

**L'INTERVENTION
DES NATIONS UNIES
AU CONGO**

1960-1964

**INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
UNIVERSITÉ LOVANIUM DE KINSHASA**

RECHERCHES AFRICAINES

II

PARIS

MOUTON & C^{te}

LA HAYE

PAUL-HENRY GENDEBIEN

L'intervention
des Nations Unies
au Congo
1960-1964

PARIS

MOUTON & C^{ie}

LA HAYE

Pour Estelle

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	11
------------------------	----

Première partie

LA REQUÊTE CONGOLAISE AUX NATIONS UNIES

CHAPITRE I : LE CONGO A LA VEILLE DE L'INTERVENTION DES NATIONS UNIES. .	15
1. Les causes de l'effondrement de juillet 1960	15
A. L'absence de partis politiques structurés	16
B. La faiblesse politique du gouvernement Lumumba	19
C. L'échec du système de sécurité bilatérale entre la Belgique et le Congo	23
2. Les conséquences de la crise de juillet 1960.	25
CHAPITRE II : LA REQUÊTE CONGOLAISE AUX NATIONS UNIES.	27
1. Les besoins objectifs du Congo.	27
2. La requête officielle.	29
3. L'ambiguïté de la requête congolaise	32

Deuxième partie

LES CONDITIONS POLITIQUES DE LA RÉPONSE DES NATIONS UNIES

CHAPITRE III : LA RÉPONSE INITIALE DES NATIONS UNIES - LE MANDAT DE JUILLET 1960.	37
1. L'ambiguïté des résolutions de juillet 1960.	38
2. La priorité accordée à la paix et à la sécurité internationales. . . .	41
3. Le maintien de l'ordre au Congo : moyen d'assurer la paix internationale	45
4. Le mandat de juillet 1960 et les besoins objectifs du Congo. . . .	46

CHAPITRE IV : AOUT 1960 : L'APPARITION DES PRÉALABLES POLITIQUES (PREMIÈRE PHASE).	49
1. Les Nations Unies rejettent la nécessité d'une assistance politique au gouvernement central.	49
2. La naissance d'un premier préalable politique : le gouvernement central exige la fin de la sécession katangaise	52
3. La naissance d'un second préalable politique : l'O. N. U. C. est confrontée au problème du pouvoir à Léopoldville.	63
4. Les conséquences de l'apparition des préalables politiques.	68
CHAPITRE V : FIN AOUT 1960 – MARS 1961 : L'ÉCHEC DES TENTATIVES DE RÉSOUDRE LES PRÉALABLES POLITIQUES (DEUXIÈME PHASE).	70
1. M. Lumumba tente de résoudre le préalable katangais.	71
2. L'O. N. U. C. tente de résoudre le préalable du pouvoir politique à Léopoldville.	72
3. Les groupes rivaux tentent de résoudre le préalable du pouvoir politique à Léopoldville.	85
4. Le sommet du conflit entre Léopoldville et les Nations Unies.	93
CHAPITRE VI : MARS 1961 – AOUT 1961 : LA SOLUTION DU PRÉALABLE « POUVOIR POLITIQUE A LÉOPOLDVILLE » (TROISIÈME PHASE).	102
1. Vers l'accord du 17 avril 1961 : le Secrétaire général et l'O. N. U. C. adoptent une ligne politique positive	102
2. Vers la réunion du parlement à Lovanium et la constitution du gouvernement Adoula, le 2 août 1960	114
CHAPITRE VII : AOUT 1961 – JANVIER 1963 : LA SOLUTION DU PRÉALABLE KATANGAIS PAR L'O. N. U. C. (QUATRIÈME PHASE).	120
1. La nécessité d'un succès contre le Katanga.	120
2. L'opération du 28 août 1961.	121
3. Les événements de septembre 1961	125
4. La résolution du 24 novembre 1961.	134
5. Le second round : décembre 1961.	136
6. Le plan Thant	138
7. La fin de la sécession katangaise : janvier 1963	140

Troisième partie

LA RÉPONSE DE L'O. N. U. C. DANS LE DOMAINE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE, MILITAIRE ET CIVILE

CHAPITRE VIII : L'ÉCHEC DE LA TENTATIVE DE RÉORGANISATION DE L'A. N. C. PAR LES NATIONS UNIES	145
1. Les causes et les conséquences de la mutinerie de juillet 1960.	145
2. Le mandat de l'O. N. U. C. à l'égard de l'armée congolaise	147

3. Les diverses tentatives de l'O. N. U. C. et leur échec	148
A. Les efforts en vue de désarmer l'A. N. C.	148
B. Les plans de réorganisation.	154
4. Les contradictions et les faiblesses des Nations Unies à l'égard de l'A. N. C.	156
5. L'O. N. U. et les plans d'assistance militaire bilatérale	162
6. Les causes générales de l'échec des Nations Unies dans le domaine de la réorganisation de l'A. N. C.	165
CHAPITRE IX : L'ASSISTANCE TECHNIQUE DES NATIONS UNIES ET DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES AU CONGO	169
1. Les besoins et la réponse	169
2. Les obstacles à une pleine efficacité de l'assistance technique. . .	173
A. Les obstacles découlant de l'absence de sécurité.	174
B. Les obstacles d'ordre politique	175
C. Les obstacles découlant de l'insuffisance des programmes eux-mêmes	179
3. Le cas de l'U. N. E. S. C. O.	182
<i>Quatrième partie</i>	
LES NATIONS UNIES ÉTAIENT-ELLES PRÉPARÉES A AFFRONTER LA SITUATION CONGOLAISE, DU POINT DE VUE DE LEURS MOYENS JURIDIQUES, MILITAIRES, ADMINISTRATIFS ET POLITIQUES ?	
CHAPITRE X : L'INADÉQUATION DES PRINCIPES JURIDIQUES.	195
1. La Charte des Nations Unies, reflet du monde de 1945	196
2. Les précédents du Moyen-Orient	199
3. L'impossibilité pour l'O. N. U. C. de respecter le principe de la non-intervention dans les affaires congolaises.	203
CHAPITRE XI : LA FORCE INTERNATIONALE.	210
1. La nature de la Force internationale O. N. U. C.	210
2. Les moyens militaires.	215
3. Quelques cas de réussites et d'échecs dans la mission de maintien de l'ordre	218
A. Cas de réussites.	218
B. Le camp des réfugiés Baluba à Elisabethville.	218
C. Le cas de Jadotville, 12-15 avril 1963.	220
D. L'O. N. U. C. et la rébellion de 1964	220
CHAPITRE XII : LA STRUCTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DE L'OPÉRATION O. N. U. C.	222
1. Le rôle prépondérant du Secrétaire général.	222
2. Le manque de personnel.	228

3. Les idées de M. Hammarskjöld quant à un allègement de sa charge.	232
4. « Breakdowns of communications ».	234
CHAPITRE XIII : LES PRESSIONS POLITIQUES INTERNATIONALES SUR L'OPÉRATION O. N. U. C.	241
1. Le « fardeau de l'homme neutre »	241
2. Les États-Unis	243
3. L'Union soviétique.	249
4. Les États africains et asiatiques.	251
 <i>Cinquième partie</i> CONCLUSIONS 	
CHAPITRE XIV : NOTES POUR UN BILAN.	259
1. Échec ou réussite de l'opération des Nations Unies au Congo ?	259
2. Les Nations Unies et la sécession katangaise : une solution était-elle possible à un moindre coût ?	262
3. L'assistance politique des Nations Unies au Congo : de la nécessité d'un pacte fondamental entre les deux parties	264
4. Signification du soutien offert par les Nations Unies au gouvernement Adoula : l'O. N. U. C. force politique congolaise de facto ?	266
5. Les motifs de la tension entre l'O. N. U. C. et les Congolais.	268
6. L'action de l'O. N. U. C. : un pas vers la supranationalité ou vers le renforcement de la souveraineté nationale ?	270
7. Mythes classiques ou mythes modernes dans l'action des Nations Unies au Congo ?	271
CHAPITRE XV : L'O. N. U. ET LES FUTURES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX.	274
1. Nécessité d'un renforcement des moyens d'action de l'Organisation internationale	274
2. Nécessité d'une conscience politique nouvelle	276
3. Maintien de la paix et intervention dans les affaires intérieures des États, ou neutralité de l'O. N. U. ?	278
4. Modalités des interventions de l'Organisation à l'intérieur des États en crise	279
A. Deux cas de rupture de la paix internationale.	279
B. Nécessité d'un accord de base en cas d'intervention dans les crises internes.	280
BIBLIOGRAPHIE	284
INDEX DES NOMS CITÉS	289

Avant-propos

L'objectif de cet essai n'est pas de faire l'historique de l'intervention des Nations Unies au Congo, d'autant plus que l'histoire de l'O. N. U. C. (Organisation des Nations Unies au Congo) est étroitement liée, imbriquée même, à celle des premières années de la République Congolaise. Tenter d'écrire une histoire aussi complète que possible de l'O. N. U. C., c'eût été dans une large mesure faire l'histoire du Congo depuis 1960. Cela dépassait manifestement le cadre de notre recherche; par ailleurs, cela ne se justifiait guère, puisque de nombreux ouvrages de valeur ont déjà été consacrés à cette tâche.

Aussi n'avons nous décrit les événements que lorsque c'était nécessaire à la clarté de l'analyse, ou quand il nous semblait pouvoir apporter des précisions nouvelles sur des faits controversés.

Les problèmes du fonctionnement de l'institution des Nations Unies et les conditions internationales de l'intervention n'ont été abordées que de manière accessoire. L'essentiel de la recherche a porté sur le « conditionnement politique » de l'opération O. N. U. C. en République du Congo, c'est-à-dire sur l'influence réciproque des deux parties. Quels étaient les objectifs de l'intervention des Nations Unies, quels étaient ceux des dirigeants congolais en sollicitant cette intervention ? Quelles conceptions les Congolais avaient-ils de l'Organisation internationale, et qu'en attendaient-ils ? A quelles pressions et à quels impératifs furent soumis les dirigeants de l'O. N. U. C. ? Comment se modifia l'orientation de l'action de l'O. N. U. C. au contact des réalités politiques congolaises ?

A la lumière de l'expérience de l'O. N. U. C., on s'est également demandé si les Nations Unies étaient prêtes à faire face aux menaces à la paix internationale causées par l'effondrement interne d'un État; et si, pour assurer mieux la paix et la sécurité, elles n'allaient pas être obligées d'envisager une « assistance politique » aux États faibles et donc une intervention dans les affaires intérieures de ces États.

Il eût été vain de vouloir lire toute la littérature déjà consacrée au sujet qui nous intéressait. Aussi notre méthode de travail s'est-elle bornée à étudier les documents officiels des Nations Unies et les principaux ouvrages et articles portant soit sur l'opération O. N. U. C., soit plus généralement sur l'histoire de la République Congolaise. Certains documents inédits ont été consultés; ainsi des procès-verbaux des séances du Comité consultatif des Nations Unies sur le Congo.

Il nous reste à assurer le professeur Benoît VERHAEGEN, de l'Université Lovanium, de toute notre reconnaissance, car il fut notre guide dans cette recherche. Il nous a apporté d'utiles enseignements quant à la méthode de travail et nous a fait bénéficier de sa connaissance du fait politique congolais, dont il est spécialiste; il nous a également permis de rencontrer de nombreuses personnalités, tant de l'Organisation des Nations Unies que de la République du Congo, qui eurent l'occasion d'observer de près ou de participer aux événements qui font l'objet de cette étude. Leurs témoignages ont été rassemblés au cours d'un séjour de six mois en Afrique, au Congo principalement, en 1965. En raison de leur position officielle ou de la proximité des événements, la majorité de ces personnes nous ont demandé de ne pas révéler leur identité. Cela ne nous interdit cependant pas de leur dire ici notre gratitude pour leur très précieuse collaboration.

Notre reconnaissance s'adresse également à M. J. SALMON, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, ainsi qu'à MM. C. COMELIAU, B. RYELANDT, J. HERBOTS et M. VERWILGHEN, de l'Université Lovanium, qui ont bien voulu relire tout ou partie du manuscrit et suggérer diverses corrections.

Signalons enfin que c'est grâce à l'aide financière de la Rockefeller Foundation que la recherche a été possible.

P. H. G.

Kinshasa, mai 1966.

PREMIÈRE PARTIE

**LA REQUÊTE CONGOLAISE
AUX NATIONS UNIES**

CHAPITRE I

Le Congo à la veille de l'intervention des Nations Unies

1. LES CAUSES DE L'EFFONDREMENT DE JUILLET 1960

Le 30 juin 1960, le Congo belge accède à l'indépendance. Six jours plus tard, le nouvel État vacille : des grèves éclatent, la Force publique se révolte, les ressortissants européens prennent la fuite. La dégradation de l'ordre public entraîne une intervention militaire de la Belgique. De larges régions du pays échappent en fait au contrôle du gouvernement central dirigé par M. Lumumba. La menace d'un conflit international au centre de l'Afrique se dessine. L'opinion mondiale s'émue. A la demande des autorités de Léopoldville, les Nations Unies se saisissent de l'affaire congolaise et décident son internationalisation immédiate. Ainsi, en deux semaines, l'effondrement des structures internes d'un État provoquait une longue crise internationale et donnait aux Nations Unies une responsabilité sans précédent; c'était aussi le point de départ d'une situation d'instabilité qui se prolongerait après le départ des forces militaires de l'O. N. U.

Les causes lointaines de l'écroulement de l'État congolais, en juillet 1960, ont fait l'objet de nombreuses analyses. Les contraintes et le paternalisme du système colonial avaient accumulé une tension que l'indépendance, obtenue trop facilement, ne pouvait libérer. Le programme qui visait à élever de manière progressive et horizontale le niveau d'instruction n'avait guère permis de former une élite intellectuelle. L'absence de transition entre le régime colonial et la pleine souveraineté fut aggravée par l'inexpérience et l'impréparation des hommes politiques pour les tâches de gouvernement.

Le vent de décolonisation qui soufflait alors sur l'Afrique n'était pas le seul responsable de l'accélération de la marche vers l'indépendance. La faiblesse

de la position belge jouait dans le même sens; elle se caractérisait par l'absence d'une volonté impériale, par l'incapacité du gouvernement de Bruxelles de tracer une politique et d'organiser des transitions, par le découragement et l'anémie des autorités administratives en Afrique. En outre, l'immensité géographique et la diversité des populations provoquaient un isolement relatif des centres de l'intérieur par rapport à la capitale et fractionnaient le pays en régions fort distinctes; la conséquence en était un ralentissement de la formation d'une conscience nationale. Mais toutes ces causes lointaines de difficultés ne prédestinaient pas nécessairement la nouvelle République à connaître de profondes secousses au lendemain de l'indépendance. Si celles-ci se produisirent, c'est en raison de la conjonction malheureuse de ces causes lointaines de crise avec des causes plus « immédiates » : l'absence de partis politiques structurés et encadrés, la faiblesse politique du gouvernement Lumumba, l'échec du « système de sécurité bilatérale » entre le Congo et la Belgique.

A. L'absence de partis politiques structurés et encadrés

Le Congo est devenu indépendant sans avoir connu de véritable révolution. Le fait s'explique d'abord par l'histoire du pays et par la nature de la colonisation belge. Les crises internes et la décomposition des anciens royaumes, les migrations, les incursions des trafiquants s'étaient multipliées à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, avant la conquête belge¹. Celle-ci en avait été facilitée; aucune opposition sérieuse ne pouvait s'organiser car les structures politiques et sociales traditionnelles étaient profondément ébranlées. En même temps que la présence européenne apaisait les rivalités tribales et figeait l'expansion de certains peuples, un état de léthargie politique s'emparait du pays pour une longue période. La colonisation belge put alors se développer « grâce au fait qu'il n'y eut jamais de résistance et même de réactions concertées² ». Une administration bureaucratique toute puissante et omni-présente s'installa³; étayée par la Force publique, elle maintenait l'ordre et organisait un contrôle minutieux de l'existence individuelle. Une partie de la population

1. VANSINA, J., *Les anciens royaumes de la savane*, I. R. E. S., Université Lovanium Léopoldville, 1965.

2. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, Dossiers du C. R. I. S. P., Bruxelles, 1961, t. I, p. 7.

3. L'importance de la fonction administrative dans les colonies est démontrée par Baladier. Elle devait contrôler le pays, le « tenir » : « L'augmentation sans cesse croissante du nombre de fonctionnaires et la multiplication des « services » ont manifesté l'ampleur et la diversité d'une telle emprise; c'est surtout en matière de contrôle politique, s'exerçant

colonisée acceptait cette situation parce qu'elle recevait des compensations : une profession stable et rémunérée pour les fonctionnaires, la garantie d'un certain bien-être matériel pour la masse salariée. Le fonctionnement de ce système, dit « paternaliste », exigeait que toute participation politique des colonisés soit écartée. La moindre contestation révolutionnaire était immédiatement étouffée, car elle pouvait mettre en danger la promotion économique et sociale. « Le paternalisme trouvait ainsi une justification très forte à son maintien et à son perfectionnement. Les réformes politiques étaient dès lors, à juste titre, perçues comme une menace contre l'efficacité du système et contre le système lui-même puisque la justification qu'on en fournissait était son efficacité ⁴. » L'octroi d'avantages matériels incontestables, allié à une contrainte générale, caractérisait donc la colonisation belge. Dans ces conditions, les volontés étaient annihilées, les consciences résignées. Jusqu'à la fin de la période coloniale, un mouvement révolutionnaire général avait peu de chances de réussir. Le régime économique et social n'était pas critiqué ouvertement ; la frustration qu'il provoquait n'était pas formulée, ne se transformait pas en mouvement revendicatif violent. Un tel mouvement aurait-il pu apparaître au cours des dernières années du régime colonial ? Il est possible que la petite couche de commis, de fonctionnaires, d'« évolués », qui avait commencé à prendre conscience d'elle-même autour des années 1950, ait pu se constituer en noyau dirigeant d'une lutte totale contre la situation coloniale et qu'elle aurait pu bénéficier de l'appui des masses. Mais en réalité, ce que les « évolués » recherchaient, ce n'était pas un renversement du régime économique ni une libération de la condition de colonisé, mais plutôt une différenciation croissante par rapport à la masse. Le moyen d'arriver à cette différenciation était de se rapprocher des Européens ; cette aspiration se traduisit dans la lutte pour un « statut unique » entre fonctionnaires congolais et européens, pendant les années 1956 à 1959 ; ou dans le plaidoyer que Patrice Lumumba écrivait en 1956 en faveur de l'assimilation des « évolués » ⁵. L'objectif était pour eux de partager les avantages du système colonial avec les Européens. Devant les réticences des autorités de l'époque à répondre à ce désir d'intégration, les « évolués » estimèrent que le seul moyen désormais d'obtenir ou d'accroître les privilèges matériels et sociaux dont ils avaient déjà un avant-goût était de

directement ou indirectement, que celle-ci agit avec le plus de force et accepta le moins d'être contestée. Alors apparaît le caractère de société dominée qui est significatif de toute société colonisée. » — BALANDIER, G., *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, 2^e éd., Paris, 1963, p. 12.

4. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. II, p. 1070.

5. LUMUMBA, P., *Le Congo, terre d'avenir, est-il menacé ?* Office de publicité, Bruxelles, 1961. ZIEGLER, J., *Sociologie de la nouvelle Afrique*, Gallimard, Paris, 1964, p. 200.

conquérir pour eux-mêmes le pouvoir politique, et ce par le biais de l'indépendance⁶. Pour la classe favorisée, l'indépendance était donc avant tout un objectif politique, dont la réalisation permettrait de se substituer aux Européens sans modifier l'ordre économique et social créé par le colonisateur.

La demande d'indépendance immédiate fut appuyée par les masses ; mais il s'agissait là seulement d'une alliance provisoire et ambiguë entre les « évolués » et les masses. En effet, pour les masses, le slogan de « l'indépendance immédiate » signifiait le bien-être général, et non la continuation d'un système de privilèges ; elles escomptaient plus ou moins consciemment que l'indépendance provoque un bouleversement de l'ordre économique et social. Un écart existait donc entre les aspirations des masses et celles des « évolués ». Il se manifesta dans la tournure que prit l'émeute du 4 janvier 1959 à Léopoldville. L'émeute fut avant tout populaire, et les « évolués » la désavouèrent. « La bourgeoisie noire, après avoir tenté vainement d'enrayer l'émeute, avait disparu de la scène ou s'était réfugiée en zone européenne. La masse s'en prit indistinctement et avec un radicalisme farouche tant à ses maîtres blancs qu'aux évolués noirs. Ceux-ci furent molestés, conspués, leurs maisons pillées⁷... »

Mais, à cause de l'accélération des événements et en raison des promesses électorales démagogiques qui précédèrent l'indépendance, les masses ne virent pas clairement ce qui les séparait de la nouvelle bourgeoisie. Il n'en reste pas moins qu'une division fondamentale était née entre le peuple et ses dirigeants, dès avant le 30 juin 1960, quant à l'image que chacun de ces deux groupes se faisait de l'indépendance. Cette division allait étouffer le mouvement révolutionnaire pour quelques années. Les syndicats eux-mêmes, mal organisés, reflétaient les contradictions entre nouvelles élites et masse populaire ; ils s'avéraient incapables de prendre le relais des partis politiques. L'indépendance consacra l'échec des masses populaires.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'indépendance congolaise fut acquise sans grandes difficultés. Quelques incidents, une émeute, des meetings revendicateurs suffirent à obtenir, en dix-huit mois, ce qui dans d'autres pays avait exigé des années de luttes. L'exemple de certains pays d'Afrique du Nord ou d'Asie montre les avantages qu'un pays peut retirer d'une longue et pénible lutte pour l'indépendance ; cet effort impose à la nation une organisation, une discipline ; il crée une conscience nationale et renforce l'unité du pays dès avant l'accession à la souveraineté ; enfin, il assied solidement le pouvoir des

6. MERLIER, M., *Le Congo de la colonisation belge à l'indépendance*, Paris, 1962, p. 195.

SARTRE, J.-P., préface à *La pensée politique de Patrice Lumumba*, Paris, 1963, p. IV et sq.

7. Texte inédit de B. VERHAEGEN, *Les classes sociales au Congo*.

nouveaux leaders en lui donnant toute sa légitimité⁸. Dans le cas du Congo, il est probable que l'absence d'un grand parti nationaliste organisé⁹, qui aurait lutté vraiment pour l'indépendance, a été sinon l'une des causes de l'effondrement de juillet 1960, au moins une circonstance qui a aggravé la crise et qui a bloqué toutes les tentatives de la résoudre. Lorsque la crise survint, aucun parti ne réussit à s'opposer aux forces centrifuges. Non seulement la population commença à se diviser en classes sociales, mais les particularismes ethniques refirent surface. Enfin, l'absence de conscience nationale et la faiblesse doctrinale des partis ne furent pas compensées par une adhésion massive aux nouvelles institutions mises en place.

B. La faiblesse politique du gouvernement Lumumba

Le premier gouvernement, issu des élections législatives de mai 1960, était une coalition hétérogène. Aucun des nombreux partis représentés au gouvernement n'était appuyé par plus du tiers des membres de la Chambre des Représentants : le M. N. C.-Lumumba et ses alliés directs ne comprenaient que 41 députés sur un total de 137.

La difficile mise en place de l'équipe ministérielle nuisit à l'autorité de celle-ci : « La désignation successive de deux formateurs du gouvernement, les élections pour la présidence et le bureau des Chambres, la présentation du gouvernement devant le parlement en vue d'obtenir l'investiture avaient fait apparaître un véritable affrontement des partis et de nombreuses oppositions entre les personnalités composant les groupes politiques¹⁰. » En outre, et malgré sa

8. SARTRE, J.-P., *op. cit.*, p. XXVIII-XXIX : «... Ho-Chi-Minh ou Ben Bella ont pris le pouvoir malgré la Métropole, portés par un irrésistible mouvement et leur souveraineté — entendons, cela revient au même, la souveraineté nationale — vient de là. Au lieu que l'indépendance soit — comme au Viet-Nam, en Algérie — un moment d'une praxis commencée longtemps auparavant et que les actes passés servent de tremplin aux entreprises futures, c'est, au Congo, un point mort, le degré zéro de l'histoire congolaise, le moment où les Blancs ne commandent plus mais continuent d'administrer, où les Noirs sont au pouvoir, mais ne commandent pas encore. En cet instant contradictoire, Lumumba, quelle que soit sa popularité, ne tire pas son autorité de sa geste passée mais d'une légalité importée d'Europe et que — hormis les évolués — les Congolais ne reconnaissent pas. Pour être souverain dans un nouvel État, il faut l'avoir été du temps de l'oppression comme chef incontesté de l'armée de libération ou posséder de longue date un pouvoir charismatique, religieux. »

9. NOTHOMB, Ch. F., « La crise congolaise : trois impuissances », *La Revue Nouvelle*, t. XXXVI, n° 12, Bruxelles, 15 décembre 1962, p. 506.

10. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Fin de la souveraineté belge au Congo — Documents et réflexions*, Bruxelles-La Haye, 1963, p. 315.

désastreuse ampleur numérique – 27 ministres et 9 secrétaires d'État, – la coalition mise sur pied par M. Lumumba manquait de cohésion géographique. En ne donnant qu'une place de second rang à l'A. B. A. K. O. et à la C. O. N. A. K. A. T., alors que ces partis contrôlaient des régions-clés dont les tendances autonomistes s'étaient manifestées depuis plusieurs mois, le chef du gouvernement se privait d'un appui indispensable au maintien de l'unité nationale¹¹. Les partis politiques, dont aucun pourtant n'avait recueilli un nombre important de sièges au parlement central, ne s'étaient pas prêtés de bon gré aux exigences d'un compromis. La promesse d'un appui était offerte ou retirée en fonction des portefeuilles escomptés; et si elle était effectivement donnée, elle ne constituait pas une garantie : insuffisamment structurés, les partis étaient formés par et autour d'un homme dont l'autorité sur le groupe était incertaine. Dépourvus d'idéologie politique et de programmes économiques et sociaux, la plupart des partis se fondaient sur une base particulariste, tribale ou régionale. Seul le M. N. C.-Lumumba, à tendance supra-ethnique, était relativement bien organisé. Entre le M. N. C. – parti à vocation « unique » au niveau national – et les autres partis – à vocation « unique » au niveau régional ou tribal – s'établissait naturellement une tension latente qui portait en germe une crise inévitable. Dans le Congo de 1960, aucun parti, pas même le M. N. C., n'était assez fort pour dominer les autres et pour supprimer la tension. Pour répondre aux exigences de cohésion et de stabilité d'un gouvernement central unitaire, il eût alors fallu réduire la tension, soit par une alliance au moins provisoire avec les grands partis locaux, soit par un transfert à un autre niveau – par exemple à celui d'un débat sur un programme économique et social.

Au Congo plus qu'ailleurs en Afrique, à cause de l'étendue du territoire et de la puissance des irrédentismes ethniques, le pluralisme des partis représentait une menace réelle : les partis d'opposition pourraient être tentés de rechercher des soutiens extérieurs, soit dans les États limitrophes, soit dans l'ancienne métropole¹². Ceci conduit à souligner un autre facteur de faiblesse du premier gouvernement congolais. A la fin de la période coloniale, le Congo était arrivé à constituer un État territorial, et ce par la présence de l'administration belge et par la création de certaines voies de communication économiques. Mais cet État territorial n'était pas encore véritablement un État national. De nombreux mouvements nationalistes, dans les pays colonisés, ont lutté non seulement pour l'indépendance, mais aussi pour renforcer le

11. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. II, p. 1069.

12. WODDIS, J., *L'avenir de l'Afrique*, Paris, 1964, p. 136-137.

sentiment de l'unité nationale, au sens culturel et politique¹³ : ce second objectif avait été négligé par les leaders congolais, ou remis à plus tard. Le nationalisme congolais précédait la nation¹⁴. L'atomisation ethnique et culturelle subsistait. La conscience d'avoir des intérêts économiques propres à la nation comme telle était peu développée : la tendance de certaines régions à vouloir conserver le profit exclusif des ressources naturelles locales en était l'indice¹⁵.

Si le sentiment national était encore ténu, par contre il existait des « ethnies-nations » à forte conscience politique et à tendance séparatiste telle que l'ethnie kongo, ou des groupes à particularisme socio-professionnel et culturel tel que le groupe luba. Même là où l'homogénéité ethnique avait presque complètement disparu (par suite des migrations ou des mariages inter-tribaux), la fonction de solidarité et le symbole historique et politique de l'ethnie persistaient. Même lorsque les structures coutumières étaient largement détruites, le groupe tribal ou régional essayait d'être reconnu comme entité politique et de se faire représenter par un parti, afin d'en tirer des avantages ; inversement, le parti escomptait que ce groupe lui fournisse une clientèle sûre, une masse de manœuvre dont les aspirations seraient aisément repérables et qu'il serait éventuellement possible de manipuler¹⁶. Avec l'indépendance et la disparition de la commune opposition au pouvoir colonial, ces forces traditionnelles allaient être orientées surtout, mais non exclusivement¹⁷, dans le sens de la désintégration du pays.

13. COLEMAN, J. S., « Nationalism in Tropical Africa », p. 186, in : KAUTSKY, J. H., éd., *Political Change in Underdeveloped Countries*, New York, 1962.

14. « ... Le nationalisme négro-africain ne s'appuie pas sur l'existence réelle de nations préconstituées, mais précède au contraire cette constitution de cohésions nationales définies. » BUCHMANN, J., *L'Afrique noire indépendante*, Paris, 1962, p. 152. Dans le même sens, voir : RENOUVIN, P. et DUROSELLE, J. B., *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, 1964, p. 207.

15. Sur l'importance du sentiment de solidarité économique dans la formation d'une nation, voir : POTEKHIN, I., « De quelques questions méthodologiques pour l'étude de la formation des nations en Afrique au Sud du Sahara », *Présence africaine*, n° 17, décembre 1957, p. 60-73.

16. COLEMAN, J. S., « Current Political Movements in Africa », *The Annals*, n° 298, March 1955, p. 104.

17. VERHAEGEN, B. et MONNIER, L., « Problèmes concrets et concepts de science politique en Afrique. Application au Bas-Congo », *Cahiers économiques et sociaux*, I. R. E. S., Université Lovanium, n° 4, juin 1963, p. 79-91.

Les forces traditionnelles représentaient cependant, en potentialité, un élément positif de première importance : « Il nous paraît de plus en plus évident, dans l'analyse de la situation congolaise, que la phase de la décolonisation, qui avait été déclenchée ou orientée par les forces politiques nationalistes et modernistes, avait également libéré des forces traditionnelles, permettant à celles-ci d'exercer de manière croissante un rôle politique actif dont elles avaient été privées jusqu'alors... »

M. WIESCHHOFF, un adjoint du Secrétaire général, soulignait l'importance du tribalisme

Les divers facteurs de faiblesse politique du gouvernement Lumumba, qu'on vient d'esquisser, auraient pu trouver un correctif dans le régime constitutionnel de la Loi fondamentale du 19 mai 1960. Mais ce ne fut pas le cas. En effet, les dispositions de la Loi fondamentale instituaient une démocratie parlementaire classique. Le gouvernement, pour être investi, devait obtenir un vote favorable au parlement; il pouvait également être l'objet d'une motion de censure en cours de législature. La dissolution des Chambres n'était pas possible sans l'accord de celles-ci¹⁸. Mais l'expérience allait montrer que la faculté de contrôle des Chambres n'était qu'un leurre. « Les parlementaires, une fois coupés de leurs électeurs furent réduits, sauf de rares exceptions, à n'être que des instruments de l'exécutif ou des groupes de pressions¹⁹. » Le contrepoids qu'ils auraient dû exercer se transféra, avec de grands risques, au sein même de l'exécutif. La notion de majorité et d'opposition légale était peu familière aux parlementaires et s'avéra inadéquate en raison du manque de direction et d'unité des partis²⁰.

Il faut encore ajouter que le pouvoir exécutif était bicéphale : il était partagé entre un chef d'État théoriquement irresponsable et un chef de gouvernement. Les inconvénients de cette situation étaient manifestes²¹. La dualité de l'exécutif instaurait une rivalité entre deux leaders et portait atteinte à la fois à l'autorité du gouvernement et à celle de l'État. La crise de septembre 1960 allait en être l'illustration. De plus, un tel système n'était pas compris par les populations²².

Ainsi, il n'y avait ni parti dominant, ni pouvoir exécutif unique, ni régime présidentiel, c'est-à-dire qu'il n'existait pas d'institutions suffisamment inté-

au Congo. S'il représentait une force centrifuge, il n'en était pas moins, en raison du vide politique, un facteur « concret et excellent, en ce sens que, en présence de l'échec général de l'administration, ces forces traditionnelles ont comblé le vide et sont, dans une grande mesure, responsables du maintien de l'ordre... » (Cf. Comité consultatif des Nations Unies sur le Congo, *Compte rendu*, séance n° 1, 24 août 1960).

18. M. LIHAU, spécialiste du droit constitutionnel congolais, estime que la Loi fondamentale instaurait « un parlementarisme déséquilibré en faveur des Chambres ». Interview à Léopoldville, 7 mars 1965.

19. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, p. 1066.

20. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Fin de la souveraineté belge au Congo*, p. 155.

21. « La dualité de l'exécutif a été mortelle pour le nouvel État. » PÉRIN, F., « La crise congolaise et les institutions africaines », *Civilisations*, vol. XI, n° 3, 1961, p. 281-292.

22. « On a pu constater nettement, en Uélé, la confusion créée dans les esprits ruraux par les visites successives des deux chefs actuels du pays, Kasavubu et Adoula; pour eux, une hiérarchie est concevable, mais l'autorité est toujours unique : le Chef ne peut avoir de rival... ». COMELIAU, C., *Fonctions économiques et pouvoir politique. La province de l'Uélé en 1963-1964*, Institut de Recherches Économiques et Sociales, Université Lovanium, 1965, p. 66.

grantes pour compenser les effets de l'hétérogénéité des groupes composant la nation et les forces centrifuges qui s'y manifestaient.

C. L'échec du système de sécurité bilatérale entre la Belgique et le Congo

A côté du système de sécurité collective des Nations Unies, à côté des alliances militaires régionales telles que l'O. T. A. N. ou le Pacte de Varsovie, il existe aujourd'hui ce que l'on pourrait appeler des « systèmes de sécurité bilatérale ». Qu'ils prennent ou non la forme d'un traité, ces accords s'établissent entre un État faible et une grande puissance, ou encore entre un jeune État indépendant et son ancienne métropole.

Facteurs de stabilité et de conservation des équilibres internationaux actuels, ils immunisent les États faibles contre les dangers militaires externes; mais là n'est pas leur fonction essentielle; ils sont avant tout destinés à protéger les États faibles contre les menaces internes – politiques ou sociales –, contre les tentatives de renversement révolutionnaire du régime. Le fonctionnement du système de sécurité bilatérale provoque l'intervention d'une puissance, sous une forme quelconque, dans son ancienne colonie ou dans sa zone d'influence. Il a donc des implications beaucoup plus larges que celles d'un simple traité militaire. Son objectif fondamental est d'offrir une garantie à un gouvernement, à un régime, et même à l'existence d'un État, lorsque ses structures encore peu solides risquent de s'effondrer. En échange de la garantie accordée, la puissance étrangère reçoit une contrepartie : soit l'assurance de la sécurité de ses ressortissants, soit le maintien de ses intérêts économiques, soit l'adhésion de l'État à un bloc idéologique ou diplomatique. On songe à la nature des relations qui existent entre les États-Unis et plusieurs régimes d'Amérique latine ou d'Asie du Sud-Est, entre les métropoles européennes et leurs anciennes colonies. Les interventions récentes des troupes françaises au Gabon, des troupes britanniques au Kenya, au Tanganyika, en Malaisie ne sont que des exemples d'application d'un système qui ne se manifeste pas toujours aussi ouvertement.

La question qui se pose maintenant est de savoir pourquoi le système de sécurité bilatérale n'a pas fonctionné entre le Congo et la Belgique, en juillet 1960.

Dès les premières mutineries de la Force publique, le système se révéla inefficace. Il se basait en droit sur le Traité d'amitié belgo-congolais – signé le 29 juin mais non ratifié par les parlements respectifs – et en fait sur une alliance tacite entre intérêts métropolitains et intérêts de la nouvelle classe

dirigeante. L'échec au moins provisoire de cette « alliance » s'explique par la méfiance réciproque qui régnait entre autorités belges et leaders congolais au cours des mois qui précédèrent l'indépendance; le malaise venait de ce que, malgré l'accélération du processus d'émancipation, les relations entre les autorités belges et les futurs chefs du pays restaient des relations de type colonial. D'une manière plus fondamentale, si la Belgique a refusé de soutenir réellement et de collaborer politiquement avec le premier gouvernement congolais à partir du 30 juin, c'est parce que depuis plusieurs années, elle traversait elle-même une crise profonde²³. Cette crise se traduisait par une impuissance à gouverner avec détermination et par une inadaptation des moyens d'action de l'État. Dans le domaine des relations étrangères, une ligne politique directrice faisait défaut. L'autorité réduite et l'indécision du gouvernement belge le livraient à l'influence excessive des groupes de pression et d'une opinion publique sentimentale. Un appui complet fut donné au Katanga séparatiste avant même que des contacts sérieux n'aient été pris avec le gouvernement de Léopoldville en vue de résorber la mutinerie. Au plus fort de la crise, la capitale belge négligea gravement de suivre certains avis de ses représentants diplomatiques à Léopoldville. Pendant ce temps, à côté de leurs interventions humanitaires, les troupes belges creusaient le fossé entre Européens et Africains en prenant librement des initiatives politiques et en manifestant leur hostilité au chef de l'État et au Premier ministre congolais, dont ils bafouaient publiquement l'autorité.

La rupture fut encore aggravée par la fuite de la plupart des fonctionnaires belges au premier signe de panique. Au cours des mois précédents, rien n'avait d'ailleurs été entrepris par Bruxelles pour les encourager à rester après l'indépendance. Leur départ paralysa l'ensemble des services administratifs, bloquant ainsi l'un des principaux rouages du système de sécurité bilatérale.

En refusant de déclencher correctement et loyalement le système de sécurité bilatérale en faveur du gouvernement central, la Belgique démontrait qu'elle n'avait pas une conscience claire de ses intérêts dans l'ensemble du Congo et qu'elle méconnaissait les changements qui étaient en train de se produire en Afrique et dans l'opinion internationale²⁴.

Le système de sécurité bilatérale, destiné normalement à donner une garantie

23. Voir à ce sujet :

MEYNAUD, J., LADRIÈRE, J. et PERIN, F., *La décision politique en Belgique*, Paris, 1965; GILSON, A., et autres, *Pour une démocratie efficace*, Louvain, 1965.

24. Sur les lenteurs de l'opinion belge à comprendre les nouvelles tendances internationales, voir : HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence - January 1960 - December 1961*, London, 1965, p. 468-469.

politico-militaire au nouvel État congolais, n'avait pas joué. Au contraire il déplaçait son objectif et jouait à fond en faveur d'une parcelle de l'État, c'est-à-dire du seul Katanga ²⁵; il aboutissait ainsi à un résultat exactement contraire à celui qui eût dû être le sien : l'État central lui-même s'enlisait dans la crise.

Cependant le gouvernement de Léopoldville essaya malgré tout de faire fonctionner le système de sécurité bilatérale, non plus avec le partenaire belge, mais avec une autre puissance. Au cours du Conseil de cabinet qui se tint dans l'après-midi du 12 juillet, il fut décidé de faire appel à l'aide des troupes américaines. La demande fut adressée par MM. Gizenga, Bomboko et Nyembo à l'ambassadeur des États-Unis, M. Timberlake ²⁶. On sait que la réponse fut négative.

2. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DE JUILLET 1960

Une comparaison du processus qui s'est déroulé au Congo avec l'histoire post-coloniale du reste de l'Afrique permet de constater un phénomène remarquable : si les autres États africains ne se sont pas décomposés dans la période qui a suivi leur indépendance, c'est qu'ils avaient réussi à se prémunir contre certaines de ces causes immédiates de crise. Jamais ils n'accumulaient simultanément toutes les faiblesses. Un élément au moins de force et de cohésion était sauvegardé, que ce soit par exemple un parti unique ou un régime présidentiel, ou une garantie active de la part de l'ancienne métropole.

Au Congo, la conjonction de diverses impuissances empêcha le gouvernement de dominer les troubles de la première quinzaine de juillet. Dès lors, ce qui aurait pu n'être qu'une simple « maladie infantile » de l'indépendance, se compliqua et se prolongea en crise durable.

Pendant une longue période, les fonctions politiques essentielles – gestion, contrôle, conciliation et suppression des tensions – ne vont s'exercer que très partiellement, et les institutions mêmes qui remplissent normalement ces fonctions seront désorganisées. Pendant une longue période, le problème

25. En juillet 1960, on obligea les fonctionnaires belges à rester au Katanga, les militaires belges consolidèrent le nouveau régime, et une mission d'assistance technique fut envoyée immédiatement.

26. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Fin de la souveraineté belge au Congo*, p. 429-430. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. II, p. 542-543.

fondamental qui se posera donc au Congo sera politique, et il sera déterminant. En particulier, il faut souligner quatre conséquences de la crise de juillet 1960.

En premier lieu, les moyens du pouvoir – l'appareil de coercition de l'État – s'effondrent : la Force publique et l'administration échappent au contrôle du gouvernement.

En second lieu, l'autorité s'effrite : privé des moyens de réagir, le gouvernement assiste dans l'impuissance au déchaînement des oppositions. De même, la souveraineté de l'État est ébranlée par les sécessions.

En troisième lieu, c'est une crise profonde de toute la société congolaise qui se déclenche. Malek Bennabi a écrit que la « colonisabilité » ou « aptitude à être colonisé », était la cause de la colonisation ²⁷. On peut ajouter que cette aptitude, ou situation, n'est pas seulement la cause, mais aussi une des conséquences de la domination politique et économique. Celle-ci a provoqué une division de la société entre la classe dirigeante et les masses insatisfaites, un moment exaltées par l'indépendance mais retombant bientôt dans les déceptions et la léthargie. A son tour, la classe dirigeante s'est elle-même divisée en factions rivales pour conquérir les leviers de commande de l'État. L'inertie et les divisions de la société congolaise de 1960 déterminèrent une nouvelle situation de colonisabilité, c'est-à-dire une aptitude particulièrement prononcée à subir passivement des pressions, des influences, des ingérences étrangères.

Enfin, en quatrième lieu, la crise de juillet 1960 aura une conséquence sur le plan international : un vide politique et militaire s'instaure au centre de l'Afrique et ce vide provoquera dans les plus brefs délais l'internationalisation de la crise et l'intervention des Nations Unies ²⁸.

27. BENNABI, M., *Vocation de l'Islam*, Paris, 1954.

28. L'appel du Congo à l'O. N. U. fut encouragé par les États-Unis, ainsi que par une délégation ghanéenne arrivée le 12 juillet à Léopoldville et comprenant le brigadier Otu et deux diplomates, MM. Djin et Elliot.

CHAPITRE II

La requête congolaise aux Nations Unies

Le déclenchement de l'opération des Nations Unies au Congo eut pour origine une requête des autorités congolaises. L'appel adressé au Secrétaire général Dag Hammarskjöld prit la forme de trois communications, en date des 10, 12 et 13 juillet 1960. Un examen attentif de cet appel révèle son ambiguïté : en effet, des contradictions se manifestent entre la requête officielle des autorités congolaises et les besoins objectifs du Congo.

1. LES BESOINS OBJECTIFS DU CONGO

L'État congolais de juillet 1960, tel qu'il a été décrit au chapitre précédent, avait évidemment besoin d'une aide politique. En effet, l'État était menacé à la fois de l'extérieur et de l'intérieur. Des troupes étrangères intervenaient sur son territoire; des régions entières se soustrayaient à l'autorité centrale; l'armée et l'administration ne pouvaient plus rendre beaucoup de services. En fait, c'était un très vaste problème qui se posait : celui de la consolidation durable des structures politiques et administratives de l'État.

