

LES POLITIQUES JURIDIQUES PUBLIQUES ACTUELLES DE MIGRATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, AU REGARD DE SES ENGAGEMENTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

Par

Jean Faustin OMATOKO OLAMBA

Doctorant PhD/Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques (CEDS/Paris)

Diplômé de 3^{ème} cycle en relations internationales approfondies/CEDS

Certifié des Académies diplomatiques congolaise et française

Licencié en droit de l'Université de Kinshasa

*Ministre Conseiller d'Ambassade près l'Ambassade de la République Démocratique du Congo
au Portugal et Chargé d'Affaires en pied*

RÉSUMÉ

Tant que les hommes furent nomades, la migration fut un mode de vie normal, bien que la rencontre des communautés des hommes ne se passait pas forcément sans heurt. A la sédentarisation des hommes, il a fallu une certaine organisation adaptée à ce mode de vie en communauté, entre autres, l'identification des membres de celle-ci pour les différencier des étrangers à la communauté, à travers certains signes distinctifs corporels : tatouage sur le front, sur les joues ; acérage des dents, perforage des oreilles ou des nez... A cette époque, l'administration de la preuve de « nationalité » était relativement facile.

Poursuivant cet effort de singularisation, les humains ont abandonné cette mode de preuve de « nationalité », pour embrasser celle de papiers. Malheureusement, cette dernière, loin d'apporter la solution à la cohabitation entre nationalités différentes, a plutôt créé d'autres problèmes liés à la circulation des faux papiers et au séjour irrégulier sur une aire géographique donnée.

Pour faire face à ces problèmes créés par les papiers- à défaut de revenir sur les modes de preuve anciennes-, les États modernes essayent de régler la question de migration à travers la loi, au sens large. C'est ainsi que certains pays à l'instar de la France, de la Belgique etc., disposent chacun d'un corpus des lois en la matière. Mais à l'international, il n'existe pas encore un tel instrument juridique contraignant, bien qu'il existe des instruments juridiques épars traitant de certains aspects de la migration. Il en est de même en République Démocratique du Congo. C'est pourquoi, le présent article vient susciter le besoin d'avoir un tel document.

Mots-clés : *Migration, émigration, immigration, nationalité, étranger, politiques publiques.*

SUMMARY

If men were nomads, migration was a normal way of life, although the meeting of communities of men did not necessarily go smoothly. With the sedentarization of men, it was necessary a certain organization adapted to this way of life in community, among other things, the identification of members of this one to differentiate them from the foreigners to the community, through certain body distinctive signs: tattoo on the forehead, on the cheeks; sharpening of teeth, punching of ears of noses...At that time, the administration of the proof of "nationality" was relatively easy.

Pursuing this effort of singularization, humans have abandoned this mode of proof of "nationality", to embrace that of papers. Unfortunately, the latter, far from providing a solution to the cohabitation of different nationalities, has rather created other problems related to the circulation of false papers and irregular stay in each geographical area.

To deal with these problems created by papers – failing to return to the old methods of proof – modern states try to regulate the issue of migration through the law, in a broad sense. This is how, some countries, such as France, Belgium, etc., each have a body of laws on the subject. But the internationally, there is not yet such a binding legal instrument, although there are also scattered legal instruments dealing with certain aspects of migration. It is the same in the Democratic Republic of Congo. That is why, this article comes to arouse the need to have such a document.

Keywords : *Migration, emigration, immigration, nationality, foreigner, public policies.*

INTRODUCTION

Aux termes du rapport 2013 sur l'état de migration dans le monde, publié par l'Organisation Internationale de Migration, OIM en sigle, il est signalé qu'en dépit de l'abondante littérature sur la migration et de l'existence des nombreuses institutions en la matière, la majorité des migrants reste habitée par un sentiment d'insécurité civile, qui peut être entendue comme un sentiment de manque ou d'insuffisance de protections civiles, c'est-à-dire, celles qui garantissent la sécurité des biens et des personnes dans le cadre d'un État de droit et/ou de protections sociales, c'est-à-dire, celles qui garantissent la protection de l'individu face à la dégradation de son statut social¹.

¹ Robert CASTEL, *Insécurité sociale. (Le livre en synthèse)*, Seuil, 2003. Dans cet ouvrage, l'auteur cite Thomas HOBBS et son Léviathan comme à l'origine de la demande de sécurité civile, car dans une société moderne d'individus, selon lui, l'individu déclaré libre par le droit, n'est plus protégé par le réseau de solidarités traditionnelles. Il prend conscience de sa vulnérabilité et ressent un besoin de sécurité infini. Ainsi, seul l'État absolu, le Léviathan, pourrait satisfaire ce besoin infini de sécurité. L'État démocratique ne peut donc pas assurer une sécurité parfaite sous peine de nier les libertés individuelles qu'il est sensé garantir. L'auteur cite également John LOCKE qui tente une conciliation entre sécurité et liberté en développant une conception

En République Démocratique du Congo, le statut social d'un migrant n'est pas facile à assumer, en termes des droits et obligations, dans la mesure où les textes y relatifs sont éparpillés dans des instruments juridiques divers, tant nationaux (I) qu'internationaux (II) qui, parfois, n'ont aucun lien direct entre eux. C'est ce qui ressort du rapport de la mission de recherche et d'évaluation de la gestion migratoire en République Démocratique du Congo, lorsqu'elle constate que : « Il n'y a pas une loi sur la migration en République Démocratique du Congo, mais plusieurs actes réglant différents aspects de la migration. Les actes en question sont anciens et ne reflètent plus les structures actuelles du gouvernement. Les textes sont parfois confus, se complètent et s'annulent au fur et à mesure de la publication des nouvelles lois et ordonnances. Les officiels qui ont pour mission de veiller à l'application de ces lois ont parfois de la peine à s'y retrouver »². Or, « Pour bien juger des lois, il faut voir comment les dispositifs juridiques vont avec un certain ordre de la constitution d'une nation (approche relationnelle) »³.

C'est pourquoi, une étude des politiques juridiques publiques de la République Démocratique du Congo en matière migratoire est rendue nécessaire (III).

Dans cette perspective, il convient d'abord de fixer les idées sur le concept « migration »⁴. Il s'agit d'un terme polysémique englobant deux faces indissociables d'une même réalité, à savoir : l'émigration et l'immigration. Il est qualifié d'émigration pour signifier quitter son pays pour aller s'installer dans un autre durablement, voire définitivement ; alors qu'il est en même temps qualifié d'immigration pour signifier l'entrée dans un pays ou dans une aire géographique pour un long séjour ou s'y installer. C'est la même personne qui est à la fois émigré (par rapport au pays de départ) et immigré (par rapport au pays d'arrivée et d'installation). C'est pourquoi, A. SAYAD qualifie la migration d'un « fait social global »⁵.

libérale de l'État : l'État gendarme. Un État de sécurité puisqu'il protège les personnes et les biens, un État minimal puisqu'il s'interdit de s'immiscer dans les autres sphères.

² Lire le *Rapport sur l'évaluation du cadre législatif sur la gestion des migrations en République Démocratique du Congo et Migration en République Démocratique du Congo : Profil National 2009*, préparé pour l'OIM par Germain Ngoie et David Lelu, p. 79.

³ Montesquieu, *Esprit des lois*, Anthologie, choix de textes et présentation par Denis de Casablanca, GF Flammarion, Paris, 2013.

⁴ Voir les définitions des termes migration, migrant, *émigration*, immigration, déplacement et mobilité chez Adrien BOSCHET et Jean-Baptiste GUEGAN, *Comprendre les migrations. Approches géographiques et géopolitiques*, Collection Thèmes et Débats géographiques, Bréal, avril 2017, pp.9, 12-13.

⁵ Abdemalek SAYAD, *La double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, Liber, septembre 1999, Introduction.

I. LA MIGRATION DANS LES INSTRUMENTS JURIDIQUES NATIONAUX

Il s'agit de la Constitution, des actes législatifs et des actes réglementaires.

I.1. La Constitution

« Envisagée d'un point de vue descriptif et institutionnel, la Constitution signifie gouvernement d'un État ; par jeu de miroirs, et tour à tour, elle s'y amalgame et s'y identifie⁶. Mais d'un point de vue normatif et axiologique, il y a Constitution et règles constitutionnelles toutes les fois qu'il y a élaboration des règles normatives destinées à traduire les nécessités essentielles des rapports sociaux et à fournir, fût-ce de façon rudimentaire, les moyens de mise en œuvre de ces règles fondamentales⁷ ».

