptée en vue d'assurer la cohésion et le vivre-ensemble des populations se trouvant sur un même territoire. La loi n° 1972-002 du 5 janvier 1992

---

<sup>1</sup> Articles 6 et 7 de la Constitution de Luluabourg

<sup>2</sup> <https://afrique.lalibre.be/36892/rdcongo-plaidoyer-pour-lacceptation-dune-double-nationalite/>

poursuivait le même but. Il était prévu à l'article 15 que : *"Les personnes originaires du Ruanda-Urundi qui étaient établies dans la province du Kivu avant le 1er 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"*.

Cette loi de 1972 fut révisée par la loi n° 1981/002 du 29 juin 1981, sur la base des grandes options politiques arrêtées par le Comité Central du Mouvement Populaire de la Révolution.

L'article 4 prévoyait : *« Est zaïrois aux termes de l'article 11 de la Constitution, à la date du 30 juin 1960, toute personne dont un des ascendants est ou a été membre d'une des tribus établies sur le territoire de la République du Zaïre dans ses limites du 1er août 1885, telles que modifiées par les conventions subséquentes. »*

Toutefois, le principe de l'**unité** et de l'**exclusivité** de la nationalité zaïroise a été repris dans cette loi et ce, jusqu'à nos jours.

On comprend donc que ce principe, datant de la Première République, se justifiait historiquement par la nécessité d'implanter dans les cœurs de tous les Congolais le sentiment d'appartenir à une même **nation** et d'éviter ainsi qu'une partie de la population se sépare de l'ensemble de la collectivité en vue de former un État distinct.

### III. Une analyse comparative

La majorité des pays du monde autorisent et reconnaissent pleinement ou partiellement la bi-nationalité dans leurs systèmes juridiques. Certains pays, par contre, l'interdisent expressément tandis que d'autres ne l'interdisent que pour l'exercice de certains mandats politiques ou fonctions publiques.

Les pays comme la France, Suisse, Canada, Etats-Unis prévoient la possibilité pour leurs ressortissants d'acquérir une nationalité étrangère sans perdre leur nationalité d'origine. Il en va de même pour ceux-là appelés à exercer de fonctions au Vatican ou au Saint-Siège: la citoyenneté vaticane même si elle n'est pas l'expression d'une appartenance nationale, elle vient toujours s'ajouter à une nationalité d'origine<sup>3</sup>.

En Afrique, seuls le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Malawi et la RDC pratiquent la nationalité **une** et **exclusive**. Alors que la RDC confirmait ce principe en novembre 2004<sup>4</sup>, le Rwanda, en décembre 2004, admettait la double nationalité. Ce qui permet à ses émigrés ayant réussi à l'étranger de revenir investir au pays en tant que Rwandais.

Vu l'évolution de la situation avec des millions des congolais qui se trouvent à l'étranger, il y a lieu de se poser la question sur la nécessité du législateur congolais de maintenir ce principe d'**unicité** et d'**exclusivité**. Ne serait-il pas judicieux d'autoriser sous certaines conditions la double nationalité aux ressortissants congolais qui ont acquis une nationalité étrangère ?

---

<sup>3</sup> Voy. not. Loi de l'Etat de la Cité du Vatican sur « la citoyenneté vaticane, la résidence et l'accès à la Cité du Vatican », entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2011

<sup>4</sup> Voy. not. Loi n° 04/024 du 12 novembre 2004

#### IV. Le plaidoyer de la reconnaissance de la double nationalité

Comme l'a relevé le professeur YATALA, la règle de l'**unicité** et de l'**exclusivité** de la nationalité congolaise réside dans la lutte contre la fracture sociale entre autochtones et congolais d'origine étrangère, surtout à l'Est du 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<sup>5</sup> ?

Non seulement cette raison n'est pas suffisante pour les priver de leur nationalité congolaise, mais bien plus, cette règle – qui reste encore gravée dans la Constitution congolaise du 18 février 2006 –, semble ne plus correspondre à la réalité de notre société.