En outre, en tant que pays en voie de développement, le Congo avait besoin d'une aide dans de nombreux domaines techniques.

Enfin, une nécessité d'ordre international se faisait jour, celle d'une « neutralisation » ou d'une protection du Congo en face des appétits politico-militaires d'autres pays.

L'aide politique et technique ne pouvait venir, dans une large mesure et au moins provisoirement, que de l'extérieur. L'échec du « système de sécurité

bilatérale » avec la Belgique et le refus du gouvernement américain d'intervenir directement amenèrent les autorités congolaises à chercher une solution de rechange dans un appel à l'O. N. U.

Les télégrammes officiels qui seront envoyés aux Nations Unies, et que l'on étudiera plus loin, ne seront pas exactement conformes aux besoins objectifs et réels du Congo. Ces besoins objectifs et réels se résumaient essentiellement à la nécessité d'une protection politique de l'État, d'une garantie internationale de sa viabilité et pour cela, d'une consolidation durable de ses structures politico-administratives. Ces besoins se traduisaient en quelque sorte par une « demande implicite » aux Nations Unies, mais qui ne fut jamais formulée officiellement avant le déclenchement de l'opération. En effet, une requête seulement officieuse, – et qui ne concernait qu'une partie des besoins objectifs –, fut adressée par le gouvernement congolais à M. Hammarskjöld, via le Dr. Ralph Bunche, Sous-Secrétaire général pour les affaires politiques, qui se trouvait alors en mission d'observation à Léopoldville. La démarche congolaise eut lieu le 10 juillet¹. Elle visait une assistance technique dans le domaine de la réorganisation de l'administration et de l'armée congolaises. Elle n'était nullement un appel à l'aide militaire pour rétablir l'ordre.

Le 11 juillet, M. Hammarskjöld donnait un accord de principe à M. Bunche. La demande pourrait être satisfaite, estimait-il, dans le cadre général du programme d'assistance technique des Nations Unies, lequel n'exigeait pas de recours au Conseil de Sécurité. Mais auparavant, il lui fallait une requête officielle, en bonne et due forme. Il chargea le Dr. Ralph Bunche de l'obtenir. Après quoi, « il entreprendrait de lever un corps d'officiers et de conseillers militaires dépendant des Nations Unies pour permettre au gouvernement congolais de réorganiser son armée² ». Mais entre-temps, les événements s'aggravaient au Congo : l'intervention militaire belge à Matadi, le 11 juillet, puis la proclamation de l'indépendance katangaise le même jour creusèrent le fossé entre le Congo et la Belgique. L'attitude des autorités de Léopoldville allait se modifier et l'explicitation officielle de la requête du 10 juillet ne vint pas.

En conséquence, étant donné que la crise se compliquait et devenait internationale, l'importance du problème de l'administration et de l'armée échap-

1. *Revue des Nations Unies*, juillet 1960, p. 25; LECLERCQ, C., *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, Paris, 1964, p. 48; NIMER, B., *The U N Force in the Congo. A Political Analysis*, March 1963, p. 5; GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. II, p. 541 : les auteurs citent un télégramme envoyé le soir du 10 juillet à Bruxelles, par l'ambassadeur belge à Léopoldville : « Issue réunion cabinet congolais sous présidence chef État Bunche secrétaire général adjoint O. N. U. a été prié transmettre New York demande assistance technique militaire. »

2. LASH, J., *Monsieur H., – huit années de crise à l'O. N. U.*, Paris, 1962, p. 200.

pera à la plupart des membres du Conseil de Sécurité, lorsque celui-ci se réunira quelques jours plus tard. Averti par M. Bunche, le Secrétariat, quant à lui, avait probablement aperçu l'importance de ce problème. Mais compte tenu des difficultés nouvelles qui apparaissaient d'heure en heure, M. Hammarskjöld ne voyait pas comment répondre immédiatement à l'appel du 10 juillet, car il impliquait, de la part de l'O. N. U., une prise en charge directe de l'administration et de l'armée congolaises, c'est-à-dire une intervention dans les affaires intérieures du Congo. Or, ce genre d'intervention ne lui souriait guère, et d'ailleurs elle n'aurait pas reçu l'approbation du Conseil. Aussi, profitant de l'absence de formes juridiques de la demande du 10 juillet, M. Hammarskjöld n'évoquera-t-il que très brièvement ce premier appel congolais, devant le Conseil de Sécurité : dans cette communication, déclara-t-il, « le gouvernement congolais demande d'urgence une assistance technique dans le domaine administratif ; il s'agit surtout d'une assistance pour l'organisation de l'administration de la sécurité du pays. Cette demande relève de la compétence du Secrétaire général, et je ne l'ai transmise, officieusement, aux membres du Conseil de Sécurité, qu'en raison de ses rapports avec le problème d'ensemble ³ ».

2. LA REQUÊTE OFFICIELLE

Le 12 juillet, MM. Kasavubu et Lumumba, respectivement chef de l'État et Premier ministre, envoyaient au Secrétaire général un télégramme officiel. Mais l'objet de la requête officielle du 12 juillet n'était pas identique à celui de la demande officielle du 10 juillet. Désormais, c'était une aide militaire qui était sollicitée :

« Gouvernement de la République du Congo sollicite envoi urgent par Organisation des Nations Unies d'une aide militaire. Notre requête est justifiée par envoi au Congo de troupes métropolitaines belges en violation traité amitié signé entre Belgique et République du Congo le 29 juin 1960. (...) Considérons action belge non sollicitée comme un acte d'agression contre notre pays. (...) Accusons le Gouvernement belge avoir minutieusement préparé sécession du Katanga dans le but de garder la main-mise sur notre pays. Le Gouvernement, appuyé par le peuple congolais, refuse être placé devant fait accompli résultat de la conspiration tramée par impérialistes belges et petit groupe de leaders katangais. Écrasante majorité population Katanga être opposée à

3. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, 13/14 juillet 1960, paragr. 21.

sécession qui signifie perpétuation déguisée du régime colonialiste. Aide militaire sollicitée a pour but essentiel protection du territoire national congolais contre actuelle agression extérieure qui menace paix internationale. Insistons vivement sur extrême urgence envoi troupes O. N. U. au Congo ⁴. »

Le lendemain – le 13 juillet – un second télégramme précisait les modalités de l'aide militaire réclamée :

« A propos de l'aide militaire demandée par République du Congo à Nations Unies, le Chef de l'État et le Premier ministre du Congo précisent ce qui suit :

1) Aide demandée ne pas avoir pour but rétablir situation intérieure du Congo mais bien protection territoire national contre acte agression posé par troupes métropolitaines belges.

2) Aide demandée s'adresser uniquement à une force des Nations Unies composée de militaires de pays neutres et non États-Unis comme diffusé par certaines stations de radio.

3) Si aide sollicitée ne parvient pas dans délai le plus bref République du Congo se verra dans obligation faire appel aux puissances du Pacte de Bandoeng.

4) Aide avoir été sollicitée souverainement par République du Congo et non en accord avec Belgique comme diffusé ⁵. »

Ainsi, tandis que le Secrétaire général des Nations Unies s'attendait à recevoir une formulation officielle de la demande du 10 juillet concernant la réorganisation de l'armée et l'administration, il reçut un appel à l'aide militaire pour intervenir contre les troupes belges. C'était tout différent. Léopoldville modifiait donc la motivation de son recours à l'O. N. U. L'explication réside dans l'évolution des événements entre le 10 et le 12 juillet. La mutinerie de la Force publique passait au second plan des préoccupations du Premier ministre; à ses yeux, la proclamation de la sécession katangaise le 11 juillet, mettait en danger et l'unité et l'existence même du pays. Simultanément, l'opération de Matadi et la tournure que prenait l'intervention militaire belge au Katanga donnaient aux autorités congolaises la certitude d'une hostilité belge au gouvernement central. L'échec du système de sécurité bilatérale entre le Congo et la Belgique apparaissait tout particulièrement dans l'action politique des militaires belges au Katanga. L'appui ouvert qu'ils donnèrent à la sécession déterminait Léopoldville à faire état d'une agression belge ⁶.

4. *Doc. O. N. U.*, S/4382, I.

5. *Doc. O. N. U.*, S/4382, II.

6. On se rappellera, à titre d'exemples, l'échec de la mission de l'adjudant Kokolo à Elisabethville, l'interdiction faite au chef de l'État et au Premier ministre d'atterrir dans

Ainsi, c'est essentiellement « la sécession et l'appui que lui apportent les militaires belges – plus que l'intervention militaire comme telle – qui provoquent la rupture entre le Congo et la Belgique ⁷ » et qui constituent la motivation de l'appel des 12 et 13 juillet aux Nations Unies. Le télégramme du 13 était particulièrement « influencé par l'interdiction faite la veille à M. Lumumba d'atterrir à Élisabethville ⁸ ».

L'objet du recours à l'O. N. U. était de repousser l'« agresseur » belge ⁹, de rétablir la sécurité extérieure de l'État en protégeant le territoire national contre l'invasion. Par là, les autorités de Léopoldville escomptaient que les Nations Unies réduiraient la sécession du Katanga. A leurs yeux, le départ des troupes métropolitaines belges, en privant le pouvoir dissident de tout appui militaire, devait avoir pour résultat de faire réintégrer dans la République sa plus riche province. Lumumba avait la conviction profonde que la sécession était exclusivement le fait des manœuvres de la Belgique et de la présence des troupes belges sur le sol katangais. Dans une conférence de presse prononcée à New York le 25 juillet, Lumumba proclamera : « Il n'y a pas de problème du Katanga, il n'y a qu'un seul problème : c'est le retrait des troupes belges ¹⁰. » Cela ne signifie pas qu'il attache peu d'importance à la sécession ; au contraire, son objectif politique essentiel est de la réduire ; mais cela démontre que, pour lui, il suffira que l'O. N. U. chasse l'agresseur ; tel est l'objet de la requête officielle adressée au Secrétaire général. En fondant sa requête sur la thèse de l'agression, M. Lumumba rejetait définitivement le système de sécurité bilatérale : il excluait toute idée de collaboration avec les forces belges au Congo.

cette ville, la neutralisation du général Lundula qui pourtant avait sauvé des vies européennes... Ces incidents eurent lieu avec la participation ou la complicité des officiers et troupes belges : il n'est que de se référer aux déclarations d'autorités telles que le commandant Weber et le général Cumont, chef du Comité belge des Chefs d'États-Majors. (GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, C. R. I. S. P., Bruxelles, 1963, p. 121-126).

7. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 325.

8. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Fin de la souveraineté*, p. 472.

9. Pour une analyse juridique de la thèse de l'agression, voir : DEMUNTER, P., *La question congolaise aux Nations Unies. Etude juridico-politique de l'intervention militaire belge au Congo (juillet-août 1960)*, Mémoire de licence, Louvain, 1962, p. 46 et sq.

10. LUMUMBA, P., *La pensée politique de Patrice Lumumba*, p. 279.

3. L'AMBIGUITÉ DE LA REQUÊTE CONGOLAISE

L'ambiguïté de la requête congolaise se reflétait dans les différences de contenu entre les diverses communications adressées à New York. La démarche du 10 juillet demandait une assistance technique; celle des 12 et 13 juillet, une aide militaire.

Mais l'ambiguïté provenait aussi des contradictions entre l'ensemble de ces démarches et les besoins objectifs fondamentaux du Congo.

L'enchaînement de la crise – désordres, intervention belge, sécession katan-gaise, internationalisation de l'affaire congolaise – avait eu pour origine un effondrement du pouvoir étatique congolais et de ses moyens d'action. Les divers appels à l'aide des Nations Unies ne couvraient que partiellement les besoins réels. Sans doute réclamaient-ils une action contre la sécession et une mesure générale de protection du pays contre « l'agression » belge. Mais ils négligeaient de demander explicitement une aide politique : sous forme d'un soutien positif aux autorités centrales, soutien du type de celui qui aurait pu être obtenu par le système de sécurité bilatérale, s'il avait fonctionné. De cette aide, le Congo avait un urgent besoin puisqu'il était un État ébranlé, atteint d'une crise qui était avant tout politique et interne.

En mettant l'accent sur l'agression belge et en demandant une aide militaire pour la combattre, les autorités de Léopoldville refusaient de reconnaître l'aspect interne de la crise et décrivaient la situation comme une guerre classique entre deux États souverains, organisés et pleinement maîtres d'eux-mêmes. La demande congolaise négligeait aussi, par voie de conséquence, de faire allusion à la nécessité d'un rétablissement de l'ordre public. Au contraire, ainsi que le précisait le message du 13 juillet, « l'aide demandée n'a pas pour but de rétablir la situation intérieure du Congo ».

Enfin, l'assistance technique n'avait pas été sollicitée sous une forme officielle.

Il est permis de se demander pourquoi la requête officielle ne réclamait pas « le rétablissement de la situation intérieure ». Trois explications peuvent être envisagées, à titre d'hypothèses. Tout d'abord M. Lumumba supposait à ce moment-là que la présence militaire des Nations Unies et le départ des troupes métropolitaines belges restaureraient automatiquement l'intégrité territoriale, mais aussi l'ordre public.

Ensuite il y avait quelque difficulté, pour le chef de l'État et le Premier ministre qui avaient été publiquement humiliés par les militaires belges (en diverses circonstances, entre le 10 et le 13 juillet), à reconnaître devant l'opi-

nion internationale que la crise était interne. Un sentiment de fierté leur interdisait à ce moment de faire écho à la thèse belge qui était de justifier l'intervention par la nécessité de maintenir l'ordre et de protéger les ressortissants européens (argument de l'intervention dite « d'humanité »). De plus ils étaient réellement convaincus que l'intervention belge était une agression.

Enfin, MM. Kasavubu et Lumumba craignaient que l'O. N. U. n'intervînt pas et qu'une Force internationale ne puisse pas être envoyée au Congo s'ils présentaient la situation comme une crise interne. Ils soulignèrent en conséquence qu'il s'agissait d'une « agression extérieure qui menace la paix internationale ». La Charte et les opérations précédentes des Nations Unies ayant fait de celles-ci un organisme destiné à maintenir la paix et la sécurité internationales, ils espéraient bien ainsi se mettre dans les conditions prévues par le chapitre VII de la Charte et propres à déclencher une action coercitive contre la Belgique¹¹.

L'ambiguïté de l'appel congolais se révélera encore dans les déclarations ultérieures du Premier ministre. En contradiction évidente avec les télégrammes des 12 et 13 juillet, il déclarera à New York, le 25 juillet : « ... après le retrait des troupes belges, nous aimerions que les troupes des Nations Unies restent encore au Congo; d'abord pour contribuer au rétablissement complet de l'ordre, et ensuite aider notre jeune armée dans son organisation...¹² »

Il convenait de souligner l'ambiguïté de la requête congolaise; car l'initiative politique qui a déclenché l'opération des Nations Unies a été le fait du gouvernement congolais lui-même, et cette requête constitue une des bases juridiques de l'action des Nations Unies et déterminera en partie la nature des relations entre celles-ci et le Congo¹³.

Le caractère imprécis de l'appel est important, parce qu'il se répercutera sur le mandat donné par le Conseil de Sécurité au Secrétaire général et sur l'ensemble de la réponse donnée par l'Organisation internationale au problème congolais.

11. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies est intitulé : « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. » L'article 39 est conçu comme suit : « Le Conseil de Sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir la paix et la sécurité internationales. »

12. LUMUMBA, P., *La pensée politique de Patrice Lumumba*, p. 276. De même (p. 248), dans un discours à Stanleyville le 19 juillet : «... Les troupes ghanéennes sont arrivées au Congo pour vous aider, pour faire régner l'ordre dans ce pays. »

13. VIRALLY, M., « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960, aperçu sur le fonctionnement des institutions », *Annuaire français de droit international*, vol. VI, Paris, 1960, p. 557-597.

DEUXIÈME PARTIE

**LES CONDITIONS POLITIQUES
DE LA RÉPONSE DES NATIONS UNIES**

(Les préalables politiques à l'assistance technique).

CHAPITRE III

La réponse initiale des Nations Unies Le mandat de juillet 1960

Le 13 juillet, après avoir reçu les messages des autorités congolaises, le Secrétaire général demanda la convocation urgente du Conseil de Sécurité au Président de celui-ci. Le 14 juillet, au terme d'une nuit de débats, le Conseil adoptait un projet de résolution qui avait été déposé par la Tunisie. La première résolution sur le Congo s'énonçait ainsi :

« Le Conseil de Sécurité (...)

1. Fait appel au Gouvernement belge pour qu'il retire ses troupes du territoire de la République du Congo.

2. Décide d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin, et ce jusqu'au moment où les forces nationales de sécurité, grâce aux efforts du Gouvernement congolais et avec l'assistance technique des Nations Unies, seront à même, de l'opinion de ce gouvernement, de remplir entièrement leurs tâches (...) ¹. »

Utilisant immédiatement le mandat qui venait de lui être conféré, M. Hammarskjöld mit sur pied l'« Organisation des Nations Unies au Congo » (O. N. U. C.). Dès avant la réunion du Conseil de Sécurité, le Secrétaire général avait eu des contacts avec les principales délégations africaines à New York, et ceci explique qu'au lendemain déjà du vote de la première résolution, soit le 15 juillet, les premières troupes ghanéennes et tunisiennes débarquaient à Léopoldville.

De Stanleyville, où il s'était rendu du 16 au 19 juillet, M. Lumumba réitéra son accusation d'agression contre les troupes belges. Faisant preuve d'une

1. *Doc. O. N. U.*, S/4387.

extrême impatience, et craignant qu'une collaboration ne s'instaurât entre les troupes internationales et les troupes belges, il fit remarquer que celles-ci, malgré l'arrivée des casques bleus, n'avaient pas encore quitté le territoire national. Il menaça pour la seconde fois de faire appel à l'U. R. S. S.².

Le 20 juillet, à la demande du délégué soviétique qui reprenait à son compte l'accusation d'agression contre la Belgique, le Conseil de Sécurité se réunit une nouvelle fois. Une résolution modérée, d'inspiration cingalo-tunisienne, fut adoptée le 22. Les paragraphes opératoires les plus importants décidaient :

« d'inviter le Gouvernement belge à mettre rapidement en application la résolution du Conseil de Sécurité en date du 14 juillet 1960, touchant le retrait de ses troupes;

« de prier tous les États de s'abstenir de toute action qui pourrait tendre à empêcher le rétablissement de l'ordre public et l'exercice de son autorité par le Gouvernement congolais, et aussi de s'abstenir de toute action qui pourrait saper l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la République du Congo;

« d'inviter les institutions spécialisées des Nations Unies à fournir au Secrétaire général l'assistance qu'il pourra demander³ ».

1. L'AMBIGUITÉ DES RÉOLUTIONS DE JUILLET 1960

L'imprécision et le caractère de compromis des deux premières résolutions du Conseil de Sécurité provoqueront des difficultés d'interprétation et seront la cause de nombreuses contestations ultérieures⁴.

Tout d'abord, elles rejettent implicitement la thèse de l'agression belge, contenue dans les télégrammes congolais et reprise par l'U. R. S. S. et la Pologne. Elles se bornent à inviter le gouvernement belge à retirer ses troupes.

2. Le premier appel à l'U. R. S. S. date du 14 juillet : voir GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, p. 555. Le second fut un ultimatum adressé à Bunche, en date du 17, via le général Alexander qui se trouvait alors à Stanleyville; voir : HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 121; *Doc. O. N. U.*, CS/PV.877, 20 juillet, paragr. 53 à 57.

La menace est encore rappelée dans une allocution-radio à Léopoldville, le 20 juillet : voir LUMUMBA, P., *La pensée politique de Patrice Lumumba*, p. 253.

3. *Doc. O. N. U.*, S/4405.

4. Pour un compte rendu *in extenso* des débats du Conseil de Sécurité qui précédèrent les deux premières résolutions, voir *Doc. O.N.U.*, CS/PV.873, 13/14 juillet 1960 et CS/PV.877 à 879, 20 au 22 juillet 1960.

Afin d'éviter un veto français ou britannique, les mesures de contrainte prévues par le chapitre VII de la Charte ne sont pas envisagées ⁵.

Ainsi, contrairement au souhait de MM. Kasavubu et Lumumba, la Force internationale ne sera pas utilisée contre les troupes métropolitaines belges. En écartant les mesures de contrainte des articles 41 et 42 de la Charte, on peut penser que le Conseil de Sécurité obtenait un double avantage. D'une part, il évitait de heurter de front les puissances occidentales et tout particulièrement les puissances européennes représentées en son sein, qui auraient difficilement toléré l'emploi de la force contre la Belgique. D'autre part, en donnant un caractère non-coercitif à l'action entreprise, il se conformait à la philosophie générale des Nations Unies et répondait au souci constant de Dag Hammarskjöld, qui étaient de sauvegarder le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des États. Sans doute ce problème d'intervention ou de non-intervention perdait-il une grande part de sa portée dans la mesure où l'action de l'O. N. U. C. répondait à une requête congolaise; mais il n'en conservait pas moins toute son importance aux yeux de la majorité des membres du Conseil. Le caractère non-coercitif de l'action permettait, d'une manière certes toute théorique, de sauvegarder le principe de la non-intervention. En effet, la Charte prévoit que seule l'adoption des mesures de contrainte par le Conseil de Sécurité autorise l'O. N. U. à intervenir dans les affaires intérieures ⁶. « Aucune disposition de la présente Charte, – dit l'article 2, paragraphe 7 –, n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII. » La conséquence du principe de non-intervention sera importante :

5. Il s'agit des articles 41 et 42.

Texte de l'article 41 : « Le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques (...), ainsi que la rupture des relations diplomatiques. »

Texte de l'article 42 : « Si le Conseil de Sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales (...) »

6. «... Suivant le motif que l'on attribuait à l'opération des Nations Unies au Congo, sa base juridique et sa nature changeaient complètement. Elle devenait coercitive s'il s'agissait de répondre à une agression armée en application des articles 41 et 42 de la Charte. » VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle préminent du Secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Bruxelles-La Haye, 1964, p. 62.

il sera interdit à l'O. N. U. C. de prendre position à l'égard de l'une ou l'autre force ou institution politiques congolaises. Une autre conséquence du caractère non-coercitif de l'opération apparaît dans les limites imposées à l'action de la Force internationale. En effet, si les casques bleus sont autorisés à stationner dans l'ensemble du Congo, dont l'intégrité territoriale est reconnue dans ses frontières du 30 juin, ils seront cependant soumis à des règles extrêmement strictes⁷ : ils ne devront en aucun cas peser sur le cours de la politique intérieure congolaise, ils ne pourront utiliser leurs armes sauf en cas de légitime défense. En un mot, ils ne pourront intervenir. En posant ces principes, le Secrétariat se fondait, en juillet 1960, sur la certitude que la seule présence des casques bleus aurait pour conséquences le départ des troupes belges ainsi que la fin de la sécession katangaise; cette conviction s'appuyait sur le fait que la Belgique justifiait la présence de ses propres troupes au Congo par le désordre.

Que signifiait dès lors la formule « assistance militaire », contenue dans la résolution du 14 juillet ?

Elle était ambiguë. En effet, si pour le Secrétaire général il était clair qu'il ne s'agissait pas d'une action coercitive à mener contre les troupes belges, la formule pouvait par contre induire en erreur les autorités congolaises qui ne songeaient pas à ce moment à des subtilités juridiques et qui se trouvaient confrontées à une intervention étrangère qu'elles tenaient de plus en plus pour une agression. La confusion était d'autant plus explicable que les mots « assistance militaire » étaient immédiatement suivis par ceux-ci : « dont il (le gouvernement congolais) a besoin ».

La demande faite à Bruxelles de retirer ses troupes pouvait donc satisfaire à ce moment – immédiatement après les votes des deux premières résolutions – le bloc soviétique, les États africains radicaux, et les autorités de Léopoldville.

Il n'en restait pas moins que pour l'opinion modérée aux Nations Unies, et pour le Secrétaire général, l'assistance militaire offerte devait essentiellement se limiter à rétablir l'ordre public au Congo, mais sans intervenir dans les affaires intérieures et sans utiliser la force. Ce rétablissement de l'ordre public serait réalisé par deux moyens : une action de police et une assistance technique pour réorganiser les forces armées congolaises.

Néanmoins, la motivation fondamentale de cette politique de rétablissement de l'ordre public n'était pas tant l'intérêt du Congo lui-même que celui de la communauté internationale. Elle devait avant tout servir à annuler

7. Voir *infra*, chap. X et XI.

toute justification d'une ingérence étrangère, belge ou autre, dans la République du Congo. En effet, l'ingérence d'un pays pouvait, en réaction, provoquer celle d'un autre, et par là mettre en danger la paix internationale.

2. LA PRIORITÉ ACCORDÉE A LA PAIX ET A LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Dès le début, l'action des Nations Unies fut entreprise en fonction d'un critère international, c'est-à-dire en fonction de la paix et de la sécurité internationales. Malgré son désir d'apporter au Congo une large assistance technique, le Secrétaire général voulait avant tout que l'O. N. U. remplît son rôle de garant de la stabilité mondiale.

Le Conseil de Sécurité, chargé de veiller au maintien de la paix entre les États, était handicapé dans cette mission par ses divisions internes, par la rivalité entre l'Est et l'Ouest, ou par la méfiance des représentants des petits États africains ou asiatiques à l'égard des grandes puissances. Ceci explique que dès le 13 juillet des divergences de vues apparurent au Conseil pour savoir quelle solution apporter à la crise congolaise; la conséquence en est qu'aucune politique vraiment positive ne put être adoptée⁸. C'est grâce à l'habileté du délégué tunisien, Mongi Slim – qui allait jouer un rôle considérable dans toute la crise congolaise et se révéler un des plus fidèles soutiens du Secrétaire général – qu'une résolution imprécise put finalement être adoptée. « Le projet déposé au nom de ma délégation, déclara M. Slim au cours du débat qui précéda l'adoption de la résolution du 14 juillet, a voulu, délibérément, être imprécis sur certains points afin d'éviter, au sein de ce Conseil, une controverse qui aurait entraîné une prolongation du débat⁹...»

En 1960, M. Hammarskjöld était décidé à ne pas restreindre le rôle international de l'O. N. U. Conscient de l'importance considérable qu'elle pouvait avoir dans un monde en pleine effervescence, il était prêt à rééditer, si cela était nécessaire, des opérations – comme celles de Suez ou du Liban – qui avaient bien réussi. Ce n'était pas là une question de prestige, mais de responsabilité. Dans les mois qui précédèrent la crise congolaise, il suivit avec attention l'évolution de la situation en Afrique où de nombreux pays étaient sur le

8. NICHOLAS, H., « Un Peace Forces and the Changing Globe : the Lessons of Suez and Congo », *International Organization*, vol. XVII, n° 2, Spring 1963, p. 330.

9. *Doc. O. N. U.*, S/PV.873, 13/14 juillet 1960, paragr. 211.

point d'accéder à l'indépendance. Et la célérité avec laquelle il prit la décision de répondre à la requête congolaise et avec laquelle il mit sur pied l'O. N. U. C. pourrait s'expliquer par une espèce de prémonition qu'il aurait eue de ce qui allait se produire au Congo.

Au cours des premiers mois de l'année 1960, M. Hammarskjöld avait en effet visité 24 pays africains. Il en revint convaincu que les Nations Unies devraient probablement y intervenir bientôt, d'une manière ou d'une autre, soit pour offrir une aide au développement, soit pour maintenir le continent en dehors de la guerre froide et de ses complications. Il décida alors d'expérimenter dès que possible des programmes d'assistance technique en des points-clés. Une présence de l'O. N. U. serait ainsi établie : elle pourrait se révéler utile en cas d'intervention urgente à opérer, pour parer à un conflit international tout particulièrement. Il estima que l'activité africaine de l'Organisation devrait se concentrer sur trois jeunes États : Togo, Somalie et Congo¹⁰. Ces pays risquaient en effet, après leur indépendance, de devenir l'objet de conflits de frontières ou des foyers de controverses internationales. C'est ainsi qu'en mai déjà, M. Linner avait été nommé comme futur représentant-résident pour l'assistance technique au Congo. Et Ralph Bunche fut chargé, pour sa part, de représenter les Nations Unies aux fêtes de l'indépendance, le 30 juin, et d'observer la situation.

Si M. Hammarskjöld ne négligeait pas les possibilités d'effondrement interne de certains États africains, il était visiblement préoccupé en premier lieu par les risques de rivalités entre les blocs de l'Est et de l'Ouest à propos de l'Afrique et par ceux de guerres inter-étatiques.

À côté de la tournée qu'il fit lui-même en Afrique, il est intéressant de signaler que le Secrétaire général avait également reçu diverses informations sur le Congo dès avant le 30 juin. Ainsi de la mission Yumbu-Van Bilsen à New York, en avril 1960. Cette démarche avait pour but d'obtenir une assistance technique et militaire des Nations Unies après l'indépendance; elle visait également à se rendre compte de la possibilité d'une reprise par l'O. N. U. de la garantie de neutralité et d'indépendance du Congo, garantie autrefois donnée par les conférences de Berlin et de Saint-Germain-en-Laye¹¹. En juin, une conférence

10. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 112; NICHOLAS, H., *The United Nations as a Political Institution*, sec. éd., New York, 1963, p. 164.

11. « Cette mission, écrit M. Van Bilsen, n'a pu avoir qu'un caractère strictement privé. Néanmoins, il est peut-être permis de penser qu'elle a contribué à éclairer le Secrétariat général de l'O. N. U. sur la situation réelle au Congo et à le préparer à une action d'assistance – et au besoin de secours – beaucoup plus vaste que tout ce qui a pu avoir été envisagé précédemment, à l'occasion du passage d'un pays du régime colonial à l'indépendance... »; VAN BILSEN, A. A. J., *L'indépendance du Congo*, Casterman, 1962, p. 169.

des États africains se tint à Addis-Abéba : effrayée de la division des chefs politiques congolais, et craignant que des événements graves ne se produisent dans ce pays, elle envoya un message d'avertissement au Secrétaire général ¹².

Pour comprendre la nature du rôle que M. Hammarskjöld se préparait à faire jouer par l'O. N. U. au Congo, il n'est pas inutile de se référer à sa conception de la « diplomatie préventive ». Au moment où Dag Hammarskjöld était Secrétaire général, le monde était encore très largement livré au monolithisme des deux blocs. M. Hammarskjöld attachait une grande importance aux rivalités entre l'Est et l'Ouest et s'efforçait d'éviter à tout prix que la guerre froide ne dégénérât en conflit ouvert. Mais il n'avait rien d'un manichéiste divisant définitivement le monde en « bons » et en « méchants » ; pour lui, l'unité du monde était dans l'ordre du possible. C'était vers cette unité qu'il importait de conduire la communauté internationale.

Et M. Hammarskjöld pensait que cette unité pourrait se réaliser progressivement par un regroupement autour des Nations Unies ; celles-ci constitueraient d'abord une troisième force chargée d'interdire aux grandes puissances d'en venir aux mains. Mieux encore, elles deviendraient un véritable lieu de rassemblement et un pôle d'attraction vers lequel convergeraient les forces adverses. Cet objectif pourrait être atteint par une politique de présence des Nations Unies dans le monde. Une pareille « diplomatie préventive », pour être efficace, devait réussir à combler les vides politiques, militaires, économiques ou sociaux, afin d'éviter que les conflits locaux ne s'élargissent et ne basculent dans le domaine des oppositions entre blocs. Les efforts de l'Organisation, écrivait M. Hammarskjöld, « doivent tendre à maintenir les nouveaux conflits qui surgissent en dehors de la sphère des divergences entre blocs. En outre, lorsque des conflits se produisent à la lisière ou à l'intérieur de cette sphère, l'Organisation doit s'efforcer de les en faire sortir au moyen de solutions visant à les localiser rigoureusement ¹³. »

Pour le Secrétaire général, il s'agissait donc d'envoyer des troupes neutres dans le point chaud que constituait le Congo, et ce avant l'arrivée des grandes puissances ¹⁴. En somme, il considérait que l'action de l'O. N. U. C. devait

12. HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 84.

13. HAMMARSKJÖLD, D., « Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, juin 1959-juin 1960 », *Doc. O. N. U.*, 15^e session, A/4390/Add. 1.

14. Dans l'affaire congolaise, « dès le premier jour, Hammarskjöld donne pour but à l'intervention des Nations Unies l'élimination d'une source de tension internationale, et pour moyen la technique de neutralisation... ». HASSNER, P., « La montée des jeunes États et les relations entre les deux blocs », p. 390, in : DUROSELLE, J. B. et MEYRIAT, J., *La communauté internationale face aux jeunes États*, Paris, 1964.

parvenir à circonscrire un incendie. C'était une tâche de « prophylaxie externe ¹⁵ », c'est-à-dire destinée à sauvegarder la sécurité internationale.

Il est permis de se demander toutefois si en juillet 1960 les risques d'une intervention de l'une ou l'autre grande puissance n'ont pas été exagérément grossis. Les diverses menaces congolaises de faire appel à une aide étrangère bilatérale paraissent avoir relevé, à ce moment, de la technique du chantage et de la fantaisie. Plus réel était, certes, le danger de voir la situation s'envenimer au bout d'un certain temps : il ne faut pas oublier que l'intervention belge n'avait pas eu pour seul but de protéger des vies humaines, mais aussi d'occuper des objectifs économiques – tels que le port de Matadi ou certaines installations au Katanga –, et elle aurait donc pu s'éterniser, s'enlisant dans une guerre de répression et entraînant d'autres interventions étrangères.

Quoi qu'il en soit, il est certain que les appels de M. Lumumba à l'U. R. S. S. impressionnèrent M. Hammarskjöld et le déterminèrent à déclencher très rapidement une action. Il ne fait pas de doute non plus que le Conseil de Sécurité prit en considération l'argument juridique, avancé par le Secrétaire général, de la menace à la paix internationale.

A cet égard, la démarche que fit M. Hammarskjöld le 13 juillet est significative. En application de l'article 99 de la Charte, dont il reprenait les termes, il demandait la convocation du Conseil de Sécurité : j'ai l'honneur, avait-il écrit au Président du Conseil, d'attirer votre attention « sur une affaire qui, à mon avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales... ¹⁶ ». Au cours de la séance du Conseil du 8 août, il se fera catégorique : « Je n'hésite pas à dire que résoudre le plus rapidement possible – je dirais même immédiatement – le problème congolais est une question de paix ou de guerre, et, quand je dis paix ou guerre, ce n'est pas dans la seule perspective du Congo... ¹⁷. »

Le Conseil de Sécurité lui aussi était inquiet; il fit expressément référence à la paix et à la sécurité internationales dans la résolution du 22 juillet et pria tous les États de s'abstenir de toute ingérence dans les affaires congolaises ¹⁸.

15. HOFFMANN, S., « In Search of a Thread : the UN in the Congo Labyrinth », *International Organization*, vol. XVI, n° 2, Spring 1962, p. 331-361.

Sur la « diplomatie préventive », voir : HAMMARSKJÖLD, D., Introduction au rapport annuel, juin 1960-juin 1961, 16^e session, *Doc. O. N. U.*, A/4800/Add. 1; LASH, J., *Monsieur H – huit années de crise à l'O. N. U.*, p. 157; VIRALLY, M., « Le testament politique de Dag Hammarskjöld », *Annuaire français de droit international*, VII, Paris, 1961, p. 355-380; VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent*, p. 36-37.

16. Lettre du 13 juillet 1960 adressée par le Secrétaire général au Président du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/4381. Également : CS/PV.873, paragr. 18.

17. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.884, 8 août 1960, paragr. 21.

18. Texte *supra*, p. 38.

La priorité accordée à la paix internationale devenait donc de plus en plus manifeste.

3. LE MAINTIEN DE L'ORDRE AU CONGO : MOYEN D'ASSURER LA PAIX INTERNATIONALE

Le maintien de l'ordre au Congo fut considéré par le Conseil de Sécurité et par le Secrétaire général, au début de l'opération, comme le moyen d'assurer la paix et la sécurité internationales, et ne représentait donc qu'un objectif secondaire par rapport à un but principal. Quelques textes révélateurs explicitent cette conception. Le Conseil de Sécurité, dans sa résolution du 22 juillet, considérait en effet « que le plein rétablissement de l'ordre public dans la République du Congo contribuerait efficacement au maintien de la paix et de la sécurité internationales. »¹⁹ M. Hammarskjöld, surtout, insistera fréquemment sur cette liaison entre ordre public et paix mondiale; ainsi, le 7 décembre 1960, il déclarera au Conseil de Sécurité, à propos des deux premières résolutions : « ... L'objectif était de protéger les vies humaines et les biens au Congo, menacés par l'effondrement du système national de sécurité, de façon à faire disparaître les raisons invoquées à l'appui de l'intervention militaire belge et à réduire par là ce qu'il fallait considérer, du point de vue international, comme une grave menace à la paix et à la sécurité... »²⁰.

Pour rétablir l'ordre public au Congo, M. Hammarskjöld voyait, on l'a dit, deux moyens : il considérait avec raison qu'une solution durable du problème serait trouvée si on donnait une aide pour réorganiser l'appareil d'État, et tout particulièrement, l'armée congolaise; mais à court terme, il fallait que l'O. N. U. C. se chargeât, par une action de police, du maintien de l'ordre. Dans son discours du 13 juillet 1960 au Conseil de Sécurité, le Secrétaire général estimait cependant que la réorganisation de l'armée (c'est-à-dire la solution durable) passait après le maintien de l'ordre... « Il va de soi, disait-il, que la solution judicieuse et durable du problème qui se pose est de mettre les rouages normaux du gouvernement, et tout d'abord son administration de la sécurité, en mesure de faire face à la situation (...). Sans perdre aucune vue (cette) solution, continuait-il, il nous faut faire preuve de réalisme et reconnaître que l'exécution de cette tâche prendra quelque temps et qu'il

19. *Doc. O. N. U.*, S/4405.

20. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.913, 7 décembre 1960, paragr. 16.

y aura par conséquent une période intermédiaire pendant laquelle le gouvernement éprouvera peut-être des difficultés à fonctionner avec toute l'efficacité voulue dans le domaine de la sécurité... ²¹. »

En style diplomatique, ces paroles signifiaient que l'O. N. U. considérait la réorganisation de l'armée congolaise comme accessoire par rapport au maintien de l'ordre et le maintien de l'ordre lui-même n'était que le moyen d'atteindre un objectif plus important : la paix et la sécurité internationales. Par conséquent, l'assistance militaire offerte par l'O. N. U. C. n'avait pas pour but immédiat de répondre aux désirs de M. Lumumba, c'est-à-dire de reconquérir par la force le Katanga; elle voulait en premier lieu empêcher de graves complications internationales à propos du Congo.

4. LE MANDAT DE JUILLET 1960 ET LES BESOINS OBJECTIFS DU CONGO

Ce n'était pas tant l'imprécision de la base juridique du mandat reçu par le Secrétaire général qui allait causer des difficultés à l'O. N. U. C., mais bien la confusion des divers objectifs que le Conseil de Sécurité et le Secrétariat se proposaient d'atteindre au Congo. La confusion avait une cause lointaine : elle remontait au fait que l'O. N. U., selon la Charte de 1945, avait pour mission essentielle d'assurer la sécurité collective entre les États, et non pas de résoudre une crise politique à l'intérieur d'un État.

Il ne pouvait qu'en résulter des contradictions entre la tâche attribuée à l'O. N. U. C. et les besoins objectifs du Congo. L'adoption du principe de la non-intervention dans les affaires intérieures du Congo aura pour conséquence une réserve, une timidité extrême de la part de l'O. N. U. C. à l'égard du problème politique interne; elle entraînera aussi des hésitations superflues à l'égard de la sécession katangaise.

Sans préjuger de l'action concrète telle qu'elle serait menée sur le terrain, on pouvait remarquer dès juillet 1960 que les préoccupations des Nations Unies ne visaient que partiellement à répondre aux besoins objectifs du Congo. Certes, une large assistance technique était-elle prévue, et une réorganisation de l'armée était-elle envisagée; mais il ne semblait pas que c'était là que se concentrait l'intérêt des Nations Unies. A New York, les membres du Conseil de Sécurité étaient hésitants : les uns voulaient barrer la route au

21. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, 13/14 juillet 1960, paragr. 24-25.

néo-colonialisme, les autres à la subversion communiste. Le Secrétaire général, quant à lui, voulait d'abord que l'O. N. U. C. maintienne l'ordre, pour éviter que la crise ne dégénère en guerre internationale. La liaison établie par M. Hammarskjöld entre la paix internationale et le maintien de l'ordre interne n'était certainement pas une démarche erronée en soi; encore convenait-il de poser la relation de manière complète et correcte. Il fallait voir et vouloir les conséquences ultimes de cette politique. Or, le principe du non-usage des armes sauf en cas de légitime défense, corollaire du principe de la non-intervention, ne permettra guère, comme on le démontrera, de rétablir parfaitement l'ordre public. De même, les hésitations de l'O. N. U. C. à entreprendre une réforme radicale de l'A. N. C. auront pour effet de prolonger l'insécurité à l'intérieur du Congo.

Par ailleurs – et ceci est essentiel –, les responsables de l'O. N. U. C. n'allaient pas jusqu'au bout de leur raisonnement du fait qu'ils négligeaient de tirer les conséquences de la nature politique de la crise congolaise – crise du pouvoir et des structures politico-sociales, et non pas seulement effondrement des moyens d'action du pouvoir. Le problème dépassait donc celui d'une simple action de police! Les chapitres ultérieurs essaieront de montrer que le refus d'accorder une « aide politique » au gouvernement central aura de lourdes conséquences. C'est là que réside une des plus claires manifestations de l'écart entre le mandat reçu par l'O. N. U. C. en juillet 1960 et les besoins du Congo.

Dès à présent, il est possible d'avancer certaines explications à ce refus d'accorder une aide politique active au gouvernement central. Elle était juridiquement difficile compte tenu de la philosophie générale des Nations Unies, axée sur la non-intervention et sur le respect de la souveraineté interne des États. Elle était politiquement dangereuse, aux yeux du Secrétaire général, qui se méfiait de M. Lumumba et de ses appels successifs à des grandes puissances, et qui se souvenait du précédent libanais en 1958 où l'O. N. U. avait remarquablement réussi à désamorcer la crise en isolant le pays des ingérences extérieures et en refusant elle-même de soutenir l'une quelconque des factions politiques à l'intérieur du pays.

Mais on verra aussi que dans le cas du Congo, contrairement à celui du Liban, des difficultés considérables découleront de l'adoption des principes de base (priorité à la paix internationale, non-intervention dans les affaires intérieures, non-usage des armes). Non seulement les objectifs « internationaux » de l'opération – paix du monde et stabilité des Nations Unies – seront mis en danger, mais ses objectifs « congolais », eux aussi, seront mis en cause. En effet, dès le mois d'août 1960, les divisions se feront de plus en plus nettes au sein du Conseil de Sécurité à propos de la crise congolaise, et surtout, un

conflit politique aigu surgira entre le Secrétaire général et le gouvernement Lumumba. Une série d'obstacles politiques vont naître dans l'application du mandat de l'O. N. U. C. Ces obstacles politiques constitueront autant de préalables à la réorganisation de l'armée congolaise et à la mise en œuvre d'une assistance technique efficace par l'O. N. U. C.

En juillet 1960, la conviction fondamentale du Secrétaire général était que la crise congolaise se résoudrait d'elle-même si on parvenait à isoler le pays par rapport aux ingérences extérieures. Mais, en attribuant trop peu d'importance au fait que la crise congolaise était avant tout une crise politique interne, il sera confronté au bout de quelques semaines à un violent choc en retour de ce même problème politique. Tant que celui-ci ne sera pas résolu – et c'est en cela que consiste le préalable –, les objectifs de maintien de l'ordre, de réorganisation de l'armée et de l'administration, et d'une manière générale de l'assistance technique, seront bloqués, ou du moins seront considérablement freinés.