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, les nécessités essentielles des rapports sociaux ainsi que les moyens de leur mise en œuvre sont exposés dans le préambule de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, et traduites par des dispositions et principes constitutionnels liés, dans le cadre de la présente étude, aux affaires étrangères, à la défense nationale, à la réglementation du commerce extérieur, à la liberté de circulation, à la nationalité, au statut et à la police des étrangers, à l'extradition, à l'immigration, à l'émigration, à la délivrance des passeports et visas, aux statistiques et au recensement d'intérêt national, à la planification, à la législation sur les réfugiés, les expulsés et les personnes déplacées, à la prévention des épidémies et épizooties dangereuses.

Cependant, la mise en œuvre de ces dispositions et principes constitutionnels se fait par le mécanisme des actes législatifs (œuvres du Parlement et du Président de la République, dans certains cas) et des actes réglementaires.

I.2. Les actes législatifs régissant directement ou indirectement la migration : lois, ordonnances-lois et décrets-lois

A). Lois

Il s'agit de :

1°) La Loi n°86-007 du 27 septembre 1986 relative à l'interdiction faite aux étrangers de circuler et de résider sur certains territoires miniers (abrogée par la Loi n°08/001 du 26 mars 2008)⁸.

⁶ P.M. MABAKA et W. SEFU THIS - B'EM DJIBRIL, *La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18/02/2006. RISQUE ET PERSPECTIVES*, Ed. PUBLISUD, p. 17.

⁷ G. Scelle, « Le Droit constitutionnel », Mélanges Carré de Malberg, Librairie E. Douchemint, Paris, 1977, p. 505, cité par P.M. MABAKA et W. SEFU THSI-B'EM DJIBRIL, op.cit., p.8.

⁸ J.O. RDC, n° spécial, 49ème Année, Première partie, 28 mars 2008.

Sous l'empire de cette loi, le secteur minier était considéré comme ultrasensible et bénéficiait de la protection quasi-militaire de l'État. Ce qui justifie son abrogation par la Loi n°08/001 du 26 mars 2008, car l'État a libéralisé le secteur et donc, il n'y a plus de restriction de circulation et de résidence à l'égard des étrangers sur certains territoires miniers.

2°) La Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018⁹.

Avec les nouvelles options économiques du pays, dont le libéralisme dans le secteur minier, ce secteur est ouvert sur toute l'étendue de la République Démocratique du Congo et à tous les opérateurs économiques, nationaux et étrangers, mais avec parfois des effets pervers liés à l'exploitation de la main d'œuvre nationale ou locale et à l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République Démocratique du Congo¹⁰.

3°) La Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail¹¹.

Dans l'exposé des motifs de cette loi, le législateur considère que le Code du travail congolais du 09 août 1967, était largement dépassé par rapport à l'évolution économique et sociale du pays et à sa conformité aux normes internationales du travail, notamment en ce qui concerne le travail des étrangers. C'est ainsi par exemple que les articles 208 et 209 du Code du travail de 2002, instituent auprès du Ministère ayant le travail dans ses attributions, une « *Commission Nationale de l'Emploi des Étrangers* ».

4°) La Loi n°021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut des réfugiés en République Démocratique du Congo¹².

Les articles 1^{er}, 2 et 7 de cette loi déterminent les critères de reconnaissance d'une personne comme réfugiée, les conditions d'acquisition, de cessation et de perte du statut des réfugiés ; les organes compétents en matière d'éligibilité et des procédures applicables (Commission Nationale pour les Réfugiés et la Commission des Recours).

5°) La Loi n°04-024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise¹³.

Les articles 42, alinéa 1^{er} ; 45 et 47 de cette loi, sont relatifs, d'une part, à la preuve de la nationalité congolaise d'origine ou d'acquisition par la délivrance

⁹ J.O. RDC, n° spécial, 59^{ème} Année, Première partie, 28 mars 2018.

¹⁰ Lire avec intérêt les différentes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la situation en République Démocratique du Congo et sur la MONUC/MONUSCO.

¹¹ J.O. RDC, n° spécial, 43^{ème} édition, 25 octobre 2002.

¹² J.O. RDC, n° spécial, 43^{ème} Année, 1^{er} novembre 2002.

¹³ J.O. RDC, n° spécial, 57^{ème} année, 12 août, 2016.

d'un certificat de nationalité et, d'autre part, à la preuve de la qualité d'étranger, qui doit se faire, hormis les cas de perte de nationalité, par des documents probants. Nous y reviendrons plus-bas.

6°) La Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo, telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/007 du 29 juin 2016¹⁴.

Concernant la preuve de la nationalité congolaise, cette loi est venue ajouter implicitement, en ses articles 8 et 10, d'autres preuves de la nationalité congolaise, en stipulant : « *l'inscription sur la liste des électeurs est soumise aux conditions suivantes, entre autres : « être de nationalité congolaise ».* Et, pour justifier son identité ainsi que son âge, l'électeur doit fournir l'une de ces pièces : un certificat de nationalité ou une attestation tenant lieu de nationalité congolaise ; une carte d'identité pour citoyen (carte d'électeur) ; un passeport national ; un permis de conduire sécurisé ; un livret de pension congolais délivré par l'Institut National de Sécurité sociale (actuelle Caisse Nationale de Sécurité Sociale, CNSS) ou par toute institution congolaise légalement reconnue en tenant lieu ; une carte d'élève ou d'étudiant ; une carte de service ; à défaut de l'une de ces pièces, sera prise en considération, le témoignage fait devant le bureau du Centre d'Inscription par cinq témoins déjà inscrits sur la liste des électeurs du même Centre d'Inscription et résidant depuis 5 ans, au moins, dans le ressort dudit centre ».

Cependant, fort est de constater que la modification du Code de la famille intervenue en juillet 2016, après celle de la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, intervenue en juin 2016, a maintenu intact l'article 42, alinéa 1 qui stipule : « *La preuve de la nationalité congolaise d'origine ou d'acquisition s'établit en produisant un certificat de nationalité régulièrement délivré par le Ministre ayant la nationalité dans ses attributions ».*

Ce faisant, le législateur congolais entretient une confusion quant à la preuve de la nationalité congolaise, étant donné que les articles 8 et 10 de la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs ne figurent pas parmi les dispositions abrogatoires de la loi n°16/008 du 15 juillet 2016, modifiant et complétant celle n°87-010 du 1^{er} août 1987 portant Code de la famille.

B) Les ordonnances-lois et décrets-lois

Il s'agit de/du :

1°) L'Ordonnance-loi n°83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers en République du Zaïre¹⁵.

L'article 1^{er} de ce texte définit l'étranger comme « *tout individu qui n'a pas la nationalité zaïroise, soit qu'il ait une nationalité étrangère, soit qu'il n'ait pas de nationalité ».*

¹⁴ J.O. RDC, n° spécial, 57^{ème} année, 22 juillet 2016.

¹⁵ J.O. du Zaïre, n°18, 15 septembre 1983.

Pour entrer et sortir du Zaïre (RDC), cet individu devrait être muni des documents et visas prévus par le Président du Mouvement populaire de la révolution, Président de la République, et pouvait y séjourner sous le seul couvert du visa en cours de validité ou de la carte de résidence.

S'agissant des documents susvisés, l'article 45 de la loi sur la nationalité congolaise citée plus – haut, stipule : « *Hormis les cas de perte de la nationalité congolaise, la preuve de la qualité d'étranger doit uniquement être faite par des documents probants* ». C'est-à-dire ceux prévus par le Président de la République. Lesquels ? Voir l'Ordonnance n°87-281 du 13 août 1987 plus – bas.

2°) Le Décret-loi n°002/003 du 11 janvier 2003 portant création de la Direction Générale de Migration, DGM en sigle¹⁶.