Ainsi, en lieu et place de rester impuissants face à la désuétude des dispositions constitutionnelles et légales relatives à la nationalité, nous plaçons en faveur d'une reconnaissance de la bi-nationalité dans l'ordre juridique congolais. Pourquoi ?

a) Actuellement, près de 16 millions de Congolais (dont une bonne partie des "*binationaux*") vivent à l'étranger<sup>6</sup>. En effet, avec les différentes carences de l'Etat Congolais sur les plans économique, politique, social, etc., un bon nombre de ses citoyens ont quitté la RDC pour séjourner ailleurs afin de rechercher le bien-être sous d'autres cieux.

Ces congolais de la diaspora, qui pour la plupart ont acquis la nationalité de leur pays d'accueil, fondent des familles, et leurs enfants qui naissent sur les sols étrangers acquièrent pour la plupart la nationalité du pays d'accueil, mais cela n'empêche qu'ils restent très attachés à la RDC qui est la terre de leurs ancêtres.

Cette diaspora congolaise est estimée à plus ou moins 8 millions de personnes sur une population congolaise estimée à plus ou moins 80 millions. Elle est considérée comme la diaspora la plus importante du continent africain, et son apport en RDC est non négligeable.

Des voix s'élèvent pour dire que cette diaspora congolaise qui génère la moitié du PIB du pays est ignorée par les autorités. Ainsi en 2011, selon le magazine « Afrique renouveau » des Nations unies, cette diaspora aurait fait des transferts d'argent vers le Congo pour un montant de 9 milliards de dollar américain, alors que le budget national était à la même période de 7 milliards.

La diaspora congolaise contribue de manière substantielle à l'économie et au social du pays sous forme de microprojets ou de soutien financier à leurs familles.

En dépit de cette participation active à la vie économique du pays, ces Congolais ayant émigré ne peuvent non seulement pas voter mais aussi sont considérés et traités comme des étrangers lorsqu'ils sont en RDC.

---

<sup>5</sup> <https://www.droitcongolais.info/files/YATALA-NATIONALT--RDC.pdf>

<sup>6</sup> [https://www.rtb.be/info/monde/detail\\_rdc-les-congolais-de-l-etranger-ne-pourront-pas-voter?id=9941039](https://www.rtb.be/info/monde/detail_rdc-les-congolais-de-l-etranger-ne-pourront-pas-voter?id=9941039)

Il faut préciser que pour la plupart des membres de la diaspora congolaise, il est avantageux d'acquérir la nationalité de leur pays d'accueil aux fins de facilités administratives, professionnelles, fiscales, sociales, etc...

Il y a lieu de se poser la question de savoir pourquoi maintenir cette règle d'exclusivité à l'égard des personnes qui, pour la plupart, ont quitté la RDC par nécessité et qui ont acquis une nationalité étrangère par souci d'intégration ?

b) Le maintien de la règle de l'unicité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise dans notre ordre juridique est en totale discordance avec le défaut d'un registre national au Congo. En effet, contrairement à tous les autres pays du monde, il n'existe pas de carte d'identité nationale à l'heure actuelle en RDC ; dès lors, l'on se demande comment identifier un vrai congolais aujourd'hui ?

Les autorités doivent en premier régler ce problème d'identification nationale en établissant un registre national.

c) Beaucoup de membre de la diaspora congolaise se sentent marginaliser lorsqu'ils veulent investir en RDC. En effet, ils rencontrent différentes tracasseries administratives du fait de leur nationalité étrangère, qui les décourage de continuer à investir en RDC.

Par ailleurs, certains congolais d'origine sont exclus du débat politique du fait de leur nationalité étrangère.

C'est ainsi que par souci de contribuer au développement socio-économique de la RDC et de participer au débat politique, certains d'entre eux, dissimulent leur nationalité étrangère, au risque d'être en conflit avec la constitution au regard des fonctions qu'ils veulent briguer en RDC.

Néanmoins, il faut relever qu'en RDC, un régime de tolérance a été mis en place pour les sportifs de haut niveau, qui pour un grand nombre, ont acquis une nationalité étrangère, mais défendent les couleurs de la RDC. L'exemple le plus éloquent est celui des joueurs de l'équipe nationale de football qui se voient délivrer des passeports congolais par l'administration tout en étant informé qu'ils n'ont jamais renoncé à leur nationalité étrangère<sup>7</sup> ni recouvré celle d'origine.