CHAPITRE IV

Août 1960 : L'apparition des préalables politiques (première phase)

1. LES NATIONS UNIES REJETTENT LA NÉCESSITÉ D'UNE ASSISTANCE POLITIQUE AU GOUVERNEMENT CENTRAL

La nature de la crise congolaise exigeait que l'assistance internationale se fît en coopération politique étroite avec les autorités de Léopoldville. Quelques textes officiels des Nations Unies pouvaient laisser croire, au début de l'opération, que l'O. N. U. C. était prête à répondre à cette condition. Mais il eût fallu, pour cela, interpréter les textes d'une manière extensive et audacieuse.

Ainsi, la résolution du 14 juillet décidait d'autoriser le Secrétaire général à prendre des mesures... « en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo... ».

Comme les Nations Unies devaient en principe obtenir le consentement de l'État-hôte pour le stationnement d'une Force internationale sur son territoire, on pouvait aussi en déduire la nécessité d'une collaboration politique entre l'O. N. U. C. et le gouvernement central. Dans un rapport en date du 18 juillet 1960, le Secrétaire général écrivait : « ... La Force envoyée au Congo doit être considérée comme une force de sécurité qui demeurera temporairement sur le territoire de la République du Congo avec le consentement de son gouvernement pour la durée et aux fins ci-dessus indiquées...¹. » Il ajoutait : « Il faudra nécessairement conclure avec le gouvernement un accord qui précisera entre autres ce qu'il convient d'entendre par zones d'opérations². »

Cet accord vint sous la forme d'un « agreement » en date du 27 juillet, passé

1. Premier rapport du Secrétaire général sur la mise en application de la résolution du 14 juillet, *Doc. O. N. U.*, S/4389, 18 juillet 1960, paragr. 6.

2. *Ibid.*, paragr. 9.

entre l'O. N. U. C. et le gouvernement Lumumba. En réalité, cet accord ne précisait guère les modalités de l'opération O. N. U. C. Il représentait surtout une déclaration d'intentions, et insistait sur la nécessité d'une attitude réciproque de « bonne foi »³.

Mais parallèlement à ces germes d'une possible collaboration politique entre les deux parties, qui aurait été fondée sur des « consultations » sincères et suivies à propos du rôle de la Force internationale, l'accent était mis de plus en plus à New York sur l'objectif de maintien de la paix internationale. Ceci constituait une seconde base juridique de l'action des Nations Unies – à côté de la requête congolaise – et entraînait le chef du Secrétariat à rejeter progressivement la nécessité d'un accord du pays-hôte pour la durée et les modalités du stationnement de la Force; en effet, la menace à la sécurité internationale rendait obligatoires les décisions du Conseil de Sécurité, pour tous les États et parmi eux le Congo⁴. Par conséquent celui-ci perdait le bénéfice de pouvoir mettre fin unilatéralement à l'opération⁵. Il ne pouvait plus invoquer avec la

3. *Doc. O. N. U.*, S/4389/Addendum 5.

4. MILLER, E. M., « Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo », *The American Journal of International Law*, vol. LV, n° 1, January 1961, p. 6-7. Le 9 août 1960, le Conseil de Sécurité se référa à l'article 25 de la Charte; il aurait donc considéré sa résolution de ce jour comme une décision obligatoire. L'article 40, qu'on peut tenir pour la base de l'action des Nations Unies, entraînerait donc des mesures obligatoires, ce qui n'a pas toujours été admis. Cela s'appuyerait sur le fait que l'article 40 fait partie du chapitre VII, lequel prévoit des mesures obligatoires, alors que le chapitre VI ne peut faire que des « recommandations ». A cela il faut ajouter un argument jurisprudentiel : dans les affaires palestinienne (1948) et indonésienne (1949), les débats du Conseil montrèrent que les décisions prises en vertu de l'article 40 étaient obligatoires.

L'article 40 s'énonce comme suit : « Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de Sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées... »

5. MILLER, E. M., « Legal Aspects », p. 13-15; DE VISSCHER, P., *Cours de droit des gens*, Université de Louvain; HAMMARSKJÖLD, D., Déclaration au Comité consultatif sur le Congo, *Compte rendu*, séance n° 34 du 9 mars 1961. Pour le Secrétaire général, les autorités congolaises n'ont aucun droit de dicter aux Nations Unies des conditions qui seraient contraires aux buts mêmes de leur opération au Congo. Il justifiait comme suit sa thèse; d'abord, la souveraineté et l'autorité de tout État membre sont légalement assujetties aux obligations internationales découlant de la Charte, et aux accords mis en vigueur par le gouvernement de l'État; ensuite, le Conseil de Sécurité n'a pas seulement agi (résolution du 14 juillet) sur la base de la requête congolaise, mais également (résolution du 22 juillet) à cause des nécessités du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En conséquence, les droits et les fonctions de l'O. N. U. C. doivent être déterminés non seulement par la requête du Gouvernement du Congo, mais aussi en vertu du fait que l'action a été entreprise en vue d'éliminer la menace à la paix internationale. « En résumé, concluait M. Hammarskjöld, la relation entre la République du Congo et l'O. N. U. n'est pas seulement d'ordre contractuel, mais, par-dessus tout, est régie par les décisions de caractère obligatoire du Conseil de

même insistance la nécessité d'une « consultation » inscrite dans la première résolution. De même, la portée de l'accord conclu « de bonne foi » entre l'O. N. U. C. et le gouvernement Lumumba s'en trouvait singulièrement réduite.

Mais c'était surtout l'affirmation vigoureuse du principe de non-intervention dans les affaires politiques internes par le Secrétaire général – affirmation qui ne fut pas contestée par la majorité du Conseil de Sécurité – qui annula les tendances à une certaine collaboration contenues dans les textes et déclarations cités ci-dessus.

Ainsi M. Hammarskjöld estimait-il, dans le langage sibyllin qui lui était familier, que « les pouvoirs conférés à la Force des Nations Unies ne peuvent être exercés sur le territoire du Congo ni en concurrence avec des représentants du gouvernement d'accueil, ni en coopération avec eux dans le cadre d'une opération conjointe quelconque... L'opération des Nations Unies doit être séparée et distincte de l'action de toute autorité nationale ⁶ ». Quelques semaines plus tard, il se fit plus catégorique : « Il a été dit que la Force devrait porter assistance au gouvernement central. Oui, certainement, pour le maintien de l'ordre, mais non pas comme un instrument politique. Cela en effet n'a jamais été notre intention, et cela irait à l'encontre des principes mêmes qui ont présidé à la création de la Force, et qui sont repris dans le projet de résolution présenté en premier lieu par le représentant de la Tunisie qui, je pense, parle ici au nom du groupe africain tout entier ⁷. »

Les précisions apportées par le Secrétaire général creusaient davantage l'écart entre la requête congolaise et les deux premières résolutions du Conseil de Sécurité. C'est en raison de l'incompréhension réciproque et des équivoques initiales que vont naître des obstacles à la poursuite des activités de l'O. N. U. C. Le conflit ouvert entre MM. Hammarskjöld et Lumumba ne sera pas le moindre de ces obstacles.

Sécurité. Par voie de conséquence, aucun gouvernement, y compris le gouvernement territorial ne saurait déterminer, par une mesure unilatérale, comment les décisions adoptées par le Conseil doivent être mises en œuvre ou si elles doivent être interrompues ou abolies dans leur application... »

Voir aussi :

BOWETT, D. G., and others, *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964, p. 231-232; « Les difficultés financières des Nations Unies et les obligations des États membres », *Chronique de Politique Étrangère*. vol. XVI, Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles, 1963.

6. Rapport du Secrétaire général en date du 18 juillet 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4389, paragr. 12.

7. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.885, 8 août 1960, paragr. 130.

2. LA NAISSANCE D'UN PREMIER PRÉALABLE POLITIQUE : LE GOUVERNEMENT CENTRAL EXIGE LA FIN DE LA SÉCESSION KATANGAISE

Pendant les deux premières semaines qui suivirent l'arrivée des casques bleus au Congo, le Premier ministre Lumumba n'était pas, à vrai dire, mécontent de l'évolution de la situation. Il manifesta toutefois une certaine impatience à l'égard des troupes belges, dont il jugeait le retrait trop lent à son goût. Dans la période du 14 au 22 juillet il craignait même qu'une collaboration ne prît forme entre les troupes belges et les troupes internationales ⁸.

Cette crainte pouvait s'expliquer par le rapprochement entre la thèse belge et certains des objectifs de l'O. N. U. C. La thèse congolaise d'une agression belge avait été rejetée; sans retenir les accusations de quelques membres du Conseil de Sécurité contre l'ancienne puissance coloniale, le Conseil rejoignait à peu près la position belge : le maintien de l'ordre au Congo était une nécessité. A cette fin, le Conseil de Sécurité souhaitait substituer le plus rapidement possible la Force de l'O. N. U. C. aux troupes métropolitaines belges, mais la tâche à accomplir était la même. Et l'on se rappellera qu'avant le vote de la première résolution, M. Loridan, représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies, avait annoncé à M. Hammarskjöld que son gouvernement désirait une aide militaire de l'Organisation internationale « en vue de collaborer » au rétablissement de l'ordre au Congo ⁹.

Le Secrétaire général reconnut que « les difficultés qui ont surgi au Congo (...) touchent au maintien de l'ordre dans le pays et à la protection des vies humaines... ¹⁰ ». Et il ne contesta pas la déclaration que fit M. Loridan : « Le Gouvernement belge ne peut interpréter autrement la déclaration que vient de faire M. Hammarskjöld que comme une constatation de la nécessité matérielle dans laquelle s'est trouvée la Belgique d'intervenir militairement au Congo, voire comme une reconnaissance implicite de la légitimité de l'action que mon pays s'est vu obligé d'entreprendre (...) ¹¹. » Cette interprétation n'était certes pas pour plaire à M. Lumumba.

En réalité il n'y eut guère d'« alliance » entre les troupes belges et les troupes internationales. Plusieurs contingents étaient même animés d'un sentiment

8. Déclarations de P. Lumumba à la Chambre, le 15 juillet, voir GÉRARD-LIBOIS, J., *Congo 1960*, t. II, p. 609-610; « *Le Monde* », 22 juillet 1960.

9. DEMUNTER, P., *La question congolaise aux Nations Unies*, p. 32-34; GÉRARD-LIBOIS, J., *Congo 1960*, t. II, p. 545; *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, paragr. 195.

10. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, paragr. 19.

11. *Ibid.*, paragr. 196.

anti-colonialiste contre la Belgique. Toutefois, le fait que l'O. N. U. C. désarma certaines unités congolaises au cours de la première semaine irrita M. Lumumba, qui ne manqua pas de souligner que cette initiative avait eu lieu alors que les troupes belges demeuraient présentes à Léopoldville¹².

On ne peut cependant parler de tension sérieuse à ce moment-là entre les dirigeants de Léopoldville et les Nations Unies.

La résolution du 22 juillet vint d'ailleurs dissiper ces premiers nuages et rendre à M. Lumumba sa pleine confiance dans l'action entreprise par le Conseil de Sécurité. Le jour même, il s'adressait par la radio à la population congolaise : « Le Conseil de Sécurité, groupant toutes les nations du monde entier, vient de voter à l'instant même une résolution importante : aux termes de celle-ci, les troupes belges doivent quitter le territoire de notre république demain, ou au plus tard le surlendemain. Deuxièmement, le pseudo-gouvernement indépendant du Katanga ne sera jamais reconnu par l'O. N. U. (...). Le Secrétaire général de l'O. N. U., qui arrivera à Léopoldville lundi prochain, veillera particulièrement à l'intégrité du territoire national et à l'évacuation des troupes belges. Telle est, mes chers compatriotes, la victoire que nous venons de remporter aujourd'hui¹³. »

Et c'est un Lumumba rassuré qui s'envola pour un voyage qui le conduirait successivement au Siège des Nations Unies, puis dans les capitales américaine et canadienne, afin d'y trouver une aide matérielle, et, au retour, dans divers pays africains où il espérait obtenir cet appui politique extérieur dont il avait tant besoin.

Les conversations qui eurent lieu à New York du 24 au 26 juillet se déroulèrent, semble-t-il, dans un climat détendu. M. Lumumba rencontra M. Hammarskjöld et plusieurs membres du Secrétariat; il fut surtout question d'assistance technique. Il semble bien que le problème katangais ne fut guère évoqué¹⁴. Chacun estimait que sa solution ne ferait pas de difficultés. L'équivoque subsistait donc.

Mais, à partir du 28 juillet, le climat jusqu'alors relativement favorable des relations entre M. Lumumba et le Secrétariat des Nations Unies se détériora brusquement. Un premier motif de discord apparut lorsque M. Lumumba se heurta aux réticences des États-Unis et du Canada, auxquels il demandait une assistance, en personnel notamment; ces deux États préféraient passer par le

12. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 136-138. — Voir également *infra*, le chapitre VIII consacré au problème de l'armée congolaise.

13. LUMUMBA, P., allocution radiodiffusée du 22 juillet 1960, texte dans *La pensée politique de P. Lumumba*, p. 255.

14. LASH, J., *Monsieur H. Huit années de crise à l'O. N. U.*, p. 207.

canal des Nations Unies pour apporter leur aide, comme le réclamait la résolution du 22 juillet ¹⁵. En réalité ils commençaient à se méfier du Premier ministre. Le motif invoqué fit comprendre à M. Lumumba que les résolutions du Conseil pourraient éventuellement faire obstacle à la réalisation de ses objectifs.

Mais un conflit beaucoup plus grave naquit ces jours-là entre le gouvernement Lumumba et le Secrétaire général. Un télégramme de M. Gizenga, Vice-Premier ministre, avait averti M. Lumumba de ce que les troupes de l'O. N. U. C. n'avaient pas encore pénétré au Katanga. Le mécontentement grandissait à Léopoldville, et M. Hammarskjöld put s'en rendre compte dès son arrivée dans la capitale congolaise, le 28 juillet. Exprimant ses doléances au cours d'une réception officielle, M. Gizenga regretta devant le Secrétaire général « les lenteurs incompréhensibles portées au déploiement des Forces des Nations Unies au Katanga ». L'O. N. U., ajoutait-il, laisse « la sécession se consolider ¹⁶ ». De son côté, le Premier ministre écrivait dans le même sens au Président du Conseil de Sécurité ¹⁷.

Ainsi, de plus en plus nettement, commençait à se dessiner l'image que Patrice Lumumba se faisait des Nations Unies. Ce qu'il souhaitait — et avait souhaité dès le début de l'opération — c'était que l'O. N. U. C. fit fonction de « bras séculier » du gouvernement central. La Force internationale ne devait pas seulement agir « en consultation » avec lui, mais il exigeait qu'elle fût mise à sa disposition pour entrer de force au Katanga et réduire la sécession en chassant les Belges. Il voulait à tout prix obtenir une compensation efficace à l'échec du « système de sécurité bilatérale » et aux restrictions apportées par le Conseil de Sécurité à d'autres possibilités d'aide extérieure. Et comme c'était à sa demande que l'O. N. U. C. était intervenue au Congo, il estimait être en droit d'orienter son action ¹⁸. Quant au Secrétaire général, avant son arrivée à Léopoldville, il ne s'était pas encore préoccupé véritablement de l'affaire katan-gaise. Le Conseil de Sécurité mettait également un certain temps à comprendre que — pour Léopoldville — il s'agissait là d'un problème prioritaire. L'information dont disposaient les membres du Conseil sur les réalités congolaises étaient d'ailleurs des plus limitées, du moins lors du lancement de l'opération. Par exemple, M. Mongi Slim, le délégué tunisien, dépeignait la situation de la

15. HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 158.

16. GIZENGA, A., Discours en date du 30 juillet 1960, *Congo 1960*, p. 615.

17. LUMUMBA, P., Lettre en date du 31 juillet adressée au Président du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/4414.

18. MAMBOLEO, L., *Le mandat de l'O. N. U. au Congo*, Mémoire de licence, Université Lovanium, Léopoldville, 1963.

manière suivante, au cours de la première séance du Conseil de Sécurité consacrée à la crise du Congo :

« ... On ne relève aucun indice de discorde, de dissensions ou de troubles à caractère tribal ou régional entre les différents éléments de la population congolaise. Il y a bien eu, il y a trois jours, une tendance sécessionniste – mal définie, d'ailleurs – de la part du gouvernement régional du Katanga; mais elle s'est rapidement résorbée, et le premier ministre du Katanga a réaffirmé ses intentions de demeurer, suivant la Constitution provisoire actuelle du Congo, en complète unité avec l'ensemble du pays¹⁹. » Huit jours après, la résolution du 22 juillet se contentait d'affirmer rapidement le principe de l'intégrité territoriale du Congo.

L'optimisme des Nations Unies, après les deux premières résolutions, se fondait sur la présupposition d'une bonne volonté belge dans l'application du texte et de l'esprit des résolutions. Entre New York et Léopoldville, M. Hammarskjöld avait fait une escale discrète à Bruxelles. Quelques jours après, au début du mois d'août, il y envoya également l'un de ses adjoints, M. Wieschhoff. Ces conversations laissèrent l'impression que les Belges se retireraient sans difficultés dès que l'O. N. U. C. pourrait assurer le maintien de l'ordre. Mais, au contact de l'atmosphère fiévreuse de Léopoldville, le Secrétaire général prit soudain conscience de l'urgence du problème katangais. Un « Comité du Cabinet congolais pour la coopération avec les Nations Unies » siégea plusieurs fois en présence de M. Hammarskjöld. Ce dernier y déclara, le 2 août : « ... Reste la question de la province du Katanga. Je vous ai déjà dit que la seconde résolution du Conseil de Sécurité ne laisse aucun doute en ce qui concerne la situation légale, l'appel au Gouvernement belge s'applique aussi à cette province et les instructions au Secrétaire général d'envoyer des troupes des Nations Unies s'y appliquent également. J'ai l'assurance que l'interprétation de la situation que j'ai donnée ici est acceptée par le Gouvernement belge et que celui-ci ne s'oppose pas à l'exécution des résolutions telles que je vous les ai interprétées. Donc aucun problème ne se pose pour les Nations Unies par suite d'une opposition belge²⁰. » Il continua son exposé en annonçant l'envoi du Dr. Bunche au Katanga; celui-ci serait immédiatement suivi par les contingents militaires.

19. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, 13 juillet 1960, paragr. 84.

20. Deuxième rapport du Secrétaire général sur la mise en application des résolutions des 14 et 22 juillet du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/4417.

On remarquera, dans la dernière phrase citée de M. Hammarskjöld, la distance qui sépare le Secrétaire général du Premier ministre : celui-ci écrivait en effet le 31 juillet qu'il n'y a « aucun problème au Congo si ce n'est celui du retrait immédiat des troupes belges... » (*Doc. O. N. U.*, S/4414).

Un incident se produisit alors entre MM. Hammarskjöld et Gizenga. Le premier refusa la proposition du Vice-Premier ministre de faire accompagner M. Bunche par trois ministres du gouvernement central²¹. L'échange de lettres à ce sujet manifesta clairement la volonté de M. Hammarskjöld de rester au-dessus de ce qu'il considérait comme des conflits internes et de ne pas apporter le moindre appui politique à Léopoldville. Les relations commençaient à se tendre sérieusement.

La manière dont la tension monta par la suite est bien connue. Au grand dam des autorités de Léopoldville, M. Bunche, arrivé le 4 août à Élisabethville, se laissa impressionner par ce qu'on a appelé « le bluff katangais²² ». La résistance promet d'être acharnée, rapporta-t-il au Secrétaire général. Devant une utilisation plus que probable des armes, M. Hammarskjöld recula. Son système s'écroulait : il était fondé sur une acceptation belgo-katangaïse de la présence des troupes internationales au Katanga. Or, les Katangais, soutenus ouvertement par les Belges présents sur place et encouragés implicitement par une attitude officielle belge équivoque, se proposaient d'imposer leurs conditions ou de résister par la force. Les principes de non-intervention et de non-violence chers au Secrétaire général étaient compromis. Celui-ci rentra immédiatement à New York. Il allait s'appliquer à combiner les résolutions, qui enjoignaient en fait à l'O. N. U. C. d'être présente dans l'ensemble du territoire congolais, avec le principe de non-usage des armes sauf en cas de légitime défense. Le principe de la non-intervention dans les affaires politiques intérieures allait lui fournir le moyen de combiner cette obligation de pénétrer au Katanga avec son désir de ne pas provoquer de violence. Pour cela, il déciderait que les casques bleus débarqueraient à Élisabethville, mais ne tenteraient pas d'imposer par la force une quelconque solution politique.

M. Hammarskjöld fit convoquer le Conseil de Sécurité pour lui demander de nouvelles instructions en face d'une situation aussi imprévue. En réalité le Conseil se révéla impuissant à préciser le mandat de l'O. N. U. C. Ce que le Secrétaire général avait d'ailleurs escompté en premier lieu, et qu'il réussit à obtenir, c'était de faire endosser par le Conseil la responsabilité de sa thèse au sujet de la sécession katangaïse. Quelle est cette thèse ? Il importe de l'étudier avec attention, car elle permet de mieux comprendre les raisons du conflit qui opposa M. Lumumba aux Nations Unies.

21. *Doc. O. N. U.*, S/4417/Addendum 2.

22. La question reste de savoir si le Secrétaire général fut lui-même vraiment impressionné. Au Katanga, déclara-t-il (Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 1, 24 août 1960), le reliquat de l'ancienne Force publique « ne représente pas une force militaire dans le plein sens du mot ».

La conception « prophylactique » du Secrétaire général revenait à empêcher, par une action de police, toute complication internationale au départ de la crise congolaise.

Mais l'établissement d'un cordon sanitaire par l'O. N. U. C. n'avait pas seulement pour but d'assurer la paix internationale. Il devait également permettre aux Congolais de régler librement entre eux leurs différends politiques, une fois l'ordre assuré et les Belges partis. Les divisions actuelles du Congo, déclarait M. Hammarskjöld aux membres du Comité consultatif sur le Congo, sont un fait « qui exige, pour notre Force, beaucoup de tact et une grande compréhension afin de maintenir véritablement le genre de neutralité que doit avoir notre Force qui, comme je l'ai dit au Conseil de Sécurité, sert en quelque sorte de parapluie sous lequel la vie nationale peut se développer naturellement vers des objectifs constructifs ²³ ». L'attitude katangaise avait donc révélé l'existence d'une crise politique interne, dont le Conseil de Sécurité ne s'était guère préoccupé jusqu'alors. Mais cette révélation ne devait pas modifier la position du Secrétaire général selon laquelle ces conflits internes ne concernaient pas l'Organisation internationale. En conséquence, il pensait que les « objectifs constructifs » – dans le domaine politique – ne pouvaient être le fait de l'O. N. U. C.

Évidemment, M. Hammarskjöld reconnaissait le principe de l'intégrité territoriale du Congo et de son unité. « Dès les premiers jours et jusqu'à maintenant, disait-il, l'intégration totale du Katanga dans la République du Congo n'a cessé d'être une obligation juridique, politique et économique. La question ne saurait être discutée ²⁴. » Mais, cela étant, il pensait que le désir de faire sécession – qu'il voyait plutôt comme une mise en cause de la structure unitaire du pays – était un acte politique; l'O. N. U. C. n'avait donc pas le droit, selon lui, de le contrarier par la force. En d'autres termes, l'Organisation internationale n'était pas chargée de garantir et de faire respecter l'ordre constitutionnel interne d'un État. « On pourrait soutenir, écrivait-il dans un rapport, que l'O. N. U. a le devoir de maintenir la Loi fondamentale en tant que constitution légale et, partant, devrait aider le gouvernement central à exercer ses pouvoirs au Katanga.

Toutefois, l'O. N. U. doit constater que, *de facto*, le gouvernement provincial se trouve en opposition active – une fois que l'assurance belge de non-intervention et de retrait a été donnée – utilisant seulement ses propres moyens

23. HAMMARSKJÖLD, D., Déclaration au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 1, 24 août 1960.

24. HAMMARSKJÖLD, D., Déclaration au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 6, 13 octobre 1960.

militaires en vue d'atteindre certains objectifs politiques ²⁵. » L'O. N. U. ne pouvait dès lors influencer la solution et M. Hammarskjöld citait à ce propos, en exemple, l'attitude identique adoptée par le Conseil de Sécurité en 1958, lors de l'affaire libanaise.

M. Hammarskjöld estimait indispensable la présence des troupes de l'O. N. U. C. dans tout le Congo; il voulait ainsi créer des conditions telles que, les soutiens extérieurs de la sécession ayant disparu, M. Tshombe et ses amis soient amenés à revenir d'eux-mêmes dans une position conciliante à l'égard du pouvoir central. « Si, en introduisant les Forces des Nations Unies au Katanga, nous pouvions en faire sortir les éléments militaires belges, nous pourrions créer une situation telle que M. Tshombe et la population du Katanga devraient réexaminer toute la situation du Katanga par rapport au Congo ²⁶. » Dans ces conditions, et lorsque le principe des frontières congolaises du 30 juin serait confirmé par la présence de la Force au Katanga, alors seulement M. Tshombe aurait le droit de réclamer une modification de la Loi fondamentale, par exemple dans un sens moins unitaire. Du fait que M. Hammarskjöld considérait, semble-t-il, la Loi fondamentale comme essentiellement provisoire, il jugeait comme suit l'attitude des sécessionnistes katangais : « ... Le problème ne tient pas au désir des autorités de la province de se séparer de la République du Congo. Il s'agit d'une question constitutionnelle fortement teintée par des visées politiques individuelles et collectives. Pour ceux qui opposent une résistance à la Force des Nations Unies dans le Katanga, le problème peut être énoncé dans les termes suivants : la participation des Nations Unies au contrôle de la sécurité dans le Katanga soumettrait-elle la province, contre son gré, au contrôle et à l'autorité immédiats du Gouvernement central ? Ils considèrent que cela compromettrait gravement la possibilité pour eux de rechercher des solutions constitutionnelles autres qu'une formule strictement unitaire, par exemple une sorte de structure fédérale assurant à la province une autonomie plus grande que celle qui est maintenant prévue. (...) Il y a là un problème politique interne auquel les Nations Unies ne peuvent évidemment pas être parties ²⁷. »

La seule chose que l'O. N. U. pouvait faire, c'était de garantir le retrait rapide des troupes belges et, par la présence des casques bleus sur tout le territoire, rendre manifeste l'« unité fondamentale de l'ensemble du Congo ». Ce résultat devait aider à une « conclusion heureuse », disait-il au Conseil de

25. *Doc. O. N. U.*, S/4417/Addendum 6, paragr. 6., 12 août 1960.

26. HAMMARSKJÖLD, D., Déclaration au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 6, 13 octobre 1960.

27. Deuxième rapport du Secrétaire général, *Doc. O. N. U.*, S/4417, paragr. 10.

Sécurité, le 8 août. « Cette conclusion préserverait l'unité du peuple congolais, tout en protégeant les droits démocratiques de chacun d'exercer une influence, selon des formes démocratiques, insistait-il, sur la constitution finale de la République dont seul le peuple congolais doit décider ²⁸. » C'est en ce sens assez restreint que M. Hammarskjöld déclara que « le Katanga, dans une certaine mesure, pouvait affirmer son indépendance ²⁹ ». Par voie de conséquence, le Secrétaire général estimait que l'O. N. U. C. contreviendrait gravement à la loi de la démocratie si elle imposait de force la Loi fondamentale; en disant que « seul le peuple congolais » pouvait décider de la « constitution finale de la République », le Secrétaire général jugeait implicitement que la Loi fondamentale avait été unilatéralement imposée par le gouvernement belge. La démocratie exigeait que les Katangais puissent également discuter les nouvelles formes constitutionnelles du pays; et M. Hammarskjöld pensait que l'O. N. U. C. n'avait pas le droit d'aider Léopoldville à dicter sa loi; c'était une affaire que tous les Congolais devaient librement et démocratiquement discuter entre eux.

Ainsi le Secrétaire général avait-il tendance à mettre sur le même pied le gouvernement central et les chefs de la sécession, tous parties égales dans un inéluctable débat sur le futur régime constitutionnel de la République. Cela peut se déduire des déclarations ci-dessus et aussi d'un passage de son discours du 8 août au Conseil de Sécurité ³⁰; il évoqua l'article 40 de la Charte, qui permet au Conseil de Sécurité de prendre des mesures provisoires lorsque la paix internationale est menacée : ces mesures, dit l'article en question, « ne préjugent en rien les droits, les prétentions et la position des parties intéressées ³¹ ».

M. Hammarskjöld faisait donc preuve d'un très large esprit de tolérance à l'égard du coup de force sécessionniste du 11 juillet; on peut même penser qu'il allait au delà de l'esprit de l'article 40 : il était illogique d'une part de reconnaître l'unité et l'intégrité du Congo et d'autre part d'utiliser l'article 40 pour faire entendre que l'action de l'O. N. U. C. ne « préjugait en rien les droits, les prétentions et les positions » du Katanga. Il était excessif de considérer le Katanga comme une « partie » au sens de l'article 40; en droit, les seules « parties » intéressées étaient le Congo et la Belgique ³².

28. Déclaration du Secrétaire général à la 884^e séance du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, CS/PV.884, 8 août 1960, paragr. 18, 19, 27, 28.

29. Comité Consultatif, *Compte rendu*, séance n° 6, 13 octobre 1960.

30. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.884, paragr. 24.

31. Texte de l'article 40, *supra*, p. 50.

32. MILLER, E. M., « Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo », *The American Journal of International Law*, vol. LV, n° 1, January 1961, p. 1-28. Miller estime

Le Secrétaire général ne justifiait cependant pas la sécession. Sa position se définissait comme suit : nous ne pouvons interdire à M. Tshombe et aux Katangais de contester la Loi fondamentale, dans le cadre de l'unité congolaise rétablie sous le « parapluie » des Nations Unies. Mais nous restons personnellement neutre vis-à-vis de la Loi fondamentale actuelle, qui sera modifiée tôt ou tard.

En ce sens, l'opinion de Stanley Hoffmann, selon laquelle M. Hammarskjöld niait la validité juridique de la Loi fondamentale, ne peut être entièrement acceptée³³. Le Secrétaire général pensait que les Congolais devaient au plus vite établir une nouvelle constitution et il reconnaissait la légitimité de la contestation de la Loi fondamentale par les Katangais. Il reste vrai – et là il est permis de suivre Hoffmann – que cette attitude de M. Hammarskjöld affaiblissait considérablement la position du gouvernement Lumumba. Elle était à l'antipode d'une aide politique et d'une garantie à l'État central.

Pratiquement, le recours au principe général de non-intervention dans les affaires intérieures était poussé à l'extrême limite par le Secrétaire général : il lui permit d'obtenir du Conseil de Sécurité une résolution autorisant l'entrée des troupes de l'O. N. U. C. au Katanga, mais sans que cela puisse avoir une quelconque influence politique.

La résolution du 9 août invitait le gouvernement belge à retirer immédiatement ses troupes, déclarait que l'entrée de la Force internationale au Katanga était nécessaire et réaffirmait « que la Force des Nations Unies au Congo ne sera partie à aucun conflit interne, constitutionnel ou autre...³⁴ ».

Seules la France et l'Italie s'étaient abstenues ; tous les autres États membres du Conseil de Sécurité avaient voté positivement. Le Conseil, bien qu'il en eût le pouvoir, ne crût pas nécessaire de modifier fondamentalement le mandat de juillet. La résolution votée renforçait donc la position politique et diplomatique du Secrétaire général, aussi bien vis-à-vis de Bruxelles que d'Élisabethville : elle le mettait en mesure de surmonter l'obstacle auquel il s'était heurté³⁵. Les armes ne seraient pas employées pour pénétrer au Katanga. Les autorités katangaises seraient obligées de venir à composition et d'accepter la présence des casques bleus, puisque le sort de la sécession ne serait pas immé-

que le Secrétaire général pensait au Katanga en parlant des « droits des parties »... Miller est le pseudonyme de O. Schachter, conseiller juridique au Secrétariat. Son article est donc une source très importante.

33. HOFFMANN, S., « In Search of a Thread : the UN in the Congo Labyrinth », *International Organization*, vol. XVI, Spring 1962, p. 331-361.

34. Résolution du Conseil de Sécurité en date du 9 août 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4426.

35. VIRALLY, M., « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960 », *Annuaire français de droit international*, vol. VI, Paris, 1960, p. 557-597.

diatement et directement influencé par cette présence. Mais cette tournure des événements allait donner à Léopoldville l'impression d'être abandonnée traîtreusement par le Secrétaire général.

M. Hammarskjöld, revenu le 11 août à Léopoldville, en repartait le lendemain à destination d'Élisabethville, sans avoir vu M. Lumumba. Accompagné du général indien Rikhye et du général marocain Kettani, Commandant suprême adjoint de l'O. N. U. C., et de deux compagnies suédoises, il venait conférer avec M. Tshombe au sujet de l'entrée des casques bleus au Katanga. Le Président katangais posait dix conditions à l'entrée de la Force dans le « territoire » du Katanga³⁶. Il semble que le Secrétaire général ait accepté huit d'entre elles. Il s'agissait là d'une très importante concession; en effet une des conditions prévoyait que « jusqu'à l'établissement définitif de la constitution congolaise et son approbation par le Katanga, le *statu-quo* sera maintenu sur la base de la constitution katangaise. Le Katanga sera libre d'entrer en pourparlers, ou de refuser de le faire, avec tout gouvernement de l'ancien Congo belge ou d'une partie de celui-ci³⁷ ».

En échange de cette concession, les casques bleus occupèrent le Katanga et les troupes belges se préparèrent à partir définitivement. Mais en même temps, certains officiers belges demeuraient sur place dans le cadre de l'assistance technique; à la fin du mois d'août, les mercenaires étrangers commençaient à arriver et une gendarmerie katangaise se constituait, renforçant la position du Katanga en face de Léopoldville.

M. Lumumba manifesta son violent mécontentement dans un échange de lettres avec le Secrétaire général³⁸. Celui-ci, ulcéré du ton du Premier ministre auquel il avait en vain – mais trop tard – proposé une rencontre, rentra à New York le 16 août. Dans ses lettres et ses discours, le Premier ministre congolais regrettait tout particulièrement que M. Hammarskjöld ne l'eût pas consulté avant son départ pour la capitale katangaise; selon lui, c'était violer les termes de la première résolution du Conseil de Sécurité, lequel avait prié le Secrétaire général d'agir « en consultation » avec le gouvernement central. Mais au-delà des questions de formes, c'était le fait même d'avoir pris des « arrangements » avec M. Tshombe qui irritait M. Lumumba : celui-ci ne comprenait pas comment le Secrétaire général pouvait considérer une entrée pacifique au Katanga comme un succès diplomatique. Il sentait que cela avait renforcé le statut du Katanga, et que l'unité du pays n'était pas rétablie. Il

36. « La crise congolaise », *Chronique de politique étrangère*, vol. XIII, n° 4 à 6, Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles, 1960, p. 825.

37. DAVISTER, P., *Katanga enjeu du monde*, Bruxelles, 1960, p. 154.

38. Lettres du 14/15 août, *Doc. O. N. U.*, S/4417/Add. 7.

déclara dès lors avoir perdu confiance dans le Secrétaire général et exigea que seuls des contingents africains de l'O. N. U. C. puissent être envoyés dans la province rebelle; il envisagea même de faire appel directement à certains États africains et de passer au-dessus des Nations Unies.

Certes M. Hammarskjöld n'avait nullement reconnu *de jure* le gouvernement dissident du Katanga. « Les Nations Unies, disait-il au délégué indonésien au Comité consultatif, ne traitent qu'avec les gouvernements souverains, et cela s'applique au territoire qui nous occupe aussi bien qu'à n'importe quels autres territoires. D'autre part, si une situation *de facto* se présente, il est inévitable que nous devons traiter avec la partie que nous devons repousser ³⁹... »

Il n'en restait pas moins que cet « accord » des 12 et 13 août avec M. Tshombe était considéré à Léopoldville et dans les capitales africaines favorables à M. Lumumba comme une reconnaissance *de facto* de M. Tshombe et de son régime. Le ministre belge Wigny ne s'y était d'ailleurs pas trompé : il put déclarer devant la Chambre belge : « ... Grâce à sa persévérance, mais je puis dire aussi grâce à notre prudence diplomatique, M. Tshombe voit reconnaître son existence... ⁴⁰. » Cet accord, que M. Hammarskjöld l'ait voulu ou non, amena la consolidation du régime katangais, et, par contre-coup, la chute et finalement la mort de M. Lumumba ⁴¹.

A New York, le Conseil de Sécurité se réunit le 21 août; l'opposition virulente des Soviétiques, les menaces ghanéennes et guinéennes n'empêchèrent pas le Conseil d'approuver la politique du Secrétaire général. Mais aucune résolution ne fut votée. Le conflit était ouvert. M. Lumumba, contesté par une large partie du Conseil de Sécurité, se voyait contraint de chercher lui-même une solution au problème de l'unité congolaise. Le « préalable katangais », – préalable à toute solution de la crise congolaise – se posait plus que jamais. Et pendant plus de deux ans les divers gouvernements qui se succéderont à Léopoldville seront confrontés à cet obstacle.

39. Comité consultatif sur le Congo, *Compte rendu* de la 2^e séance, 26 août 1960.

40. « La crise congolaise », *Chronique de Politique étrangère*, vol. XIII, n^{os} 4 à 6, Bruxelles, 1960, p. 847.

41. TRAN MINH TIET, *Congo ex-belge entre l'Est et l'Ouest*, Paris, 1962, p. 49.

3. LA NAISSANCE D'UN SECOND PRÉALABLE POLITIQUE : L'O. N. U. C. EST CONFRONTÉE AU PROBLÈME DU POUVOIR À LÉOPOLDVILLE

Dès le mois de juillet, mais surtout au cours du mois d'août, les responsables civils et militaires de l'O. N. U. C. ressentirent les effets de l'inconsistance du pouvoir à Léopoldville. Le gouvernement Lumumba, qui dès l'origine s'était montré faible et peu cohérent, avait de moins en moins d'autorité sur l'administration. En outre, il était incapable de réagir aux diverses oppositions qui se développaient dans la capitale et à l'intérieur du pays ⁴².

A Léopoldville, des partis comme le P. U. N. A. ou la puissante A. B. A. K. O. ne critiquaient pas seulement l'action du gouvernement au parlement, mais organisaient également des incidents et manifestations dans la rue. Le 9 août, M. Kalonji proclamait l'autonomie de l'État Minier du Sud-Kasaï. L'A. B. A. K. O. adressait des télégrammes aux Nations Unies accusant M. Lumumba de communisme, et le décrivant comme incapable de maintenir l'ordre. Le 9 août, le Premier ministre fit décréter l'état d'exception, mais au cours des semaines suivantes, la tension ne cessa de monter. La désorganisation du pays et le chômage mécontentaient les syndicats. Des troubles violents éclatèrent le 25 août, à l'occasion de l'ouverture de la Conférence panafricaine de Léopoldville. Cette désagrégation politique de plus en plus menaçante était vivement ressentie par M. Lumumba : « ... Le gouvernement a décrété un état d'exception dans l'ensemble du pays... Ceux qui confondent des manœuvres subversives avec la liberté, l'obstruction avec une opposition démocratique, leur intérêt personnel avec celui de la nation, seront bientôt jugés par le peuple. Ceux qui sont payés aujourd'hui par les ennemis de la liberté dans le but d'entretenir des mouvements de sédition à travers le pays et troubler ainsi la paix sociale, seront punis avec la dernière énergie... Nous découvrons de plus des intrigues qui se trament dans les coulisses ⁴³... » Le Premier ministre révélait ainsi l'ampleur des attaques dont il était l'objet. Mais ce n'était pas seulement à l'intérieur de son propre pays qu'il était politiquement affaibli; sur le plan africain également, il était isolé. Les États africains, qu'il avait visités au début du mois d'août, n'osèrent pas lui apporter l'aide qu'ils lui avaient promise, par exemple sous forme de troupes mises directement à sa disposition pour pénétrer au Katanga. Ces pays étaient inquiets d'un échec éventuel de l'action des Nations Unies et préféraient ne

42. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. II, p. 658-704.

43. LUMUMBA, P., Conférence de presse à Léopoldville, en date du 10 août 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4417/Addendum 3, Annexe.

pas rompre les ponts avec le Secrétaire général, quand bien même ils désapprouvaient certains aspects de sa politique.

Une Conférence pan-africaine débuta à Léopoldville le 25 août. Contrairement au souhait de M. Lumumba, aucun chef d'État étranger n'y assista; seuls des ministres et autres représentants officiels se rendirent dans la capitale congolaise. Ils insistèrent sur la nécessité d'un rapprochement entre l'O. N. U. C. et M. Lumumba.

A cette époque, il apparaissait de plus en plus que le problème du pouvoir politique à Léopoldville était un facteur fondamental dans la crise congolaise; le problème n'était ni simple ni accidentel, et ne relevait pas d'une conjoncture temporaire; en ce sens, on peut dire que c'était un problème de structure qui se posait. Immanquablement, l'O. N. U. C. devait s'y heurter.

Sans doute la thèse officiellement défendue par le Secrétaire général était que l'O. N. U. C. devait se limiter à éviter l'internationalisation de la crise congolaise en maintenant l'ordre au Congo, et qu'elle ne pouvait s'immiscer dans les affaires politiques intérieures. Toutefois, en pratique, elle fut forcée de considérer la faiblesse et l'incohérence du pouvoir politique à Léopoldville, car cette situation paralysait l'opération. Pour l'O. N. U. C., le préalable était donc une collaboration sincère de la part d'un gouvernement dont l'autorité serait effective et disposant d'un minimum de stabilité et de cohésion. Cette prise de conscience par l'O. N. U. C. de la faiblesse du pouvoir politique congolais date déjà du mois d'août 1960, c'est-à-dire avant la chute du gouvernement Lumumba. Diverses déclarations et rapports de personnalités responsables de l'opération en témoignent. Le 24 août, le général Rikhye déclarait à son retour d'une tournée à l'intérieur du Congo : « ... Mon impression dominante était qu'il n'y avait pas d'administration civile où que ce soit... Il n'y a en réalité pas d'autorité ⁴⁴. » Le Dr Ralph Bunche constatait lui aussi que l'une des principales difficultés au Congo résidait dans « le manque de gouvernement effectif, soit au niveau local, soit au niveau national ⁴⁵ ».

La nécessité pour les Nations Unies d'avoir en face d'elle un partenaire véritable apparaissait dans cette remarque du Secrétaire général : « Certains considèrent actuellement – ou veulent considérer – la Force des Nations Unies comme un élément hostile. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi, rien ne pourra

44. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 1, 24 août 1960.

45. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 4, 2 septembre 1960; Jane ROUCH, *En cage avec Lumumba*, Paris, 1961, p. 71, cite une autre déclaration de R. Bunche : « Je n'ai jamais eu à faire face à des malentendus aussi profonds; le gouvernement congolais attendait tout et tout de suite des Nations Unies, dont le seul tort est de ne pouvoir accomplir des miracles. Faute de coopération avec le gouvernement congolais, nous ne pouvons même pas faire notre devoir. »

être fait. On ne demande pas une assistance pour obtenir un bouc émissaire et quelqu'un sur qui frapper. C'est de là que doit venir le changement fondamental ⁴⁶. » Et, quelques jours après, il insistait sur le fait que « ni les opérations militaires et civiles, ni l'aide financière n'atteindraient leur objectif si les États membres et l'Organisation ne pouvaient compter sur la pleine coopération de tous les milieux conscients de leurs responsabilités dans la République du Congo elle-même ⁴⁷ ». En octobre, le Secrétaire général décrivait la période de juillet-août 1960, phase qui vit naître les préalables politiques : «... Au début, il y avait plusieurs courants d'opposition. Il ne faut pas permettre qu'ils se renouvellent si nous voulons avoir un gouvernement solide, harmonieux, sur la base de la conciliation. Il ne faudrait pas que les tensions sous-jacentes existent... » M. Bunche lui répondit en ces termes : « La phrase-clé de votre déclaration était votre allusion à un gouvernement central fort. » Et d'ajouter que les choses eussent été très différentes si, à partir de juillet, les autorités congolaises avaient été moins divisées, si on s'était trouvé en face « d'un gouvernement central qui fonctionne, sans parler d'un gouvernement fort ⁴⁸ ».