Aux termes des dispositions de l'article 3 de ce Décret-loi, « *Sous réserve d'autres missions lui conférées ou à lui conférer par des textes particuliers, la Direction Générale de Migration est chargée de questions ayant trait à : l'exécution de la politique du Gouvernement en matière d'immigration et de l'émigration ; l'exécution, sur le sol congolais, des lois et règlements sur l'immigration et l'émigration ; la police des étrangers ; la police des frontières ; la délivrance du passeport ordinaire aux nationaux et des visas aux étrangers ; la collaboration dans la recherche des criminels et malfaiteurs ou des personnes suspectes signalées par l'Organisation internationale INTERPOL* ».

Par ailleurs, l'article 4 de ce même Décret-loi stipule : « *la Direction Générale de Migration exerce ses activités sur l'ensemble du territoire national et dans toutes les missions diplomatiques de la République Démocratique du Congo* ».

Ainsi que l'on peut se rendre compte, ce Décret-loi, non modifié à ce jour, entre en contradiction avec l'Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2002 fixant les attributions des Ministères, en son article 1^{er}, point B. 3. Tiret 4. Nous y reviendrons.

3°) Le Décret-loi n°003-2003 du 11 janvier 2003 portant création de l'Agence Nationale de Renseignements (ANR)¹⁷.

Les articles 1, 2 et 3 de ce Décret-loi stipulent : « (...) *Sous réserve d'autres missions lui confiées et à lui confier par des textes particuliers, l'ANR a pour mission de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'État. A ce titre, elle a pour attributions, notamment : « la recherche, la centralisation, l'interprétation, l'exploitation et la diffusion des renseignements politiques, diplomatiques, stratégiques, économiques, sociaux, culturels, scientifiques et autres intéressant la sûreté intérieure et extérieure*

¹⁶ Nous n'avons pas retracé la publication au Journal officiel de la République de ce Décret -loi, au point qu'il y a lieu de se poser la question sur l'opposabilité d'un tel texte à l'égard de tous.

¹⁷ Nous n'avons pas retracé la publication de ce Décret-loi dans le journal officiel de la République, de telle sorte qu'il y a lieu de se poser la question sur l'opposabilité d'un tel texte à l'égard de tous.

de l'État ; la recherche et la constatation, dans le respect de la loi, des infractions contre la sûreté de l'État ; la surveillance des personnes ou groupes de personnes nationaux ou étrangers suspectés d'exercer une activité de nature à porter atteinte à la sûreté de l'État ; l'identification dactyloscopique des nationaux ; la recherche des criminels et autres malfaiteurs signalés par l'Organisation Internationale de la Police Criminelle, INTERPOL en sigle ; la collaboration à la lutte contre le trafic de drogues, la fraude et la contrebande, le terrorisme, la haute criminalité économique ainsi que tous autres crimes constituant une menace contre l'État ou l'humanité ».

Ce Décret-loi semble être anachronique en ce qui concerne les infractions contre la sûreté de l'État, dans la mesure où la juridiction chargée de juger ce type d'infractions politiques a été dissoute (Cour de sûreté de l'État), à l'exemple de la France où la Cour de sûreté de l'État, juridiction d'exception créée en 1963 à la suite des attentats de l'OAS, fut supprimée en 1981, et ses compétences dévolues aux juridictions de droit commun¹⁸.

I.3. Les textes règlementaires régissant directement ou indirectement la migration : ordonnances, décrets, arrêtés, circulaires et notes de service

A) Les ordonnances

Il s'agit de :

1°) L'Ordonnance n°87-281 du 13 août 1987 portant mesures d'application de l'Ordonnance -loi n°83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers¹⁹.

L'article 1^{er} de cette ordonnance détermine les documents et formalités requis pour l'admission d'un étranger en République Démocratique du Congo. En revanche, l'article 2 de cette Ordonnance définit les catégories de visas qui sont : « 1. Le visa de transit, qui est délivré aux étrangers munis d'un titre de voyage pour une destination autre que le Zaïre, et qui, soit à l'aller, soit au retour, ou à l'aller et retour, transitent par le Zaïre (...). 2. Le visa de voyage, comportant l'autorisation de séjour au Zaïre d'une durée de huit jours à six mois au maximum avec une ou plusieurs entrées. 3. Les visas d'établissement d'une durée d'un an à cinq ans accordés dans les conditions de la présente ordonnance. 4. Le visa de sortie-retour est accordé pour un ou plusieurs voyages à tout étranger détenteur d'un visa d'établissement et d'une carte de résidence, pour des déplacements à l'extérieur du Zaïre. Il est valable pour sept mois à dater de la première sortie (...) ». En ce qui concerne spécialement les visas de transit et de voyage, l'article 17 de ce texte précise qu'ils « sont délivrés par des agents membres des représentations diplomatiques ou consulaires spécialement désignées par le commissaire d'État aux Affaires étrangères et à la Coopération internationale ».

¹⁸ Lire la partie législative du Code pénal français, Livre IV : Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique (Articles 410-1 à 450-5).

¹⁹ J.O. du Zaïre, N°7, 1^{er} septembre 1987.

Ainsi que nous avons signalé plus -haut, l'article 3, point 5 du Décret – loi n°002/2003 du 11 janvier 2003 portant création et organisation de la DGM est en opposition à la fois à l'Ordonnance sous-examen et à l'Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des Ministères, en ce qu'il charge la DGM de la question de la délivrance du passeport ordinaire aux nationaux et de visas aux étrangers, alors que les deux dernières ordonnances (article 17 de l'ordonnance 13 août 1987 ci-dessus et l'article 1^{er}, point B. 3, tirets 6, 9 et 10 de l'ordonnance du 7 janvier 2022) donnent compétence au Ministère des Affaires étrangères en matière de gestion de passeports et visas.

2°) L'Ordonnance n°07-046 du 12 juin 2007 portant création de la Direction de la police des frontières au sein de l'Inspection générale de la Police nationale congolaise²⁰.

Cette Ordonnance confie à la Police Nationale l'une des missions de la DGM, à savoir : *la police des frontières*, sans que l'article 3 du décret-loi portant création de la DGM n'ait été modifié.

3°) L'Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des Ministères²¹.

En son article 1^{er}, point B.3, tirets 6, 9 et 10 relatifs aux attributions spécifiques aux Ministères, les attributions du Ministère des Affaires étrangères sont : « (...) *Gérer des Ambassades et Représentations auprès des pays tiers et des Organisations internationales ; Gestion des passeports et des visas ; Protection diplomatique des Congolais à l'étranger (...)* ».

B) Les décrets

Il s'agit du :

1°) Décret n°03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR) et de la Commission des recours²².

Les articles 2 et 3 de ce texte, reproduisent in extenso l'article 9 de la Loi n°021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut des Réfugiés en République Démocratique du Congo qui, pourtant, détaille tout ce qui concerne le statut des Réfugiés en République Démocratique du Congo et les organes compétents en la matière, au point qu'on se trouve en présence de deux textes régissant la même matière, mais sans s'annuler ni se compléter. Donc un télescopage des textes.

²⁰ J.O RDC, n° spécial, 16 juin 2007.

²¹ Bien que certifiée conforme à l'originale par le Directeur de Cabinet du Président de la République à la même date de sa signature, nous n'avons pas retracé sa publication au journal officiel de la République Démocratique du Congo.

²² J.O. RDC, n° 21, Première partie, 44^{ème} Année, 1^{er} novembre 2003.

2°) Décret n°09/45 du 03 décembre 2009 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Institut National de la Statistique, en sigle « INS »²³.

En exécution de son objet, l'INS a notamment pour missions : « *d'établir, de collecter, d'élaborer et de tenir à jour les statistiques relatives à l'état et au mouvement des personnes et des biens ; d'effectuer ou de faire effectuer, à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, des études d'ordre démographique, économique et social* ».

Aux côtés de l'INS, il existe un Système Statistique National (SSN) qui est un instrument apte à fournir aux décideurs des informations nécessaires sur la migration, de façon à permettre à ce dernier d'élaborer une politique migratoire compatible au développement humain durable.

3°) Décret n°011/48 du 3 décembre 2011 portant création et fixation des statuts d'un Établissement public dénommé « Office National d'Identification de la Population », « ONIP », en sigle²⁴.

L'article 3 de ce décret fixe les missions de l'ONIP, entre autres, celles « *d'identifier systématiquement et effectivement la population, de constituer et d'entretenir un fichier général de la population et de délivrer la carte d'identité nationale et d'autres imprimés produits à partir de la base de données du fichier général de la population* ».