Dès lors, pourquoi ne pas mettre fin à ce faux-semblant en reconnaissant à tous les congolais d'origine, le droit de porter la nationalité congolaise concurremment avec d'autres ?

## **V. De la révision de l'article 10 de la Constitution**

Aujourd'hui plus qu'hier, le moment est venu pour que les parlementaires puissent s'engager sur la question de la révision de l'article 10 de la Constitution afin de faire bénéficier à tous les congolais d'origine, du droit de conserver leur nationalité même après en avoir acquis une autre.

---

<sup>7</sup> <https://www.jeuneafrique.com/330019/societe/rd-congo-affichant-leurs-passeports-etrangeurs-deux-leopards-enflamment-facebook/>

Une révision de l'article 10 précité conformément à la procédure prévue à l'article 218 de la Constitution serait la mieux indiquée, car selon cet article, l'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurremment :

- au Président de la République ;
- au Gouvernement après délibération en Conseil des ministres ;
- à chacune des chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres ;
- à une fraction du peuple congolais en l'occurrence 100.000 personnes s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres.

Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décident à la majorité absolue de chaque chambre du bien fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision.

La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum.

Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant.

De surcroît, 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 de la Constitution, lequel concerne les dispositions intangibles. On peut donc le réviser pour permettre de détenir la nationalité congolaise concurremment avec une autre nationalité.

## **VI. Conclusion**

Quels sont aujourd'hui les avantages de la nationalité une et exclusive ? « *Il n'y en a aucun* », estime le professeur BAKANDEJA<sup>8</sup>. « *On ne peut pas s'enfermer dans nos frontières et se priver d'ouverture sur le monde à l'ère de la mondialisation. Il faut pouvoir coordonner nos activités économiques avec nos voisins et coopérer en vue de notre développement* ».

Il n'est pas à contester que le principe d'unicité et d'exclusivité de la nationalité congolaise est depuis longtemps tombé en désuétude mais qu'en plus, il est préjudiciable aux Congolais d'origine et à la nation entière. Dès lors, la législation congolaise sur la nationalité doit être réformée.

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 : il doit leur être permis de conserver leur nationalité (congolaise) d'origine afin de contribuer plus efficacement au développement économique du pays mais également de participer aux élections.

Si une telle exception est déjà prévue pour les joueurs professionnels du football, pourquoi ne pas l'étendre à l'ensemble de compatriotes ayant acquis une nationalité étrangère ?

Un compromis politique avait été trouvé le 12 février 2007. Il tendait à accorder un moratoire sur la mise en application de la législation congolaise en matière de la nationalité. En

---

<sup>8</sup> <https://afrique.lalibre.be/36892/rdcongo-plaidoyer-pour-lacceptation-dune-double-nationalite/>

conséquence, des non-Congolais ont pu occuper de hautes fonctions de l'Etat sans être inquiétés par le fait qu'ils détenaient une autre nationalité.

Ce moratoire qui élude d'une certaine façon le principe d'exclusivité de la nationalité congolaise, a ainsi permis à ces politiciens de jouir de la double nationalité<sup>9</sup>.

Initialement prévu pour une durée de trois mois, le moratoire en question n'a jusqu'ici jamais été levé. Pourrions-nous considérer qu'il s'agit là d'une brèche entrouverte dans la rigueur de ce principe d'exclusivité de la nationalité congolaise ?

Parallèlement, pouvons-nous considérer qu'il s'agit de l'introduction tacite de la bi-nationalité en RDC ?

Les raisons qui ont pu justifier la règle de l'unicité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise ne sont plus pertinentes au regard de la migration humaine actuelle : en conséquence, il faut envisager la possibilité de la double nationalité pour les Congolais d'origine.

## **Me Tshibuabua Mbuyi Dieudonné**

Avocat aux Barreaux de Bruxelles, Kinshasa-Gombe et de Kananga

Administrateur de la Fédération de la Diaspora Congolaise (FDC)

Administrateur du Centre de Recherche et d'Information pour la Protection du Consommateur Congolais (CRIPROC)

Administrateur du Centre de Formation et de Performance Professionnelle (CFPP)

---

<sup>9</sup> <http://www.rfi.fr/afrique/20161121-rdc-polemique-doube-nationalite-belge-congolaise-samy-badibanga>