Ainsi les fonctionnaires du Secrétariat étaient confrontés malgré eux au fait politique interne. Les textes que l'on vient de citer expliquent en quels termes se posait pour eux le préalable du « pouvoir politique à Léopoldville ». Mais ils distinguaient mal les causes de cette situation, ou peut-être refusaient-ils de les expliciter.

La première cause de l'existence du préalable était d'ordre général : elle tenait à l'incohérence et à l'inadaptation des structures politiques du pays, telles qu'on les a décrites plus haut ; elle relevait donc des besoins objectifs du Congo et ces besoins se traduisaient par la nécessité d'une aide politique extérieure.

En second lieu, le préalable politique trouvait en partie son origine dans le préalable katangais. En effet, il était évident que la sécession affaiblissait le gouvernement central : elle encourageait d'autres mouvements d'opposition, elle forçait M. Lumumba à prendre une attitude de plus en plus intransigeante et lui faisait perdre toute lucidité devant les problèmes qui se posaient à Léopoldville. Un rapport étroit s'instaurait donc entre les deux préalables. Au début, la proclamation de l'indépendance katangaise avait été rendue possible par la faiblesse du pouvoir central ; à son tour, maintenant, la sécession affaiblissait l'autorité et réduisait la cohérence du gouvernement de Léopoldville.

46. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 3, 28 août 1960.

47. Quatrième rapport du Secrétaire général sur la mise en application des résolutions des 14 et 22 juillet et du 9 août 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4482, paragr. 10.

48. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 5, 1^{er} octobre 1960.

Le Conseil de Sécurité, tout comme le Secrétariat, apercevaient mal l'interaction qui existait entre le processus de renforcement de la sécession et le processus d'affaiblissement du pouvoir politique à Léopoldville. Par ailleurs, ils ne se rendaient guère compte qu'ils avaient une part de responsabilité dans cette situation : en vertu du principe de non-intervention, ils avaient refusé d'apporter une aide politique – c'est-à-dire une garantie et un soutien effectif – à un gouvernement qui en avait besoin et ne s'étaient pas décidés à agir vigoureusement au Katanga. Cela n'incitait pas le gouvernement central à se montrer particulièrement collaborateur à l'égard de l'O. N. U. C.

Le conflit entre M. Hammarskjöld et le gouvernement Lumumba avait eu son origine profonde dans la divergence des conceptions quant au rôle de l'O. N. U. C. Il s'était concrétisé à l'occasion de l'apparition des deux préalables politiques, le préalable katangais et le préalable du pouvoir à Léopoldville.

Subsidiairement, il est permis de supposer que le conflit a été accidentellement envenimé par l'incompatibilité personnelle entre MM. Hammarskjöld et Lumumba. Sur une situation objectivement conflictuelle, est venue se greffer l'opposition de leurs deux tempéraments. Le cours des relations internationales n'est pas seulement déterminé par des facteurs sociaux, démographiques, économiques; il peut également subir l'influence de certaines personnalités. C'est, semble-t-il, ce qui s'est produit dans le conflit du mois d'août entre le Secrétaire général et le Premier ministre congolais ⁴⁹.

Lumumba était un activiste pressé, un leader inspiré dont les improvisations parfois brillantes plaisaient aux foules. Il aimait et recherchait le pouvoir parce qu'il était passionnément attaché à l'unité du pays. Mais c'était un homme seul; d'après ceux qui l'approchèrent lorsqu'il était chef du gouvernement, il se révélait de plus en plus incapable de collaborer avec son entourage et même avec ses amis et ses alliés politiques. A l'égard de l'opposition, aussi bien sécessionniste que « légitime », il faisait preuve d'une impatience jacobine. Il justifiait la violence par la nécessité de gouverner et d'unir. De son côté, Hammarskjöld était un homme froid, aimant l'ombre et le patient travail de conciliation, et cela le faisait parfois passer pour un homme d'une sécheresse excessive. Son optimisme foncier, estime un de ses biographes ⁵⁰, était parfois étudié : cela faisait partie à la fois de sa nature et de son arsenal diplomatique. Il ne croyait pas aux vertus de la contrainte, mais bien à celles de la persuasion.

49. « Clashes of personality much affected matters », écrivent BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping by U. N. Forces, from Suez to the Congo*, Praeger, New York, 1963, p. 40.

50. LASH, J., *Monsieur H. Huit années de crise à l'O. N. U.*, Paris, 1962.

Lors de sa prestation de serment, le 10 avril 1953, il avait terminé son allocution en citant un poète suédois : « La plus noble prière de l'homme n'est pas pour la victoire, mais pour la paix. » Il est frappant de remarquer que c'est toujours sous l'angle de la paix ou de la guerre qu'il envisageait les problèmes ⁵¹. C'étaient là des préoccupations qui l'éloignaient certainement d'un Lumumba... En réalité le Secrétaire général voulait appliquer à propos de la crise katangaise cette « diplomatie de réconciliation » pour laquelle il estimait que l'O. N. U. avait un rôle unique et vital à jouer. C'est pour cela qu'il refusait d'utiliser la force, même à supposer que l'Organisation en eût retiré un avantage temporaire. « Les principes de la Charte, avait-il dit un jour, sont de loin plus grands que l'Organisation qui les incarne et les buts qu'ils sont destinés à sauvegarder sont plus sacrés que la politique d'aucun peuple ou d'aucune nation ⁵². »

Parmi les hommes d'État, il en est dont les caractères et les personnalités s'opposent au point que cela accentue les conflits politiques. Ce fut le cas de MM. Hammarskjöld et Lumumba. Il est permis de tenter, à leur propos, une application des distinctions de Renouvin et Duroselle. Ces deux auteurs distinguent notamment les doctrinaires et les opportunistes : « Les doctrinaires sont ceux qui se sont fixé un système de pensée cohérent et qui essaient le plus souvent possible d'harmoniser leurs décisions à ce système. Les opportunistes ou empiristes ne s'attachent à aucun système précis et règlent leur conduite sur les circonstances. Bien entendu il ne peut y avoir de doctrinaire pur, car les circonstances imposent parfois des décisions aberrantes par rapport à la doctrine, et tout opportuniste a cependant quelques idées générales auxquelles il reste fidèle ⁵³. » Mais, parmi les nombreuses classifications, celle de Laswell convient sans doute mieux aux deux protagonistes du drame congolais. Il oppose l'agitateur et l'administrateur. La caractéristique essentielle de l'agitateur – sans donner une signification péjorative à ce terme – « est la haute valeur qu'il accorde à la réaction émotionnelle du public. Il idéalise l'ampleur des changements sociaux souhaitables. L'agitateur conclut aisément que celui qui est en désaccord avec lui est en communion avec le démon, et que ses adversaires sont de mauvaise foi ou pusillanimes ». L'administrateur, par contre, est plus mesuré; il attache moins d'importance à ce que pense l'adversaire ou l'interlocuteur; il est « le coordinateur des efforts dans une activité

51. VIRALLY, M., « Le testament politique de Dag Hammarskjöld », *Annuaire français de droit international*, VII, Paris, 1961.

52. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.751, 31 octobre 1956.

53. RENOUVIN, P. et DUROSSELLE, J. B., *Introduction à l'histoire des relations internationales*, chap. IX, « La personnalité de l'homme d'État », Paris, 1964, p. 294.

qui se poursuit ⁵⁴ ». Si on accepte de faire entrer MM. Hammarskjöld et Lumumba dans ces catégories, on comprendra mieux comment le conflit politique entre ces deux hommes se situa également sur le plan personnel. Ceci n'était pas fait pour améliorer les relations entre l'O. N. U. C. et le premier gouvernement congolais.

4. LES CONSÉQUENCES DE L'APPARITION DES PRÉALABLES POLITIQUES

Le pourrissement de l'affaire katangaise et la détérioration du pouvoir à Léopoldville se révélèrent rapidement comme des facteurs de la plus haute importance dans la suite de l'opération O. N. U. C. Leurs conséquences furent nombreuses. La sécession du Katanga, et la politique adoptée à ce sujet par le Secrétaire général, allaient d'abord avoir des répercussions sur le plan international, en créant des divisions parmi les États afro-asiatiques et en provoquant une attaque en règle de l'Union soviétique contre la personne de Dag Hammarskjöld, et bientôt contre le principe même d'un Secrétaire général unique.

Elles allaient également avoir des conséquences sur le plan de l'action de l'O. N. U. C. au Congo. Le refus des Nations Unies de résoudre par la force le problème katangais entraîna, on le sait, un conflit politique entre le gouvernement Lumumba et le Secrétaire général. La première conséquence de ce conflit sera de mettre en cause le rétablissement de l'ordre public au Congo par l'O. N. U. C. Le 18 août, des incidents opposèrent des soldats congolais à des casques bleus canadiens. Ceux-ci furent battus à l'aéroport de la Ndjili. « Cet incident met en relief, écrivait M. Hammarskjöld dans un rapport, les conditions dans lesquelles la Force des Nations Unies et les Nations Unies doivent s'acquitter de leur mission. Si ces conditions ne s'améliorent pas, il pourra devenir impossible de poursuivre les activités. Même en l'état actuel des choses, les activités dans le domaine civil aussi bien que militaire sont ralenties, rendues moins efficaces et plus onéreuses ⁵⁵. » Des incidents éclatèrent aussi le 27 août à l'aéroport de Stanleyville entre soldats congolais et casques bleus.

54. LASWELL, H., *Psychopathology and Politics*, Chicago, 1930, cité par Renouvin et Duroselle, *op. cit.*, p. 288.

55. Rapport du Secrétaire général, 18 août 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4417/Addendum 8.

M. Lumumba attribuait aux mauvaises relations politiques avec les Nations Unies la responsabilité de ces incidents : « ... Il y a lieu de souligner que tous les incidents survenus entre le Gouvernement de la République et le Secrétaire général résultent précisément du refus de ce dernier de le consulter... ⁵⁶. »

Un second effet du conflit politique entre l'O. N. U. et le gouvernement Lumumba sera de rendre extrêmement difficile une réorganisation de l'armée congolaise. Le Premier ministre refusait d'autoriser l'O. N. U. C. à procéder à un désarmement de l'A. N. C., car il voulait garder la possibilité de l'utiliser contre le Katanga tant que la sécession se poursuivait ⁵⁷.

Enfin, l'assistance civile, elle aussi, était considérablement gênée par le conflit à propos du Katanga et par la confusion politique et administrative qui régnait à Léopoldville ⁵⁸. Les problèmes politiques internes mettaient donc en cause l'ensemble de l'action de l'O. N. U. C., aussi bien sur le plan international que sur celui des besoins strictement congolais. On a vu que les deux préalables politiques – préalable « katangais » et préalable « pouvoir à Léopoldville » – étaient partiellement liés. Mais, de cette liaison, le Secrétaire général ne semble pas avoir eu une conscience suffisamment claire. Il est d'ailleurs important de souligner que chacune des deux parties – O. N. U. C. et gouvernement central congolais –, au cours des dernières semaines du mois d'août, considérait la solution de « son » préalable comme prioritaire. Elle ne tenait pas compte du préalable de l'autre. Ainsi, pour le Premier ministre Lumumba, le préalable essentiel était celui du Katanga, c'était le problème numéro un.

Ainsi, pour le Secrétariat des Nations Unies, le préalable essentiel était celui du pouvoir à Léopoldville, car il menaçait de plus en plus la réussite de l'O. N. U. C., et même la présence de la Force internationale au Congo. Dès lors, les tâches d'assistance technique et de réorganisation de l'armée congolaise étaient reportées à plus tard.

La tension croissant de jour en jour, chacune des parties va tenter de résoudre elle-même « son » préalable. A la fin du mois d'août et au début de septembre 1960, une seconde phase commence : elle consiste en diverses tentatives de résoudre les préalables politiques.

56. Télégramme de M. Lumumba au Président du Conseil de Sécurité et au Secrétaire général, 20 août 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4448.

57. Voir *infra*, chap. VIII, pour une analyse plus détaillée des obstacles politiques à la réorganisation de l'A. N. C.

58. Voir *infra*, chap. IX, pour un aperçu des difficultés de l'assistance technique civile en raison des problèmes politiques et de sécurité.

CHAPITRE V

Fin août 1960 — Mars 1961 : L'échec des tentatives de résoudre les préalables politiques (deuxième phase)

Au début de la deuxième phase, le gouvernement central tente de résoudre par la force le problème des sécessions katangaïse et kasaïenne. Mais l'opération se solde par un échec militaire. Elle accentue l'hostilité du Secrétaire général au Premier ministre. Elle donne à M. Kasavubu l'occasion de révoquer M. Lumumba, ce qui approfondit la crise politique à Léopoldville. Pendant une courte période qui couvre les deux premières semaines de septembre, les dirigeants de l'opération O. N. U. C. tentent discrètement, à l'insu du Conseil de Sécurité, de trouver une solution à leur préalable – celui d'un pouvoir stable et collaborateur à Léopoldville. Ils essaient de réadapter les rapports entre New York et Léopoldville, et interviennent directement en faveur des « modérés » à Léopoldville, et indirectement aux dépens de M. Lumumba. Mais, paralysée par ses propres contradictions et surprise par la multiplication des factions rivales et par l'inconsistance des « modérés », l'O. N. U. C. retire rapidement son épingle du jeu ; durant de longs mois, elle refuse de reconnaître la légitimité des divers gouvernements congolais qui luttent pour le pouvoir. Elle considère la situation à Léopoldville comme caractérisée par un « vide politique ».

La lutte pour le pouvoir à Léopoldville, qui s'est ouverte le 5 septembre et dure jusqu'en juillet 1961, constitue en quelque sorte une tentative des factions congolaises de résoudre elles-mêmes le préalable « pouvoir politique à Léopoldville ». Ces efforts échoueront jusqu'au moment où l'O. N. U. C. renoncera à son attitude d'expectative et d'hésitation à l'égard du vide politique.

Après l'échec de la tentative de M. Lumumba de reconquérir les provinces dissidentes, cette seconde phase se caractérise également par le passage du préalable katangaïse au second plan des préoccupations des autorités de Léopoldville. Le conflit entre l'O. N. U. C. et les autorités centrales, qui au cours

de la première phase avait eu pour objet principal le préalable katangais, se déplacera au cours de la seconde phase et portera sur le préalable du pouvoir à Léopoldville.

1. M. LUMUMBA TENTE DE RÉSOUDRE LE PRÉALABLE KATANGAIS

A la fin du mois d'août, M. Lumumba se décide à agir lui-même pour réduire la sécession du Katanga. Des avions de la Sabena sont réquisitionnés; des appareils soviétiques Ilyouchine sont acceptés pour le transport des troupes. Mais, au lieu d'attaquer directement le Katanga par l'ouest et le nord-ouest, le Premier ministre disperse ses troupes : le Sud-Kasaï, qui avait proclamé son autonomie depuis le 8 août, est d'abord investi. Bakwanga, la capitale de M. Kalonji dont le parti avait été exclu de la coalition gouvernementale, tombe le 26 août. Mais l'armée ne progresse guère vers le Katanga et, dans les jours qui suivent, elle se livre à de véritables massacres contre les populations Baluba du Kasaï.

Au début septembre, d'autres effectifs de l'A. N. C. venus du Kivu pénètrent au nord du Katanga en direction de Kongolo. Ils sont peu nombreux mais le soutien qu'ils peuvent apporter aux populations Baluba en rébellion contre le régime katangais inquiète Élisabethville.

Entre-temps, à Léopoldville, les événements se précipitent. Le 5 septembre, le chef de l'État et le Premier ministre se révoquent mutuellement, faisant éclater la crise politique et constitutionnelle latente depuis juillet. « D'après le chef de l'État lui-même, son opposition au Premier ministre date de la campagne militaire au Sud-Kasaï et de l'arrivée des Ilyouchines soviétiques au sujet desquelles il n'aurait été ni consulté ni informé¹. » Ces événements semblent en réalité avoir été une occasion pour le chef de l'État de se débarrasser de M. Lumumba.

La crise politique ouverte à Léopoldville et l'indiscipline des troupes sur le terrain entraînèrent l'échec de la tentative lumumbiste de réunifier le pays par la force. Dans les semaines qui suivirent le 5 septembre, les ordres donnés par M. Kasavubu et par le colonel Mobutu, puis l'établissement de zones neutres

1. Il est probable également, font remarquer GÉRARD-LIBOIS et VERHAEGEN, que le développement des oppositions bakongo à M. Lumumba et des faits comme l'arrestation du journaliste Makoso ou les accusations de M. Lumumba contre l'Église catholique ont créé le climat propice à la rupture. *Congo* 1960, t. II, p. 657.

par l'O. N. U. C. autour du Katanga écarteront les menaces que faisaient peser les troupes de l'A. N. C. sur les frontières katangaises. En effet, le 11 septembre un cessez-le-feu, recommandé par M. Kasavubu, est accepté par M. Tshombe, mais il est difficilement appliqué car les troupes de Stanleyville ne se considèrent pas liées par l'ordre de MM. Kasavubu et Mobutu. Désireux d'éviter un conflit entre la gendarmerie katangaise d'une part et les populations Baluba du Nord-Katanga et l'A. N. C. d'autre part, les représentants du Secrétaire général prennent l'initiative, ou sont autorisés par New York à payer les soldes à l'A. N. C. à condition qu'elles se retirent à la frontière du Kivu. Le 18 septembre, après négociation avec le Commandement de l'O. N. U. C., le colonel Mobutu est d'accord pour arrêter l'invasion du Katanga.

M. Kasavubu demanda également l'établissement d'une zone neutre dans le Sud-Kasaï. Le 17 octobre, comme les troubles s'aggravent dans le Nord-Katanga, les autorités d'Élisabethville acceptent le principe des zones neutres dans les régions de Kabalo-Manono et Luena-Bukama : le maintien de l'ordre y serait essentiellement aux mains de l'O. N. U. C. ; la présence de forces armées autres que celles des forces de l'O. N. U. C. serait interdite dans les localités désignées. Pour les autres zones, la gendarmerie katangaise s'engageait à n'adopter qu'une attitude défensive ².

Étant donné que le Katanga n'avait pas encore eu le temps de mettre sur pied une forte gendarmerie, ces accords donnaient en fait un répit à la sécession katangaise et lui permettaient de se stabiliser et de se consolider. Léopoldville et l'O. N. U. C. avaient en somme « gelé » pour une longue période le préalable katangais, et cela malgré le désir de l'opinion afro-asiatique de voir une solution intervenir.

2. L'O. N. U. C. TENTE DE RÉSOUDRE LE PRÉALABLE DU « POUVOIR POLITIQUE A LÉOPOLDVILLE »

Il apparaissait avec de plus en plus d'évidence aux fonctionnaires responsables de l'O. N. U. C., tant à New York que sur le terrain, que l'action de l'O.N.U.C. gagnerait à être comprise et encouragée par un gouvernement congolais plus

2. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping by U. N. Forces*, p. 56; HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 217-218; GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 146 et sq.; Deuxième rapport d'activité de M. Rajeshwar DAYAL, Représentant spécial du Secrétaire général au Congo, *Doc. O. N. U.*, S/4557, paragr. 70 à 79, 2 novembre 1960.

cohérent, plus collaborateur et plus docile. Cette impression, née dès la fin du mois de juillet, se confirma au cours du mois d'août³; elle devint très nette lorsque le Secrétaire général apprit que M. Lumumba utilisait l'aide bilatérale soviétique et que la Belgique continuait à envoyer des armes au Katanga : cela risquait de mettre sérieusement en cause la réalisation d'un des principaux objectifs du Conseil de Sécurité, qui était de tenir le Congo à l'écart de toute ingérence militaire extérieure.

Par ailleurs, le Secrétaire général subissait de très fortes pressions occidentales afin que l'O. N. U. C. empêche les troupes lumumbistes de pénétrer par la force au Katanga.

Enfin, la nouvelle des massacres perpétrés au Kasai, à Bakwanga notamment, par des éléments de l'A. N. C., vint mettre un comble à l'animosité de M. Hammarskjöld contre le Premier ministre congolais. La situation est bien au-delà d'une lutte politique du type de la guerre civile, déclara le Secrétaire général devant le Comité consultatif : « Cela frise le génocide⁴. » Décrivant aussi ces massacres lors d'une réunion du Conseil de Sécurité, il les qualifia de « violations les plus flagrantes des droits élémentaires de l'homme. Ils ont les caractéristiques du crime de génocide, puisque leur objet semble être d'exterminer un groupe particulier, les Baluba⁵. »

De la part d'Hammarskjöld, il s'agissait là d'une des plus graves accusations qu'il lança jamais. Une certaine émotion régnait à New York. Dans ces circonstances, il devenait clair que le Secrétariat allait s'efforcer, dans la mesure de ses moyens juridiques et pratiques, de favoriser l'éviction de M. Lumumba par le chef de l'État, ou du moins de ne rien faire pour le maintenir au pouvoir. Certes, dans l'état actuel de l'information et de la documentation disponibles, il est absolument interdit d'affirmer qu'il y eut entre l'O. N. U. C. et M. Kasavubu un accord pour le renvoi de M. Lumumba. Mais leurs intérêts concordaient partiellement et, dans les deux semaines qui suivirent le 5 septembre, les révocations mutuelles de MM. Kasavubu et Lumumba, puis la neutralisation de ceux-ci par le colonel Mobutu furent considérées par les dirigeants de l'O. N. U. C. comme l'occasion de voir enfin surgir devant eux un gouvernement qui se montrât « compréhensif ». Ils profitèrent donc des circonstances pour influencer l'évolution en cours dans un sens qui leur paraissait favorable. Il n'y a évidemment nulles traces de ces intentions dans les documents officiels des Nations Unies. Pendant ce temps, à New York, le Conseil de Sécurité

3. *Supra*, chap. IV, paragr. 3 et 4.

4. Comité Consultatif, *Compte rendu*, séance n° 4, 2 septembre 1960.

5. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.896, 9/10 septembre 1960, paragr. 101.

n'avait pas conscience de ce qui se tramait à Léopoldville. Le principe de la non-intervention continuait à être proclamé au grand jour.

Quelles sont les présomptions qui permettent d'avancer que M. Hammar-skjöld et ses collaborateurs les plus proches non seulement aspirèrent à cette époque à un changement de gouvernement à Léopoldville mais y contribuèrent indirectement, pour une part ? Outre les déclarations déjà citées du Secrétaire général sur les relations entre l'O. N. U. C. et M. Lumumba et sur les événements du Kasai, une série de faits sont révélateurs.

Au cours du mois d'août, le Secrétariat procéda à des sondages discrets en vue d'établir si une nouvelle ligne politique serait possible au gouvernement central, dans un sens plus modéré. Des jeunes universitaires qui achevaient leurs études en Belgique furent approchés. Un adjoint du Secrétaire général, M. Wieschhoff, reçut à New York MM. Lihau et Cardoso et les chargea de répandre l'idée d'une réconciliation entre Léopoldville et Élisabethville⁶. Un autre universitaire, qui fit également partie du Collège des Commissaires généraux, parle de contacts qui eurent lieu à Genève, au mois d'août⁷. Il ne fut toutefois pas question à cette époque du colonel Mobutu.

Andrew Cordier, assistant exécutif du Secrétaire général, mais aussi son ami personnel et son véritable bras droit, arriva à Léopoldville le 27 août. Il venait en tant que Représentant spécial au Congo et assurait l'intérim entre le Dr Ralph Bunche, rentré à New York le 1^{er} septembre, et le diplomate indien Rajeshwar Dayal, qui n'entrera en fonction que le 8 septembre. Il est probable que M. Cordier reçut du Secrétaire général de très larges pouvoirs; en tout cas la présence à Léopoldville d'une personnalité aussi importante du Secrétariat en une période aussi tendue signifiait un renforcement du pouvoir de décision de l'O. N. U. C. sur place. Le 6 septembre, au lendemain des révocations mutuelles du chef de l'État et du Premier ministre, M. Cordier prit la décision de fermer les principaux aérodromes du pays et tout spécialement celui de Léopoldville. Les soldats de l'O. N. U. C. – des Ghanéens – interdirent toute circulation aérienne à la Ndjili; et, autre décision importante de M. Cordier, ils barrèrent les accès de Radio-Léopoldville.

En agissant ainsi, le représentant de M. Hammar-skjöld invoquait l'obligation de l'O. N. U. C. de maintenir l'ordre. Il craignait en effet que M. Lumumba ne fit venir des troupes fidèles de Stanleyville ou ne rappelât celles qu'il avait envoyées au Kasai, au moyen des Ilyouchines soviétiques, et ne soulevât une partie de la population de Léopoldville.

6. Interview à Léopoldville, mars 1965.

7. Interview à Léopoldville, février 1965.

Ces mesures constituaient, de la part de M. Cordier, une initiative à un double point de vue. C'était une initiative d'abord au niveau des principes de base gouvernant la Force des Nations Unies, – du moins tels qu'ils avaient été définis en juillet par M. Hammarskjöld –, car la Force avait entrepris une action « positive », alors qu'elle n'était pas attaquée. Ensuite au niveau de la décision, car celle-ci fut prise à l'insu du Secrétaire général si l'on en croit ses propres déclarations devant le Conseil de Sécurité. Mais M. Hammarskjöld couvrit entièrement l'initiative de M. Cordier⁸. « Les deux mesures de grande portée et présentant un caractère d'urgence qui ont été prises par les représentants de l'O. N. U. n'ont pas, comme je l'ai dit, été précédées d'une consultation des autorités (congolaises) (...) Mais en outre la question ne m'a pas été soumise avant qu'elles fussent prises, en raison de l'extrême urgence du problème (...) J'appuie pleinement les mesures (...) J'agis ainsi convaincu de la sagesse de ces décisions et de leur entière conformité avec l'esprit et la lettre des décisions du Conseil de Sécurité⁹. »

Les fermetures des aérodromes et de la radio n'en constituèrent pas moins une intervention indirecte au détriment de M. Lumumba et au profit de M. Kasavubu. Et ce d'autant plus que dans les faits un traitement inégal fut réservé aux parties adverses. La voix de M. Kasavubu put être entendue par l'intermédiaire de Radio-Brazzaville; M. Iléo put circuler à l'intérieur du pays; le 9 septembre, des avions katangais prirent l'air à Élisabethville sans que l'O. N. U. C. ne s'interpose.

Mais le cours des événements fut surtout influencé par le fait que M. Lumumba ne put recevoir d'aide extérieure ni rallier ses partisans à l'intérieur même du Congo. De l'avis de M. O' Brien, « sans l'action énergique de M. Cordier il y a peu de doute que les appuis que Lumumba aurait pu obtenir, à ce moment décisif, auraient été des plus sérieux. En fait le prestige de Lumumba ne se releva jamais des coups qui lui avaient été portés, non seule-

8. Les décisions de M. Cordier furent d'autant plus audacieuses que, le 27 août, le Secrétaire général avait déclaré devant le Comité consultatif (à propos des incidents du 18 août à la Ndjili) : Nous ne pouvons laisser le contrôle total de la Ndjili à l'A. N. C. mais « nous n'avons pas, bien entendu, le moindre désir de nous ingérer dans les opérations normales de l'aérodrome au sens civil et en ce qui est essentiel au fonctionnement du gouvernement ». — Comité consultatif sur le Congo, *Compte rendu*, séance n° 3, 27 août 1960.

9. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.896, 9/10 septembre 1960, paragr. 96; Selon LASH, J., *Monsieur H. Huit années de crise à l'O. N. U.*, p. 247, on crut généralement alors à l'O. N. U. que M. Hammarskjöld avait été consterné par l'action de Cordier, mais qu'il fut obligé de la couvrir. Ceci semble peu plausible, car on se rappellera les sentiments qui animaient à cette époque le Secrétaire général à l'égard de Lumumba. De plus, Hammarskjöld était sincèrement convaincu que le maintien de l'ordre et la sécurité internationale exigeaient de telles mesures.

ment par Kasavubu et ses alliés diplomatiques, mais aussi par les forces de l'O. N. U.¹⁰. » Contestant la thèse du Secrétaire général qui avait déclaré que l'esprit des résolutions avait été respecté, O'Brien continue en disant qu'il serait difficile de concilier les mesures prises par M. Cordier avec le paragraphe 4 de la résolution du 9 août 1960. Ce paragraphe interdisait aux forces de l'O. N. U. C. d'agir de manière à « influencer le dénouement de tout conflit intérieur, constitutionnel ou autre ». Ce texte « avait été invoqué pour protéger le régime de M. Tshombe, mais il semble avoir été sans effet pour protéger M. Lumumba¹¹ ».

Rivkin pense également que « intentionnellement ou autrement, l'effet de l'action des Nations Unies (au début septembre) fut d'isoler Lumumba à Léopoldville » et de renforcer Kasavubu, Iléo, Tshombe et Kalonji¹².

Ainsi l'action des représentants du Secrétaire général alla-t-elle dans le même sens que celle de certains diplomates occidentaux accrédités à Léopoldville ou de certains agents comme ceux de la Central Intelligence Agency (C. I. A.). Certes il est impossible d'avancer avec certitude que le coup fut monté par les puissances occidentales, mais il est plus que probable que, lorsque ces diplomates apprirent ce que M. Kasavubu avait en tête, ils lui donnèrent leur appui. Les agents américains de la C. I. A. lui donnèrent également de semblables assurances¹³.

Si rien ne prouve que les officiels de l'O. N. U. C. jouèrent un rôle dans la préparation des événements du 5 septembre, il n'en reste pas moins qu'ils devaient être au courant. « Il n'y a aucun doute, écrit Hoskyns, que les fonctionnaires supérieurs de l'O. N. U. C. étaient, plusieurs jours auparavant, au courant de ce que Kasavubu tramait et que la plupart d'entre eux espéraient avec ferveur qu'il réussirait. Dans ce contexte, il est peut-être significatif que tout le personnel O. N. U. C. à Léopoldville fut averti, bien avant l'émission de la Radio, qu'il ne devait pas sortir ce soir-là pour raisons de sécurité. Un haut fonctionnaire de l'O. N. U. C. fit part après ce commentaire : nous étions tous au courant avant et nous étions ravis¹⁴. » M. Cordier a précisé que les

10. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, Paris, 1964, p. 105. Voir également l'article de C. C. O'Brien, Compte rendu du livre de Hoskyns « The Congo Since Independence », dans *East Africa Journal*, Nairobi, octobre 1965, p. 11-12.

11. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 106.

12. RIVKIN, A., « The Congo Crisis in World's Affairs », *Civilisations*, vol. X, n° 4, 1960, p. 473-479.

13. TULLY, A., C. I. A., *The Inside Story*, New York, 1962, p. 221. (Cité par Hoskyns).

14. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 201. Voir également Young, C., *Politics in the Congo. Decolonization and Independence*, Princeton University Press, 1965, p. 323 : en été 1960 nombre de fonctionnaires supérieurs de l'O. N. U. C. partagèrent vite

mesures furent prises non à la demande de M. Kasavubu, mais pour maintenir l'ordre public à Léopoldville. Il n'en reste pas moins qu'elles correspondent étroitement à ce que le chef de l'État souhaitait et avait demandé à l'O. N. U. C. dans son message radiodiffusé à la radio et dans des télégrammes envoyés à New York ¹⁵. « Il est difficile de croire qu'il n'y a là qu'une pure coïncidence ¹⁶. » On rappellera aussi qu'un cordon de troupes de l'O. N. U. C. protégeait la résidence du chef de l'État.

Une autre mesure importante fut encore prise par l'O. N. U. C. au plus fort de la crise de septembre, et elle correspondait en fait aux désirs du chef de l'État et servait sa position. La crise avait divisé la garnison de l'A. N. C. à Léopoldville et il était à craindre que les factions armées ne prennent parti pour l'un ou l'autre des hommes politiques et ne tentent d'imposer une solution par la force. Pour prévenir ce danger, certains représentants de l'O. N. U. décidèrent de payer les soldes dues à l'armée dans le but de la maintenir hors de la politique. Le général Kettani, quand M. Kasavubu démit M. Lumumba, demanda instamment au colonel Mobutu (avec lequel il était lié) de rester neutre. M. Cordier décida de fournir une somme pour payer la garnison de Léopoldville. « Le 10 septembre, une opération paiement de soldes jumelée avec une remise des armes dans les arsenaux, est réalisée par l'O. N. U. C.; elle concerne 2.800 hommes de l'A. N. C ¹⁷. » Hoskyns affirme avoir vu des rapports financiers de l'O. N. U. C. qui montrent que 5 millions de francs congolais furent payés par Kettani en septembre aux soldats de Léopoldville ¹⁸. L'ensemble des paiements faits par l'O. N. U. C. pendant cette période serait d'un montant assez élevé : ils n'eurent pas seulement lieu à Léopoldville, mais également à Stanleyville et dans le Nord-Katanga au moment de l'établissement d'un accord de cessez-le-feu et d'une zone neutre ¹⁹.

Ces mesures empêchèrent M. Lumumba de soulever l'armée en sa faveur; elles empêchèrent aussi l'armée, quoique momentanément seulement, de se livrer à des désordres à Léopoldville; toutefois, elles n'évitèrent pas une prise de position politique des officiers, et particulièrement du colonel Mobutu.

avec beaucoup de chancelleries occidentales et quelques afro-asiatiques une crainte et une méfiance croissantes quant au jugement de M. Lumumba, dont le comportement était considéré comme irrationnel et erratique.

15. Texte du discours du 5 septembre dans *Congo 1960*, p. 819; Messages à l'O. N. U. : *Doc. O. N. U.*, S/4500 et S/4500/Add. 1.

16. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 202.

17. GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. II, p. 816.

18. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 213.

19. Selon BORRI, M., *Nous, ces affreux*, Paris, 1962, p. 88, Motubu aurait reçu en septembre de Kettani la paie de l'armée pour un mois, soit 670 millions. On remarquera l'in vraisemblance de ce chiffre.

Le « coup d'État » du colonel Mobutu eut lieu le 14 septembre. Nommé chef d'État-Major de l'A. N. C. par M. Lumumba, il avait en réalité été plus proche du Premier ministre que du Président de la République au cours des deux mois précédents. Lorsqu'il décida d'agir le 14 septembre, il ne penchait pas plus en faveur de l'un que de l'autre.

Dans son esprit il s'agissait au début de neutraliser les hommes politiques qui se disputaient le pouvoir ; le but semblait être de pacifier et de gouverner avec des « technocrates » (le futur Collège des Commissaires généraux) en attendant que le calme soit revenu. Certaines informations permettent de penser que la neutralisation escomptée par Mobutu fut, à la mi-septembre, applaudie par bon nombre de membres de l'O. N. U. C. à Léopoldville, qui voyaient la situation pourrir continuellement. Le colonel Mobutu aurait même été encouragé par le général Kettani à agir dans un sens modérateur. On a des indications selon lesquelles le général marocain n'appréciait guère Lumumba ; par contre il était très proche de Mobutu, avec lequel il essayait depuis le mois d'août d'organiser un corps de parachutistes congolais.

Il est très compréhensible que le « coup » du colonel Mobutu ait pu être considéré avec sympathie par des diplomates africains ou asiatiques, du moins pendant quelques jours. En effet le colonel ne pouvait à cette époque être jugé comme « un réactionnaire à la solde des Occidentaux » : on savait qu'il avait été de tendance M. N. C. et qu'il avait été lié à Lumumba, tout en s'abstenant de prendre parti dans le conflit constitutionnel. Mais il était apprécié au Secrétariat de l'O. N. U. pour avoir envoyé une lettre d'excuses au nom de l'A. N. C. au Représentant R. Bunche, après les incidents du 18 août à l'aéroport de Ndjili ; et sa lettre contrastait avec le ton des messages de M. Lumumba ²⁰.

Le général Kettani vivait en contact étroit avec les officiers congolais et certains auteurs pensent qu'il fut l'inspirateur de l'opération entreprise le 14 septembre par Mobutu ²¹. Ce n'est pas prouvé, mais il est presque certain qu'il était au courant ²². Les fonctionnaires supérieurs de l'O. N. U. C. devaient donc le savoir également et sans doute l'envisager avec faveur. En tout cas, le coup d'État fut rendu – en grande partie – possible grâce aux paiements de soldes qui avaient assuré à Mobutu la fidélité de la garnison de Léopoldville.

20. Lettre adressée par le colonel Mobutu, en date du 19 août 1960, au Représentant spécial (R. Bunche), *Doc. O. N. U.*, S/4449.

21. RIVKIN, A., « The Congo Crisis in World's Affairs », *Civilisations, op. cit.*, p. 478.

22. D'autant plus que le colonel Sinclair, l'attaché militaire britannique, le savait plusieurs jours à l'avance. Kettani, qui était très proche des officiers congolais, devait le savoir ; cf. HOSKYNs, *op. cit.*, p. 214.

Comme ils étaient censés ne pas intervenir dans les affaires politiques intérieures et comme ils connaissaient mal les tenants et aboutissants de chaque faction et de chaque leader, les représentants du Secrétaire général à Léopoldville ne semblaient pas avoir de position très définie quant aux divers leaders qui s'arrachaient le pouvoir. L'empirisme était de règle et l'on espérait qu'une solution favorable interviendrait. Mais ce qui parut clair, durant les deux semaines qui suivirent le 5 septembre, c'est qu'ils escomptaient que Lumumba fût écarté. Des indices permettent de croire qu'ils ne firent rien pour assurer un compromis entre MM. Kasavubu et Lumumba. Il y eut, après le 5 septembre, une série de tentatives de conciliation entre les deux hommes politiques, mais l'O. N. U. C. ne les encouragea pas. Parmi ces tentatives, il convient de signaler celle de M. Jean David, conseiller du Représentant spécial de M. Hammarskjöld. En août, M. David avait travaillé avec M. Gardiner, alors conseiller pour l'administration publique congolaise, à un projet de délimitation des fonctions de chef de l'État et de Premier ministre dans le but de faciliter une coopération des deux autorités. Quand la crise de septembre éclata, M. David suggéra de reprendre ce projet et d'en faire une base de réconciliation entre MM. Kasavubu et Lumumba. Mais il ne fut pas suivi par ses supérieurs et décida d'agir seul. Il eut des contacts réguliers avec les parties adverses et rédigea un protocole d'accord en 14 points qui semble avoir été accepté par MM. Kasavubu et Lumumba. Sans que l'on sache quelle a été l'exacte portée de son intervention, on sait cependant que son initiative déplut et qu'il fut envoyé en province, loin de Léopoldville²³.

Plusieurs observateurs rapportent qu'il y eut effectivement un accord de réconciliation. M. Kasavubu devait le lire à la radio, mais, au dernier moment, pour une raison inconnue, rien ne se fit²⁴. Le fossé se creusa de nouveau et la méfiance réciproque reprit le dessus. Au début octobre, M. Kasavubu se

23. GÉRARD-LIBOIS, J., et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, II, p. 866-868; HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 221; MOSHEJE, L., *La pénétration américaine au Congo*, Bruxelles, 1962, p. 31.

24. Il est malaisé de savoir pourquoi l'accord de réconciliation n'aboutit pas. Le président Kasavubu fut-il soumis à des pressions de la part de l'A. B. A. K. O., des Katangais, de Brazzaville ?

Selon HOWARD, Ch. P., « Katanga and the Congo Betrayal », in *Freedom Ways*, Spring 1962, p. 146, la C. I. A. et l'ambassade américaine jouèrent un rôle important dans la rupture de l'accord. C'est un coup de téléphone qui aurait empêché M. Kasavubu de se rendre à la radio à la dernière minute. « Des sources congolaises bien placées pour être au courant, apprennent que l'ambassadeur Scott du Royaume-Uni, l'ambassadeur Timberlake des États-Unis, M. Linner, chef des opérations civiles de l'O. N. U. C., et le colonel Mobutu se trouvaient réunis ensemble au moment où l'appel téléphonique parvint au chef de l'État. »

Nous avons interviewé (février 1965) un fonctionnaire congolais qui nous a parlé dans le même sens.

sépara définitivement de M. Lumumba en décidant de s'appuyer sur le colonel Mobutu : ceci fut facilité par les erreurs de tactique et la méfiance des lumumbistes à l'égard du colonel ; en plus, parmi les Commissaires, il y avait plusieurs Bakongo proches de M. Kasavubu, comme par exemple M. Ndele. Mais le problème politique n'en était pas résolu pour autant.

Porter un jugement sur l'attitude des responsables de l'O. N. U. C. pendant la crise de septembre 1960 n'est pas chose aisée. Pendant toute l'opération, et tout particulièrement aux cours des événements de septembre, l'O. N. U. C. se trouvait en face de deux obligations : d'une part le mandat prévoyait le maintien de l'ordre, et d'autre part il interdisait une immixtion dans les conflits politiques intérieurs. Mais, empêcher les désordres, c'était aussi favoriser un camp au détriment d'un autre. Aussi les mesures prises par les représentants de M. Hammarskjöld furent-elles vivement critiquées. « L'opportunité et même la légalité des mesures prises le 6 septembre firent l'objet de critiques, tant devant le Conseil que devant l'Assemblée ²⁵. » Au Congo également, l'attitude de l'O. N. U. C. souleva la colère et l'amertume de M. Lumumba, mais les groupes modérés, dont les objectifs avaient été favorisés par les événements, estimaient que les mesures de maintien de l'ordre se justifiaient pleinement. L'O. N. U. C. s'était donc trouvée devant une contradiction entre deux obligations, et cela provoquait une division à la fois à New York et au Congo.

D'une part l'O. N. U. C. avait un mandat de maintien de l'ordre et, sans les mesures décidées d'urgence, il est certain que des troubles graves se seraient produits. D'autre part, étant donné les atouts dont disposait encore M. Lumumba, l'ensemble des décisions prises en septembre devaient fatalement le desservir sur le plan politique et pouvaient être considérées comme contraires au principe de non-intervention. Ainsi, selon que c'étaient les exigences de l'ordre public, ou de la non-intervention, qui étaient mises en avant, les mesures de septembre étaient ou n'étaient pas critiquables. Miss Hoskyns pense que les deux argumentations avaient du vrai ²⁶. En réalité, l'O. N. U. C. s'était plongée dans une situation presque inextricable, qui n'était que la conséquence ultime des contradictions entre certains principes de base de l'opération et les besoins du Congo.

Il était presque impossible de respecter le principe de neutralité vis-à-vis des factions intérieures et d'appliquer simultanément le mandat de maintien de l'ordre. Quoi qu'elle fît, l'O. N. U. C. eût été critiquée, et on peut penser

25. VIRALLY, M., « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960 », *Annuaire français de Droit International*, op. cit., p. 580.

26. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 223.

que, si elle s'était abstenue d'empêcher les troubles en septembre, cela aussi aurait favorisé politiquement l'une ou l'autre faction.

L'O. N. U. ne prit pas seulement position sur le terrain, mais également à New York. Le Secrétaire général intervint en effet d'une manière précise dans le conflit constitutionnel extrêmement complexe qui opposait MM. Kasavubu et Lumumba. Il reconnut publiquement que le chef de l'État congolais avait le droit de révoquer son Premier ministre ; par là, il laissait indirectement entendre que la révocation du 5 septembre – et donc la manière dont elle s'était produite – était légitime. Certes il se refusait en principe à une discussion du problème constitutionnel, mais il soulignait néanmoins le fait que « aux termes de la constitution, le Président a le droit de révoquer le mandat du Premier ministre et que ses décisions sont valables lorsqu'elles sont contresignées par des ministres constitutionnellement valables ²⁷ ». Et il parla de M. Kasavubu comme d'« un chef de l'État que l'O. N. U. doit reconnaître ²⁸ ». La reconnaissance juridique du chef de l'État n'avait rien que de normal et elle allait de soi. Cette reconnaissance avait été faite dès juillet et elle n'impliquait en elle-même nullement une intervention dans les affaires politiques intérieures. Cela est évident, mais la façon dont le Secrétaire général parlait de M. Kasavubu en septembre pouvait laisser croire, compte tenu des circonstances, qu'il demandait au Conseil de Sécurité de faire un choix entre MM. Kasavubu et Lumumba. La reconnaissance juridique pouvait alors se colorer d'un appui politique à l'une des parties en présence, ce qui constituait un écart par rapport à la stricte logique de non-intervention défendue par le Secrétaire général. Et cela apparaît d'une manière d'autant plus frappante que, en août, ce dernier s'était absolument refusé à donner son appui au gouvernement central dans le conflit qui l'opposait au Katanga. On se souviendra qu'à ce moment, M. Hammarskjöld avait refusé de faire respecter la Loi fondamentale par la Force internationale, – c'est-à-dire pratiquement de réduire la sécession katangaise, arguant qu'il s'agissait là d'un problème d'ordre interne dans lequel l'Organisation internationale n'avait pas à prendre parti. Ainsi l'attitude du mois d'août et celle du mois de septembre différaient-elles sensiblement.