C) Les arrêtés, circulaires et notes de service

Il s'agit de :

1°) L'Arrêté ministériel n°130/009 du 09 juin 2003, portant organisation et fonctionnement des services de la chancellerie du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, à la Centrale, dans les missions diplomatiques et postes consulaires de la République Démocratique du Congo.

L'article 1^{er} de cet arrêté détermine les formalités d'entrée en République Démocratique du Congo, en présence de l'ordonnance n°87-281 du 13 août 1987 portant mesures d'application de l'Ordonnance-loi n°83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers ; de sorte qu'on se retrouve avec deux textes régissant la même matière, mais qui ne s'annulent ni ne se complètent. Encore un télescopage des textes.

2°) La Circulaire N°006 du 09 juin 2003, relative à l'organisation et au fonctionnement des services de la chancellerie du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, à la Centrale, dans les missions diplomatiques et postes consulaires de la République Démocratique du Congo.

²³ Nous n'avons pas pu retracer sa publication au Journal officiel de la République Démocratique du Congo.

²⁴ J.O. RDC, n°4, 53^{ème} année, 15 février 2012.

Aux termes de l'article 5 de ce texte, « *les visas congolais octroyés par la République Démocratique du Congo sont : le visa diplomatique ; le visa de services ou visa spécial ; le visa de courtoisie ; le visa ordinaire* ».

S'agissant du visa ordinaire, l'article 11 de cette circulaire stipule : « *Les visas ordinaires comprennent le visa d'établissement, le visa de voyage, le visa volant, le visa de transit et le visa de sortie-retour* ».

Cette circulaire vient compléter l'Ordonnance n°87-281 du 13 août 1987 portant mesures d'application de l'Ordonnance-loi n° 83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers citée plus haut, en ce qu'elle ajoute le visa diplomatique, le visa de service ou spécial et de courtoisie, parmi les visas congolais octroyés par la République Démocratique du Congo, alors que l'ordonnance susvisée ne cite que le visa de transit, le visa de voyage, les visas d'établissement et le visa de sorti-retour. De ce fait, il y a lieu de se poser la question si une circulaire ministérielle pouvait-elle compléter une ordonnance portant elle-même mesures d'application d'une ordonnance -loi ?

3°) La Brochure de la DGM (que nous considérons comme une note de service).

(Lire les points III, IV et V, relatifs respectivement, à la délivrance des visas, à la procédure de contrôle aux frontières et aux mesures de contrôle aux frontières).

Si la situation est telle en interne, qu'en est-il sur le plan international ?

II. LA MIGRATION DANS LES INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX²⁵

A ce niveau, nous citerons, à titre indicatif, quelques instruments juridiques migratoires, bilatéraux, sous-régionaux, régionaux ainsi que ceux à vocation universelle, auxquels la République Démocratique du Congo est Partie, mais aussi ceux auxquels elle a vocation à y être. Certains documents cités ici ne sont pas à proprement dits des instruments juridiques, mais des documents qui ont une force morale et philosophique à l'égard des États. Il s'agit de déclarations et principes.

II.1. La migration dans les accords bilatéraux.

La République Démocratique du Congo a conclu des accords bilatéraux en matière de migration avec la Suisse, la Belgique et le Zimbabwe. Par ailleurs, elle bénéficie des régimes spéciaux par lesquels les ressortissants congolais peuvent, à partir de certains postes frontaliers, traverser les pays voisins, munis

²⁵ Lire utilement le Recueil d'instruments juridiques de Richard PRREUCHOUD et Katarina TÖMÖLOVA, cité supra et le dialogue international sur la migration n°3.

seulement de laissez-passer, et réciproquement et ce, jusqu'à une certaine distance. Actuellement, la RDC n'a signé d'accords qu'avec deux des neuf pays voisins en matière migratoire, en plus de l'accord CEPGL²⁶.

II.2. La migration dans les instruments juridiques sous-régionaux et régionaux

Il s'agit de/du :

1°) La Convention portant création de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs, en sigle « CEPGL » conclue à Gisenyi, le 20 septembre 1976 et entrée en vigueur le 17 avril 1978²⁷. Sur base de cette convention, il fut signé à Gisenyi (Rwanda), le 18 mars 2013, un Mémoire d'Entente relatif au partenariat entre la CEPGL et l'OIM, pour renforcer les politiques de migration régionale. (Lire, entre autres, l'article 3, point 2).

2°) Traité portant création du Marché Commun de l'Afrique orientale et australe (Common Market for Eastern and Southern Africa), COMESA en sigle, adopté à Kampala, en Ouganda, le 5 novembre 1993.²⁸ (Lire, entre autres, l'article 164).

3°) Traité instituant la Communauté de développement des États de l'Afrique australe (South African Development Community, SADC)²⁹ et l'Accord portant amendement du Traité adopté le 14 août 2001 à Blantyre (Malawi) ainsi que la Déclaration sur la protection des réfugiés en Afrique australe adoptée le 1^{er} janvier 1998 et le protocole sur la facilitation de la circulation des personnes, signé à Gaborone le 18 août 2005³⁰. (Lire, entre autres, l'article 5 du Traité).

4°) Traité pour l'établissement de la Communauté d'Africaine de l'Est (EAST AFRICAN COMMUNITY, EAC), tel que modifié en date du 14 décembre 2006 et du 20 août 2007³¹. [Lire, entre autres, les articles 7, 1. (c) ; 76, 1 ; 89, (f) ; 102, 2. (g) ; 103, 1. (e) ; 104, 1. et 2. ; 116, 1. (c) ; 124, 4 et 5 ; 126, 2. (a)].

5°) Traité révisé instituant la Communauté Économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), adopté à Libreville, le 18 décembre 2019³². (Lire, entre autres, l'article 4, point 1).

²⁶ Migration en République Démocratique du Congo : Profil National 2009, p. 90.

²⁷ J.O. du Zaïre, Numéro 20, 21^{ème} année, 15 octobre 1980. Voir aussi Nations Unies, Recueil des Traités, vol.479, p.39.

²⁸ Volume 2314, 1-41341.

²⁹ N°WIPO Lex TRT/SADC/001

³⁰ <https://tis.Sadc.int>

³¹ n°WIPO Lex TRT/EAC/001

³² <https://ceeac-eccas.org>

II.3. La migration dans les instruments juridiques continentaux

Il s'agit de :

1°) La Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée à Addis-Abeba le 10 septembre 1969 et entrée en vigueur le 20 janvier 1974³³. (Lire l'intégralité du texte).

2°) La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée par la 18^{ème} conférence des Chefs d'État de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) tenue à Nairobi au Kenya en Juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986³⁴. (Lire, entre autres, l'article 12).

3°) L'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté le 11 juillet 2000 à Lomé au TOGO, sur la cendre de l'OUA créée le 23 mai 1963 à Addis-Abeba en Éthiopie, et entré en vigueur le 09 juillet 2002. (Lire, entre autres, l'article 3, dans le respect du principe de « l'uti possideti juris ou de l'intangibilité des frontières » adopté par la résolution AGH/Rés. 16 (I) de Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA au Caire, en Égypte, en 1964³⁵).

4°) La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), adoptée à Kampala (Ouganda), le 23 octobre 2009 et entrée en vigueur le 06 décembre 2012³⁶. (Lire, entre autres, l'article 2).

5°) L'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), signé à Kigali (Rwanda) le 21 mars 2018 et lancé officiellement à Niamey (Niger) le 7 juillet 2019.³⁷ (Lire, entre autres, l'article 3, (a) et (c)).

II.4. La migration dans les instruments juridiques à vocation universelle

Il s'agit de/du :

1°) La Constitution de l'Organisation internationale du travail (OIT) entrée en vigueur le 28 juin 1919, sous l'égide du Traité de Versailles qui mis fin à la première guerre mondiale³⁸.

Conformément à sa Constitution, l'OIT a adopté plusieurs conventions destinées à la réalisation de ses buts, à l'instar de la Convention n°97 (C097) sur

³³ CAB/LEG/243.

³⁴ 36390-treaty, <https://au.int>

³⁵ Voir par exemple : 1. Le Différend frontalier, arrêt, CIJ, *Recueil 1986*, p. 554, dans l'affaire du différend frontalier (Burkina-Faso/République du Mali), Arrêt du 22 décembre 1986.