La politique du Secrétaire général et de ses représentants lors de la crise de septembre eut de graves répercussions à New York et, réciproquement, les tensions du siège des Nations Unies se répercutèrent au Congo même. Les événements de septembre provoquèrent une rupture au sein de l'Assemblée générale à propos de l'opération au Congo. Les mesures prises commen-

27. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.896, 9/10 septembre 1960, paragr. 91.

28. *Ibid.*

cèrent à diviser les États africains et asiatiques; une partie d'entre eux, appuyés par le bloc soviétique, critiqua ouvertement le Secrétaire général ²⁹. M. Hammarskjöld avait demandé au Conseil de Sécurité de préciser son mandat, d'organiser une aide financière internationale pour le Congo et d'interdire les livraisons d'armes et l'assistance technique en dehors du canal de l'O. N. U. C. Il visait ainsi non seulement l'aide belge au Katanga, mais aussi l'aide soviétique à M. Lumumba. Le Conseil discuta âprement plusieurs jours, mais son unanimité était rompue. Le droit de veto fut utilisé par les grandes puissances et aucune résolution ne put être votée. Sur proposition américaine, le débat fut alors transféré à l'Assemblée générale convoquée pour une session d'urgence ³⁰.

Bien que les représentants de l'U. R. S. S. eussent violemment accusé le Secrétaire de faire le jeu de l'O. T. A. N. et des puissances occidentales, et malgré les requêtes de plusieurs pays africains et asiatiques visant à soutenir M. Lumumba, l'Assemblée générale vota le 20 septembre une résolution qui approuvait la politique du Secrétaire général, puisqu'elle le priait de poursuivre son action vigoureuse ³¹. Elle rejetait également le bien-fondé de la thèse soviétique, car elle demandait aux États de s'abstenir de toute aide au Congo si ce n'est par le canal de l'O. N. U. C. Le vote fut acquis par 70 voix et 11 abstentions. En réalité les exigences et les attaques soviétiques ³² indisposaient les États africains et asiatiques avant tout désireux de sauvegarder l'efficacité de l'Organisation. Ainsi le vote était-il quelque peu équivoque : il avait été émis non seulement en considération du Congo mais aussi en considération de la stabilité interne de l'O. N. U. En approuvant les mesures prises en septembre, alors qu'elles ne leur plaisaient guère, un certain nombre d'États africains et asiatiques faisaient passer au premier plan leur désir de voir respecter l'Organisation elle-même et la fonction du Secrétaire général. Le vote était également équivoque en ce qu'il demandait une réconciliation des diverses factions congolaises : ceci était certes dans la ligne des principes de l'O. N. U.,

29. ARON Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, 1962, p. 549 : « Une crise comparable à celle de Corée s'ouvrait : le bloc communiste s'en prenait à l'Organisation internationale coupable d'avoir, en fait, favorisé un des camps contre l'autre. »

30. En application de la résolution dite « Union pour la paix » votée par l'Assemblée générale lors de l'affaire de Corée (Rés. 377 A (V) du 3 novembre 1950) qui prévoit un transfert des responsabilités du Conseil de Sécurité quant à la paix et à la sécurité internationales à l'Assemblée lorsque le Conseil faillit à sa tâche à cause d'un veto.

31. Résolution de l'Assemblée générale en date du 20 septembre 1960, *Doc. O. N. U.*, A/1474/ES-IV, rapport officiel de la 4^e Session d'urgence, supplém. n° 1, A/4510.

Texte également dans LECLERCQ, C., *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, p. 136.

32. Notamment les exigences qui allaient suivre dans le débat de la session ordinaire et allaient conduire M. Khrouchtchev à réclamer un triumvirat (la troïka) à la tête du Secrétariat.

mais ne correspondait peut-être pas entièrement à celle qu'avaient suivie en fait certains représentants sur place, dans les jours qui suivirent le 5 septembre.

Il était déjà tard pour prêcher la conciliation. Il eût été plus utile que les représentants sur place aient appuyé fermement les diverses tentatives de compromis qui eurent lieu après les révocations mutuelles. A ce propos Hoskyns estime que rien ne prouve sans doute qu'un soutien de l'O. N. U. C. pour une négociation eut assuré son succès; mais ainsi les fonctionnaires de l'O. N. U. C. auraient pu démontrer leur entière bonne foi et l'absence d'intentions politiques dans les mesures de sécurité qui furent prises. Selon cet auteur, ce ne sont donc pas tant ces mesures qui sont graves, mais l'aveuglement des officiels de l'O. N. U. C. à l'égard de la force politique que représentait encore pour de nombreux mois le lumumbisme³³. Une occasion d'appliquer la « diplomatie de réconciliation » fut perdue. Bien que l'on soit ici dans le domaine de la spéculation, il aurait été peut-être possible ainsi de maintenir l'ordre sans désavantager l'une des parties. La situation politique aurait pu être stabilisée par un accord de base – contrôlé et garanti par l'Organisation – entre les factions rivales de Léopoldville.



Comment se présentait la situation à Léopoldville après la chute de M. Lumumba ? Elle était loin d'être claire. Au lieu d'avoir en face d'elle un gouvernement central faible, mais légal, l'O. N. U. C. se trouvait maintenant devant plusieurs pouvoirs de fait et devant des factions rivales. La tentative de résoudre le problème politique à Léopoldville s'était donc soldée par un échec.

L'intervention de fait de certains représentants du Secrétaire général dans la crise confuse de septembre n'avait obéi qu'aux seules règles de l'empirisme et n'avait pas favorisé une solution claire et définitive du conflit entre groupes rivaux. Pendant une ou deux semaines, les dirigeants de l'O. N. U. C. escomptèrent que M. Kasavubu sortirait vainqueur de la crise; puis, rapidement, ils hésitèrent quant à savoir quelle ligne adopter. Le principe de la non-intervention fut remis en avant et un prudent retrait fut opéré vers une position de neutralité à l'égard des leaders rivaux de Léopoldville. Ce mouvement fut accentué par les pressions internationales qui se manifestèrent dans la seconde moitié de septembre à l'Assemblée générale, où diverses délégations exigeaient un retour au *statu quo* à Léopoldville, tel qu'il existait avant le 5 septembre.

33. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 224.

En permettant l'éviction du Premier ministre après le 5 septembre et surtout en ne favorisant pas une réconciliation et un compromis entre les groupes rivaux pendant les semaines cruciales de septembre, les officiels de l'O. N. U. C. n'ont probablement pas tenu compte du fait que la crise congolaise provenait du problème des structures politiques et que ce problème relevait de la situation objective et des besoins fondamentaux du pays. L'O. N. U. C. semble au contraire s'être comportée comme s'il s'agissait d'un problème de « conjoncture » dominé par un seul homme, Patrice Lumumba, et déterminé par des circonstances seulement passagères.

Par voie de conséquence, le changement d'un homme, que ce changement s'impose ou non, ne pouvait être qu'une mesure accessoire et n'atteindrait que la surface du problème. Un changement d'homme ne pouvait à lui seul modifier les structures politiques du Congo, ni créer un consensus national autour d'un programme gouvernemental ou autour d'une formule constitutionnelle valable pour les relations entre pouvoir central et pouvoirs provinciaux... Dans la crise de la société congolaise ouverte depuis longtemps déjà, M. Lumumba n'avait été qu'un acteur parmi d'autres.

C'était un espoir vain que d'espérer un changement radical par le déplacement d'un homme; en tout cas, si c'était une condition nécessaire, elle n'était pas suffisante. La suite des événements prouva que nul pouvoir stable et collaborateur à l'égard de l'O. N. U. C. ne vint remplacer *ipso facto* le gouvernement Lumumba. Pendant de longs mois, le préalable du « pouvoir politique à Léopoldville » continuera de créer des tensions entre l'O. N. U. et le Congo; et il faudra longtemps pour qu'à New York on comprenne que la solution ne pourrait venir que d'un appui politique complet donné à l'autorité gouvernementale congolaise.

En attendant, l'O. N. U. C. était paralysée par ses contradictions, et il en résultait à Léopoldville un processus inverse à celui de la stabilisation³⁴. En effet, à la fin du mois de septembre, sous l'influence du premier rapport Dayal et sous celle du vote de l'Assemblée générale en faveur d'une réconciliation entre les parties adverses au Congo, l'O. N. U. C. en revenait à cette attitude – jamais abandonnée officiellement³⁵ – de neutralité vis-à-vis des conflits politiques internes.

34. Ainsi que le reconnaissait lui-même M. DAYAL dans son premier rapport d'activité adressé au Secrétaire général : *Doc. O. N. U.*, S/4531, paragr. 75, 21 septembre 1960.

35. D'après Dayal, « étant donné que trois gouvernements rivaux (Lumumba, Iléo, Mobutu) se disputaient le pouvoir et que chacun d'entre eux réclamait comme un droit l'appui de l'O. N. U. C. pour faire triompher sa propre solution politique, (...) l'O. N. U. C. a gardé scrupuleusement une attitude de stricte neutralité, en évitant toute action qui

Ainsi M. Hammarskjöld et ses adjoints ne comprenaient pas encore que le « political and organization vacuum »³⁶ dont parlait M. Dayal avait besoin d'autres remèdes que la non-intervention et la neutralité.

3. LES GROUPES RIVAUX TENTENT DE RÉSOUDRE LE PRÉALABLE DU POUVOIR POLITIQUE A LÉOPOLDVILLE

La seconde phase, caractérisée par la longue et vaine recherche d'une solution aux préalables politiques, se poursuit donc dans une perspective peu encourageante. Le préalable katangais, que M. Lumumba n'a pu résoudre par la force, est momentanément laissé de côté; M. Kasavubu et le Collège des Commissaires généraux sont en faveur d'une négociation avec M. Tshombe. Ne cherchant pas à réduire immédiatement la sécession, les groupes rivaux reportent à plus tard ce problème. La question du pouvoir politique à Léopoldville passe au premier plan de leurs préoccupations. Quant à l'O. N. U. C., bien que ses relations avec le régime d'Élisabethville se soient tendues à partir de septembre au sujet de la répression exercée dans le Nord-Katanga par les forces katangaises, elle ne prend pas d'initiative marquante contre la sécession. Son action a même pour effet de laisser les mains relativement libres aux sécessionnistes : les zones neutres établies aux frontières du Katanga d'une part, et la non-reconnaissance d'un gouvernement à Léopoldville d'autre part, consolident par contre-coup l'État katangais.

A Léopoldville, l'O. N. U. C. opère un « désengagement » par rapport aux groupes rivaux à la fin du mois de septembre. Le principe d'une stricte neutralité est réaffirmé; une protection est accordée à M. Lumumba. L'assistance technique, civile et militaire, est freinée. La division entre les factions est « institutionnalisée ». Il pourrait difficilement en être autrement, puisque les factions candidates au pouvoir sont de forces sensiblement égales, qu'il s'agisse du groupe modéré ou du groupe lumumbiste. Aucune d'entre elles ne peut gouverner seule contre les autres, mais elles sont toutes assez puissantes pour empêcher les autres de prendre le pouvoir à leur profit exclusif. Ainsi, durant la période confuse qui court de septembre 1960 jusqu'au printemps 1961, chacune de ces forces prétend pouvoir bénéficier du soutien poli-

pourrait être interprétée comme influençant, même de loin, l'équilibre politique ». (*Doc. O. N. U.*, S/4531, paragr. 22).

36. *Doc. O. N. U.*, S/4531, paragr. 41.

tique de l'O. N. U. C., mais celle-ci continue à se refuser à une telle aide, ce qui ne favorise pas l'éclosion d'un groupe dominant capable de constituer un pouvoir cohérent et stable que tout le monde espère, aussi bien à New York qu'à Léopoldville. Par sa résolution du 20 septembre, l'Assemblée générale se contentait de conseiller la réconciliation et d'offrir ses bons offices, mais c'était aux Congolais eux-mêmes qu'il revenait de remplir le vide politique. Et l'O. N. U. C. estimait devoir accorder un traitement égal à chacune des parties : elle avait ainsi la conviction de respecter à la fois les principes de la Charte et l'équité à l'égard des factions.

Mais l'attitude des représentants du Secrétaire général ne fut pas payante : la crise ne fit que se compliquer. Les leaders congolais, frustrés dans leur demande d'aide politique, étaient de plus en plus irrités contre l'O. N. U. C. Comme au mois d'août, le refus de donner un appui politique entraîna un conflit avec chacun des groupes ; le conflit affaiblit ceux-ci ; la collaboration avec l'O. N. U. C. pour une réorganisation de l'armée et de l'administration ne put s'établir. Le conflit fit croître la tension, et celle-ci poussa les Congolais à des incidents désespérés contre l'O. N. U. C. et à des actions violentes et illégales pour régler le préalable du pouvoir : par exemple, la constitution d'un régime dissident à Stanleyville par les lumumbistes, l'arrestation et la suppression physique de M. Lumumba par les autres groupes. Ce qui renforça l'attitude de réserve et de désengagement de l'O. N. U. C. Ainsi le conflit entre Léopoldville et l'O. N. U. C. ne cessa de s'envenimer pendant cette phase.

Comment la tension est-elle née entre l'O. N. U. C., d'une part, et M. Kasavubu, le colonel Mobutu et le Collège des Commissaires, d'autre part ?

Le 18 septembre, M. Lumumba avait accepté la protection de l'O. N. U. C. Elle était en principe accordée à tous les leaders qui la demandaient, dans le cadre du maintien de l'ordre. Mais cela créa un vif ressentiment chez le colonel Mobutu et le Collège des Commissaires. La protection empêchait en effet une arrestation de M. Lumumba, dont la présence à Léopoldville constituait une menace permanente pour le nouveau régime.

D'autre part, la tension entre l'O. N. U. C. et le colonel Mobutu s'accrut à la suite de manifestations d'hostilité de ce dernier à l'égard de plusieurs États africains : la demande de retrait des contingents ghanéen et guinéen indisposa particulièrement les représentants du Secrétaire général. Mais le conflit entre l'O. N. U. C. et le Collège des Commissaires devint plus net lorsque, au début du mois d'octobre, il apparut que les Nations Unies n'accorderaient pas leur reconnaissance juridique au nouveau régime. Au cours des premières semaines, le Collège se contenta de relations d'ordre technique avec

l'O. N. U. C., mais bientôt il réclama la reconnaissance juridique, ce qui lui fut refusé. Les Commissaires généraux en vinrent à penser que l'attitude de stricte neutralité à l'égard des factions affichée par le Secrétariat cachait en réalité un parti-pris contre eux-mêmes et contre le colonel Mobutu. Ceci n'était pas dénué de fondement dans la mesure où les représentants du Secrétaire général à Léopoldville considéraient le régime installé par le colonel Mobutu comme inconstitutionnel. Ni autorité, ni légitimité ne lui étaient reconnues; et cette position de l'O. N. U. C. sera maintenue aussi bien à l'égard du Collège que du régime Gizenga installé à Stanleyville à partir du mois de novembre, et que du gouvernement Iléo qui remplacera le Collège à partir de février 1961. Ainsi, pour l'O. N. U. C., de même que pour le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale, il n'y a pas de gouvernement légal à Léopoldville. Cette solution offre l'avantage de ne pas devoir prendre immédiatement position au sujet de MM. Lumumba, Kasavubu et Mobutu, personnalités qui sont alors au centre des discordes et des divisions des divers organes politiques des Nations Unies. Quant au Secrétaire général et à ses représentants sur place au Congo, ils sont moins ouvertement divisés que le Conseil ou l'Assemblée et s'accordent au moins à reconnaître la légalité de deux institutions congolaises: le chef de l'État, M. Kasavubu, et le parlement central.

La position de l'O. N. U. C. se reflète clairement dans les rapports de M. Dayal : « Il n'existe aucun gouvernement central effectif et constitutionnel qui puisse entreprendre de donner une solution aux problèmes urgents de la nation ³⁷. » « Fidèle au principe de neutralité, l'O. N. U. C. ne pouvait choisir entre les gouvernements rivaux... Fidèle également au principe de légalité, elle ne pouvait reconnaître un régime qui n'était fondé, en fait, que sur la force militaire ³⁸. »

En ne reconnaissant que le chef de l'État et le parlement, l'O. N. U. C. montrait cependant qu'elle avait besoin de s'appuyer au moins sur l'existence sinon sur le fonctionnement d'institutions légitimes justifiant sa manière d'agir : reconnaître ces deux institutions, c'était, de la part de l'O. N. U. C., poser des jalons pour l'avenir et se constituer en quelque sorte une « réserve » en vue d'une collaboration encore hypothétique, mais nécessaire. Mais, à l'égard des Commissaires, seuls des rapports de fait furent établis : « Pour les affaires courantes, l'O. N. U. C. a traité avec les autorités qu'elle trouvait dans les ministères »; dans cette situation boiteuse, seuls des rapports officiels dans le domaine de l'assistance technique avaient lieu. L'efficacité de

37. Deuxième rapport Dayal, *Doc. O. N. U.*, S/4557, 2 novembre 1960, paragr. 3.

38. *Ibid.*, paragr. 28.

l'assistance ne pouvait qu'en souffrir, car « il n'a pas été possible de conclure d'accords formels, faute d'un gouvernement central effectif ainsi que pour des raisons juridiques et politiques³⁹ ».

La résolution du 20 septembre avait parlé de « consultation avec le gouvernement central » et avait incité l'O. N. U. C. à aider le « gouvernement central » à maintenir l'ordre, mais sur place aucun gouvernement central n'était reconnu. Le Secrétariat ne semblait cependant pas se rendre compte de ces contradictions. Ni les objectifs, ni les moyens d'action n'étaient révisés. Le mécontentement des autorités congolaises n'était pas compris par la majorité des dirigeants du Secrétariat et des chefs de l'O. N. U. C. Ceux-ci rejetaient toute la responsabilité sur l'armée congolaise, sur les Commissaires, sur la Belgique. Le vocabulaire hostile employé par M. Dayal déplaisait particulièrement aux Congolais : il parlait de « propagande fabriquée de toute pièce », de « presse locale orchestrée »; il accusait l'A. N. C. de se livrer à des « actes illégaux et arbitraires de toutes sortes » et soulignait, en un style quelque peu naïf, que « les activités anarchiques de l'A. N. C. ont constitué un danger de plus en plus grave pour la vie et la sécurité des citoyens honnêtes, entravant les réunions paisibles et la liberté de parole et de presse, et paralysant l'activité politique pacifique⁴⁰ ».

Les reproches faits aux Belges qui revenaient dans les cadres de l'administration et de l'armée furent ressentis également par les Commissaires et par le Colonel. Le retour des Belges était considéré par Dayal comme « prémédité » et coïncidait « avec des politiques ou des sentiments hostiles à l'O. N. U. aux divers points où il se produit »; il compromettait « la possibilité d'un éventuel retour à un gouvernement constitutionnel et le rétablissement de l'unité et de l'intégrité du pays⁴¹ ». Sans nier que la Belgique misait à ce moment à la fois sur Elisabethville et sur Léopoldville et que certains cadres belges au Congo excitaient les leaders congolais contre l'O. N. U. C., il était excessif de généraliser; il fallait également comprendre que les Commissaires, dont le pouvoir était faible, avaient besoin d'appuis extérieurs; dès lors, devant l'attitude indécise de l'O. N. U. C., il était fatal qu'ils recherchent une assistance belge. Les rapports du général Rikhye et de M. Dayal sur l'A. N. C. avaient aussi le don d'exacerber la susceptibilité du colonel Mobutu. Celui-ci, tout comme M. Kasavubu, réclama le départ de M. Dayal dès le 26 octobre⁴².

39. *Ibid.*, paragr. 29.

40. *Ibid.*, paragr. 61.

41. *Ibid.*, paragr. 7, 9, 54-55.

42. Le 22 octobre, Mobutu déclare que Dayal le « traitait comme un enfant », *Sunday Times*, 23 octobre 1960.

Sur un plan plus général, l'hostilité de M. Kasavubu et du Collège vis-à-vis de l'O. N. U. venait de ce que celle-ci semblait favorable à une réunion du parlement ⁴³. La solution parlementaire paraissait particulièrement suspecte aux ennemis de M. Lumumba, en cet automne 1960. En effet, ils supposaient que le parlement était favorable à un retour au pouvoir du chef du M. N. C. M. Kasavubu soupçonnait donc l'O. N. U. C. de souhaiter en fait le retour de M. Lumumba, au-delà d'une apparente neutralité. Le chef de l'État, de même que MM. Mobutu, Tshombe, Kalonji, préféraient plutôt maintenir les situations de fait, écarter M. Lumumba et, avant de réunir le parlement, établir une nouvelle constitution décentralisée.

C'est, semble-t-il, à cause de la crainte d'une solution parlementaire que le Président Kasavubu refusa, en novembre, de laisser venir la Commission de Conciliation mise sur pied par le Comité consultatif des Nations Unies sur le Congo, en application de la résolution du 20 septembre. M. Kasavubu estimait qu'il s'agissait là d'une ingérence des Nations Unies dans les affaires intérieures. En réalité, il s'agissait d'un prétexte, car la résolution en question se contentait d'« appeler » les Congolais à s'entendre (« fait appel... ») avec, s'ils le veulent, l'aide du Comité consultatif; elle ne constituait donc pas une immixtion dans les affaires internes ⁴⁴.

Si M. Kasavubu et le Collège se méfiaient de la politique de réconciliation prônée à New York, c'est aussi parce que les organes des Nations Unies – Conseil de Sécurité, Assemblée générale, Comité consultatif, Commission de Conciliation – étaient divisés sur la signification d'une réconciliation des factions congolaises. Au sein de chacun de ces organes, les uns pensaient aux relations Léopoldville-Élisabethville; les autres ne voyaient que le problème de Léopoldville et se séparaient quant à savoir s'il fallait rendre une place à M. Lumumba dans le gouvernement ou non, éliminer ou non le colonel Mobutu de la scène politique. Les Occidentaux soutenaient à fond MM. Kasavubu et Mobutu. Les États africains et asiatiques se partageaient quant au sort à réserver à M. Lumumba : les uns voulaient qu'il reprenne la tête du gouvernement, les autres qu'il participe à une coalition, ou qu'il soit écarté définitivement. En octobre et novembre 1960, la position de M. Hammarskjöld était donc extrêmement délicate. Il était soumis à une forte pression des États africains et asiatiques, d'abord parce qu'ils avaient soutenu sa personne et sa fonction contre les assauts soviétiques à l'Assemblée générale, et ensuite

43. Deuxième rapport Dayal, *Doc. O. N. U.*, S/4557, paragr. 127.

44. MILLER, E. M., « Legal Aspects » *op. cit.*, p. 23.

parce qu'ils fournissaient la majorité des troupes à l'O. N. U. C. Il devait donc rester prudent et montrer qu'il essayait de réaliser leurs objectifs.

Au Congo même, l'attitude de M. Dayal et des fonctionnaires de l'O. N. U. C. avait évolué depuis la crise de septembre ⁴⁵. Au début, ils acceptèrent l'élimination de M. Lumumba, car ils voulaient un rétablissement de l'ordre et une clarification de la situation politique. Mais au bout de quelques semaines, ils estimèrent que M. Lumumba représentait encore une force largement soutenue, que l'ordre public se détériorait, que le pays ne serait pas réunifié, et que le pouvoir du Collège était fondé sur des bases très fragiles. Selon Hoskyns ces considérations émanant des représentants sur place, de même que les pressions des États africains et asiatiques à New York, amenèrent peu à peu le Secrétariat à penser en termes d'une reconduction de l'équipe Kasavubu-Lumumba, et à appliquer la résolution du 20 septembre dans le sens voulu par les Afro-asiatiques.

Il ressort cependant des débats du Comité consultatif que M. Hammarskjöld ne voulut pas mener très activement cette politique de réconciliation. Très habilement et avec une extrême prudence, il évita durant les derniers mois de 1960 de brusquer M. Kasavubu, dont il faisait une sorte de « réserve de légitimité constitutionnelle »; il ne voulait pas rompre les ponts avec lui et devait donc agir très timidement dans une politique de réconciliation qui eût ramené au pouvoir M. Lumumba, ce dont le chef de l'État ne voulait pas ⁴⁶.

Le Secrétaire général lui-même ne devait pas être très désireux de voir M. Lumumba reprendre une place, du moins de premier plan, dans un gouvernement congolais ⁴⁷.

Quoi qu'il en soit, la position officielle du Secrétariat en faveur d'une réconciliation et d'une application de la Loi fondamentale, c'est-à-dire d'un rappel du parlement, et les tendances afro-asiatiques favorables à M. Lumumba inquiétèrent les États-Unis. Ils manœuvrèrent pour faire pencher la balance en faveur de M. Kasavubu et parvinrent à faire admettre en novembre que sa délégation puisse siéger officiellement à l'Assemblée générale. MM. Kasavubu

45. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 244-248.

46. Voir l'ensemble des débats du Comité consultatif, *Compte rendu des séances*, novembre 1961.

47. Le rapport Dayal du 2 novembre paraissait indiquer, tout comme son attitude générale à l'égard du Collège et de Mobutu, que M. Dayal souhaitait au moins une participation de M. Lumumba à un nouveau gouvernement. On a beaucoup discuté pour savoir si M. Hammarskjöld avait endossé le rapport Dayal. Hoskyns (*op. cit.*, p. 255) pense qu'il acceptait ses implications; s'il y eut conflit entre les deux hommes, ce ne fut que sur le ton provocateur du rapport. On hésitera cependant à croire que le Secrétaire général ait été aussi pressé que son Représentant spécial à encourager un retour en force de M. Lumumba, pour les raisons que l'on vient d'indiquer.

et Lumumba avaient concurremment désigné deux délégations pour représenter la République du Congo à l'Assemblée générale; celle-ci devait se prononcer sur la validité des pouvoirs des deux délégations et, par ce biais, opérer un choix entre les deux leaders congolais.

Le problème de l'accréditation d'une délégation est normalement une question de procédure juridique. Ici l'affaire se compliquait d'un aspect politique : voter en faveur d'une délégation, c'était indirectement prendre parti dans le conflit opposant MM. Kasavubu et Lumumba. Or, la Commission de Conciliation mise sur pied par le Comité consultatif devait partir à cette époque pour le Congo. Afin de ne pas gêner le travail de la Commission de Conciliation, l'Assemblée générale décida le 9 novembre, sur proposition ghanéenne, de surseoir *sine die* à l'examen de la question. Mais, brusquant les choses, les États-Unis parvinrent dès le lendemain à faire voter une recommandation par la Commission de vérification des pouvoirs : elle demandait à l'Assemblée générale d'admettre la délégation Kasavubu. Et celle-ci fut effectivement accréditée, le 22 novembre, par 53 voix contre 24 et 19 abstentions ⁴⁸.

Ce vote constituait un succès pour les Occidentaux et les Africains « modérés », hostiles à M. Lumumba; il divisa profondément les Afro-asiatiques et contribua à isoler à leur égard le Secrétaire général. Sur le plan juridique, certes, le vote pouvait à la rigueur être acceptable, encore qu'il fût émis en contradiction avec la résolution du 9 novembre. Mais il illustrait le manque de coordination politique entre les divers organes de l'O. N. U. Aux yeux des membres de la Commission de Conciliation, il s'agissait là d'un véritable coup de Jarnac monté par la délégation des États-Unis. La Commission estima en effet que le vote du 22 novembre rendait de plus en plus difficile la recherche d'un compromis au Congo, et réduisait considérablement les chances de réussite de sa propre mission.

Effectivement, à la suite de l'accréditation de la délégation Kasavubu, M. Lumumba prit la fuite, et fut arrêté; dans ces conditions, il était évident que la réconciliation s'avérait malaisée. L'intransigeance croissait à Stanleyville aussi bien qu'à Léopoldville.

Le choix de l'Assemblée générale en faveur de M. Kasavubu était significatif, car il renforçait la position du chef de l'État en tant que « réserve » pour une éventuelle collaboration dans l'avenir entre l'O. N. U. C. et Léo-

48. Doc. O. N. U., résol. 1498 (XV), AG/PV.924, p. 1034; *Compte-rendu des séances* n° 10 à 14 du Comité consultatif, novembre 1960; VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent...*, p. 112; LECLERCQ, C., *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, p. 170 et sq.; HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 259 et sq.

poldville. A court terme, elle n'apportait aucune amélioration des relations entre l'O. N. U. C. et le régime de Léopoldville. L'incident qui coûta la vie au lieutenant-colonel Kokolo à Léopoldville servit de prétexte au chef de l'État pour demander l'ajournement de la visite de la Commission de Conciliation.

L'incident dont on vient de parler, comme beaucoup d'autres, dénote l'ampleur du conflit qui continuait à se développer entre l'O. N. U. C. et les factions congolaises. Le Collège des Commissaires, et tout particulièrement le colonel Mobutu, souhaitaient expulser du Congo le chargé d'affaires ghanéen, M. Welbeck, accusé de jouer le rôle d'intermédiaire entre M. Lumumba et ses appuis extérieurs. Une mise en demeure de quitter immédiatement le territoire national fut remise à M. Welbeck, mais celui-ci s'y refusa. Le 21 novembre, la tension monte et l'O. N. U. C. décide de renforcer la garde autour de l'ambassade ghanéenne, dans le but de maintenir l'ordre et de protéger l'inviolabilité des locaux diplomatiques ⁴⁹. Dans la journée des troupes congolaises entourèrent l'immeuble et dans la soirée, l'incident violent éclata dans des circonstances controversées. Ghanéens et Tunisiens d'une part, Congolais d'autre part échangèrent des fusillades jusqu'au lendemain. Il y a au moins trois versions contradictoires quant à savoir qui tira le premier, lorsque des Congolais, dont on ne sait s'ils étaient armés, voulurent pénétrer dans l'ambassade.

Selon M. Nussbaumer, Commissaire général à l'Intérieur, ce sont les Ghanéens qui tirèrent les premiers ⁵⁰; d'autres accusent les Tunisiens, et le Rapport du général Rikhye, Représentant spécial par intérim, fait état d'une offensive congolaise.

Quoi qu'il en soit, l'incident était la conséquence du malentendu politique existant entre l'O. N. U. C. et les autorités en place à Léopoldville. Il faut aussi expliquer les fusillades par l'atmosphère de nervosité et de peur réciproque qui régnait entre les troupes congolaises et la garde de l'O. N. U. C. installée autour de l'ambassade ghanéenne. En voulant seulement maintenir l'ordre, l'O. N. U. C. donnait également l'impression de vouloir protéger un diplomate favorable à M. Lumumba. L'affaire Welbeck révéla une fois de plus combien il était impossible de dissocier la question du maintien de l'ordre et celle des rapports politiques entre l'O. N. U. C. et les autorités congolaises.

Brian Crozier, qui se trouvait à Léopoldville au moment des incidents des

49. Rapport adressé au Secrétaire général par son Représentant spécial par intérim, le général Rikhye, *Doc. O. N. U.*, A/4587, 22 novembre 1960, dans *Annexes*, vol. II, Doc. A. G., XV^e session.

50. Conférence de presse par M. Nussbaumer, *in Congo 1960*, t. II, p. 920-921.

21 et 22 novembre, estime « qu'il n'y aurait pas eu de violences si les Nations Unies, sur les ordres du général Rikhye et de M. Dayal, n'avaient pas d'une manière inexplicable fait protéger M. Welbeck. Je n'ai jamais pu découvrir, écrit-il, sur quelles bases cet ordre avait été donné. Certes, en septembre, lors de leur expulsion, les ambassadeurs de Russie et de Tchécoslovaquie avaient demandé et reçu une protection des Nations Unies, mais ils étaient des diplomates accrédités, ce que justement M. Welbeck n'était pas ⁵¹ ».

La mort du lieutenant-colonel Kokolo causa une vive amertume à Léopoldville. Dans la suite, les incidents se multiplièrent entre O. N. U. C. et A. N. C., aussi bien à Léopoldville qu'en province ⁵²; ils étaient d'autant plus graves que l'armée congolaise restait indisciplinée et s'était scindée en factions rivales qui suivaient chacune un leader politique.

4. LE SOMMET DU CONFLIT ENTRE LÉOPOLDVILLE ET LES NATIONS UNIES

A Léopoldville le conflit s'envenima au point que M. Dayal, le Représentant spécial du Secrétaire général, ne fut plus reçu par le chef de l'État à partir de décembre : les contacts ne se faisaient plus que par écrit. La personnalité de M. Dayal fit l'objet de nombreuses attaques, tant au Congo que dans la presse occidentale. A la décharge du diplomate indien, il convient de rappeler qu'il se trouvait dans une position délicate, car c'était à lui qu'il revenait d'appliquer sur le terrain la politique décidée à New York; c'était lui aussi qui devait supporter les conséquences immédiates du mécontentement des Congolais ⁵³.

Si l'intégrité et la compétence administrative de M. Dayal ne furent pas mises en doute, il ne parvint cependant pas à rendre la présence de l'O. N. U. C. tolérable pour les Congolais, dont la susceptibilité et la méfiance étaient extrêmes. Aux yeux du colonel Mobutu, la présence de la Force internationale rappelait d'une manière embarrassante que Léopoldville n'exerçait pas un contrôle total sur l'armée congolaise. Aux yeux des Commissaires et

51. CROZIER, B., *The Morning After. A Study of Independence*, Methuen, London, 1963, p. 94.

52. Par exemple incidents à Bukavu, le 16 décembre 1960, entre Nigériens et A. N. C., *Doc. O. N. U.*, S/4601 et A/4682; *Congo 1960*, t. II, p. 1015; également, à Kitona, le 13 décembre, *Doc. O. N. U.*, S/4599 et A/4652.

53. NIMER, B., *op. cit.*, p. 42-43; LEFEVER, E. W., *Crisis in the Congo, a U. N. Force in Action*, Washington, 1965, p. 58.

de M. Kasavubu, M. Dayal était un partisan des lumumbistes. « Son attitude d'inconscience et de partialité a révolté toute l'opinion congolaise », écrivait M. Kasavubu au Secrétaire général⁵⁴. Et dans la même lettre, le 14 janvier 1961, il formulait une requête officielle de retrait du Représentant spécial, requête qui avait déjà été exprimée en octobre 1960. Tous les arguments étaient employés pour mettre en doute la neutralité de M. Dayal. Léopoldville reprenait par exemple à son compte les insinuations d'une certaine presse occidentale selon lesquelles l'Inde visait à déverser son trop-plein démographique en Afrique centrale.

Mais, à côté des accusations injustes lancées contre M. Dayal, il y avait une quasi-unanimité au Congo pour lui reconnaître un caractère hautain et arrogant. L'impression était également ressentie par certains membres de l'O. N. U. C.⁵⁵. Léopoldville considérait que le mépris affiché par M. Dayal à l'égard du régime des Commissaires généraux et à l'égard des troupes indisciplinées de l'A. N. C. était aussi un mépris pour les Congolais eux-mêmes.

Ainsi, en janvier 1961, l'impasse devenait totale non seulement sur le plan des relations personnelles entre dirigeants congolais et fonctionnaires de l'O. N. U. C., mais également sur celui des objectifs de l'opération O. N. U. C.⁵⁶. L'inaction de l'O. N. U. C. sur le terrain, au nom de la neutralité politique, n'empêchait pas l'écclatement du pays et les désordres de se poursuivre. Au début de l'année 1961, il y avait au moins quatre pouvoirs de fait au Congo⁵⁷, et l'O. N. U. C. n'avait pu empêcher leur consolidation, ou du moins leur établissement. En maintenant artificiellement la distinction entre le maintien de l'ordre et la non-intervention, les autorités de l'O. N. U. C. finirent par être en mauvais termes avec chacune des factions⁵⁸. De Stanleyville, M. Gizenga lui aussi reprochait son attitude à l'O. N. U. C. : les événements de septembre avaient renversé le pouvoir de M. Lumumba à Léopoldville, et en décembre, l'O. N. U. C. n'avait pu s'opposer à son arrestation.

Quant aux leaders de Léopoldville, ils rejetaient sur les Nations Unies la responsabilité de leur échec à réussir l'opération politique qu'ils avaient commencée en septembre : éliminer les lumumbistes et fonder un pouvoir qui

54. *Doc. O. N. U.*, S/4629, 14 janvier 1961.

55. Dayal irritait également les diplomates occidentaux à Léopoldville. « M. Dayal devrait partir », écrivait le *Journal de Genève* du 6 avril 1961.

56. « Privée d'amis à l'intérieur comme à l'extérieur du Congo, l'O. N. U. C. était presque un paria... » BURNS, A. L., et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping by U. N. Force*, p. 72.

57. A Léopoldville, à Stanleyville, à Bakwanga et à Élisabethville.

58. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq.

contrôlerait l'ensemble du pays. Réitérant la demande de M. Lumumba à l'égard du Katanga, MM. Kasavubu et Bomboko avaient demandé à l'O. N. U. C. d'intervenir par la force pour réduire la dissidence stanleyvilloise ⁵⁹, mais M. Hammarskjöld, fidèle à ses principes, refusa en arguant qu'il ne pouvait agir à Stanleyville autrement qu'il ne l'avait fait à Élisabethville.

Ainsi l'arrestation, et bientôt la mort de M. Lumumba, n'avaient pas résolu le problème de l'autorité centrale. Le régime de M. Gizenga s'était même renforcé en province Orientale; à la fin décembre, il avait débordé sur le Kivu en renversant le gouvernement provincial de M. Miruho, à Bukavu. Une incursion militaire au Nord-Katanga avait permis de prendre Manono et de consolider l'opposition baluba vis-à-vis d'Élisabethville. Une menace était également portée par les troupes de Stanleyville en direction de Luluabourg. Une situation de guerre civile était donc en train de naître.

A Léopoldville, le pouvoir des Commissaires généraux s'était effrité pendant le mois de janvier. Le 9 février 1961, un décret-loi constitutionnel avait installé un gouvernement Iléo, que l'O. N. U. C. ne reconnut pas plus que le Collège des Commissaires. Elle ne parlait que d'un « régime Iléo ». L'équipe de celui-ci était d'ailleurs provisoire, incomplète, sans unité; son pouvoir ne s'étendait que sur une partie des provinces de l'Équateur et de Léopoldville.

En réalité, en février 1961, c'était le Katanga qui avait rompu en sa faveur l'équilibre des diverses forces politiques congolaises; jouissant de puissants appuis extérieurs et d'une armée bien encadrée par du personnel étranger, il se trouvait en position de force par rapport à Léopoldville ⁶⁰.

Mais l'orientation pro-occidentale, anti-communiste et anti-neutraliste de Léopoldville et d'Élisabethville rapprochait les deux régimes. A la fin du mois de février, leur hostilité à l'égard de l'O. N. U. C. et la crainte d'une offensive lumumbiste sur Luluabourg fournirent les bases d'un front commun.

L'éphémère alliance politico-militaire entre Léopoldville et Élisabethville fut notamment inspirée par un sentiment de méfiance à l'égard de la résolution du Conseil de Sécurité du 21 février 1961. Dans les deux villes, la crainte était vive de voir l'O. N. U. C. opérer un désarmement des forces congolaises, et d'une manière générale, que le Congo ne soit mis sous la tutelle de l'Organisation internationale. Or, ce n'était pas là l'objet de la fameuse résolution.

Quel est, en bref, l'histoire de la résolution du 21 février 1961 ? A New York, la situation n'était guère plus claire qu'au Congo. Depuis décembre, M. Hammarskjöld était de plus en plus isolé et devait supporter à lui seul

59. *Doc. O. N. U.*, S/4643, 28 janvier 1961.

60. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 158-159.

tout le poids de la responsabilité de l'opération. L'Assemblée générale était paralysée et déchirée en factions adverses au sujet de la politique à adopter à l'égard de Lumumba et des troupes fidèles au colonel Mobutu. Aux pressions des Occidentaux, aux allégations dirigées contre la personne du Secrétaire général par les Soviétiques, s'ajoutaient maintenant les menaces de certains États africains et asiatiques de retirer leurs contingents de l'O. N. U. C. La conférence de Casablanca avait envisagé très sérieusement cette éventualité ⁶¹. Mais les attaques en sens opposés contre la politique de l'O. N. U. C. se neutralisaient d'une certaine manière et les réunions du Conseil et de l'Assemblée, en décembre, n'avaient pas modifié le mandat du Secrétaire général.

Toutefois, ces réunions firent apparaître de nettes pressions pour une politique plus dure. L'Inde, elle-même, qui pourtant était l'un des États non-engagés qui soutenait le plus M. Hammarskjöld, exigeait une libération des prisonniers politiques et des mesures contre l'A. N. C. Ces mesures visaient essentiellement à favoriser un retour au pouvoir de M. Lumumba. Les troupes fidèles à Léopoldville étaient en effet qualifiées de « bandes armées de Mobutu ».

En janvier 1961, les pressions internationales sur le Secrétariat se firent plus fortes. Dans le pays, la guerre civile commençait à apparaître comme une grave menace. Le premier février, le Secrétaire général fit convoquer le Conseil de Sécurité. Son but était d'obtenir un mandat plus large pour agir contre les mercenaires et contre les menaces de guerre civile entre les groupes politico-militaires. «... On pourrait certes blâmer l'Organisation, déclara le Secrétaire général, si, dans la conjoncture présente, elle ne réévaluait pas sa politique compte tenu de l'expérience et ne recherchait pas si, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité dont la responsabilité lui incombe au premier chef, il n'y a pas lieu maintenant de prendre des mesures de plus grande portée afin de parer à ce manque croissant et continu de cohésion ⁶². »

Après de longs débats, le Conseil adopta, le 21 février, une résolution importante, non seulement parce qu'elle donnait des moyens d'actions plus efficaces à l'O. N. U. C., mais également parce qu'elle rétablissait l'unanimité des États africains et asiatiques et des deux grandes puissances ⁶³.

Les principales dispositions de la résolution étaient ainsi formulées :

61. La conférence de Casablanca marqua la division des États africains au sujet de la crise congolaise; elle se tint du 3 au 7 janvier 1961 et groupa les représentants ou chefs d'États des pays suivants : Ghana, Guinée, Maroc, Mali, Ceylan, Libye, République Arabe Unie et Gouvernement provisoire algérien.

62. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.928, paragr. 70, 1/2/1961.

63. Certes l'unanimité ne concernait que le vote de mesures plus fermes, mais les divergences quant à l'interprétation et quant à la finalité des mesures à prendre n'en subsistaient pas moins.

« Le Conseil de Sécurité (...)

A. 1 Demande instamment que les Nations Unies prennent immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo, notamment des dispositions concernant le cessez-le-feu, la cessation de toutes opérations militaires, la prévention de combats et le recours à la force, si besoin est, en dernier ressort.

A. 2. Demande instamment que des mesures soient prises pour le retrait et l'évacuation immédiate du Congo de tous les personnels militaire et paramilitaire et conseillers politiques belges et d'autres nationalités ne relevant pas du Commandement des Nations Unies, ainsi que des mercenaires.

A. 3. Décide qu'une enquête impartiale aura lieu immédiatement en vue de déterminer les circonstances de la mort de M. Lumumba et de ses collègues et que les auteurs de ces crimes seront châtiés.