³⁶ <https://www.peaceau.org>

³⁷ <https://au.int/>

³⁸ GB.309/LILS/2

les droits des travailleurs migrants, adoptée à Genève le 8 juin 1949, lors de sa 3^{ème} Session, telle que révisée à ce jour ;

2°) La Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU), signée à San Francisco, aux Etats-Unis d'Amérique, le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945³⁹. (Lire, entre autres, les articles 1^{er} point 3 et 62).

3°) La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 260 (III) du 9 décembre 1948⁴⁰. (Lire, entre autres, l'article VII).

4°) La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, tenue à Paris le 10 décembre 1948.⁴¹ (Lire, entre autres, les articles 9,13 et 14).

Ce texte n'a aucune portée juridique. Cependant, les États membres de l'ONU y attachent une valeur morale et philosophique indéniable⁴².

5°) La Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, adoptée à Genève, le 12 août 1949⁴³. (Lire le Chapitre VIII (Transfert des prisonniers de guerre après leur arrivée dans un camp) et le titre IV (Fin de la captivité), section I relative au rapatriement direct et hospitalisation en pays neutre ainsi que la libération et le rapatriement des prisonniers de guerre à la fin des hostilités).

6°) La Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949⁴⁴. (Lire, entre autres, l'article 35).

7°) La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, New York, 21 mars 1950⁴⁵. (Lire, entre autres, l'article 17).

8°) La Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951⁴⁶. (Lire son préambule).

³⁹ Vol. 1, p. xv.

⁴⁰ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 78, p.277.

⁴¹ A/RES/3/217 A. Cette résolution contient 30 articles.

⁴² En effet, les articles 9, 13 et 14 de la Déclaration Universelles des Droits de l'Homme sont repris systématiquement dans un nombre d'instruments juridiques, notamment dans la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (article 12) et dans la Constitution de la République Démocratique du Congo (article 33), en ce qui concerne la question migratoire.

⁴³ Actes de la conférence diplomatique de Genève de 1949, vol. I, Berne, Département Politique Fédéral, pp. 243-296.

⁴⁴ Actes de la conférence diplomatique de Genève de 1949, vol. I, Berne, Département Politique Fédéral, pp.294-335.

⁴⁵ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 96, p. 271.

⁴⁶ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 189, p. 137.

9°) L'Acte constitutif de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), Genève, 19 octobre 1953, tel que modifié le 14 novembre 1989⁴⁷. (Lire, entre autres, le préambule et l'article 1).

10°) La Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, Paris, 14-15 décembre 1960⁴⁸. (Lire, entre autres, l'article 3, e)).

11°) La Convention sur la réduction des cas d'apatridie, New York, le 30 août 1961⁴⁹.

12°) Le Protocole relatif au statut des réfugiés, New York le 31 janvier 1967⁵⁰.

13°) La Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, New York, 26 novembre 1968⁵¹. (Lire, entre autres, l'article III).

14°) Les Principes de la coopération internationale en ce qui concerne le dépistage, l'arrestation, l'extradition et le châtement des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 3074(XXVIII) du 3 décembre 1973⁵². (Lire, entre autres, les paragraphes 5, 7, 8 et 9).

15°) La Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/144 du 13 décembre 1985⁵³.

16°) Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. New York, 15 novembre 2000⁵⁴ (Lire l'intégralité du texte).

17°) Le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 55/25 du 15 novembre 2000, New York, 15 novembre 2000⁵⁵ (Lire, entre autres, les articles 7, 8, 10, 11, 12, 13 et 14).

⁴⁷ Tel que publié par l'OIM en 2014 sur le site : www.iom.int

⁴⁸ Nations Unies, Recueil des Traités, *vol. 429*, p. 93.

⁴⁹ Nations Unies, Recueil des Traités, *vol. 989*, p. 175.

⁵⁰ Nations Unies, Recueil des Traités, *vol. 606*, p.267.

⁵¹ Nations Unies, Recueil des Traités, *vol. 754*, p.73.

⁵² Voir les Résolutions adoptées par l'AG/NU sur les rapports de la Troisième Commission, à sa 2187^{ème} séance plénière.

⁵³ United Nations Audiovisual Library of International Law.

⁵⁴ Nations Unies, Recueil des Traités, *vol. 2241*, p.519 ; Doc. A/55/383.

⁵⁵ Nations Unies, Recueil des Traités, *vol. 2237*, p. 319 ; Doc. A/55/383.

18°) La Déclaration d'engagement sur le VIH/sida adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution S-26/2 du 27 juin 2001⁵⁶. (Lire le paragraphe 75).

19°) Le Statut de la Cour pénale internationale adopté par la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale le 17 juillet 1998 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002⁵⁷. (Lire, entre autres, les articles 7, d) ; 8.2. a), vii) ; b), viii) ; 88, 89, 93).

III. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE GESTION MIGRATOIRE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO AU REGARD DE SES ENGAGEMENTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

La migration étant un terme polysémique incluant à la fois émigration et immigration ainsi qu'il a été précisé plus -haut, les politiques de gestion de ces deux phénomènes sont, en revanche, différentes car ils couvrent chacun une réalité différente.

En effet, si l'émigration concerne principalement les nationaux d'un État, l'immigration, pour sa part, concerne principalement les étrangers vis-à-vis d'un État. Par conséquent, la République Démocratique du Congo devra avoir des politiques publiques différentes pour chaque aspect de la migration.

III.1. Les politiques publiques de gestion migratoire au regard des engagements nationaux.

Pour la mise en œuvre efficiente de sa politique migratoire, la République Démocratique du Congo, devra commencer par l'identification de ses nationaux et des étrangers. Pour ce faire, elle devra recourir aux mécanismes d'état civil, du recensement de la population et de la délivrance du certificat de nationalité à tout citoyen vivant sur son territoire nationale.

1°) Identification des nationaux par le mécanisme d'état civil.

L'article 73 du Code de la famille congolais prévoit la création d'un bureau principal de l'état civil au siège administratif de chaque Commune, de chaque Secteur ou de chaque Chefferie. Pour ce qui est des Congolais de l'étranger, le bureau de l'état civil est l'Ambassade ou le Consulat (article 76 du Code de la famille).

La loi prévoit également la tenue d'un registre spécial dans les hôpitaux et maternités, dans lequel devrait être inscrits immédiatement, par ordre de date, les naissances qui y surviennent, afin de permettre l'enregistrement de nouveau-nés à l'état civil. Mais la pratique reste loin du texte de la loi. Il en est de même en ce qui concerne les décès. Par conséquent, de nombreux enfants

⁵⁶ A/RES/S-26/2.

⁵⁷ A/CONF.183/9 et PCNICC/1999/INF/3.

congolais n'ont pas d'acte de naissance et donc, n'ont pas d'existence juridique ! De nombreux morts ne les sont pas juridiquement parlant, faute d'actes de décès.

2°) Identification des nationaux par le mécanisme du recensement.

A ce jour, seuls les Congolais en âge de voter sont identifiés conformément à la Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo, telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/007 du 29 juin 2016, spécialement en ses articles 8 et 10.

3°) Identification des nationaux par le mécanisme du certificat de nationalité

Les articles 42, alinéa 1^{er} et 47 de la Loi n°04-024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité Congolaise, fait du certificat de nationalité délivré régulièrement par le ministre ayant la nationalité dans ses attributions, la seule preuve de possession de la nationalité congolaise. Cependant, la pratique reste encore loin du texte, car la quasi-totalité des Congolais n'ont pas de certificat de nationalité.

Cependant, la loi portant identification et enrôlement des électeurs citée plus -haut, énumère, en plus du certificat de nationalité, d'autres moyens de preuve de la nationalité congolaise, en ses articles 8 et 10. Il y a là donc télescopage des textes légaux.

Dès lors, comment un gouvernement peut-il contrôler efficacement le mouvement de sa population dont il ne sait pas identifier ? Or, comme le dit Samuel P. HUNTINGTON, « *L'identité concerne à la fois les individus et les groupes, elles sont dans leur grande majorité des constructions (...)* »⁵⁸. Cela pose un problème de saillance et de substance de la population congolaise assise sur un territoire appelé la République Démocratique du Congo, ainsi qu'il a été expliqué plus haut.

Après avoir identifié ses nationaux, la République Démocratique du Congo devra identifier les étrangers par rapport à son territoire.

4°) Identification de l'étranger.

L'article 45 de la loi sur la nationalité congolaise stipule : « *Hormis les cas de perte de nationalité congolaise, la preuve de la qualité d'étranger doit uniquement être faite par des documents probants* ».

Les documents probants dont il s'agit ci-dessus, sont énumérés de manière exhaustive par l'article 1^{er} de l'Ordonnance n°87-281 du 13 août 1987 portant

⁵⁸ Samuel P. HUNTINGTON, *Qui sommes-nous ? Identité nationale et choc des cultures*, Ed. Odile Jacob, Paris, novembre 2004, pp. 35 et s.

mesures d'application de l'Ordonnance-Loi n° 83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers, qui stipule : « Pour être admis à pénétrer au Zaïre, tout étranger est tenu de se munir des documents suivants : Un passeport national ou international en cours de validité ou tout autre titre de voyage en tenant lieu, revêtu de l'un des visas prévus par la présente ordonnance ; Les certificats de vaccination prescrits par les règlements de police sanitaire pris en application des conventions internationales. L'étranger qui ne réside pas au Zaïre ou qui n'est pas autorisé à y résider est tenu en outre, de présenter un billet de transport valable pour retour ou pour la continuation du voyage en dehors du Zaïre, à moins de disposer d'un moyen autonome de déplacement ».

Ainsi, de la combinaison de l'article 1^{er} de l'Ordonnance-Loi n°83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers en République du Zaïre avec l'article 45 ci-haut cité, on peut dire qu'en République Démocratique du Congo, un étranger est « tout individu muni des documents probants, qui n'a pas la nationalité congolaise, soit qu'il ait une nationalité étrangère, soit qu'il n'ait pas de nationalité ». Une telle définition aurait pour inconvénient de laisser sans statut juridique, tout individu non muni des documents probants de sa qualité d'étranger, mais qui ne sait pas non plus prouver qu'il possède la nationalité congolaise.

5°) Contrôle du territoire national.

Le territoire de la République Démocratique du Congo est délimité par ce que Achille MBEMBE appelle « les frontières visibles, matérielles ou symboliques, historiques ou naturelles », issues de la colonisation, selon le principe consacré par l'OUA et reprise par l'Union africaine, de l'UTI POSSEDETI JURIS. Il l'est aussi par les frontières immatérielles et conventionnelles.⁵⁹

Les frontières visibles, matérielles ou naturelles sont constituées des cours d'eaux, des lacs, des océans, des montagnes, des vallées et des bornes. Tandis que les frontières immatérielles conventionnelles sont faites des parallèles, des méridiens, de l'altitude et de longitude.

C'est à l'intérieur de ces frontières que les États organisent les différents contrôles des mouvements de leurs populations, à travers des structures qu'ils organisent. En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, on pourra citer le ministère des Affaires étrangères : par la délivrance du passeport et par l'octroi de visa d'entrée, de visa de transit et du titre de séjour spécial ou visa spécial aux personnes couvertes par les immunités diplomatiques ; le ministre de la Justice : par la délivrance du certificat de nationalité ; le ministère du Travail et de l'Emploi : par l'octroi de la carte du travail pour les étrangers ; le ministère des affaires humanitaires : par l'assistance aux sinistrés et déplacés internes ; la DGM : par le contrôle aux frontières, ports, aéroports et aérodromes de pièces d'identité des voyageurs ,

⁵⁹ Achille MBEMBE et Alii, A la lisière du monde. Frontières, territoires et souveraineté en Afrique, Le territoire est mort. *Vive les territoires*, IRD Éditions, Paris, 2005, pp. 49-53.

par la délivrance de visa d'établissement, par le refoulement des personnes non autorisées d'entrer en RDC ou par la reconduite aux frontières des étrangers en situation irrégulière sur le territoire congolais ; l'ANR : par la surveillance des personnes suspectes ; le CNR : par la délivrance de titre de séjour aux demandeurs d'asile et aux réfugiés de masse ou individuels ; l'ONIP : par le recensement de la population et la délivrance de carte d'identité nationale ; le bureau de l'état civil et celui de la population dans les communes : par la bonne tenue des registres d'état civil et de la population ; la Direction de la police des frontières au sein de l'Inspection générale de la Police nationale congolaise : par le contrôle et la surveillance des frontières, des ports et aéroports du pays ; les cours et tribunaux (chambres administratives de Cours d'appel) : par l'examen des recours introduits contre les décisions de rejet de reconnaissance de la qualité de réfugié, prises par la Commission de recours du CNR et ses antennes régionales, bien que jusqu'en avril 2018, il n'y avait qu'une dizaine de recours pendants devant la Chambre administrative de la Cour d'appel de la Gombe⁶⁰, restés d'ailleurs sans suite.

S'agissant des missions de la DGM, Pierre YAMBUYA LOTIKA KIBESI - le tout premier Directeur Général de cette Direction-, estime que cette dernière aurait « *la mission de contacter tous les fils et filles de la RDC éparpillés à travers le monde pour que leurs traces ne se perdent pas* »⁶¹. Ce point de vue heurte manifestement, non seulement les dispositions conventionnelles (articles 3 et 5, respectivement de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963), mais aussi d'autres dispositions légales nationales pertinentes, en ce que cette mission est dévolue au ministère des Affaires étrangères, via les missions diplomatiques et postes consulaires.

III.2. Les politiques publiques de gouvernance migratoire au regard des engagements internationaux.

Pour rappel, nous citerons ici indistinctement les instruments juridiques auxquels la RDC est partie et ceux pour lesquels elle a vocation à y être, au titre de *lege ferenda*.

Avec Max WEBER, il convient de signaler que « *la sociologie du droit ne peut ignorer les critiques qui, depuis Marx, insistent sur l'écart entre le fait et le droit ou entre les buts visés par le législateur et la fonction sociale qu'acquière effectivement les normes juridiques* ». ⁶²

⁶⁰ Source : résultat d'enquête menée par nous-même en avril 2018 au CNR.

⁶¹ Pierre YAMBUYA LOTIKA, *Le néocolonialisme au Congo. La Révolution, Le parcours, Les hommes*, Tome I, Jouve, Paris, juin 2006, pp.275-282.

⁶² Max WEBER, *Sociologie du droit*, PUF, Paris, novembre 2017, p.3.

1°) Les politiques publiques de gouvernance migratoire au regard des engagements bilatéraux

Les accords bilatéraux signés avec certains États, ainsi que les régimes spéciaux applicables entre la République Démocratique du Congo et ses voisins, ne sont pas publiés au Journal officiel, avec cette conséquence qu'ils ne sont accessibles qu'aux administrations concernées et non aux usagers desdites administrations. De telle sorte que ces derniers ne disposent pas de mêmes informations que l'administration quant à l'exercice de leurs droits.

2°) Les politiques publiques de gouvernance migratoire au regard des engagements sous -régionaux, régionaux et africains

Il s'agit des engagements pris dans le cadre des organisations sous-régionales, régionales et panafricaines, relatifs à la gestion migratoire légale ou illégale.

Par rapport à la migration légale (celle qui se fait selon les normes établies), les engagements pris dans le cadre de la CEPGL, de la CEEAC, de la SADEC, de la COMESA et de CAE, sont restés en veilleuse.

Par rapport à la migration illégale ou clandestine (celle qui se fait en dehors des normes établies, et qui est « *un acte de personnes désespérées, mais constitutif de délit aussi bien dans le pays de départ que dans le pays d'arrivée* »⁶³), il n'existe pas encore d'instruments juridiques régionaux de répression contre cette forme de migration.

En revanche, au niveau panafricain, la ZLECAf est devenue un instrument continental en matière de gouvernance migratoire légale, dont la mise en œuvre devrait, naturellement, être mise en mal à cause des disparités économiques, sociales, culturelles, géographiques et politiques qui caractérisent les États africains, mais surtout à cause des conflits armés internes et internationalisés.

3°) Les politiques publiques de gouvernance migratoire au regard des engagements à vocation universelle.

A ce jour, il n'existe pas encore une gouvernance mondiale légale en matière de migration, d'autant plus que le pacte des Nations Unies signé à Marrakech sur les migrations n'est pas encore entré en vigueur, encore qu'il ne serait pas un instrument juridique contraignant.