B. 1. Demande instamment la convocation du Parlement et l'adoption de mesures de protection nécessaires à cet égard.

B. 2. Demande instamment que les unités et le personnel armé congolais soient réorganisés et soumis à une discipline et à un contrôle et que des dispositions soient prises sur des bases impartiales et équitables à cette fin en vue d'éliminer toute possibilité d'ingérence de ces unités et de ce personnel dans la vie politique du Congo (...) ⁶⁴. »

La paragraphe A. 1 constituait un renforcement considérable du mandat de maintien de l'ordre : il était élargi au domaine de la prévention de la guerre civile et prévoyait l'utilisation éventuelle de la force. Un problème d'interprétation s'est posé pour savoir si le recours à la force prévu au paragraphe A. 1 était également admissible dans le cas du paragraphe A. 2. Les thèses les plus contradictoires ont été émises à ce propos. On dira seulement ici que la lettre de la résolution l'interdisait peut-être, mais non son esprit et son contexte. L'expression « empêcher le déclenchement d'une guerre civile » était assez vague pour autoriser l'O. N. U. C. à utiliser la force pour expulser les mercenaires, dont l'activité constituait une préparation, une incitation et une menace de guerre civile.

La résolution visait en premier lieu le Katanga, et la crainte de Léopoldville se fondait sur un malentendu. Elle accusait les Nations Unies de vouloir s'immiscer dans les affaires intérieures, de vouloir désarmer l'A. N. C. et réunir le parlement par la force, ce qu'en réalité la résolution ne permettait nullement. Il fut bien précisé – et c'était pour l'Angleterre une condition *sine qua non* pour qu'elle vote la résolution – que l'usage de la force ne pourrait servir à

64. Doc. O. N. U., S/4741, résolution du 21 février 1961.

imposer une solution politique au Congo, ni dans l'affaire du Katanga, ni dans le problème du pouvoir central. M. Hammarskjöld continuait donc à maintenir la distinction théorique et artificielle entre le maintien de l'ordre et la non-intervention dans les affaires intérieures⁶⁵. L'objectif de maintien de l'ordre était étendu à la prévention de la guerre civile et à la réorganisation de l'armée. Il s'agissait de dépolitiser l'armée et de la réformer, non de la désarmer. On allait donc plus loin que la protection fragmentaire des vies et des biens qui avait précédé et qui avait laissé intactes les « bandes armées ». Le Secrétaire général ne s'écartait pas, cependant, de sa ligne : il continuait en principe à vouloir limiter le rôle de l'O. N. U. C. « à décharger les autorités de la responsabilité immédiate de la protection de la vie et de la sécurité et à éliminer l'intervention militaire étrangère de façon à créer un cadre dans lequel le peuple du Congo pourra trouver sa voie vers un gouvernement stable...⁶⁶ ». L'interprétation demeurait, en février, celle d'un rôle de police; la barrière entre le maintien de l'ordre et l'intervention politique n'était pas détruite, malgré les échecs auxquels elle avait conduit.

Bien que la résolution visait plus le Katanga que le gouvernement central, celui-ci pouvait cependant craindre une expulsion des conseillers techniques étrangers. Le paragraphe A. 2 parlait en effet des conseillers politiques belges, mais tout conseiller technique pouvait facilement, compte tenu des circonstances, être considéré comme ayant une influence politique. Ceci fut particulièrement ressenti par le président Kasavubu⁶⁷. Quant au colonel Mobutu, il craignait que la « dépolitisation » envisagée pour l'armée ne revienne à sa propre élimination de la scène politique.

En général, Léopoldville considérait que les mesures de réorganisation militaire cachaient une tentative d'affaiblissement du groupe Kasavubu-Iléo, en faveur des lumumbistes⁶⁸.

Quoi qu'il en soit, le malentendu était tel que la résolution du 21 février fut très mal reçue dans la capitale congolaise. M. Kasavubu n'accusa-t-il pas l'O. N. U. de vouloir placer le Congo sous sa tutelle⁶⁹ ? M. Iléo menaçait de répondre « par la force à la force si l'on passe outre à l'opposition congolaise à la résolution du Conseil de Sécurité. Mon gouvernement répondra par tous

65. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, op. cit., p. 331 et sq.

66. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV. 920, 13/14 décembre 1960.

67. A l'appui de la thèse de Léopoldville, on remarquera que New York croyait trop que l'unique raison de l'hostilité des autorités centrales à l'O. N. U. C. était l'influence belge.

68. BURNS et HEATHCOTE, *Peace-Keeping by U. N. Forces*, p. 88; *Doc. O. N. U.*, S/4775, F; *Doc. O. N. U.*, A/4880.

69. Télégramme de M. Kasavubu au Président du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/4743, 22 février 1961.

les moyens à la guerre que veut déclarer l'O. N. U. en voulant porter atteinte à notre souveraineté ⁷⁰. » L'interprétation erronée que les autorités de Léopoldville donnaient aux mesures envisagées par l'O. N. U. reposait sur divers facteurs : psychose de conflit sur le terrain ; absence de contacts confiants avec les représentants ; influence de conseillers européens ; confusion entre la résolution votée et des projets antérieurs déposés par les États du groupe de Casablanca et qui eux, visaient effectivement à désarmer l'A. N. C.

Au Congo, la résolution du 21 février conduisit à un nouveau palier dans le conflit entre l'O. N. U. C. et les autorités de Léopoldville. Deux événements marquèrent cette étape : les incidents du Bas-Congo et la Conférence de Tananarive.

A la suite des excitations des leaders politiques et militaires de la capitale, de violents incidents mirent aux prises soldats congolais et casques bleus dans plusieurs villes ⁷¹. L'A. N. C. provoqua des incidents à Matadi, Banana, Moanda. A la suite des heurts qui eurent lieu entre le 3 et le 6 mars, le contingent soudanais – qui avait eu plusieurs victimes et qui dut abandonner la place de Matadi – décida de se retirer de l'O. N. U. C. Le Secrétariat des Nations Unies fut ulcéré : non seulement il s'agissait d'un échec humiliant du point de vue militaire (bien que les casques bleus avaient reçu l'ordre de ne pas insister pour éviter une aggravation de la situation), mais comme port de mer Matadi constituait pour l'O. N. U. C. un nœud vital pour l'approvisionnement et les communications extérieures ; le principe de la liberté de mouvement avait également été méconnu.

A la même époque – du 8 au 12 mars – se tint la conférence de Tananarive, conséquence du front commun Léopoldville-Élisabethville, mais aussi et surtout de la crainte suscitée par la résolution du 21 février.

Animée par M. Tshombe, la conférence fut un succès éclatant pour le Katanga. L'absence de représentants officiels des provinces Orientale et du Kivu empêcha une discussion sur une solution durable du problème des structures du Congo.

Le système confédéral décidé à Tananarive consacrait un démembrement à brève échéance du Congo ; ce fut « le triomphe éphémère du katangisme

70. Conférence de presse du 22 février 1961, dans VERHAEGEN, B., *Congo* 1961, p. 134.

71. Le Bulletin militaire de l'A. N. C., par exemple, demanda le 3 mars aux soldats de résister par la force au soi-disant désarmement que l'O. N. U. C. allait opérer.

Sur les incidents de Matadi-Banana, voir :

BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping by U. N. Forces*, p. 88-89 ; HAMMARSKJÖLD, D., Rapport annuel à l'Assemblée générale, 1961, *Doc. O. N. U.*, A/4800, 16 a., p. 37-39 ; *Doc. O. N. U.*, S/4758/Addenda 1 à 6 : S/4761 ; S/4775.

généralisé » ⁷². Le seul intérêt politique immédiat des décisions prises dans la capitale malgache était « d'éviter l'application rigoureuse des résolutions du Conseil de Sécurité du 21 février en arguant d'une solution entre Congolais », ce qui tendait à rendre inutiles l'action et la présence de l'O. N. U. C. ⁷³. Étant donné qu'elle réclamait l'annulation de la résolution du 21 février, la conférence représentait donc un échec pour les Nations Unies ⁷⁴.

Or les représentants du Secrétaire général au Congo avaient encouragé les leaders congolais à se rendre à cette réunion; M. Kamitatu, notamment, reçut de la part de l'O. N. U. C. des assurances selon lesquelles M. Gizenga serait présent ⁷⁵. La faveur initialement accordée par l'O. N. U. C. à la conférence de Tananarive peut s'expliquer : elle escomptait qu'un rassemblement des principales tendances permettrait aux Congolais de résoudre par eux-mêmes les préalables politiques, ou du moins serait une première étape avant la réunion du parlement. Un affaiblissement de M. Tshombe était également espéré; mais c'était là une erreur d'appréciation. Une analyse de la position respective des forces politiques eût montré à l'O. N. U. C. que M. Tshombe se trouvait à ce moment au sommet de sa puissance et de son prestige ⁷⁶. Aussi, au lieu de provoquer une amélioration des rapports entre New York et Léopoldville, Tananarive ne fit qu'accroître la tension déjà portée à son comble par les événements de Matadi. Et le Secrétaire général refusa d'accorder quelque autorité aux décisions prises dans la capitale malgache ⁷⁷.



La seconde phase, commencée en septembre 1960 et caractérisée par une tentative de résoudre le problème du pouvoir à Léopoldville, s'achevait donc par un échec. La non-reconnaissance par l'O. N. U. C. des divers gouvernements qui s'étaient succédé dans la capitale n'avait pas amélioré la situation. Les Congolais eux-mêmes s'étaient avérés peu disposés à des compromis.

Durant toute cette phase, le conflit latent entre l'O. N. U. C. et les groupes

72. PERIN, F., « La crise congolaise et les institutions africaines », *Civilisations*, vol. XI, n° 3, 1961, p. 281 et sq.

73. *Ibid.*

74. Mais, à la demande de Léopoldville, une phrase de la résolution consacrée à l'O. N. U. affirmait « la volonté de la confédération de collaborer avec l'O. N. U. à condition que soient respectées les prérogatives de la souveraineté ». — Texte des résolutions de Tananarive dans : I. R. R. I., *Chronique de politique étrangère*, vol. XIV, n° 5-6, Bruxelles, 1961, p. 1094, et sq.

75. VERHAEGEN, B., « Histoire des Tables Rondes du Congo indépendant », *Études Congolaises*, n° 4, septembre 1961.

76. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 170.

77. Voir les débats du Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 35, 13 mars 1961.

politiques congolais avait provoqué une série de malentendus, et ceux-ci, à leur tour, ne pouvaient qu'accentuer le malaise. La résolution du 21 février 1961 ne constitua pas le moindre de ces malentendus, et les réactions qu'elle déclencha au Congo portèrent les relations entre O. N. U. C. et autorités de Léopoldville à un point de rupture : au début du mois de mars 1961, il sembla qu'on allait soit vers une conflagration générale entre l'O. N. U. C. et l'A. N. C., soit vers un retrait de l'O. N. U. C. du Congo. La tension avait atteint un tel degré qu'une mutation, quelle qu'elle soit, se préparait.

Le changement se produisit à partir d'une modification radicale des relations entre l'O. N. U. C. et l'un des groupes congolais, le groupe modéré de Léopoldville. Contrairement aux déclarations officielles de M. Hammarskjöld, l'O. N. U. C. allait dépasser la ligne strictement « policière » dans laquelle elle avait d'abord envisagé d'appliquer la résolution de février. Une ligne « politique », positive et active, allait être adoptée : le Secrétariat déciderait bientôt d'accorder son soutien au groupe modéré de Léopoldville, et par là de rechercher une solution définitive au problème du pouvoir central. Simultanément, M. Hammarskjöld comptait s'appuyer sur un gouvernement légitime à Léopoldville pour appliquer la résolution. Ce changement d'orientation constitue la troisième phase.

CHAPITRE VI

Mars 1961 — Août 1961 : La solution du préalable « pouvoir politique à Léopoldville ». (troisième phase)

1. VERS L'ACCORD DU 17 AVRIL 1961 : LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET L'O. N. U. C. ADOPTENT UNE LIGNE POLITIQUE POSITIVE

En mars 1961, après la mort de Patrice Lumumba et le vote de la résolution du 21 février, une redéfinition des objectifs ainsi qu'un renforcement des moyens d'action de l'O. N. U. C. s'imposaient de manière urgente. En effet, sur le plan international, la crise congolaise continuait à menacer la paix, et elle avait provoqué de dangereuses tensions entre les groupes d'intérêts représentés au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale. Au Congo, l'O. N. U. C. n'avait encore réussi à rétablir ni la sécurité, ni l'unité nationale. A Léopoldville, le pouvoir des autorités centrales était plus faible que jamais et les instruments d'action à leur disposition n'étaient pas plus efficaces qu'au moment de la crise de juillet. Quant à la coopération entre l'O. N. U. C. et ces autorités, elle était au point mort. Compte tenu de la structure politique du Congo à cette époque, et en particulier à cause de l'incapacité des leaders de créer eux-mêmes un pouvoir central stable et cohérent, les principes de neutralité et de non-intervention de l'O. N. U. C. à l'égard des factions rivales n'avaient en rien fait progresser la solution de la crise et n'avaient pas abouti à la collaboration escomptée entre O. N. U. C. et autorités de Léopoldville. Depuis le mois d'août 1960, c'était au contraire un état de guerre froide qui avait prévalu dans leurs relations. Maintenant, en mars 1961, il apparaissait que cette « coexistence hostile » elle-même n'était plus viable, car elle avait dégénéré en un conflit ouvert et dramatique pour les deux parties.

L'indispensable dénouement de la tension se réalisa grâce à une triple évolution : les circonstances objectives changèrent d'abord; puis, l'optique des

leaders modérés de Léopoldville, conduits par MM. Kasavubu et Bomboko, devint plus « réaliste » à l'égard de l'O. N. U. C.; enfin, il y eut de la part du Secrétaire général et des dirigeants de l'O. N. U. C. une attitude radicalement nouvelle. C'est la combinaison de ces trois facteurs qui allait favoriser l'élimination progressive de la tension entre le gouvernement central congolais et les Nations Unies.

Tout d'abord, les circonstances objectives se modifient. Au Congo, la mort de Patrice Lumumba a pour effet de relâcher les liens d'opportunité qui s'étaient établis entre Léopoldville et le Katanga¹. A New York, après quelques jours de profonde indignation, elle contribue paradoxalement à réduire les antagonismes, car jusqu'alors c'était principalement au sujet de la personne du leader congolais que l'U. R. S. S., les États-Unis, les États africains et asiatiques s'étaient divisés.

« En éliminant Lumumba, Tshombe signait à plus ou moins longue échéance l'arrêt de mort de l'État du Katanga, car Lumumba subsistant constituait le principal rempart à l'existence de l'État minier. En gardant Lumumba vivant, Tshombe aurait eu à sa disposition un puissant moyen de chantage auprès des États-Unis pour empêcher que l'O. N. U. ne réduise un jour sa résistance². »

Dans l'immédiat, la disparition de M. Lumumba facilitait considérablement la nouvelle politique américaine : depuis janvier, le Président Kennedy avait pris possession de la Maison Blanche; il avait décidé d'adopter une attitude plus compréhensive à l'égard des États africains et asiatiques et d'appuyer plus franchement les Nations Unies et le Secrétaire général Hammarskjöld. Lumumba disparu, les États-Unis, tout comme l'O. N. U. C., pouvaient donner un appui plus ouvert à une réconciliation des nationalistes et des modérés sans craindre qu'elle ne profite aux premiers au détriment des seconds. Le but des États-Unis allait être d'éliminer la menace d'une influence jugée communiste à Stanleyville, d'abord en faisant plus fermement confiance à l'action de l'O. N. U. C. vis-à-vis de Léopoldville, ensuite en prônant la fin de la sécession katangaise qui, en se poursuivant, justifiait la dissidence de Stanleyville et sa transformation en une tête de pont soviétique en Afrique³.

1. Les dirigeants modérés de Léopoldville, délivrés de la hantise d'un Lumumba intransigeant et autoritaire, pouvaient désormais chercher avec moins de réticences leurs alliances parmi les nationalistes plutôt que parmi les dirigeants katangais.

2. LECLERCO, C., *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, p. 194.

3. Sur la nouvelle politique américaine au début de 1961, voir : O'BRIEN, C. C., article cité, *East Africa Journal*, Nairobi, octobre 1965, p. 14-15.

Ainsi la mort de Lumumba rendit possible une nouvelle politique américaine et favorisa indirectement un rapprochement entre l'O. N. U. C. et Léopoldville.

L'amélioration des relations entre l'O. N. U. C. et les autorités centrales congolaises fut également rendue possible par un changement d'attitude des chefs politiques, sinon militaires, de Léopoldville. D'une part, les proclamations de victoire à Élisabethville au lendemain de la conférence de Tananarive irritèrent sérieusement M. Kasavubu. D'autre part, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement Iléo, M. Bomboko, refusa de reconnaître le système confédéral proposé à Madagascar. Il ne s'était d'ailleurs pas rendu à la conférence, apparemment pour raisons de santé; en fait, il s'était méfié. Il considéra les résolutions comme dangereuses, notamment parce qu'il craignait que les Nations Unies ne fassent aux dirigeants de Léopoldville le reproche d'être sortis du cadre de la Loi fondamentale. Son influence fut, semble-t-il, déterminante sur le retournement qui s'opéra dans l'esprit du chef de l'État. C'est pourquoi, dans la semaine qui suivit Tananarive, le groupe de Léopoldville comprit qu'à Madagascar il avait virtuellement reconnu l'indépendance katangaise ⁴.

De plus, Léopoldville s'inquiétait de la multiplication des demandes de création d'États autonomes surgies après la conférence. Ainsi naquit peu à peu, au cours de la seconde moitié de mars, parmi les leaders de la capitale, l'idée d'une coopération avec l'O. N. U. C. dirigée contre la menace katangaise. Ces leaders se désolidarisèrent des résolutions hostiles à l'O. N. U. émises par la conférence de Tananarive.

Le rapprochement dépendit enfin, dans une grande mesure, de la nouvelle ligne politique adoptée en mars par le Secrétaire général et par les dirigeants de l'O. N. U. C., nouvelle ligne qui se traduisit à Léopoldville par un changement de personnes et par un style nouveau dans les relations avec les leaders congolais. Non seulement en vue de pouvoir appliquer la résolution du 21 février et rétablir l'unité du pays, mais également pour pouvoir demeurer au Congo, l'O. N. U. C. comprit qu'elle devait trouver au Congo même un groupe politique sur lequel s'appuyer, et que réciproquement ce groupe, quel qu'il fût, avait besoin de l'aide politique de l'Organisation internationale pour s'imposer et sortir de la crise.

4. HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 356. — Cette impression fut renforcée par les erreurs katangaises à cette époque : cris de triomphe après Tananarive, promesses faites à Brazzaville le 23 mars de financer le projet de centrale hydro-électrique du Kouilou, reprise de Manono le 30 mars.

L'O. N. U. C. entreprit donc, d'une manière d'abord prudente puis de plus en plus affirmée, de poursuivre l'opération d'« assainissement politique » commencée fin août-début septembre avec l'abandon de M. Lumumba et interrompue depuis la fin de septembre. Dans ce but, l'une des factions, celle qui semblait le mieux correspondre aux exigences de stabilité du Congo et qui était supposée la plus apte à coopérer avec l'O. N. U. C., fut reconnue définitivement par les représentants du Secrétaire général et poussée au pouvoir. Ainsi fut utilisé le groupe de Léopoldville, dont le chef, M. Kasavubu, avait en outre la qualité précieuse de répondre aux exigences de légalité, qualité qui lui avait en effet toujours été reconnue par le Secrétariat. Une fois la coopération établie avec ce groupe par l'accord du 17 avril 1961, l'O. N. U. C. veillera à l'élargir le plus possible et à attirer, – par un travail de réconciliation, – les autres factions autour du pivot que constituait le Président de la République. De cette manière, il deviendrait possible de former un gouvernement stable et investi par le second élément de légalité tenu en réserve : le parlement. Ce sera la réunion de Lovanium et la création du gouvernement Adoula.

Ainsi, à partir du mois de mars, le Secrétaire général et ses adjoints chargés de l'opération O. N. U. C. vont progressivement et définitivement dépasser le rôle de simples arbitres se tenant au-dessus de la mêlée; désormais, sinon dans les déclarations officielles, du moins dans les faits, la conception de non-ingérence sera consciemment dépassée⁵; certes elle l'avait été déjà auparavant, mais de manière sporadique; elle le sera désormais au grand jour et de manière permanente.

5. En mars-avril 1961, le Secrétariat commença donc à appliquer, parce que les circonstances étaient favorables et que la nécessité s'en faisait de plus en plus urgente, une politique suggérée déjà antérieurement par les pressions internationales, aussi bien neutralistes qu'occidentales. De ces pressions, on citera quelques échos significatifs relevés dans la presse occidentale; ainsi lit-on dans un journal américain, dès le mois d'octobre 1960 : « Il semble désormais certain que les Nations Unies ne peuvent pas se contenter de jouer longtemps encore le simple rôle d'arbitre au Congo. Une lutte acharnée se déroule dans ce pays depuis trois mois et aucun dirigeant congolais ou groupe de dirigeants ne s'est montré capable de rétablir la situation. Cependant, la poursuite de cette lutte inutile et anarchique diminue les chances de sauver quoi que ce soit au Congo. Les Nations Unies doivent reconnaître une autorité au Congo et agir à partir de cette autorité. Cette autorité pourrait être le Parlement, le Président Kasavubu. Elle ne devrait pas être Lumumba (...). » *New York Herald Tribune*, 27/10/1960, cité par Articles et Documents, *La documentation française*, n° 1016, 29/10/1960.

Quant au « *Guardian* », de Manchester, il écrivait le 20 février 1961 à propos des propositions de la Commission de Conciliation et d'un message de N'Krumah au Secrétaire général :

« Les deux documents s'ouvrent sur les mêmes perspectives : l'O. N. U. ne peut se cantonner dans l'immobilisme au Congo. Elle doit poursuivre ou se retirer. La situation est devenue si grave que le Conseil de Sécurité doit renoncer à sa conception de non-ingérence dans les affaires intérieures (...). » Cité par Articles et Documents, *La documentation française*, n° 1061, 21 février 1961.

La nouvelle position adoptée par le Secrétariat s'accompagna dans les faits par divers événements : le rappel de M. Dayal, l'influence du rapport de la Commission de Conciliation, la mission Nwokedi-Gardiner.

Un premier signe de rapprochement apparut avec la décision prise par M. Hammarskjöld de rappeler M. Dayal. Il quitta la capitale congolaise le 10 mars. Cette concession fut accueillie avec une satisfaction non déguisée par Léopoldville, et les autorités reçurent courtoisement son successeur à titre intérimaire, le Soudanais Mekki Abbas, jusqu'alors Secrétaire exécutif de la Commission Économique pour l'Afrique ⁶.

Bien que le rappel du diplomate indien Dayal fût devenu inévitable, ce ne fut pas chose aisée pour le Secrétaire général. Celui-ci se heurta en effet – à ce sujet – aux réticences de l'Inde ⁷. Or, le Secrétaire général avait le plus grand besoin de l'appui de ce pays qui venait de faire l'offre de 5.000 soldats pour la Force de l'O. N. U. C., insuffisamment nombreuse ; il était urgent de compenser le retrait des contingents marocain et indonésien causé par l'opposition de leurs gouvernements respectifs à la politique de l'O. N. U. au Congo. M. Hammarskjöld ne voulait donc pas déplaire à l'Inde en paraissant céder trop facilement aux pressions des Occidentaux et de Léopoldville. Un compromis fut trouvé : le Représentant spécial fut rappelé pour consultation pour une période indéterminée ⁸ et remplacé par une personnalité africaine qui serait agréée par les autorités de Léopoldville. Le rôle de Mekki Abbas fut de préparer le terrain pour la mission Nwokedi-Gardiner. Une semaine après son arrivée, Mekki Abbas aurait informé MM. Kasavubu et Bomboko que le Secrétaire général avait révisé sa politique de non-reconnaissance et qu'il souhaitait désormais collaborer avec les autorités politiques et militaires dépendant de Léopoldville ⁹.

Le rapprochement entre les Nations Unies et Léopoldville, de même que l'opération politique devant mener à la constitution du gouvernement Adoula du 2 août 1961, furent également influencés dans une large mesure par le travail de la Commission de Conciliation des Nations Unies pour le Congo, –

6. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 89.

7. Selon HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 350.

8. Au Comité consultatif, M. Hammarskjöld expliqua comme suit le rappel de M. Dayal : « J'aimerais vous dire que M. Dayal a proposé – à fort juste titre à mon sens – de venir ici pour une semaine ou une quinzaine afin de faire rapport à ce Comité ainsi qu'à toutes les autres parties intéressées. Entre-temps, j'ai demandé au Dr Mekki Abbas de venir pour une très brève période de temps à Léopoldville afin de combler la lacune. » Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 31, 4 mars 1961.

9. LEFEVER, E. W., *Crisis in the Congo*, p. 60.

dont l'importance n'a pas été suffisamment soulignée. Le rapport de la Commission fut déposé le 20 mars 1961. Mais avant d'en arriver à son examen, il convient de remonter à la création de cette Commission.

On se rappellera que la résolution de l'Assemblée générale du 20 septembre 1960, en son paragraphe 3, faisait appel « à tous les Congolais de l'intérieur de la République du Congo pour qu'ils recherchent une solution rapide, par des moyens pacifiques, à tous leurs conflits internes, en vue de l'unité et de l'intégrité du Congo, avec l'aide, autant que de besoin, de représentants d'Asie et d'Afrique nommés par le Comité consultatif pour le Congo, en consultation avec le Secrétaire général, aux fins de conciliation ¹⁰ ».

C'est ainsi que le Comité consultatif décida le 5 novembre 1960, lors de sa neuvième séance de travail, de créer une Commission de Conciliation, qui comprendrait un délégué de chacun des États africains et asiatiques représentés au Comité ¹¹.

Le mandat donné à la Commission de Conciliation prévoyait notamment que « ... En particulier, la Commission s'efforcera d'aider à ce que des décisions soient prises en vue d'un prompt rétablissement des institutions parlementaires dans la République du Congo ¹² ».

Mais il fallut deux mois avant que la Commission de Conciliation pût commencer son travail au Congo. A Léopoldville, d'une part, on craignait que la réconciliation et la réunion du parlement ne fussent une occasion de ramener M. Lumumba au pouvoir; aussi, à plusieurs reprises, sous prétexte d'immixtion dans les affaires intérieures, M. Kasavubu refusa à la Commission l'entrée sur le territoire congolais ¹³. A New York, d'autre part, les représentants des États africains et asiatiques étaient divisés quant à la procédure et à l'objectif final que devait avoir la réconciliation entre Congolais; pendant près de deux mois, le Comité consultatif eut d'interminables discussions sur le mandat, la composition et la date de départ de la Commission de Conciliation ¹⁴.

La Commission de Conciliation comprenait à l'origine un représentant de chacun des 15 États suivants : Éthiopie, Malaisie, Ghana, Guinée, Inde, Indonésie, Libéria, Mali, Maroc, Nigeria, Pakistan, R. A. U., Sénégal, Soudan,

10. Résolution de l'Assemblée générale, votée au cours de la Quatrième session d'urgence, *Doc. O. N. U.*, A/1474/ES-IV.

11. Le Comité consultatif groupait les représentants de tous les États fournissant un contingent à la Force de l'O. N. U. C., donc pas seulement des Afro-asiatiques, mais également des pays comme le Canada, la Yougoslavie, l'Irlande, la Suède, etc.

12. Rapport du Comité consultatif en date du 24 novembre 1960, *Doc. O. N. U.*, A/4592.

13. Voir par exemple les lettres de Kasavubu, *Doc. O. N. U.*, A/4592, Annexes I à V.

14. *Compte rendu* des séances des mois de novembre et de décembre 1960 du Comité consultatif.

Tunisie. On pouvait en gros distinguer trois groupes : à droite, des pays comme le Sénégal; au centre-droit, le Nigeria et la Tunisie dirigeaient un groupe important; enfin, les radicaux menés par la Guinée, le Mali, l'Indonésie. Il est significatif de constater que c'est le groupe du centre qui obtint les postes de premier plan dans la Commission : la présidence revint à M. J. Wachuku, du Nigeria; la vice-présidence à M. M. Sopiee, de la Fédération de Malaisie; quant au rapporteur, M. Mallas Andom, il était éthiopien. On soulignera aussi le fait que lorsque la Commission débarqua enfin à Léopoldville, le 3 janvier 1961, elle était amputée de ses membres les plus radicaux : en effet, estimant que l'O. N. U. C. avait pris parti contre les lumumbistes, la Guinée et le Mali s'étaient retirés de la Commission après que l'Assemblée générale eût accredité – le 22 novembre 1960 – la délégation Kasavubu. Par la suite, l'Indonésie et la République Arabe Unie avaient suivi l'exemple de la Guinée.

Les 11 membres restant de la Commission séjournèrent au Congo pendant plus de six semaines et se rendirent dans toutes les villes importantes du pays, dont Léopoldville, Stanleyville et Élisabethville. Au cours de ce périple, la Commission s'entretint avec plus de soixante dirigeants congolais et put recueillir leurs opinions au sujet de la crise. Elle distingua, dans le rapport publié le 20 mars 1961, trois groupes d'opinions : M. Kasavubu et ses partisans, les lumumbistes, les séparatistes du Katanga et du Sud-Kasaï, mais, chose importante, elle avait remarqué que « ... exception faite probablement de M. Tshombe, il n'y a pas lieu de conclure que les différences d'opinions de ces trois groupes ne peuvent être éliminées ¹⁵ ». Un rapprochement entre Léopoldville et Stanleyville n'était donc pas impensable. La Commission fit également des réflexions sur la nature de la crise congolaise, sur les raisons du conflit entre Léopoldville et l'O. N. U. C., et sur la nécessité pour les Nations Unies de reconnaître une autorité gouvernementale dans la capitale. Ces réflexions méritent d'être citées parce qu'elles représentent une prise de conscience – dans un sens critique et plus réaliste – des nécessités de la crise politique congolaise. Parmi les nombreuses causes de la persistance de la crise, la Commission en relevait notamment deux : premièrement, « l'irrésolution de l'Organisation des Nations Unies dans la fixation d'un mandat sans ambiguïté au début de la crise et dans la mise à la disposition des autorités des Nations Unies au Congo de moyens suffisants pour leur permettre d'atteindre les objectifs énoncés dans ce mandat »; deuxièmement, « le fait que l'Organisation des Nations Unies ne s'est pas prononcée sans équivoque sur la constitutionnalité ou la non-

15. Rapport de la Commission de Conciliation des Nations Unies pour le Congo, *Doc. O. N. U.*, A/4711 et Add. 1 et 2, 20 mars 1961, paragr. 75.

constitutionnalité des factions rivales ou des « gouvernements » rivaux au Congo. De là vient que certains États ont pu prendre une décision unilatérale touchant la légalité ou l'illégalité de ces groupes, pour justifier l'appui donné à l'une ou l'autre partie dans le conflit congolais. Cette omission de la part de l'Organisation a naturellement permis que l'interprétation du mandat des Nations Unies et l'exécution de ce mandat au Congo soient critiquées et controversées ¹⁶ ».

Certes, précisait le rapport, « il n'appartenait pas à la Commission d'enquêter sur les causes de la brouille intervenue entre l'O. N. U. C. d'une part, le président Kasavubu et les autorités centrales d'autre part. La Commission ne croit pas, néanmoins, qu'elle enfreindrait son mandat en exprimant l'opinion que l'un des plus grands obstacles à une coopération mutuelle en vue d'atteindre les objectifs communs aux Nations Unies et aux autorités congolaises réside dans le vide gouvernemental qui existe dans la République du Congo depuis le 5 septembre 1960. Alors qu'il devrait être parfaitement possible d'établir des relations de travail avec le « gouvernement provisoire » (Iléo), l'établissement d'un gouvernement central constitutionnel, conformément aux dispositions de la Loi fondamentale, permettrait à la République du Congo de demander et d'obtenir la collaboration pleine et entière de l'O. N. U. C. et de tirer le maximum d'avantages de l'aide des Nations Unies dans tous les domaines – politique, militaire, technique et financier, – accélérant de la sorte le rétablissement de conditions propices à la sécurité, à la liberté et au bien-être de cette patiente population ¹⁷. »

Enfin, le rapport de la Commission contenait un certain nombre de conclusions « qui pourraient servir de base à de futurs efforts de conciliation ¹⁸ ».

Outre la nécessité de réorganiser l'armée et d'agir plus fermement à l'égard de la guerre civile et des mercenaires au Katanga, la crise politique était envisagée : le rapport suggérait de considérer la Loi fondamentale comme valable en attendant une réforme dans le sens de la décentralisation ; surtout il recommandait d'accepter un élargissement du gouvernement provisoire Iléo, qui était donc

16. *Ibid.*, pagagr. 113.

17. *Ibid.*, pagagr. 108.

18. *Ibid.*, pagagr. 115 et sq. Un résumé de ces conclusions avait déjà été remis par la Commission au Secrétaire général, dès le 15 février 1961 ; voir *Doc. O. N. U.*, Messages du Président (Wachuku) de la Commission de Conciliation, A/4696, 18 février 1961.

A ce moment, la Commission estimait que « dans les conditions actuelles, seul un gouvernement ayant un caractère fédéral peut préserver l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'État congolais ». La Commission estimait également utile une conférence au sommet des leaders congolais pour modifier la Loi fondamentale dans le sens d'une plus grande décentralisation. Ceci peut fournir une explication à la faveur initialement accordée par les dirigeants de l'O. N. U. C. à la conférence de Tananarive.

tenu comme un point de départ satisfaisant, et de le faire approuver par le parlement; une protection devait éventuellement être accordée à celui-ci pour qu'il puisse se réunir.

L'importance du rapport consistait en ceci qu'il traçait une voie claire au Secrétaire général pour l'application de la résolution du 21 février; une ligne politique active était décidée et recueillait le soutien d'une majorité d'États africains et asiatiques. Les auteurs du rapport considéraient le groupe de Léopoldville comme une base valable pour la coopération entre l'O. N. U. C. et le Congo.

Sans doute la Commission avait-elle proclamé sa fidélité au principe de non-intervention dans les affaires intérieures et avait-elle, en particulier, accordé un traitement égal à chacune des « factions » congolaises, puisqu'elle demandait un élargissement du gouvernement Iléo de telle sorte que toutes les grandes tendances y soient représentées; mais le fait n'en restait pas moins que le président Wachuku avait explicitement reconnu que la Commission s'était occupée de l'aspect « assistance politique » de l'opération des Nations Unies au Congo¹⁹. L'expression était enfin prononcée, et c'était une innovation considérable²⁰. Quant à la réunion du parlement suggérée par la Commission, elle était maintenant vue d'un œil plus favorable par les Afro-asiatiques modérés et par le Secrétariat, car la mort de Patrice Lumumba réduisait considérablement les risques d'un gauchissement de ce côté. Lumumba vivant, la réunion du parlement était supposée lui être favorable, et une convocation des Chambres équivalait à un choix politique. Lumumba disparu, il serait possible de contrôler plus facilement l'orientation des parlementaires, et la convocation pouvait apparaître comme une simple mesure de procédure²¹. La valeur principale du rapport de la Commission de Conciliation résidait dans le fait qu'il allait aider le Secrétaire général à établir un « agreement » avec le groupe modéré de Léopoldville – ce sera l'objet de la mission Nwokedi-Gardiner – et à progresser dans la direction d'une réconciliation et d'une coopération politique entre ce groupe et l'O. N. U. C. « L'action du Secrétaire général dans les mois suivants

19. Note de M. WACHUKU, Annexe au Rapport de la Commission de Conciliation, *Doc. O. N. U.*, A/4711, Annexe, XXII.

Dans le même sens, voir l'importante intervention de M. Wachuku au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 33, 7 mars 1961.

20. En novembre 1960 cependant, le délégué tunisien MONGI SLIM avait déjà envisagé ce genre d'assistance, mais, sans doute, avec une portée moindre que ne la lui attribuait maintenant le représentant nigérien. A la quatorzième séance du Comité consultatif, en date du 23 novembre 1960, M. Slim avait déclaré : outre les assistances militaire et technique, une troisième forme d'assistance de l'O.N.U. au Congo s'impose : une assistance politique sous la forme d'une Commission de Conciliation.

21. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq.

(après le dépôt du rapport de la Commission) suggère que c'était cela qu'il envisageait comme première étape de l'application de la résolution du 21 février ²². » Au mois d'avril, le rapport de la Commission fut endossé par l'Assemblée générale ²³. La nouvelle ligne du Secrétariat avait donc reçu une large approbation à New York. Ceci permet de constater que les Nations Unies adoptaient une attitude plus réaliste à l'égard du problème des structures politiques congolaises, et qu'elles commençaient une action positive pour mettre sur pied un pouvoir cohérent à Léopoldville : un appui politique allait être donné à un groupe. Cette ligne plus ouvertement interventionniste, et plus constructive, était devenue possible par une élimination ou du moins par un affaiblissement des extrêmes : élimination des extrêmes au Congo, où les lumumbistes étaient fort affaiblis par la mort de Lumumba, et où l'isolationnisme était de nouveau de règle au Katanga ; élimination des extrêmes aux Nations Unies, où la mort de Lumumba avait réduit la combativité de ses défenseurs, et où les délégués les plus radicaux s'étaient volontairement retirés de la Commission de Conciliation. Par voie de conséquence, la création d'un axe O. N. U. C.-Léopoldville devenait plus facile.

C'est dans ce contexte que des négociateurs habiles, d'origine africaine, agissant au nom du Secrétaire général, s'efforcèrent d'appliquer la nouvelle politique de l'O. N. U. C. Les émissaires de M. Hammarskjöld arrivèrent dans la capitale congolaise le 22 mars : il s'agissait de MM. Robert Gardiner, un ghanéen, et Francis Nwokedi, un nigérien. Sur place, ils s'assurèrent l'aide de M. Mahmoud Khiari, un tunisien qui était membre des Opérations civiles de l'O. N. U. C. comme conseiller en administration publique ²⁴.

Après trois semaines de négociations avec les autorités de Léopoldville, MM. Nwokedi et Gardiner parvinrent à faire tomber les suspicions de celles-ci à l'égard de l'O. N. U. C., et expliquèrent la portée exacte de la résolution du 21 février ²⁵.

Il s'agissait aussi d'obtenir la coopération de Léopoldville pour l'application de ce texte, notamment des paragraphes A-2 et B-2 concernant l'expulsion des

22. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 86.

23. Voir la résolution du 15 avril 1961, *Doc. O. N. U.*, A/1600 (XV), AG/Séance 985.

24. Simultanément, le Secrétaire général avait dépêché à Bruxelles l'ambassadeur tunisien Taieb Sahbani pour négocier le retrait des mercenaires avec les autorités belges ; le gouvernement Eyskens-Wigny allait bientôt être remplacé par l'équipe Lefèvre-Spaak, et M. Hammarskjöld attendait une plus grande coopération du nouveau gouvernement.

25. M. Nwokedi déclara au Comité consultatif (*Compte rendu*, séance n° 44, 24 avril 1961) que lui-même et M. Gardiner avaient obtenu la collaboration de Léopoldville, Stanleyville et Bakwanga pour la mise en œuvre de la résolution de février.

mercenaires et conseillers politiques et la réorganisation de l'A. N. C. L'émoi de Léopoldville fut atténué lorsque l'on apprit que le Secrétaire général serait prudent dans l'expulsion des conseillers étrangers et chercherait à cet effet l'accord des États intéressés (ainsi de la mission Sahbani à Bruxelles); les représentants du Secrétaire général expliquèrent aussi qu'il n'était pas question de désarmer l'armée. A ce sujet, l'attitude du Président Kasavubu consistait à vouloir conserver toute son autorité sur l'armée, mais elle n'avait rien de l'intransigeance que certains lui prêtaient. Le chef de l'État avait en effet émis des propositions conciliantes dans une lettre en date du 5 mars adressée à M. Hammarskjöld : elles visaient à une réorganisation de l'armée en collaboration avec l'O. N. U. C.²⁶ Ce retournement du chef de l'État n'avait pas échappé au Secrétaire général et dans sa réponse, il considéra que les suggestions faites le 5 mars pourraient « servir de point de départ à un examen commun de la question ²⁷ ». Il est certain que cet échange de messages facilita la négociation entamée par la mission Nwokedi-Gardiner.

Sans doute, le climat d'hostilité qui durait depuis de longs mois ne pouvait-il disparaître du jour au lendemain. Mais la mission parvint à écarter les malentendus à propos de la résolution du 21 février, et à réduire considérablement la tension ²⁸.

Le résultat fut la signature d'un très important accord de principe entre le Président Kasavubu et le Secrétaire général, en date du 17 avril 1961. Selon cet accord, la République du Congo accepte la résolution du 21 février, compte tenu de ce qui suit : réaffirmation de la souveraineté congolaise dans l'application de la résolution; assistance de l'O. N. U. C. à M. Kasavubu pour l'expulsion des conseillers politiques et des mercenaires qui n'ont pas été engagés ou rappelés sous l'autorité du chef de l'État; pas de monopole de l'O. N. U. C. pour le recrutement des experts de l'assistance technique; reconnaissance par le Congo de la nécessité d'une réorganisation de l'armée avec assistance des Nations Unies ²⁹.

L'accord, signé par MM. Kasavubu et Bomboko et par MM. Nwokedi et

26. *Doc. O. N. U.*, S/4752/Add. 3.

27. *Doc. O. N. U.*, S/4775. – Lettre du Secrétaire général à M. Kasavubu en date du 16 mars 1961.

28. Comité consultatif pour le Congo, Documents annexes au *Compte-rendu* : Rapport de la délégation Nwokedi-Gardiner au Congo, mars-avril 1961. Le rapport signale en particulier que la délégation a constaté que l'hostilité à l'O. N. U. apparue à Tananarive n'était pas aussi profonde qu'il paraissait à première vue; que la confiance en Tshombe s'était révélée fragile; que les leaders congolais avaient un souci de l'unité congolaise beaucoup plus vif qu'au cours des derniers mois. La délégation s'était aussi efforcée de rapprocher Stanleyville à Léopoldville.

29. *Doc. O. N. U.*, S/4805, Annexe I.

Gardiner, fut approuvé le 26 avril par le Secrétaire général. Dans une lettre à M. Kasavubu envoyée à cette occasion, le Secrétaire général écrivait : « Je suis encouragé par les résultats des discussions que mes représentants ont eues avec vous et avec vos collègues, et je pense non seulement au fond même de l'accord, mais aussi à l'esprit de coopération constructive et de confiance mutuelle dont mes représentants m'ont dit qu'il a caractérisé les discussions ³⁰. »

De la part des représentants du Secrétaire général, l'accord représentait une sérieuse concession au chef de l'État; il s'écartait également de la lettre et de l'esprit des résolutions précédentes du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale : on se souviendra qu'elles prévoyaient que toute assistance technique devait passer par le canal de l'O. N. U. C; en permettant à M. Kasavubu de choisir à sa guise des conseillers politiques et militaires, il y avait une certaine dérogation par rapport au paragraphe A-2 de la résolution du 21 février, en faveur de Léopoldville. La résolution serait désormais essentiellement appliquée contre le Katanga.

En signant cet accord, le groupe de Léopoldville – à l'exclusion toutefois du colonel Mobutu – renversait sa politique et comprenait qu'une alliance avec l'O. N. U. C. dans de telles conditions, serait plus profitable que l'aléatoire appui katangais ³¹. Mais le renversement de politique était aussi le fait de l'O. N. U. C. et il était d'autant plus important que c'était en réalité les mêmes hommes qu'elle avait en face d'elle à Léopoldville et avec lesquels elle n'avait pas réussi à s'entendre depuis septembre 1960. L'accord du 17 avril eut une importance capitale à un double titre. D'abord, sur le plan du problème katan-gais il posait les bases d'une coopération entre l'O. N. U. C. et le gouvernement central pour réduire la sécession dans l'avenir ³². Il soumettait en effet la présence de mercenaires étrangers au Katanga à une autorisation expresse du chef de l'État; compte tenu de l'évidente opposition de M. Kasavubu à cette présence, une action vigoureuse de l'O. N. U. C. pour expulser les mercenaires pouvait être envisagée plus facilement.