Cependant, il existe des règles conventionnelles sectorielles qui gouvernent la migration d'une catégorie des migrants, édictées par les organismes internationaux comme le HCR et l'OIM.

⁶³ Mustapha NASRAOUI, *Le migrant clandestin. Paradoxe de l'être et de la société*, L'Harmattan, Paris, 2013, p. 27.

En effet, le HCR s'occupe essentiellement des migrants forcés (réfugiés, déplacés internes) en leur offrant un environnement proche de leurs milieux d'origine, en collaboration avec le gouvernement du pays d'accueil. Il peut également organiser le retour volontaire de ces migrants vers leurs milieux d'origine, soit vers un autre milieu jugé plus sécurisant. C'est en ce moment qu'intervient l'OIM si les moyens logistiques à ce type d'opération s'avèrent insuffisants.

Par ailleurs, il sied de signaler qu'un Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) a été créé comme un lieu de discussion large, ouverte, et transparente des questions liées à la migration et au développement dans un cadre informel, non contraignant, volontaire, mené par les gouvernements des pays de départ, d'accueil et la société civile, en dehors du système des Nations Unies, sans produire des textes négociés ni des décisions doctrinales. Ce Forum souligne les effets pervers de l'unilatéralisme dans la gestion des migrations et affiche pour objectif de parvenir à un modèle « gagnant-gagnant-gagnant », pour les États d'accueil, les États d'origine et les migrants eux-mêmes.

IV. CONCLUSION

Les politiques juridiques publiques de la gestion migratoire étant le lieu de confrontation du droit de l'État et de celui de l'homme, méritent une attention particulière du gouvernant, dans la mesure où tout homme (gouvernant comme gouverné) est un migrant en sursis. « *Le Congo-refuge pourrait s'opposer au Congo-forteresse* » dans un avenir proche ! Autrefois apprécié pour sa flexibilité et sa disponibilité, l'immigrant irrégulier devient dans le discours politique une menace à l'ordre public⁶⁴. Le Congo n'en est pas épargné.

Dans certains pays de l'Occident, la question migratoire est devenue une question électorale majeure, au début de ce millénaire. Cela signifie que « *Même si l'interdépendance globale est une réalité, chaque peuple, a toujours sa propre vision du monde, façonnée par son histoire - où il se place naturellement au centre -, sa perception particulière des risques, des menaces, des opportunités, du sacré et du permis, ses ambitions et ses craintes* »⁶⁵. Le Congo encoure ce risque ! Car la migration clandestine est d'abord un phénomène psychologique se reflétant dans le développement d'un projet personnel, qui naît dans l'intimité de l'être au point de devenir une raison d'être, un acte répondant au besoin d'accomplissement de soi, nourri par les mécanismes d'imitation et d'identification⁶⁶. Or, la République Démocratique du Congo entrera dans l'orbite de son développement d'ici peu,

⁶⁴ Catherine WIHTOL de WENDEN, *Immigration. Découvrir l'histoire, les évolutions et les tendances des phénomènes migratoires*, Eyrolles, Paris, 2017, pp. 54-55.

⁶⁵ Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, *Atlas du monde global. 100 cartes pour comprendre un monde chaotique*, Armand Colin fayard, Préface.

⁶⁶ Moustapha NASRAOUI, *op. cit.*, p.12.

en tant que « *pays-solution pour l'humanité* » et devra accueillir des nombreux étrangers sur son territoire, dont les uns seront forcément des clandestins ou d'illégaux. Ce qui comportera des risques et des menaces, mais aussi des opportunités au regard de ces migrants avec pour chacun, une saillance et une substance, c'est-à-dire, l'importance que chacun accordera à son identité nationale, par rapport aux identités locales et l'importance qu'il attachera à sa différence vis-à-vis d'autres ressortissants d'autres pays, d'autres régions⁶⁷.

Colette BRACKMAN souligne d'ailleurs cette vocation en ces termes : « *De nos jours, la République Démocratique du Congo se trouve au cœur des enjeux du futur : les guerres de l'eau s'annoncent alors qu'elle détient le plus vaste bassin hydrographique du monde. Alors que les terres cultivables se raréfient, elle possède 80 millions d'hectares non cultivés. La forêt disparaît, les États se disputent les crédits-carbone et la République Démocratique du Congo possède la plus vaste forêt du monde, bien moins exploitée que celle de l'Amazonie*⁶⁸ ».

Ainsi, un code d'entrée, de séjour, de circulation et de sortie de la République Démocratique du Congo, se voudrait non seulement un instrument juridique du présent, mais aussi du futur pour la sécurité des nationaux et des étrangers dont certains ont des affinités ethniques avec les populations locales et de lieux communs des mobilités spatiales et culturelles⁶⁹. Un tel instrument juridique aurait également l'avantage d'éviter, non seulement la survenance des tensions de cohabitation, susceptibles de dégénérer aux conflits ouverts et conduire vers la fragilisation davantage de l'État et in fine, provoquer un déplacement forcé des populations et à l'intérieur du territoire national et vers l'étranger⁷⁰, mais aussi des condamnations de la République par des instances judiciaires internationales⁷¹, à cause, entre autres, du fait « *qu'il n'y a pas une loi sur la migration en République Démocratique du Congo* », comme l'a souligné le rapport 2013 sur l'état de migration dans le monde, cité à l'introduction.

Certes, un code en soi n'est pas une panacée, mais nous pouvons dire avec Montesquieu que « *la considération de l'ordre des mœurs est constitutive de la modération législative : il faut tenir compte des représentations communes, des sentiments et des croyances qui vont avec l'opinion que le peuple se fait de ses devoirs, son prince, sa patrie, ses lois. Le mot d'ordre d'adaptation aux mœurs ne signifie pas*

⁶⁷ Samuel P. HUNTINGTON, *op. cit.*

⁶⁸ Colette BRACKMAN, Congo. *Kinshasa aller-retour*, Edition Nevicata, Bruxelles, 2016, pp.30 - 36.

⁶⁹ Philippe HUGON, *Géopolitique de l'Afrique*, Armand Clin, 4^{ème} édition, Paris, 2016, p.22.

⁷⁰ Catherine de WIHTOL de WENDEN, *La question migratoire au XXI^{ème} siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Sciences Po Les presses, 3^{ème} édition entièrement actualisée, Paris, 2017, p. 17.

⁷¹ Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo), indemnisation, arrêt, C.I.J., *Recueil 2012*, p.324.

*qu'il faille renoncer à toute réforme, mais justement celle-ci ne peut être libératrice et véritablement bénéfique qu'en prenant en compte la dynamique des passions sociales et des régulations juridiques*⁷² ». Les véritables barrières doivent être dressées non seulement à l'intérieur de la personnalité du migrant, mais aussi à l'intérieur de la structure sociétale, car derrière chaque migration clandestine, il y a une histoire personnelle, un parcours existentiel qui peut différer, dans certains aspects, d'un individu à un autre, selon qu'il s'agisse d'un migrant légal ou d'un migrant illégal ou clandestin. La construction du mur entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique n'a pas mis fin au phénomène migratoire vers les Etats-Unis, car, « le candidat à la migration clandestine se disculpe de toute responsabilité quant à sa mauvaise intégration dans sa société, il la fait endosser à son pays, cultivant par là-même une attitude plutôt extra punitive qu'intro punitive, ce qui se traduit souvent dans son jugement sans appel : je n'ai rien à attendre de ce pays. La glorification de l'Europe (pays dits développés en général) s'accompagne d'une dépréciation du pays d'origine »⁷³.

⁷² Montesquieu, *De l'esprit des lois. Anthologie*, GF Flammarion, Paris, 2013, p. 169.

⁷³ Moustapha NASRAOUI, *Le migrant. Le paradoxe de l'être et de la Société*, L'Harmattan, Paris, 2013, pp.62-63.

BIBLIOGRAPHIE

I. INSTRUMENTS JURIDIQUES NATIONAUX (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO)

A. Constitution

- Constitution de la République Démocratique du Congo telle modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), J.O. de la RDC, *Numéro spécial*, 52^{ème} Année, 5 février 2011.

B. Lois et textes ayant valeur de lois.

1. Loi n°86-007 du 27 septembre 1986 relative à l'interdiction faite aux étrangers de circuler et de résider sur certains territoires miniers, abrogée par la Loi n°08/001 du 26 mars 2008, J. O. de la RDC, n° spécial, 49^{ème} Année, Première Partie, 28 mars 2008.
2. Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, J.O. de la RDC, *n° spécial*, 43^{ème} édition, 25 octobre 2002.
3. Loi n°04-024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise, J.O. de la RDC, n° spécial, 57^{ème} Année, 12 août 2016.
4. Loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la Loi n°16/007 du 29 juin 2016, J.O. de la RDC, n° spécial, 57^{ème} Année, 22 juillet 2016.
5. Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, J. O. de la RDC, n° spécial, 59^{ème} Année, Première partie, 28 mars 2018.
6. Ordonnance-loi n°83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers en République du Zaïre, J.O. du Zaïre, n° 18, Kinshasa, 15 septembre 1983.
7. Décret-loi n°002/003 du 11 janvier 2003 portant création de la Direction Générale de Migration, DGM, en sigle.
8. Décret-loi n°003-2003 du 11 janvier 2003 portant création de l'Agence Nationale de Renseignements, ANR, en sigle.

C. Textes réglementaires.

1. Ordonnance n°87-281 du 13 août 1987 portant mesures d'application de l'Ordonnance -loi n°83-003 du 12 septembre 1983 relative à la police des étrangers, J.O. du Zaïre, n°7, 1^{er} septembre 1987.
2. Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des Ministères.

3. Décret n°03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour les Réfugiés, CNR en sigle, et de la Commission des recours, J. O. de la RDC, n°21, 44^{ème} Année, Première partie, 1^{er} novembre 2003.
4. Décret n°09/45 du 03 décembre 2009 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Institut National de la Statistique, en sigle, INS.
5. Arrêté ministériel n°130/009 du 09 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des services de la Chancellerie du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, à la Centrale, dans les missions diplomatiques et postes consulaires de la République Démocratique du Congo.
6. Circulaire n°006 du 09 juin 2003 relative à l'organisation et au fonctionnement des services de la chancellerie du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, à la Centrale, dans les missions diplomatiques et postes consulaires de la République Démocratique du Congo.

II. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

A. Instruments juridiques sous-régionaux et régionaux.

1. Convention portant création de la Communauté économique des pays des Grands Lacs, en sigle « CEPGL », Gisenyi, 20 septembre 1976.
2. Traité instituant la Communauté de développement des États de l'Afrique australe (South African development community), en sigle « SADC », Windhoek, 17 août 1992.
3. Traité portant création du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Common market for eastern and southern Africa), en sigle « COMESA », Kampala, 5 novembre 1993.
4. Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est, Arusha, 30 novembre 1999 (Est african community), en sigle « EAC », tel que modifié en date du 14 décembre 2006 et du 20 août 2007.
5. Traité révisé instituant la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, en sigle « CEEAC », Libreville, 18 décembre 2019.

B. Instruments juridiques continentaux

1. Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine, en sigle « ZLECAf », Kigali, 21 mars 2018.
2. Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé, 11 juillet 2000.
3. Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Nairobi, 21 octobre 1986.
4. Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Addis-Abeba, 10 septembre 1969.

5. Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, dite « Convention de Kampala », Kampala, 23 octobre 2009.

C. Instruments juridiques à portée universelle

1. Constitution de l'Organisation internationale du travail, en sigle « OIT », Paris, 1919.
2. Charte de l'Organisation des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945.
3. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, New York, 9 décembre 1948.
4. Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Paris, 10 décembre 1948.
5. Convention n°97 (C097) sur les droits des travailleurs migrants, Genève, 18 juin 1949.
6. Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949.
7. Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, Genève, 12 août 1949.
8. Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, New York, 2 décembre 1949.
9. Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951.
10. Acte constitutif de l'Organisation internationale pour les Migrations, en sigle « OIM », Genève, 19 octobre 1953.
11. Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, 14 novembre 1960.
12. Convention sur la réduction des cas d'apatridie, New York, 30 août 1961.
13. Protocole relatif au statut des réfugiés, New York, 31 janvier 1967.
14. Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, New York, 26 novembre 1968.
15. Principes de la coopération internationale en ce qui concerne le dépistage, l'arrestation, l'extradition et le châtement des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, New York, 3 décembre 1973.
16. Protocoles I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, Genève, 8 juin 1977.
17. Protocole II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, Genève, 8 juin 1977.
18. Statut de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998.
19. Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, New York, 15 novembre 2000.
20. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, New York, 15 novembre 2000.

21. Déclaration d'engagement sur le VIH/sida, New York, 27 juin 2001.

III. JURISPRUDENCE

1. Différend frontalier, Arrêt, C.I.J., *Recueil 1986*, affaire du différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali), 22 décembre 1986.
2. Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo), indemnisation, arrêt, C.I.J, *Recueil 2012*, p.324.

IV. DOCTRINE

A. Ouvrages

1. BONICAFE Pascal et VEDRINE Hubert, *Atlas du monde global. 100 cartes pour comprendre un monde chaotique*, Armand Colin, Paris, 2015.
2. BOSCHET Adrien et GUEGAN Jean -Baptiste, *Comprendre les migrations. Approches géographiques et géopolitiques*, Collection Thèmes et Débats géographiques, Bréal, avril 2017.
3. BRACKMAN Collette, *CONGO. Kinshasa aller-retour*, Éditions Nevicata, Bruxelles, 2016.
4. CASTEL Robert, *Insécurité sociale (Le livre en synthèse)*, seuil, Paris, 2003.
5. De WITHOL de WENDEN Catherine, *Immigration. Découvrir l'histoire, les évolutions et les tendances des phénomènes migratoires*, Eyrolles, Paris, 2017.
6. De WITHOL de WENDEN Catherine, *La question migratoire au XXIème siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Sciences Po les presses, 3ème édition entièrement actualisée, Paris, 2017.
7. HUGON Philippe, *Géopolitique de l'Afrique*, Arman Clin, 4ème édition, Paris, 2016.
8. HUNTINGTON, Samuel P., *Qui sommes-nous ? Identité nationale et choc des cultures*, Ed. Odile Jacob, Paris, novembre 2004.
9. MABAKA P.M et SEFU THIS-B'EM DJIBRIL W., *La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006. RISQUES ET PERSPECTIVES*, Ed. PUBLISUD....
10. MBEMBE Achille & Alii, *A la lisière du monde. Frontières, territoires et souveraineté en Afrique. Le territoire est mort. Vive les territoires*, IRD Éditions, Paris, 2005.
11. Montesquieu, *De l'esprit des lois. Anthologie*, FG Flammarion, Paris, 2013.
12. NASRAOUI Mustapha, *Le migrant clandestin. Paradoxe de l'être et de la société*, Le Harmattan, Paris, 2013.
13. PREUCHOUD Richard & TÖMÖLAVA Katarina, *Droit international de la migration. Recueil d'instruments N°14*, OIM, 2008.
14. SAYAD Abdelmalek, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Liber, Seuil, Paris, septembre 1999.
15. SCELLE G., *Le Droit constitutionnel*, Mélanges carré de Malberg, Librairie E. Douchemint, Paris, 1977.

16. WEBER Max, *Sociologie du droit*, PUF, Paris, novembre 2017.
17. YAMBUYA LOTIKA KIBESI Pierre, *Le néocolonialisme au Congo. La Révolution, Le parcours, Les Hommes* (Tome I), Jouve, Paris, juin 2006.

B. Autres

1. « *Rapport sur l'évaluation du cadre législatif sur la gestion des migrations en République Démocratique du Congo* », Kinshasa, juillet 2006.
2. BOONGI EFONDA EFOLOTE, *L'instabilité politico-institutionnelle et ses conséquences sur l'afflux des réfugiés et déplacés internes en Afrique centrale*, Thèse, Département des Relations internationales, Faculté des Sciences sociales, administratives et politiques, Université de Kinshasa, année académique 2012-2013.
3. Politique étrangère, *IFRI*, été 2015.
4. RUIZ VIEYTEZ Edouardo Javier et de WIHTOL de WENDEN Catherine, « Le droit des États contre le droit des personnes », « Us et Abus de la gouvernance des migrations : Le droit des États contre le droit des personnes », *Colloque international : « Penser les migrations pour repenser la société »*, Université de Poitier, Migrinter, 21-24 juin 2016.