Ensuite, sur le plan du problème du pouvoir politique dans la capitale, l'accord concrétisait et permettait d'avancer dans la voie d'une coopération politique entre l'O. N. U. C. et le groupe modéré de Léopoldville. Désormais,

30. Lettre du 26 avril de M. Hammarskjöld au président Kasavubu, *Doc. O. N. U.*, S/4807, Annexe II.

31. L'accord fut facilité par la promesse du retrait définitif de M. Dayal et par celle d'une aide financière : la mission de Seynes aboutira à un accord le 10 juin sur une aide financière de l'O. N. U. : crédit en devises étrangères, en marchandises, en surplus agricoles américains. – VERHAEGEN, B., *Congo 1961*, p. 350 et LECLERCQ, C., *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, p. 249.

32. *Chronique de Politique étrangère*, vol. XV, n° 4 à 6, I. R. R. I., Bruxelles, 1962, p. 343.

l'O. N. U. C. allait collaborer étroitement avec le Président Kasavubu, rechercher les bases d'un compromis acceptable pour les diverses factions, aider plus efficacement l'administration, notamment en lui fournissant une assistance financière.

Sans doute le Premier ministre Iléo n'avait-il pas signé l'accord du 17 avril; mais la réconciliation était accomplie avec les véritables chefs de file du groupe modéré, MM. Kasavubu et Bomboko. La voie était ouverte également pour élargir le gouvernement Iléo et lui fournir une caution sous la forme d'une majorité parlementaire.

Le Secrétaire général Hammar skjöld se montra extrêmement satisfait de l'accord du 17 avril et des promesses qu'il apportait; il déclara au Comité consultatif : « ... Nous sommes finalement arrivés à créer une situation dans laquelle nous commençons, tout au moins, à nous éloigner de Tananarive, et qui tend à placer M. Tshombe dans la perspective qui convient. A mes yeux, la réconciliation sera impossible tant que la situation de M. Tshombe sera prédominante. La seule possibilité de réconciliation existera si Léopoldville a toute l'autorité au Congo. Après tout, le seul élément commun, pour faible qu'il soit, qui existe au Congo, est la Présidence³³. »

2. VERS LA RÉUNION DU PARLEMENT A LOVANUM ET LA CONSTITUTION DU GOUVERNEMENT ADOULA, LE 2 AOUT 1961

Ayant choisi une faction parmi celles qui luttaient pour le pouvoir depuis septembre 1960, l'O. N. U. C. s'était donc réconciliée, en ce mois d'avril 1961, avec les leaders modérés de Léopoldville; elle allait ensuite chercher à renforcer leur autorité en organisant le rapprochement des groupes rivaux et en favorisant la réunion du parlement : celui-ci serait chargé de justifier le choix fait par l'O. N. U. C. en donnant au gouvernement central la légitimité qui lui manquait.

C'est dans cette perspective que s'inscrit l'importante conférence de Coquilhatville, qui dura du 23 avril au 28 mai. Les résolutions auxquelles aboutit la conférence visaient à organiser « un pouvoir central réel, pour céder ensuite certains pouvoirs secondaires aux États membres³⁴ »; au lieu du système confédéral prôné à Tananarive, c'était seulement une République fédérale qui

33. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 44, 24 avril 1961.

34. VERHAEGEN, B., *Congo 1961*, p. 101.

était envisagée. Mais l'intérêt se situait en dehors des résolutions. Dès le début, M. Tshombe avait demandé au groupe de Léopoldville la dénonciation de l'accord du 17 avril avec l'O. N. U. C. M. Kasavubu, auquel Mekki Abbas venait confirmer le soutien des Nations Unies, refusa. La rupture entre Léopoldville et le Katanga s'acheva par l'arrestation et la détention de M. Tshombe et de son ministre des Affaires étrangères, M. Kimba, qui ne seront relâchés que le 22 juin. Les Nations Unies concrétisaient de leur côté l'accord du 17 avril en arrêtant et en expulsant six conseillers politiques européens au service du Katanga, membres de la délégation katangaise à Coquilhatville. Cette action de l'O. N. U. C. était réalisée à la demande du chef de l'État et en application de la résolution du 21 février. La conférence, qui groupait des représentants de toutes les régions du Congo, sauf le Sud-Katanga après l'arrestation de M. Tshombe, approuva l'accord du 17 avril ³⁵ : c'était une victoire pour le Président Kasavubu comme pour l'O. N. U. C. Les délégués approuvèrent également, à l'unanimité, la convocation du parlement, ce qui correspondait aux souhaits de l'O. N. U. C. ³⁶.

Cet engagement de plus en plus marqué déplaisait à certains représentants africains et asiatiques à New York : ils estimaient que les dirigeants de l'O. N. U. C. soutenaient trop MM. Kasavubu et Iléo, et exigeaient un retour de M. Dayal au Congo. New York annonça ce retour le 17 mai et Mekki Abbas s'en fut à Coquilhatville pour prévenir le chef de l'État. Celui-ci, appuyé par le ministre des Affaires étrangères, menaça de rompre l'accord du 17 avril si le diplomate indien était renvoyé au Congo. Finalement, M. Dayal « offrit sa démission » au Secrétaire général ³⁷.

Le 25 mai, M. Sture Linner, jusqu'alors chef des Opérations civiles, fut nommé « officer in charge » (fonctionnaire chargé de l'O. N. U. C.). Le titre de Représentant spécial fut donc abandonné, pour des raisons d'ordre psychologique. M. Khiari recevait le poste de chef des Opérations civiles.

Ainsi New York faisait tout pour maintenir au beau fixe ses rapports avec Léopoldville. Sur place, MM. Gardiner, Khiari et Paujoulat, appuyés par Linner, consacrèrent les mois de juin et juillet à préparer la réunion du par-

35. *Le Courrier d'Afrique*, 3 mai 1961.

36. PERIN, F., « La crise congolaise et les institutions africaines », *Civilisations*, *op. cit.*, p. 281 et sq.; HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 364.

37. HOSKYNs, C., *op. cit.*, p. 365, laisse entendre qu'un curieux marchandage aurait accompagné le retrait définitif de Dayal. Les pressions anglo-américaines avaient été très vives pour empêcher un retour du Représentant spécial à Léo. L'Inde aurait finalement accepté à la condition que les ambassadeurs anglais et américains à Léopoldville soient déplacés. La chose est invérifiable, mais toujours est-il que l'ambassadeur américain Timberlake quitta son poste le 15 juin; Londres rappela M. Scott en juillet.

lement; leurs bons offices furent absolument déterminants dans le rapprochement entre Stanleyville et Léopoldville : ceci aboutit à l'accord du 18 juin en vue d'une convocation du parlement à Lovanium³⁸; le 24 juin un accord était également conclu entre M. Tshombe et Léopoldville³⁹. Après le 19 juin, M. Mas-séna, au nom du groupe de Stanleyville, déclara : « Les deux délégations rendent un hommage tout particulier au Secrétaire général de l'O. N. U. et à ses représentants au Congo pour l'attention et l'aide qu'ils n'ont cessé d'accorder aux diverses factions politiques congolaises afin de leur permettre de trouver une solution à leurs différends par des moyens pacifiques⁴⁰. »

Les dirigeants de l'O. N. U. C. ne ménagèrent pas non plus leurs efforts pour amener les Katangais à Lovanium, mais l'accord établi avec M. Tshombe fut remis en cause dès le retour de celui-ci dans la capitale katangaise : la tendance « dure », conduite par MM. Munongo et Kibwe, et encouragée par les conseillers européens à Élisabethville, l'emporta. A la fin juillet, lorsqu'il apparut que les gizengistes contrôlaient un puissant bloc nationaliste au parlement de Lovanium, de nouvelles pressions américaines et du Secrétariat des Nations Unies (notamment par l'intermédiaire de M. Khiari) s'exercèrent sur M. Tshombe pour qu'il envoie des délégués; on espérait ainsi créer une majorité modérée à Lovanium et éviter un isolement katangais face au reste du Congo en réussissant une réintégration pacifique de la province sécessionniste. Le 29 juillet, M. Tshombe vint à Brazzaville, mais le Président Youlou s'interposa et, semble-t-il, empêcha une rencontre avec l'émissaire de Léopoldville, le général Mobutu.

C'est donc sans les Katangais que se réunit le parlement de Lovanium. Pendant toute la session, l'O. N. U. C. redoubla les mesures de sécurité à Léopoldville et assura une protection complète des parlementaires. Le tunisien Khiari, qui avait toute la confiance de M. Adoula, déploya de grands efforts pour la mise sur pied de la nouvelle équipe, et notamment pour arriver à un dosage équilibré entre les tendances⁴¹. Le 2 août 1961, les Chambres unanimes, – sauf une abstention, – approuvèrent le gouvernement Adoula dont M. Gizenga était le vice-Premier ministre. La légalité parlementaire était rétablie sans conteste.

38. *Doc. O. N. U.*, S/4841.

39. *Doc. O. N. U.*, S/4917.

40. *Doc. O. N. U.*, S/4841, Annexe III, 20 juin 1961.

41. Un membre de l'O. N. U. C. interviewé à Léopoldville en février 1965 estimait que Khiari avait été « le » conseiller de M. Adoula. Par contre, un ancien membre du Collège des Commissaires nous a dit : « Ce n'est pas Khiari qui a inventé à lui seul Adoula. Le groupe de Léopoldville avait déjà décidé qu'il fallait donner la première place à cet homme nouveau. »

Il est évident que les longs et patients efforts des représentants du Secrétaire général furent la condition *sine qua non* de la réconciliation entre les blocs de Léopoldville et de Stanleyville, et de la disparition de l'incertitude politique dans la capitale congolaise.

En portant au pouvoir M. Adoula, l'O. N. U. C. avait adopté une politique d'intervention active qui tranchait radicalement avec la position de principe que le Secrétaire général Hammarskjöld avait cru devoir défendre au début de l'opération. Au cours de cette troisième phase – de mars à août 1961 –, l'O. N. U. C. s'était écartée des déclarations faites en décembre 1960 par M. Hammarskjöld : à cette époque, n'avait-il pas proclamé que « l'Organisation des Nations Unies et ses représentants n'avaient pas le droit de favoriser aucune solution politique particulière des problèmes intérieurs du Congo... ⁴² » ? Et n'avait-il pas rejeté l'affirmation selon laquelle « c'était aux Nations Unies qu'il incombait de créer un gouvernement stable dans le cadre de la constitution ⁴³ » ? On a montré que cette attitude avait abouti à une impasse, dont l'évidence apparut avec l'incapacité du groupe modéré de Léopoldville de créer lui-même un gouvernement stable. Un tel gouvernement ne put finalement être mis sur pied qu'à partir du moment où le Secrétariat décida d'appuyer le groupe de Léopoldville, dont les principaux chefs étaient MM. Kasavubu, Adoula et Bomboko. De M. Kasavubu, M. Linner estimait qu'il avait agi « en homme d'État, restant au-dessus de la mêlée » ; quant au nouveau chef du gouvernement, M. Adoula, c'était un homme « modéré, conciliateur, sage ⁴⁴ ».

Une collaboration devenait donc possible entre l'O. N. U. C. et le gouvernement central. Le préalable politique était-il pour autant résolu d'une manière complète et définitive ? Loin de là. L'O. N. U. C. commit peut-être l'erreur de croire que la légalité parlementaire apporterait en soi une solution à la crise congolaise ; sans doute garantissait-elle le respect de certaines formes dans les rivalités multiples qui divisaient encore les Congolais ; sans doute permettait-elle un transfert de certaines tensions sur un plan moins explosif. Mais les problèmes fondamentaux de la société congolaise subsistaient ⁴⁵. La composition du gouvernement Adoula indiquait certainement une volonté d'union nationale, mais encore fallait-il que celle-ci fût effective. Or, la fraction gizen-giste ne semblait pas intégrée à la nouvelle équipe – et M. Gizenga tentera d'ailleurs d'établir un pouvoir dissident à Stanleyville à partir du mois d'oc-

42. D. HAMMARSKJÖLD, Déclaration au Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/PV.913, 7 décembre 1960, paragr. 17.

43. *Ibid.*, paragr. 50.

44. Conférence de presse du 3 août 1961, *La Libre Belgique*, 4 août 1961.

45. Tels qu'ils ont été décrits plus haut, voir *supra*, chap. I et II.

tobre. Quant à M. Adoula – intègre et capable – il manquait, malgré l'aide politique et matérielle que lui fournissait l'O. N. U. C., de l'envergure nécessaire pour imposer un pouvoir central fort dans toutes les provinces ⁴⁶.

Les relations et la compétence respective du chef de l'État et du Premier ministre n'étaient pas réglées d'une manière satisfaisante : la dualité persistait ; et ce n'est que par la concordance des intérêts entre les deux hommes que de nouveaux conflits furent évités.

Quant au problème fondamental des relations entre gouvernants et gouvernés, il n'était guère résolu : la création de nombreuses provinces, en 1962, ne les améliora pas.

Le régime évoluait vers une bureaucratie lourde, mais qui n'avait pas l'efficacité de l'administration coloniale : le système représentatif et « politique », instauré en 1960, avait échoué, mais l'importance reprise par l'administration et l'armée sous le gouvernement Adoula ⁴⁷ – au détriment des institutions et forces spécifiquement politiques – était une mauvaise compensation, car l'A. N. C. n'était toujours pas réorganisée et les fonctionnaires n'avaient pas toujours la conscience de servir le pays. Tous ces abus ne purent que mécontenter les masses, sentiment qui croîtra en 1963-1964.

Ce tableau ne peut toutefois mener à une conclusion négative quant au fait de la formation du gouvernement Adoula du 2 août 1961 ; la stabilité du gouvernement constitua un progrès remarquable et l'opération d'assainissement politique entreprise avec l'aide de l'O. N. U. C. eut le mérite de normaliser les relations entre le gouvernement congolais et les Nations Unies. « Nous prenons l'engagement, disait M. Adoula dans sa déclaration gouvernementale, de faire honneur à nos obligations de membres des Nations Unies. Nous exécuterons les résolutions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale... L'O. N. U. reste une planche de salut ⁴⁸. » La confiance ainsi témoignée contrastait avec l'intransigeance et la méfiance de M. Lumumba. M. Adoula demandait cependant la même chose que M. Lumumba, c'est-à-dire la réintégration du Katanga. Mais il le faisait de manière moins pressée, et surtout sans vouloir dicter sa conduite à l'O. N. U. C. Il n'en fallait pas plus au Secrétaire général pour se réjouir de l'établissement d'un gouvernement constitutionnel ⁴⁹. Il offrait au gouvernement Adoula l'appui et l'aide politiques des Nations Unies. « Nous sommes à la disposition du seul gouvernement légal. Au cas où un gouvernement provincial s'opposerait au gouvernement légal, il ne pourrait

46. HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 382.

47. Avant-propos à *Congo 1962*, Dossiers du C. R. I. S. P., Bruxelles, 1963.

48. Déclaration gouvernementale, *Compte rendu analytique*, Chambre, 2 août 1961.

49. Lettre du Secrétaire général à M. Adoula, 13 août 1961, *Doc. O. N. U.*, S/4923.

en aucune façon compter sur une aide militaire ou politique de la part des Nations Unies ⁵⁰. » Ainsi s'établirent des relations qui dans l'ensemble ne cessèrent d'être excellentes entre les deux parties.

La troisième phase, marquée par l'accord du 17 avril et par la constitution du gouvernement Adoula, a donc abouti à un très important rapprochement des thèses en présence par rapport à la période initiale de juillet-août 1960, chacune des deux parties ayant cédé du terrain. D'une part, le gouvernement central est moins exigeant quant à la manière de réduire la sécession katan-gaise et il ne veut pas faire de l'O. N. U. C. son « bras séculier ». D'autre part, l'O. N. U. C. est prête à appliquer la résolution du 21 février contre le Katanga; cependant, elle garde les mains libres pour régler ce problème à sa guise.

On se retrouve donc, avec un an de retard, à peu près au même point où la rupture s'était produite avec Lumumba; mais cette fois la nature des relations a changé et l'O. N. U. C. est décidée à obtenir un succès au Katanga.

Mais cet objectif va entraîner certaines équivoques dans les rapports entre l'O. N. U. C. et Léopoldville; pour avoir les mains libres au Katanga, l'O. N. U. C. doit conserver l'amitié de Léopoldville et ne pas l'irriter : aussi, abandonnera-t-elle l'idée de désarmer les troupes indisciplinées de l'A. N. C. et fera-t-elle preuve d'une certaine tolérance à l'égard de leurs excès. Les ennuis sont soigneusement évités et un soutien inconditionnel est donné à M. Adoula. Cette tendance apparut dès les premiers jours du nouveau gouvernement : interrogé sur l'attitude de l'O. N. U. C. au cas où le gouvernement congolais déciderait une opération militaire contre une province dissidente, M. Linner avait répondu qu'« une telle action ne serait pas considérée comme une guerre civile » et que l'O. N. U. C. ne s'y opposerait pas ⁵¹. On peut interpréter cette déclaration comme une application du principe « passe-partout » de la non-ingérence dans les affaires intérieures... On peut aussi estimer qu'elle était équivoque en ce sens qu'elle allait à l'encontre du paragraphe A. 1 de la résolution du 21 février 1961, demandant à l'O. N. U. C. d'empêcher la guerre civile ⁵². L'équivoque venait tout particulièrement du fait que l'A. N. C. n'était toujours pas réorganisée et que, par conséquent, une action de la part de celle-ci ne pouvait être que l'occasion d'excès. Ainsi, tant que la sécession continuerait, le problème de l'A. N. C. pourrait difficilement être réglé.

50. Conférence de presse de M. Sture Linner, 3 août 1961, *New York Times*, 4 août 1961.

51. *Idem*.

52. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 96.

CHAPITRE VII

Août 1961 — Janvier 1963 : La solution du préalable katangais par L'O. N. U. C. (quatrième phase)

1. LA NÉCESSITÉ D'UN SUCCÈS CONTRE LE KATANGA

En août 1961, le Secrétariat des Nations Unies, et ses représentants au Congo s'estimaient satisfaits du résultat obtenu à Lovanium : Léopoldville et Stanleyville étaient réconciliées, la crise politique éclaircie, un gouvernement légal établi. Mais une ombre subsistait au tableau : le problème katangais. A ce sujet, le gouvernement Adoula n'allait pas tarder à reprendre à son compte, quoique avec moins d'exigences, la demande que M. Lumumba avait formulée un an plus tôt. Et c'est d'ailleurs à la suggestion de l'O. N. U. C. elle-même que M. Adoula réclama de celle-ci une aide active pour mettre fin à la sécession qui s'était consolidée depuis l'été 1960.

Pendant la période qui sépara les mois d'août 1961 et de janvier 1963, l'O. N. U. C. s'efforça de répondre à la requête congolaise. Diverses raisons la poussèrent à concentrer enfin ses efforts sur l'objectif de la réunification du pays. En premier lieu, l'intérêt du Congo était en jeu. La stabilité politique à Léopoldville exigeait une solution au Katanga; en particulier, c'était la promesse d'une action énergique qui avait été le prix de la participation gizengiste à l'équipe Adoula. Par ailleurs, l'équilibre des finances publiques et de la balance des paiements congolaises impliquait également une réintégration du Katanga et une récupération des taxes et des devises rapportées par l'activité minière.

En second lieu, des raisons d'agir immédiatement pressaient le Secrétaire général : la session ordinaire de l'Assemblée générale était prévue pour septembre; à cette occasion, il fallait pouvoir désarmer la minorité - l'Est et une partie du Tiers-Monde - qui accusait l'O. N. U. C. de faire le jeu de l'im-

périalisme; d'autre part, il fallait éviter de décevoir la majorité qui avait fait confiance au Secrétaire général depuis le vote de la résolution de février, mais qui commençait à témoigner d'une certaine impatience à l'égard du Katanga ¹.

En août 1961, le Secrétaire général Hammarskjöld bénéficiait d'un large appui diplomatique en faveur de la réintégration de la province « minière » dans l'ensemble congolais. Une majorité afro-asiatique le soutenait; à Washington et à Bruxelles, on misait aussi sur Léopoldville et on faisait remarquer que la réunification consoliderait le gouvernement Adoula et préviendrait un dangereux gauchissement à Stanleyville.

L'objectif était donc clair. Ce qui l'était moins, c'était le moyen d'y arriver. A ce sujet, deux tendances s'opposèrent au sein des Nations Unies, et ce jusqu'aux derniers jours de la sécession, en janvier 1963. Une tendance modérée estime préférable d'aboutir par des moyens tels que la négociation, la réforme des structures constitutionnelles, les pressions économiques. Une autre tendance, plus dure, juge que seules les pressions militaires, et au besoin l'usage de la force, auront raison de l'intransigeance katangaise.

2. L'OPÉRATION DU 28 AOUT 1961

Les résultats décevants des efforts de conciliation politique entre Léopoldville et Élisabethville ², le refus de M. Tshombe de participer à la réunion du parlement à Lovanium, la probabilité d'une faillite de l'A. N. C. en cas de tentative d'action militaire, poussèrent M. Adoula, sur les conseils des représentants du Secrétaire général, à faire appel à l'O. N. U. C. contre le Katanga. Ce que

1. En effet l'intérêt de l'Afrique et des jeunes États en général était que l'O. N. U. C. mette le plus vite possible un terme à la sécession katangaise. Aux yeux des représentants de ces États, il fallait prouver aux éventuels « apprentis sécessionnistes », qui pourraient surgir dans d'autres pays, qu'ils n'avaient pas d'espoir de réussir une opération de type katangais. Il convenait qu'ils sachent que l'opinion internationale ne tolérerait pas des sécessions jugées anti-africaines, parce que fomentées avec l'aide de l'étranger blanc, et immorales, parce que contraires à l'esprit de solidarité nationale qui doit animer une province riche à l'égard des autres régions d'une nation. C'était donc dans son propre intérêt que l'O. N. U. se proposait de sortir de son immobilisme à l'égard du Katanga; à ceux qui lui faisaient confiance, elle devait démontrer l'efficacité de son action; elle devait également demeurer fidèle à l'idéal hammarskjöldien de protecteur attitré du Tiers-Monde contre les menées des grandes puissances et les « combats d'arrière-garde » des puissances coloniales.

2. Échec des conférences de Léopoldville en janvier, de Tananarive en mars, de Coquilhatville en mai.

le gouvernement congolais demandait en fait à l'Organisation, c'était d'appliquer ses propres résolutions. Promulguée le 24 août, une ordonnance présidentielle décidait que « tous les officiers et mercenaires non katangais servant dans les forces katangaises et qui n'ont pas accepté un engagement contractuel avec le gouvernement central de la République du Congo sont considérés comme des étrangers indésirables (...) et doivent quitter sans délai le territoire congolais ³. » Le même jour, M. Adoula demandait à M. Linner l'aide de l'O. N. U. C. pour l'exécution de cette ordonnance ⁴. Cette requête était conforme à l'accord du 17 avril, ainsi qu'aux deux résolutions du 15 avril ⁵ et du 21 février. Comme l'écrivit M. Linner, elle donnait à l'O. N. U. C. « des pouvoirs juridiques correspondant à la résolution du 21 février ⁶ ». Elle offrait aux deux parties – en l'occurrence l'O. N. U. C. et le gouvernement de Léopoldville – l'occasion de vérifier la solidité de leur récente alliance. Les chefs civils et militaires de l'O. N. U. C. préparèrent un plan qui fut approuvé par M. Hammarskjöld ⁷. Le représentant au Katanga, l'irlandais Conor Cruise O'Brien fut chargé de son application concrète. Après une ultime démarche auprès de M. Tshombe pour qu'il se rendit à Léopoldville, M. O'Brien mit en œuvre l'opération « Rumpunch ⁸ ».

Aux premières heures du 28 août, les casques bleus contrôlaient pacifiquement les points-clés d'Élisabethville et commençaient à organiser le départ d'un certain nombre d'officiers étrangers de la gendarmerie katangaise. Divers facteurs avaient favorisé l'opération : l'accord Spaak-Sahbani-Hammarskjöld pour le retrait des officiers belges de carrière, sinon des mercenaires incontrôlables au sujet desquels la Belgique déclinait sa responsabilité ⁹; l'effet de surprise total de l'opération; l'acceptation par M. Tshombe des mesures prises; la rivalité entre officiers belges et mercenaires français ¹⁰.

Avant de considérer plus en détails les résultats de l'action du 28 août, il faut rappeler qu'un autre plan avait d'abord été envisagé pour l'évacuation des

3. Ordonnance n° 70, texte dans *Doc. O. N. U.*, S/4940, Annexe I.

4. *Ibidem*; BOWETT, D. W. and others, *United Nations Forces, – a Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964, p. 191, remarquent à juste titre que ceci était en contradiction avec le paragr. 43 de l'accord du 27/11/1961 interdisant à l'O. N. U. C. de faire appliquer les « domestic regulations and procedures », voir *infra*, chap. XI, paragr. 1.

5. *Doc. O. N. U.*, AG-Rés./1599 – XV.

6. Rapport Linner du 14/9/1961, *Doc. O. N. U.*, S/4940, paragr. 2.

7. GAYSHON, A. L., *The Last Days of Dag Hammarskjöld*, London, 1961, p. 102.

8. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, chapitre XIII.

9. Les entretiens Spaak-Sahbani à Bruxelles aboutirent à une rencontre Spaak-Hammarskjöld à Genève, le 12 juillet 1961; voir VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent*, p. 134.

10. Dont une partie assez minime était des membres de l'O. A. S., expulsés d'Algérie; une autre partie était encouragée par le gouvernement français et rémunérée par celui-ci; officiellement, la France laissait croire qu'elle ne contrôlait pas ces « soldats perdus ».

« cadres » étrangers de la gendarmerie katangaise. Il s'agissait du « plan Egge », du nom d'un colonel norvégien de l'O. N. U. C.¹¹. L'idée de ce plan, daté du 30 juin 1961, était d'opérer un remplacement progressif des militaires visés par la résolution du 21 février par des officiers désignés par l'O. N. U. C. Il fallait éliminer en trois mois les 460 « cadres » européens commandant les 11.500 hommes de la gendarmerie. Le consul de Belgique à Élisabethville, M. Crener, estimait que « le rapport Egge constituait une base solide pour des négociations à l'amiable¹² ». La longueur des délais paraissait raisonnable. Si le colonel Egge avait prévu une évacuation aussi graduelle, c'est qu'il croyait que les officiers de carrière belges exerçaient une influence relativement modératrice sur les autorités katangaises¹³.

Le plan fut rejeté par l'O. N. U. C. elle-même, parce qu'il était contraire à la résolution du Conseil de Sécurité qui exigeait un retrait « immédiat » du personnel étranger. La raison véritable paraît être que le plan Egge manquait de « réalisme politique ». En effet, comment tolérer en pratique que des officiers engagés sous la responsabilité de l'O. N. U. C. soient mis à la tête d'une armée en rébellion contre l'autorité centrale¹⁴ ? En outre, il serait malaisé de recruter un nombre suffisant d'officiers connaissant le français ou le swahili. Comme le souligne O'Brien, le plan Egge n'aurait été applicable qu'avec l'accord du Katanga, de la Belgique, et du gouvernement central; il présupposait une solution politique¹⁵.

Le rejet du plan Egge et l'impossibilité pratique d'expulser les officiers étrangers un à un contraignirent l'O. N. U. C. à déclencher l'action du 28 août. A la date du 9 septembre, 273 officiers et mercenaires avaient quitté le territoire katangais; il y en avait au total cinq à six cents; le succès était donc loin d'être complet. Et O'Brien ne croit pas si bien dire lorsqu'il rappelle que l'opération du 28 août l'avait plongé dans « une douce et probablement dangereuse euphorie¹⁶ ».

En fait beaucoup de mercenaires étaient encore présents au Katanga. Et l'expulsion des officiers de carrière belges, peu désireux de courir des risques et généralement disciplinés, laissait le champ libre aux mercenaires et tout particulièrement aux extrémistes français¹⁷. Ces derniers contribuèrent à faire

11. Le plan est reproduit par DAVISTER, P. et TOUSSAINT, P., *Croisettes et casques bleus*, Bruxelles, 1962, p. 230 et sq.; voir aussi : GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 235.

12. DAVISTER et TOUSSAINT, *op. cit.*, p. 151.

13. Interview du colonel Egge, in : LEFEVER, E. W., *Crisis in the Congo*, p. 90.

14. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 145-146; HOSKYNs, C., *op. cit.*, p. 396.

15. O'BRIEN, C. C., *Ibid.*, p. 246-247.

16. O'BRIEN, C. C., *Ibid.*, p. 266.

17. DAVISTER et TOUSSAINT, *op. cit.*, p. 152.

croître rapidement la tension à Élisabethville, dès le début de septembre. A ce moment, on pouvait se poser ces questions : « Qui oserait jurer que l'armée katangaise est désarmée et, partant, que la résolution du Conseil de Sécurité sur laquelle s'appuyait cette opération est aujourd'hui appliquée ? La réalité est qu'on ne voit pas comment M. Adoula pourra finalement se contenter de cette demi-mesure et comment M. Hammarskjöld pourra se présenter devant le groupe afro-asiatique en prétendant que la mission qui lui fut confiée est virtuellement accomplie ¹⁸. »

Avec l'opération du 28 août, l'O. N. U. C. s'était engagée dans un effort spectaculaire, apparemment du moins, pour en terminer avec l'influence des étrangers sur la sécession. Elle fut menée rapidement et sans qu'un coup de feu ait été tiré.

Du point de vue des justifications juridiques, l'action fut incontestablement fondée. Elle était fidèle à la lettre et à l'esprit de la résolution du 21 février, et particulièrement au paragraphe A.2 de ce texte. Un débat s'était élevé pour savoir si l'utilisation de la force était légale pour l'évacuation des mercenaires et des conseillers prévue au paragraphe A.2. La thèse selon laquelle cette utilisation était légitime est défendable. Sans doute l'usage de la force n'était-il invoqué explicitement que dans le paragraphe A. 1 (concernant la prévention de la guerre civile) de la résolution en question. Cependant il était de plus en plus évident que les éléments armés étrangers n'étaient pas inactifs dans la « préparation » ou dans l'« incitation » à la guerre civile, soit au sein du Katanga contre les Baluba du Nord, soit dans le conflit qui opposait le Katanga au gouvernement central. Par exemple, les incidents de Manono-Kabalo au début de l'année 1961 avaient prouvé à suffisance la participation des éléments étrangers à la guerre civile ¹⁹. Mais en réalité le problème juridique soulevé ici n'eut guère d'incidences, car il ne fut pas fait usage de la force le 28 août ; par conséquent, le paragraphe A. 2 avait suffi à justifier l'opération.

M. Hammarskjöld n'était d'ailleurs pas homme à imposer une solution politique par la force ; il préférerait ne pas s'attaquer directement à la sécession, afin de sauvegarder la fiction de la non-intervention dans les conflits politiques internes. Il tenait pour plus habile de prendre les mesures indirectes suggérées par le paragraphe A. 2... Pour lui, leur efficacité ne ferait pas de doute ; elles

18. DAVISTER et TOUSSAINT, *op. cit.*, p. 107. Les auteurs reconnaissent pourtant que l'opération du 28 août affaiblit le Katanga, ils signalent également la fragilité de la gendarmerie de M. Tshombe : « Il faut avoir des œillères pour refuser de tirer la leçon du fait que la plupart des officiers belges arrêtés par l'O. N. U. furent hués par leurs propres troupes... »

19. Lors de la défense de Kabalo, le 7 avril 1961, les Éthiopiens capturèrent 30 mercenaires qui débarquaient d'un avion...

n'amèneraient peut-être pas un effondrement immédiat de la sécession, mais rompraient l'équilibre en faveur d'un retour final à la légalité, grâce à une pression de plus en plus contraignante sur le régime katangais. En cela, M. Hammarskjöld n'allait sans doute pas aussi loin que certains membres afro-asiatiques de l'O. N. U., dont la thèse était que la sécession ne résistait que grâce au soutien des conseillers étrangers et s'écroulerait du fait même de leur expulsion. Cette thèse, particulièrement répandue à New York, négligeait de pousser plus avant l'analyse sociologique de la sécession. Cette analyse aurait peut-être permis de voir qu'une opération comme celle du 28 août était insuffisante, et surtout qu'elle donnait raison à M. Munongo et à l'aile « dure » contre M. Tshombe. L'échec de cette opération aura été d'avoir exacerbé l'esprit de résistance désespérée des séparatistes. Les espoirs fondés sur l'opération du 28 août de mettre un terme à la sécession étaient illusoires dans la mesure où ils négligeaient d'une part l'ampleur des forces armées proprement katangaises, et d'autre part la fermeté des appuis extérieurs dont pouvait bénéficier M. Tshombe.

3. LES ÉVÉNEMENTS DE SEPTEMBRE 1961

Au début du mois de septembre, Élisabethville tombait de plus en plus sous la coupe des fanatiques de l'indépendance katangaise, entraînés par M. Munongo et les « ultras ». Quant à M. Tshombe, il craignait deux choses : être éliminé par un groupe extrémiste incontrôlé ; être emprisonné une nouvelle fois s'il acceptait d'aller à Léopoldville.

Le climat de répression politique et tribale contre les Baluba décida M. O'Brien et ses adjoints à créer un camp de réfugiés à Élisabethville. Des tentatives d'enlèvement, et peut-être d'assassinat, eurent lieu contre des représentants des Nations Unies. L'attitude équivoque du consul de Belgique, M. Crener, et celle – clairement pro-katangaise – des consuls de Grande-Bretagne et de France, MM. Dunett et Lambroschini, renforçaient les Katangais dans leur volonté de résister. Les préparatifs militaires de Sir Roy Welensky à la frontière rhodésienne avaient le même effet.

Dans ces circonstances, les représentants de l'O. N. U. C. à Élisabethville commencèrent à comprendre combien l'opération « Rumpunch » avait ressemblé à un coup d'épée dans l'eau. Dès lors, une seconde action fut décidée.

Mais c'est à Léopoldville, plus qu'à Élisabethville ou à New York qu'il faut

localiser la décision initiale de lancer une nouvelle opération. C'est du moins ce qui semble probable, compte tenu des informations encore réduites dont on dispose aujourd'hui²⁰. Léopoldville, c'était d'une part le gouvernement central, et d'autre part un certain nombre de dirigeants de l'O. N. U. C.

Après leur succès à la Conférence de Belgrade, MM. Adoula et Gizenga crurent le moment venu d'en terminer définitivement avec la sécession. C'était aussi l'avis de plusieurs représentants civils et militaires du Secrétaire général, au premier rang desquels le tunisien Mahmoud Khiari, à cette époque chef des Opérations civiles et second de M. Linner, représentant spécial.

Il fut initialement décidé dans la capitale que l'A. N. C. jouerait un rôle effectif dans la reprise du Katanga : elle serait chargée d'attaquer les villes du Nord-Katanga. Mais la rivalité continuait au sommet de l'A. N. C. Le général Mobutu préférait ne pas voir les troupes du général Lundula participer à l'opération. Aussi le général Mobutu pria-t-il M. Adoula de s'adresser à l'O. N. U. C. pour qu'elle exécute « l'essentiel de la besogne²² ». Le 10 septembre, le Premier ministre écrivit au Secrétaire général pour l'inviter à se rendre à Léopoldville « ces tout prochains jours » afin de discuter de « l'action que (son) gouvernement souhaite entreprendre dans les plus brefs délais²³ ». En vérité, il s'agissait de demander à l'O. N. U. C. de se charger elle-même de cette action.

Sans encore connaître leur nature exacte, M. Hammarskjöld se rendait pourtant compte de l'importance des événements qui se préparaient; aussi s'empressa-t-il d'accepter l'invitation de Léopoldville; il y arriverait le 13 septembre.

A Élisabethville, où les autorités katangaises avaient eu vent de ce qui se tramait, la tension continuait de monter. On avait appris que le parlement central s'était réuni à huis-clos, et avait décidé d'arrêter les principaux ministres katangais, de désarmer la gendarmerie katangaise, de mettre fin au régime sécessionniste. Sur l'ordre du gouvernement, les autorités judiciaires avaient établi des mandats d'amener contre les chefs de la sécession²⁴. Les repré-

20. La confusion qui a régné pendant cette période, l'inaccessibilité de certains documents diplomatiques, les explications contradictoires données par O'Brien et par le Secrétariat, rendent délicate l'interprétation des événements de septembre 1961.

21. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 297.

22. DAVISTER et TOUSSAINT, *op. cit.*, p. 119.

23. *Doc. O. N. U.*, S/4937. Rétrospectivement, compte tenu des événements du 13 septembre, les termes employés par M. Adoula signifient clairement qu'il ne s'agissait pas de consultations pour les questions de l'assistance technique, mais pour une action militaire urgente.

24. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *op. cit.*, p. 102; et O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 299.

sentants du Secrétaire général à Léopoldville – du moins M. Khiari, sinon M. Linner –, participèrent à l'élaboration de ce plan et il est vraisemblable qu'ils l'inspirèrent dans une large mesure. En tout cas, ils se chargèrent de son exécution.

Le chef de l'O. N. U. C. à Léopoldville, M. Linner, avait pris l'habitude d'abandonner une partie de ses responsabilités politiques au profit de M. Khiari. Cela s'était déjà produit lors des négociations préalables à la constitution du gouvernement Adoula. Depuis lors, le rôle de Khiari n'avait cessé de s'affirmer ; c'est lui qui semble être à l'origine de la décision de l'O. N. U. C. d'intervenir à Élisabethville en septembre. Cela s'explique d'autant mieux que, du 8 au 10 septembre, M. Linner s'était discrètement rendu à Bruxelles pour y avoir des conversations avec le gouvernement belge²⁵. M. Khiari, principal lien entre l'O. N. U. C. et le gouvernement central, avait remplacé M. Linner pendant son absence. Le diplomate tunisien mit sans doute à profit cette absence pour accélérer l'évolution à Élisabethville. Il n'est pas du tout certain que M. Linner, à son retour de Bruxelles, apprit tous les détails de ce qui se préparait, et notamment que les mandats d'amener allaient être envoyés à O'Brien. Il chargea cependant M. Khiari d'aller se rendre compte de la situation sur place à Élisabethville et d'inviter une nouvelle fois M. Tshombe à venir à Léopoldville, pour y rencontrer le Secrétaire général. Mais M. Khiari, ainsi que M. Fabry, un conseiller juridique de l'O. N. U. C., apportèrent également à Élisabethville les plans de l'opération militaire « Morthor » et les mandats d'amener. Ils les confièrent à O'Brien. Après une démarche infructueuse auprès de M. Tshombe, ils donnèrent ordre à O'Brien d'exécuter « Morthor ». « Et surtout, pas de demi-mesures », aurait dit Khiari à O'Brien en le quittant le 12 septembre²⁶.

Selon O'Brien²⁷, Khiari semblait avoir décidé qu'il était maintenant essentiel pour l'O. N. U. C. d'assurer la réintégration du Katanga. C'est Khiari qui lui donna l'ordre de s'emparer de la radio, de la poste et de la sûreté, d'encercler la résidence de M. Tshombe et d'arrêter MM. Munongo, Kimba, Kibwe, Mutaka et Samalenghe. Il est donc clair que dans la soirée du 12 septembre Khiari, Fabry, O'Brien et des officiers comme le général Raja avaient la ferme intention d'agir et de rétablir coûte que coûte l'autorité de Léopoldville

25. HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 414.

26. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 302.

27. O'BRIEN, C. C., *Mission*, chap. XIV ; et articles dans *l'Observer* des 10 et 17 décembre 1961. HOSKYNS (*op. cit.*, p. 415) a reçu confirmation des révélations de O'Brien par le colonel suédois Waern et par M. Tombelaine, qui assistèrent tous deux au « briefing » de la Villa des Roches, dans l'après-midi du 11 septembre.

sur la province rebelle. Le nom de code donné à l'opération était d'ailleurs significatif : « Morthor » est un mot hindi qui veut dire « anéantir, écraser ». ²⁸

Le mercredi 13 septembre, à quatre heures du matin, les casques bleus investissaient les objectifs; poste et radio étaient prises en quelques heures, mais les ministres katangais parvenaient à s'échapper; seul M. Kibwe avait été capturé. On assistait en outre à une résistance violente et inattendue de la part des gendarmes katangais, bientôt aidés par les mercenaires et la population civile européenne.

A huit heures trente du matin, M. O'Brien annonçait prématurément la fin de la sécession; il justifiait l'action entreprise par le paragraphe A. 1 de la résolution du 21 février 1961 (prévention de la guerre civile, au besoin par la force).

Indice évident des intentions réelles sous-jacentes à l'action, et preuve de la collaboration politique entre l'O. N. U. C. et Léopoldville, une délégation du gouvernement central était arrivée à l'aéroport d'Élisabethville dans la matinée du 13 septembre, dans un avion des Nations Unies. La délégation était dirigée par M. E. Bocheley-Davidson, qui venait d'être nommé Commissaire d'État pour le Katanga et chargé de rétablir l'autorité légale à Élisabethville.

L'opération déclenchée le 13 septembre, dont les suites indirectes aboutirent à la mort tragique de Dag Hammarskjöld dans la nuit du 17 au 18 septembre, fut un échec pour l'O. N. U. C., si on accepte la thèse de M. O'Brien selon laquelle l'objectif véritable avait été la fin de la sécession. Comme on le verra, cette thèse semble bien être la bonne.

Un évident manque de coordination entre les divers niveaux d'autorités de l'O. N. U. C. se manifesta à l'occasion de ce que les Katangais appellent la « première guerre » d'Élisabethville. Il est permis d'affirmer qu'un O'Brien, sans doute responsable d'un certain nombre d'erreurs dans l'exécution de « Morthor », n'en fut pas moins la victime des hésitations du Secrétariat, de l'impréparation de la Force internationale et des manœuvres de certains États membres de l'O. N. U., en particulier de la Grande-Bretagne.

Au terme d'un conflit qui s'éleva entre lui et ses supérieurs de Léopoldville et de New York à propos de l'interprétation qu'il fallait donner à « Morthor », O'Brien fut contraint de démissionner du Secrétariat des Nations Unies.

Tous les éléments qui permettraient d'éclairer la controverse entre O'Brien et le Secrétariat ne sont pas encore connus; mais les grandes lignes peuvent déjà en être tracées avec un degré suffisant de certitude.

Il est très probable que la nature et l'ampleur des événements qui étaient en

28. O'BRIEN, C. C., *op. cit.*, p. 328.

train de se produire à Élisabethville surprisent totalement les responsables les plus élevés de l'O. N. U. C. Il est en tout cas certain que lorsqu'ils comprirent qu'un échec n'était pas impossible, compte tenu surtout de l'objectif politique ouvertement assigné à l'opération par O'Brien dans sa déclaration du 13 septembre, MM. Hammarskjöld et Linner commencèrent à s'inquiéter des répercussions internationales de l'affaire; leur premier réflexe fut alors de tenter de camoufler la véritable signification de « Morthor ».

Une question précise se pose : M. Hammarskjöld a-t-il eu une responsabilité dans le déclenchement des opérations du 13 septembre ? Était-il exactement au courant de ce qui se tramait ? On peut répondre qu'il savait que quelque chose d'important se préparait, qu'un tournant approchait dans l'affaire katangaise. Et c'était pour en discuter qu'il avait accepté de se rendre à Léopoldville. Cependant, il semble bien qu'avant d'arriver à Léopoldville le 13 septembre, il n'était au courant que de mesures limitées, dans la ligne de celles du 28 août, et non pas d'une vaste offensive militaire qui visait à arrêter les ministres katangais et à installer un Commissaire d'État à Élisabethville²⁹. Selon le Secrétaire général U Thant, c'est à Accra seulement, en route pour Léopoldville, que M. Hammarskjöld avait appris ce qui se passait au Katanga³⁰. Ces nouvelles inattendues durent le plonger dans une « stupeur consternée³¹ ».

A Léopoldville, Sture Linner lui-même aurait été extrêmement surpris : lui aussi aurait cru à une simple répétition de « Rumpunch » et à des combats réduits au strict minimum nécessaire pour s'emparer des mercenaires. C'est ainsi qu'il aurait donné le feu vert à O'Brien, via Khiari³².

Miss Hoskyns a bien imaginé quels problèmes ont dû se poser à Dag Hammarskjöld lorsqu'il débarqua à l'aéroport de Ndjili-Léopoldville dans l'après-midi du 13 septembre³³. Comment justifier la tournure qu'avait prise l'opération auprès de pays comme la Grande-Bretagne et la Belgique ? Quels ordres envoyer à Élisabethville ? Comment terminer honorablement l'opération au cas où elle se révélerait comme un échec ?

Le Secrétaire général, hautement conscient des conséquences lointaines que pourraient avoir les événements en cours, hésitait entre la fidélité à ses principes juridiques et les nécessités politiques de réduire la sécession. Mais il craignait que des violences prolongées n'affectent l'avenir des Nations Unies. Sa répugnance personnelle à voir couler le sang était bien connue; il ne voulait

29. BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 103 et sq.

30. Déclaration au journal *Le Monde*, 20 septembre 1962.

31. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent*, p. 139.

32. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 416.

33. *Id.*, p. 421 et sq.

pas qu'on pût accuser, même injustement, les Nations Unies d'avoir rompu la paix, fût-elle la « paix katangaise ». Sur le plan des principes, il était également gêné par ses déclarations antérieures selon lesquelles rien ne pourrait autoriser l'O. N. U. C. à imposer directement, et par la force, une solution politique au problème de la sécession. Sur le plan des moyens mis en œuvre, il se demandait peut-être si l'O. N. U. C. était prête à mener à bien une action de cette envergure.

C'est dans cet état d'esprit que le Secrétaire général décida d'expliquer au monde l'opération du 13 septembre : il se sentit obligé d'en camoufler le véritable point de départ, et donc l'objectif visé par ses subordonnés d'Élisabethville, sans pour autant cesser de couvrir ceux-ci.

M. Hammarskjöld estimait devoir agir ainsi pour le bien suprême de l'Organisation et de l'O. N. U. C. Sur ses ordres, M. Linner composa immédiatement un premier rapport qui serait publié dès le lendemain, soit le 14 septembre³⁴.

O'Brien contestera largement ce rapport, qu'il qualifiera de « version officielle ». En contradiction évidente avec les faits et avec la version O'Brien, MM. Hammarskjöld et Linner affirmaient, dans le document S/4940, que l'action du 13 septembre n'était que la continuation de celle du 28 août et n'avait pour but exclusif que la capture des mercenaires. Si les armes avaient dû être utilisées, ce n'était qu'en réponse à des coups de feu tirés par des mercenaires. Le principe de la légitime défense expliquait donc les opérations militaires en cours. Le rapport Linner faisait aussi état d'un prétendu incendie, qui aurait été provoqué dans un garage de l'O. N. U. C. : lorsque les casques bleus s'approchèrent pour le circonscrire, ils se seraient heurtés à un tir des mercenaires et des katangais³⁵. Selon O'Brien, cet incident n'aurait existé que dans l'imagination des auteurs de la « version officielle ».

Ce qui est important, c'est que la publication du rapport S/4940 désorganisa les opérations militaires. Les représentants à Élisabethville furent déforçés, défranchis. Les officiers de la Force internationale furent particulièrement troublés, ne sachant pour quel objectif ils combattaient et quel comportement ils devaient adopter. O'Brien reçut l'ordre de cesser toute action offensive et de ne plus tenter de restaurer par la force l'autorité centrale à Élisabethville.

La décision de M. Hammarskjöld de publier la « version officielle », tout comme celle d'arrêter l'opération et de négocier avec M. Tshombe à Ndola, furent influencées par de très vives pressions britanniques. Le jour même de son arrivée à Léopoldville, le Secrétaire général rencontra l'ambassadeur

34. Rapport Linner du 14 septembre 1961, *Doc. O. N. U.*, S/4940.

35. *Doc. O. N. U.*, S/4940, paragr. 15.

anglais Derek Riches : celui-ci insista sur la nécessité de publier la version officielle et d'arrêter les opérations militaires, faute de quoi l'Angleterre se verrait contrainte de retirer son appui à l'O. N. U. C... Elle ne pouvait admettre le recours à la force contre le Katanga³⁶. A la fin de la semaine, arriva de Londres le Sous-Secrétaire d'État pour les Affaires étrangères, Lord Lansdowne. Il vit M. Hammarskjöld les 15 et 16 septembre et acheva de le convaincre d'arrêter « Morthor »³⁷. L'échec politique de l'opération devenait évident; et les difficultés militaires étaient réelles; l'encerclement, puis la capture d'une compagnie irlandaise à Jadotville faisaient craindre le pire au Secrétaire général. Le déchaînement de la presse occidentale contre les prétendues « atrocités » de l'O. N. U. C. au Katanga³⁸ impressionna sans doute aussi le Secrétaire général, mal informé de ce qui se passait exactement. La discussion entre O'Brien et le Secrétariat, sur le fait et sur le droit, fut passionnée. Il n'est pas douteux que si l'opération avait abouti à un succès complet, le débat aurait été beaucoup moins long et aurait paru pour le moins académique.

La controverse juridique portait de la question de savoir si la force pouvait être employée « d'initiative », c'est-à-dire au cours d'une offensive décidée par l'O. N. U. C., et non pas seulement en vertu du principe de légitime défense. Khiari, Fabry, O'Brien et d'autres, engagèrent « Morthor » dans le but de mettre fin au régime séparatiste et pour empêcher la guerre civile provoquée par ce régime à l'intérieur contre les Baluba, et aux frontières contre le reste du Congo.

Ils jugèrent donc que le paragraphe A. 1 de la résolution du 21 février était d'application. O'Brien considérait aussi les résolutions dans leur ensemble et faisait valoir qu'un de leurs objectifs était de rétablir l'intégrité territoriale du Congo. La « version officielle » de MM. Hammarskjöld et Linner fondait

36. GAVSHON, A., *The Last Days*, p. 129; et O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 331.

37. Dag Hammarskjöld aurait subi l'influence anglaise sans trop résister parce qu'il craignait de perdre l'appui d'une troisième grande puissance au Conseil de Sécurité, après la France et l'U. R. S. S.

La pression anglaise a été très peu discrète. Un fonctionnaire de l'O. N. U. C. s'en souvient : « ... J'étais présent à la réception qui s'est tenue à « La Devinière » le vendredi 15 septembre. A cette réception organisée en l'honneur d'Hammarskjöld par Linner et sa femme, malgré la présence de tout le gouvernement congolais et du Président Kasavubu, Hammarskjöld a été confiné dans un angle de la terrasse par Lord Lansdowne, et cela pendant près d'une heure; c'est là qu'il a exigé de lui qu'il interrompe les opérations et se rende à Ndola. Cela s'est fait en dépit du bon sens et de la courtoisie la plus élémentaire. » Interview à Léopoldville en janvier 1965.

38. ... Toute action militaire entraîne normalement des victimes; ce ne sont pas là des « atrocités ». Le nombre des victimes fut d'ailleurs très peu élevé : 11 morts O. N. U. C. et 50 katangais environ, pour une semaine de combat opposant théoriquement 20.000 hommes.

l'action sur le paragraphe A. 2 (expulsion des mercenaires) et sur l'ordonnance n° 70; l'action militaire n'était qu'une réponse à des attaques katangaises³⁹. Cette justification n'en constituait pas moins un repli vers les positions adoptées en août 1960 par le Conseil de Sécurité, et en particulier vers le paragraphe 4 de la résolution du 9 août 1960 (pas d'intervention de l'O. N. U. C. dans les conflits politiques intérieurs, « constitutionnels ou autres »). On en revenait aussi à l'interprétation limitative formulée par le représentant anglais au Conseil de Sécurité, lors du vote de la résolution de février, interprétation selon laquelle cette résolution ne pourrait être utilisée pour imposer de force une solution politique au Katanga. On s'éloignait aussi de l'esprit de l'ensemble des résolutions votées après le 9 août 1960, et notamment de celle de février 1961, que le Secrétaire général avait pourtant promis d'appliquer selon l'interprétation afro-asiatique, c'est-à-dire avec fermeté⁴⁰.

39. Comité Consultatif, *Compte rendu*, séance n° 56, 21 septembre 1961.

M. BUNCHE : « Une autre impression, qui doit être rectifiée, est que les Nations Unies opéraient une offensive au Katanga. Les Nations Unies n'ont jamais entrepris d'opération offensive; il n'y a jamais eu une masse de forces des Nations Unies se rendant vers un objectif militaire quelconque. Les troupes des Nations Unies ont été envoyées pour arrêter les mercenaires et elles se sont parfois heurtées à une résistance. Mais cette résistance n'aurait pas été trop forte si il n'y avait pas eu ces activités de cet avion pirate qui a fini par empêcher tout soutien aérien des forces des Nations Unies, c'est-à-dire arrêter toutes les activités des avions transportant des approvisionnements, des renforcements, etc.; l'aviation des Nations Unies n'a pu effectuer aucune sortie de jour. »

Sir Mohammed Zafrullah KHAN (Pakistan) déclare en substance : Il semble que les forces des Nations Unies avaient entrepris des opérations pour mettre fin au mouvement de sécession.

M. BUNCHE répondit : « En fait, le Secrétaire général a répondu à cette question dans le rapport du fonctionnaire responsable (S/4940) qui explique en détail la nature de cette opération. Comme je viens de le dire, cette opération n'avait aucun but politique; il s'agissait simplement de mettre à exécution les dispositions particulières du paragr. A-2 de la résolution du Conseil de Sécurité du 21 février, disposition prévoyant le retrait et l'évacuation des mercenaires, conseillers belges et autres. J'ajoute que le 28 août 270 soldats environ avaient été arrêtés; ces mercenaires avaient créé une situation telle que la présence des Nations Unies au Katanga devenait presque intolérable; ce groupe de mercenaires qui restaient encore avaient pris le « maquis », complotaient contre nous, attaquaient les fonctionnaires de l'O. N. U. C. dans les rues... Par conséquent, l'action fut conforme au paragraphe A.2. »

40. En septembre 1961, « Hammarskjöld se voyait entraîné dans une contradiction... Un des principes de sa politique, au début, avait été de ne pas utiliser les forces de l'O. N. U. pour briser la sécession katangaise, but qui était en revanche exactement celui du gouvernement congolais lorsqu'il avait fait appel à la force internationale. Les gouvernements afro-asiatiques avaient commencé par le critiquer sévèrement, puis avaient voté pour la résolution de février qui, selon eux, fournissait justement le moyen d'employer les casques bleus pour en finir avec la sécession. Et Hammarskjöld s'était engagé à rechercher leur avis sur l'application de la résolution. Cette contradiction peut l'avoir amené à se conformer plus à des textes antérieurs qu'aux nécessités de l'action présente (...) » O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 333.

En opposition avec l'argumentation du Secrétariat, la thèse de M. O'Brien était que le contexte général de la sécession était celui d'une guerre civile : il autorisait donc l'usage de la force prévu par la résolution de février, non seulement pour mettre fin à la guerre civile elle-même, mais indirectement contre le régime d'Élisabethville. Restait le problème de la non-ingérence dans les affaires intérieures : en septembre 1961, il s'agissait là en réalité d'un faux problème dans la mesure où l'O. N. U. C. avait pratiquement abandonné, depuis plusieurs mois, son principe de non-intervention ; en effet, elle avait radicalement changé de cap à l'égard des autorités centrales et avait fourni assistance et coopération politique au gouvernement Adoula. Dès lors, l'ingérence *de facto* dans les affaires internes que constituait l'opération du 13 septembre n'était pas en contradiction avec l'évolution récente de l'attitude du Secrétariat en face de la crise congolaise, et le problème de la neutralité de l'O. N. U. C. à l'égard des factions politiques congolaises avait perdu presque toute sa signification... Il reste que la question de la justification juridique de l'action de septembre a fourni, et fournira longtemps encore, un thème de débats interminables pour ceux qui étudient l'opération O. N. U. C. ⁴¹.

En se rendant à Ndola, M. Hammarskjöld n'escomptait pas reconnaître une quelconque défaite devant M. Tshombe, mais seulement arrêter les combats et sauver les Irlandais prisonniers à Jadotville. Il avait même l'espoir de ramener le Président katangais à Léopoldville et d'y organiser une rencontre avec M. Adoula.

Le cessez-le feu prit effet le 21 septembre : il prévoyait l'échange des prisonniers et l'interdiction de tout mouvement de troupes pour renforcer les garnisons respectives. Il fallut ensuite de longues et difficiles négociations pour aboutir à un « protocole d'exécution » de l'accord de cessez-le feu ⁴². Les Katangais se montraient peu conciliants, croyant avoir obtenu une victoire écrasante contre l'O. N. U. C. En fait, les Katangais avaient bien résisté, mais n'avaient pas réussi à retourner la situation à leur avantage d'une manière positive ; ils n'avaient pu expulser l'O. N. U. C. des points-clés qu'elle avait occupés. Du côté de l'O. N. U., on était pourtant en position de faiblesse pour négocier : la confusion qui suivit la mort du Secrétaire général et la crainte pour la sécurité des 191 prisonniers rendaient circonspects les représentants de

41. On citera seulement deux opinions contraires, à titre d'exemples : pour NICHOLAS, H. G., *The U. N. as a Political Institution*, New York, 1963, p. 173, l'opération de septembre est « presque certainement légale d'après la résolution du 21 février ». Quant à BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 101, ils estiment que le mandat a été dépassé, bien que le Conseil de Sécurité n'ait pas censuré l'O. N. U. C. pour cet abus de pouvoir.

41. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *op. cit.*, p. 115 et sq.

l'O. N. U. Le protocole mis au point par MM. Khiari et Tshombe fut signé le 13 octobre, sous réserve d'approbation par le Secrétariat ⁴³. A New York, la ratification fut freinée, à cause des réticences soviétiques et afro-asiatiques : pour beaucoup de délégations, l'accord paraissait une capitulation et une reconnaissance *de facto* du pouvoir sécessionniste. Le Comité consultatif consacra deux séances houleuses au problème, les 16 et 18 octobre; finalement, les haut-fonctionnaires du Secrétariat décidèrent de ratifier l'accord ⁴⁴, non sans réaffirmer que le mandat contenu dans les résolutions restait valable.

A Léopoldville, on était inquiet et mécontent : on ne comprenait pas les événements que l'on considérait comme un cuisant échec pour l'O. N. U. Ce fut la principale éclipse dans les bonnes relations entre l'équipe Adoula et l'O. N. U. C. Le gouvernement était persuadé que le cessez-le-feu allait prolonger la sécession. Il y a peut-être une relation de cause à effet entre la tournure des événements de septembre et le repli de M. Gizenga sur Stanleyville, où il allait tenter pour la seconde fois d'installer un régime rival de celui de Léopoldville. Une autre conséquence fut la décision prise à Léopoldville de lancer les troupes de l'A. N. C. à l'assaut du Katanga ⁴⁵. L'expédition, mal préparée, s'acheva dans l'indiscipline et le désordre : l'A. N. C. se livra à de graves excès à Luluabourg, Albertville, Kindu où 13 pilotes italiens de l'O. N. U. C. furent massacrés le 11 novembre, par des soldats venus de Stanleyville à l'incitation de M. Gizenga ⁴⁶.

4. LA RÉOLUTION DU 24 NOVEMBRE 1961

La résolution du 21 février 1961 avait été le fruit du durcissement du Conseil de Sécurité après l'annonce de la mort de Patrice Lumumba. De même, la nouvelle et importante résolution du 24 novembre 1961 constituait une réaction aux événements de septembre et une manière de compenser les concessions du cessez-le-feu. Le Conseil autorisait le successeur de M. Hammarskjöld, U Thant, « à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise, pour faire immédiatement appréhender, placer en détention dans l'attente de poursuites en justice ou expulser tous les

43. *Doc. O. N. U.*, S/4940/Addenda 7, 10, 11, et 11/Annexes I et II.

44. *Doc. O. N. U.*, S/5003.

45. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 243.

46. *Doc. O. N. U.*, S/4940/Addendum 13.

personnels militaire et paramilitaire et conseillers politiques ne relevant pas du Commandement des Nations Unies...⁴⁷ ».

La résolution déclarait aussi que « toutes les activités sécessionnistes dirigées contre la République du Congo sont contraires à la Loi fondamentale et aux décisions du Conseil de Sécurité », et exigeait « expressément que les activités de cette nature actuellement menées au Katanga cessent immédiatement ». Elle réinvitait tous les États membres à s'abstenir de donner une aide directe ou indirecte, par action ou par omission, aux activités sécessionnistes.

La condamnation formelle de la sécession katangaise était la grande innovation de ce texte par rapport aux précédents. En se prononçant sur la Loi fondamentale et en réprouvant la sécession au nom de cette Loi, le Conseil faisait preuve de réalisme politique, tout en abandonnant, du point de vue juridique, la stricte neutralité que Dag Hammarskjöld avait toujours voulu garder par rapport aux groupes politiques congolais (sinon dans sa politique, du moins dans les résolutions).

Le Conseil enterrait ainsi ouvertement et définitivement le principe de la non-intervention dans les conflits internes, constitutionnels ou autres⁴⁸.

Désormais, l'O. N. U. C. avait reçu un mandat explicite, dépassant les simples implications des résolutions précédentes, pour mettre fin aux activités des mercenaires et les incarcérer⁴⁹.

Cette fois, l'usage de la force était autorisé sans nulle contestation possible; et comme il était moins que jamais possible de distinguer entre sécession et appuis extérieurs à la sécession, c'était la sécession elle-même qui était visée et condamnée.

Armée d'une nouvelle résolution, l'O. N. U. C. avait également veillé à renforcer considérablement ses moyens militaires sur le terrain, afin de pouvoir faire face à un éventuel second round. Quant à M. O'Brien, il dut quitter son poste; comme M. Dayal, il fut sacrifié par le Secrétariat. La raison principale de son rappel, puis de sa démission, fut son désaccord avec la politique du Secrétariat en septembre et les révélations qu'il fit à ce sujet à la presse.

47. Résolution du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/5002, 24/11/1961.

48. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle proéminent*, p. 193; BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 128.

49. HOSKYNS, C., *op. cit.*, p. 446 : Le principal effet pratique de la résolution fut de ne plus devoir justifier par des circonlocutions la capture des mercenaires...

5. LE SECOND ROUND : DÉCEMBRE 1961

Après le vote du Conseil de Sécurité, M. Thant espérait que les termes de la résolution seraient assez fermes pour amener M. Tshombe à plus de prudence et à la conviction que son salut ne résidait plus que dans une négociation avec Léopoldville. Mais il n'était plus prouvé que M. Tshombe gardait encore tout le contrôle sur les membres les plus extrémistes de son entourage; ceux-ci prenaient de plus en plus d'influence dans la capitale katangaise et semblaient vouloir en découdre une seconde fois avec la Force internationale. Incidents et agressions contre le personnel de l'O. N. U. C. se multiplièrent. Le 28 novembre, MM. Brian Urquhart et Georges Ivan Smith, les nouveaux représentants à Élisabethville, furent violemment battus par des gendarmes katangais; le lendemain, deux casques bleus indiens furent trouvés assassinés. La radio katangaise se déchaînait. Au début de décembre, mercenaires et gendarmes installaient des barrages dans la ville, essayant ainsi d'isoler les divers cantonnements de l'O. N. U. C.

Entretemps, Bruxelles et Londres avaient tenté d'organiser une « médiation Senghor » entre MM. Adoula et Tshombe. Celui-ci partit même pour Brazzaville, d'où il aurait peut-être dû aller à Dakar; mais la rencontre fut annulée.

A Élisabethville, des escarmouches éclatent aux barrages et le 5 décembre débute la seconde action militaire⁵⁰. Pendant deux semaines, il y aura des combats de rue, des tirs au mortier, des interventions aériennes.

La pression de la Force internationale se fait sentir cette fois d'une manière beaucoup plus sévère pour le régime katangais. Néanmoins, les États-Unis, qui appuient totalement l'O. N. U. dans ses efforts, interviennent pourtant en faveur d'un arrêt des combats. Le 15 décembre, sur les conseils les plus pressants du gouvernement américain, M. Tshombe fait appel au Président Kennedy pour qu'il favorise une solution négociée, et offre de rencontrer M. Adoula. Le 17, tandis que l'étau des troupes de l'O. N. U. C. se resserre autour d'Élisabethville, M. Tshombe réitère sa proposition de discuter avec le chef du gouvernement central. Les diplomates américains ménagent une rencontre à Kitona, dans le Bas-Congo, où M. Tshombe arrive le 19 décembre.

Le 21 décembre, les « accords de Kitona » étaient signés entre MM. Adoula et Tshombe. La rapidité de la négociation s'expliquait par le fait que le Katanga se trouvait dans une situation beaucoup moins avantageuse qu'en septembre. Cette fois, la Force internationale avait nettement dominé. En outre, il était

50. *Doc. O. N. U.*, S/4950/Addenda 17, 18, 19.

absolument clair que sur le plan juridique l'O. N. U. C. agissait à bon droit. Les précautions furent prises pour éviter le retour aux contestations de septembre. Les 7 et 10 décembre, U Thant proclama explicitement que l'action en cours n'avait pas de but politique⁵¹. Il ne fut même pas nécessaire d'invoquer la récente résolution du 24 novembre, qui cependant avait condamné le principe même de la sécession. Le but déclaré de l'opération était de détruire les barrages routiers et de rétablir l'ordre public. Deux principes de base, non contestables, justifiaient cela : droit à la liberté de mouvement et droit de légitime défense pour les troupes de l'O. N. U. C.⁵².

C'était surtout pour empêcher de nouvelles protestations européennes que le Secrétaire général avait assigné des « objectifs limités » à l'opération de décembre.

Mais ce qui pose un problème aux yeux des tenants de l'orthodoxie hamarskjöldienne, c'est que l'arrêt des hostilités fut lié à une négociation Tshombe-Adoula, avec menace de reprise des combats si le rendez-vous de Kitona n'avait pas lieu ; cela ressemblait trop à l'imposition, par la force, d'une solution politique. C'est du moins l'avis de quelques auteurs⁵³.

Comment expliquer les pressions des Américains pour une négociation ? Parallèlement à leur but principal – mettre fin à la sécession – ils tenaient à ménager quelque peu leurs alliés européens et à conserver une possibilité de sauver M. Tshombe dans un Congo réuni. Autant sinon plus que les pressions britanniques en septembre, l'influence américaine fut déterminante en décembre 1961. Au moment où les diplomates américains offrirent leur médiation⁵⁴, les opérations militaires étaient à l'avantage de l'O. N. U. C. et il est très probable que quelques jours d'opérations supplémentaires auraient permis d'arriver au résultat qui ne fut atteint qu'en janvier 1963. C'est pour cette raison que la rencontre de Kitona, et donc l'intervention américaine, ne furent pas du goût de tout le monde : plusieurs membres de l'O. N. U. C. souhaitèrent à ce moment une poursuite des opérations⁵⁵. L'initiative avait donc partiellement échappé à l'O. N. U. C., et cela avait été au profit d'une grande puissance.

51. Voir le *Times* des 8 et 11 décembre 1961 ; ainsi que *Doc. O. N. U.*, S/5035, section III ; et Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 64, 16 décembre 1961.

52. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent*, p. 145 ; BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 134.

53. BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 147 ; HOSKYN, *op. cit.*, p. 456.

54. Étaient présents à Kitona du côté américain : l'ambassadeur Gullion, plus MM. H. Greene et G. McMurtrie Godley ; du côté O. N. U. : Bunche, Gardiner, Khiari et Dumontet, voir *Doc. O. N. U.*, S/5038.

55. BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 146.

Kitona avait rapporté une apparente victoire à Léopoldville, puisque M. Tshombe y avait reconnu l'unité du Congo et l'autorité du Président Kasavubu, et qu'il avait accepté la réintégration de sa province dans la République congolaise.

Mais en janvier 1962, quelques semaines après Kitona, l'Assemblée katan-gaise assortissait la déclaration signée par M. Tshombe de telles réserves qu'elle en annulait les conséquences ⁵⁶.

Par ailleurs, des mercenaires étrangers continuaient à arriver au Katanga.

Des conversations politiques eurent cependant lieu à Léopoldville, de manière intermittente entre mars et juin 1962. Il s'agissait de négocier l'application des accords de Kitona. Mais MM. Tshombe et Adoula ne se mirent pas d'accord. Pendant ces entretiens, l'O. N. U. C., – et tout spécialement M. Gardiner –, fit tout ce qui était en son pouvoir pour que les interlocuteurs aboutissent à un résultat définitif ⁵⁷.

6. LE PLAN THANT

L'échec des conversations de Léopoldville prouvait que le Katanga cherchait à gagner du temps par d'interminables palabres. Au début du mois d'août 1962, le Secrétaire général commença à s'impatisser ⁵⁸. Craignant que les difficultés congolaises et l'opération O. N. U. C. ne s'éternisent, il mit au point un plan de réconciliation nationale, pour lequel il avait obtenu l'accord des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la Belgique. Le plan Thant ⁵⁹ prévoyait une constitution fédérale, une nouvelle loi de répartition des recettes fiscales, l'unification monétaire, l'intégration des forces katangaises dans l'armée nationale, l'unification de la représentation diplomatique et l'amnistie générale pour les prisonniers politiques. Il était notamment prévu que la moitié des redevances minières irait au Katanga; ce dernier était donc ménagé.

56. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 252.

57. *Idem*, p. 268.

58. Rapport U THANT du 4 février 1963, *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 14 : «... Il était indispensable de régler définitivement le problème de la sécession katan-gaise, qui, outre qu'il provoquait l'appauvrissement et l'instabilité dans le reste du Congo, menaçait également la paix du continent africain et était pour l'Organisation des Nations Unies elles-mêmes la cause de graves difficultés politiques et financières. »

59. *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 13; *Congo 1962*, p. 365-412; GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 271-289; LECLERCQ, C., *op. cit.*, p. 305 et sq.; VAN LANGENHOVE, F., *op. cit.*, p. 153.

Le plan ne faisait pas lui-même allusion à d'éventuelles sanctions économiques contre le Katanga, mais ces sanctions étaient évoquées dans un document du Secrétariat, le « Course of Action », ou modalités d'action. Le Course of Action prévoyait quatre phases pour l'application du plan :

- phase 1* : délai de 10 jours donné à Élisabethville pour accepter le plan, à partir du jour où Léopoldville l'aura accepté;
- phase 2* : en cas de non-acceptation katangaise dans les 10 jours, les gouvernements intéressés notifieront à Élisabethville leur intention de recourir au boycottage du cuivre et du cobalt du Katanga, et laisseront prévoir des mesures plus sévères en cas d'inefficacité de ce boycottage;
- phase 3* : demande par Léopoldville aux gouvernements intéressés de renoncer aux achats de cuivre et de cobalt au Katanga;
- phase 4* : si les trois premières phases n'aboutissent pas à la réintégration du Katanga, l'O. N. U. et les gouvernements se concerteront sur les mesures à prendre.

Le plan formait un tout non négociable : il devait être accepté ou rejeté en bloc, sans discussion. M. Adoula l'accepta le 23 août et M. Tshombe fit de même le 3 septembre mais, selon un procédé dilatoire dont il avait le secret, il ne prit pas de mesures concrétisant ses déclarations de bonne volonté.

Les démarches en vue de la conciliation que firent MM. Thant et Gardiner, ainsi que les gouvernements occidentaux, échouèrent, en ce sens que le plan Thant n'était pas appliqué. En conséquence, le gouvernement Adoula et le Secrétaire général décidèrent de passer aux phases suivantes du Course of Action : au début du mois de décembre, le Katanga fut officiellement averti de la mise en œuvre de ces phases et M. Adoula adressa une lettre à dix-sept gouvernements, les priant d'interrompre l'importation de cuivre et de cobalt katangais.

Mais les menaces de sanctions économiques ne semblent pas impressionner M. Tshombe et elles sont rapidement dépassées, car la tension ne cesse de monter à Élisabethville; le recours à « d'autres mesures » est en effet de plus en plus probable. Aucune solution ne peut être acquise par la conciliation. Le 19 décembre, M. Tshombe déclare à Kolwezi qu'il recourra à la politique de la terre brûlée plutôt que d'accepter la réintégration par la force. En fait, on va tout droit vers l'épreuve de force militaire.

7. LA FIN DE LA SÉCESSION KATANGAISE : JANVIER 1963

Il semble bien qu'à la fin de 1962, l'O. N. U. prit la décision d'intervenir directement contre la sécession katangaise au moyen d'une action militaire. Les autres moyens avaient échoué. Sur le terrain, l'équilibre des forces avait cessé depuis longtemps de pencher en faveur des Katangais. Les troupes de l'O. N. U. C. disposaient d'un puissant matériel offensif (engins blindés, avions à réaction...) et bénéficiaient d'une aide américaine importante. Ainsi, le 20 décembre, les États-Unis avaient envoyé au Congo une mission militaire dirigée par le général Truman⁶⁰; elle était à la fois destinée à impressionner M. Tshombe et à organiser l'aide en équipement à la Force internationale. L'envoi de cette mission était la preuve d'un durcissement du Département d'État. Ce dernier, jusqu'en décembre 1962, avait toujours été partagé en deux tendances⁶¹. Une tendance modérée était inspirée par M. McGhee, Sous-Secrétaire d'État pour les Affaires politiques; un autre groupe, partisan de la fermeté, souhaitait une offensive décisive de l'O. N. U. C. Ce second groupe, dirigé par M. Mennen Williams et par l'ambassadeur Gullion, l'emportait maintenant.

L'échec des premières phases du plan Thant avait également fait disparaître une bonne partie des réticences du Secrétariat des Nations Unies. Le recours à la force avait cessé d'être un épouvantail. Les justifications officielles de l'opération finale étaient conformes aux grands principes : nécessité d'assurer la liberté de mouvement pour l'O. N. U. C. et d'expulser les mercenaires. L'objectif essentiel n'en était pas moins de mettre définitivement fin à la sécession. Certains indices font croire que les Nations Unies se préparaient depuis un certain temps à une action finale⁶² : organisation d'un plan d'opération dès octobre, et rendu public le 10 janvier 1963; nécessité d'agir avant que M. Nehru ne rappelle le bataillon indien pour compléter ses défenses contre les pressions chinoises...

Des déclarations de certaines autorités responsables de l'O. N. U. C. pouvaient aussi laisser présager que la patience des Nations Unies et de Léopoldville ne durerait pas éternellement : « L'O. N. U. pourrait se voir bientôt obligée, écrivait M. Gardiner en août 1962, de décider si elle doit retirer ses forces du Congo ou si, se portant à l'autre extrémité, elle doit auto-

60. *New York Times*, 20 décembre 1962.

61. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 196.

62. *Idem*, p. 206.

riser expressément l'O. N. U. C. à mettre fin aux efforts de sécession du Katanga par tous les moyens nécessaires ⁶³. »

Les incidents éclatèrent le 24 décembre 1962; rapidement, ils dégénérèrent en épreuve de force. Le 28, l'O. N. U. C. contrôlait Élisabethville, sans rencontrer beaucoup de résistance.

Le 30, c'était le tour de Kipushi. Le gouvernement katangais, qui avait quitté sa capitale, menaçait de recourir à la politique de la terre brûlée. Craignant sans doute que ces menaces ne soient mises en pratique, le Secrétaire général qui subissait une forte pression des gouvernements européens intéressés annonça l'arrêt des opérations militaires et une relance du « plan Thant ». Mais, sur le terrain, les casques bleus « ignorèrent » les décisions que New York venait de prendre et poursuivirent leur marche sur Jadotville, qui tomba le 1^{er} janvier ⁶⁴.

Après de douloureuses hésitations, M. Tshombe réussit à convaincre M. Munongo et les « jusqu'au boutistes » de ne pas détruire le potentiel économique de la province (barrages et installations minières de Kolwezi). Le 14 janvier 1963, les ministres se disaient « prêts à proclamer devant le monde que la sécession katangaise est terminée ».

Ainsi l'O. N. U. C. avait-elle finalement réussi à réunifier le Congo dans ses limites territoriales du 30 juin 1960. La nature modérée et pro-occidentale du gouvernement Adoula avait autorisé, au début, l'espoir d'une solution négociée. Mais la conjoncture internationale, l'obstination katangaise, la faiblesse relative des autorités de Léopoldville obligèrent l'O. N. U. C. à faire usage des armes.

Une réponse tardive était ainsi donnée à la demande faite autrefois par M. Lumumba. Mais on avait aussi pu assister à un phénomène de substitution dans le déroulement de l'opération O. N. U. C.

A l'origine, mettre fin à la sécession n'était qu'un « préalable », une condition nécessaire à une politique de coopération en profondeur entre les autorités légitimes d'un État congolais reconstitué et les Nations Unies. Normalement, réduire la sécession ne devait pas être un objectif ultime. Une fois ce « préalable » résolu, l'objectif véritable devait être une réforme de l'armée congolaise et une assistance civile accrue.

63. Rapport GARDINER, *Doc. O. N. U.*, S/5053/Addendum 11, paragr. 74, 20 août 1962.

64. Sur cette « rupture de communications » entre les niveaux d'autorité dans l'O. N. U. C. voir *infra*, chap. XII, paragr. 5 : « Breakdowns of communications ».

Or, avec la fin de la sécession, l'O. N. U. C. eut tendance à considérer ses tâches comme largement accomplies. Certes, l'assistance technique continua comme par le passé, mais on assista à un désengagement progressif, d'autant plus que les chefs de l'opération commençaient à faire preuve d'une certaine fatigue et que la crise financière de l'Organisation devenait plus aiguë.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉPONSE DE L'O. N. U. C.
DANS LE DOMAINE
DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE,
MILITAIRE ET CIVILE.

CHAPITRE VIII

L'échec de la tentative de réorganisation de l'A.N.C. par les Nations Unies

1. LES CAUSES ET LES CONSÉQUENCES DE LA MUTINERIE DE JUILLET 1960

Forte d'environ 24 000 hommes, la Force publique était « la pièce essentielle de l'appareil de coercition¹ » aux mains de ceux qui contrôlaient l'État; elle l'était avant le 30 juin 1960, elle était destinée à le rester après cette date. La mutinerie empêcha qu'il en fût ainsi, du moins pendant les premières années de l'indépendance. Le soulèvement confus, largement spontané et politiquement peu orienté de juillet 1960 eut plusieurs causes². D'ordre politique d'abord : depuis leur création, les partis politiques nationalistes avaient mené une action subversive parmi les soldats dans le but d'éviter que la Force publique ne devienne un instrument de répression pendant les mois qui précédaient l'indépendance. Certains leaders tentèrent également de s'attirer d'utiles sympathies parmi les militaires pour le jour où ils proclameraient l'autonomie de leur région : « Ceci explique notamment que ce sont les Bangala et les Baluba qui prirent la tête du mouvement au début des mutineries³. » Il y eut aussi des causes d'ordre psycho-sociologique, aggravées par le refus du gouvernement Lumumba de « concrétiser » rapidement l'indépendance pour les soldats. Depuis plusieurs mois déjà, des pamphlets circulaient dans l'armée; les journaux recevaient des lettres réclamant une africanisation des cadres et une amélioration du sort de la troupe.

1. MERLIER, M., *op. cit.*, p. 300.

2. DEMUNTER, P., *op. cit.*, p. 150-154; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Fin de la souveraineté*, p. 392-420; YOUNG, Crawford, *Politics in the Congo*, p. 438 et sq.

3. DEMUNTER, P., *op. cit.*

Les promesses électorales des partis laissaient entrevoir cette amélioration. L'indépendance était devenue « synonyme de richesse, de confort, de promotion sociale. Lorsqu'eut lieu la passation des pouvoirs, une classe privilégiée, composée des ministres, des membres de leur cabinet, des parlementaires et des fonctionnaires des hautes administrations vit effectivement son niveau de vie se relever. Les soldats, bien que fatigués par les prestations qu'ils durent fournir tout au long des mois qui précédèrent l'indépendance, ne reçurent pas d'augmentation de leur solde, ne furent pas promus à un grade supérieur et demeurèrent soumis à leurs anciens maîtres ⁴. » Un effet de démonstration se produisit et donna naissance à un sentiment de frustration; celui-ci se traduisit notamment dans la lettre envoyée le 4 juillet par la garnison de Thysville au gouvernement. La réponse timide des autorités à ces revendications d'africanisation fut à l'origine immédiate du relâchement de la discipline.

Enfin, des facteurs psychologiques accentuèrent le mécontentement : l'attitude inconsciente du général Janssens, commandant en chef de la Force publique, a été « exactement la seule erreur que les militaires congolais ne pouvaient lui pardonner. Ce défi aux aspirations essentielles des Congolais, répété sous forme de discours à la troupe les jours qui suivirent la proclamation de l'indépendance et confirmé le 6 juillet par le Premier ministre, fut l'étincelle qui alluma la révolte ⁵. » On sait que le général Janssens avait brutalement refusé l'africanisation.

La mutinerie de la Force publique constitua le point de départ de la crise congolaise. Accentuée par la panique générale des Européens, par le départ des cadres belges – qui s'élevaient à quelque 1 000 officiers et sous-officiers –, et aggravée dans certaines régions par l'intervention des troupes belges, elle se répandit rapidement à l'ensemble des garnisons du pays. La désorganisation de l'armée allait priver le gouvernement d'un instrument indispensable.

L'incapacité des autorités congolaises, comme de l'O. N. U. C., à reprendre le contrôle de l'armée, allait devenir l'une des causes déterminantes de l'instabilité politique du Congo pendant les premières années de son indépendance.

Un cercle vicieux caractérise cette situation : la crise politique n'a pas permis de réorganiser l'A. N. C., mais les désordres et la politisation de l'armée ont à leur tour retardé une solution politique. La crise politique fut, largement, celle des instruments du pouvoir : administration et armée. L'une et l'autre étaient liées.

L'échec du système de sécurité bilatérale ⁶ entre les gouvernements belge

4. *Idem.*

5. *Congo 1960*, t. II, p. 1078.

6. Voir *supra*, chap. I.

et congolais se manifesta tout particulièrement dans l'absence de collaboration pour contrôler la mutinerie. Contrairement à la plupart des nouveaux États qui ont pu faire appel à l'ancienne métropole pour résoudre leurs premières difficultés, le Congo de juillet 1960 s'est trouvé isolé, dépourvu d'aide extérieure, divisé contre lui-même et menacé dans sa souveraineté et dans son intégrité nationales. La faiblesse politique du gouvernement, les ruptures dans les circuits de l'exercice du pouvoir, les séparatismes naissants, empêchèrent M. Lumumba de réussir seul une reprise en main de l'A. N. C. Mais son erreur fut d'avoir hésité entre les deux seules attitudes possibles⁷ : soit demander ou accepter l'aide militaire belge pour réduire les mutins, quitte à remettre les accusations à plus tard; soit négocier avec la troupe révoltée et lui offrir une africanisation radicale, quitte à l'épurer par après. Or, il voulut simultanément accuser la Belgique, ce qui excitait les soldats, et rétablir la discipline. La première promotion qu'il accorda fut dérisoire; elle consistait à élever tous les militaires d'un grade.

Dès lors, comme ni le gouvernement congolais ni le gouvernement belge ne pouvaient ou ne voulaient apporter une solution valable au problème de l'armée, c'était à l'O. N. U. C. qu'il revenait de s'en charger.

2. LE MANDAT DE L'O. N. U. C. A L'ÉGARD DE L'ARMÉE CONGOLAISE

Le télégramme officiel envoyé par MM. Kasavubu et Lumumba au Conseil de Sécurité, le 13 juillet 1960, précisait que « l'aide militaire demandée n'a pas pour but de rétablir la situation intérieure, mais bien de protéger le territoire national contre l'acte d'agression posé par les troupes métropolitaines belges⁸ ». Cependant, il a été dit plus haut⁹ que le gouvernement congolais espérait en fait que l'O. N. U. C. allait rétablir l'ordre et M. Lumumba souligna encore cet espoir lorsqu'il arriva à New York le 24 juillet.

Le mandat contenu dans la résolution du 14 juillet s'écartait de la demande officielle congolaise, parce qu'il visait à rétablir la situation intérieure, c'est-à-dire l'ordre public; mais il ne s'écartait pas, en fait, de l'intérêt réel du gouvernement central, ni de ses préoccupations.

Ce mandat est clairement défini dans le paragraphe 2 de la résolution :

7. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 103.

8. *Doc. O. N. U.*, S/4382, II.

9. Voir *supra*, chap. II, paragr. 3.

« Le Conseil de Sécurité décide d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin, et ce jusqu'au moment où les forces nationales de sécurité (...) seront à même de remplir entièrement leurs tâches. »

On se rappelle que la justification essentielle de l'action de l'O. N. U. C. était d'éviter une guerre internationale¹⁰. On considérait à New York que le meilleur moyen d'arriver à ce résultat était de maintenir l'ordre au Congo. Le maintien de l'ordre par l'O. N. U. C. était également considéré comme la condition d'une aide plus générale au jeune État congolais, aide qui aurait servi de banc d'essai à une extension de l'assistance de l'O. N. U. aux pays décolonisés.

La réorganisation de l'armée congolaise s'inscrivait au premier plan des mesures à prendre pour maintenir l'ordre. Par conséquent, le mandat inclus dans le paragraphe 2 était clair quant aux objectifs. Mais il ne l'était pas quant aux moyens pratiques à utiliser. Fallait-il désarmer, dissoudre, réentraîner l'A. N. C. ? L'imprécision du mandat fut encore aggravée par les restrictions de principes émises par M. Hammarskjöld : non-intervention dans les affaires internes et non-usage des armes... L'erreur du Secrétaire général fut surtout de considérer que la réorganisation de l'armée passait, du moins à court terme, après le rétablissement de l'ordre¹¹. Il ne comprit pas assez rapidement que maintien de l'ordre et réorganisation de l'armée n'étaient en réalité qu'un seul et même problème.

3. LES DIVERSES TENTATIVES DE L'O. N. U. C. ET LEUR ÉCHEC

A. Les efforts en vue de désarmer l'A. N. C.

Rétrospectivement, il apparaît avec évidence que seule une intervention rapide et radicale menée en juillet-août 1960 pouvait amener une solution durable au problème de l'armée congolaise, et par là à celui de l'ordre public. Au Katanga, que la mutinerie n'avait pas non plus épargné, la décision prise par les autorités locales et leurs conseillers belges de ne conserver qu'un petit

10. Voir *supra*, chap. III, paragr. 2 et 3.

11. Voir *supra*, chap. III, paragr. 3.

noyau de troupes sûres (trois à quatre cent hommes) et les cadres étrangers, permit la reconstitution d'une gendarmerie relativement disciplinée¹².

En juillet 1960 les Nations Unies n'avaient apparemment pas le pouvoir juridique de désarmer l'armée congolaise¹³. La résolution du 14 juillet était imprécise à ce sujet. M. Hammarskjöld, alléguant la nécessité de respecter la souveraineté interne du Congo, considérait que la résolution ne lui donnait pas le droit de désarmer l'A. N. C. Quant au Conseil de Sécurité, il était en réalité peu préoccupé par cette question à l'époque des deux résolutions de juillet. L'aspect international de la crise prédominait.

Il y avait en outre, au sein du Conseil et de l'O. N. U. C., une tendance anti-colonialiste qui voyait la mutinerie comme une manifestation de révolte contre le colonisateur, comme un phénomène de libération. Cette tendance oubliait, ou ne voulait pas tenir compte du fait que la mutinerie minait le gouvernement central, et même qu'elle ébranlait l'État.

Il convient d'ajouter que cette indulgence était plus le fait de diplomates attachés à New York que des commandants de la Force internationale au Congo, qui prirent certaines mesures visant à une réorganisation de l'armée. Au cours du mois de juillet, les casques bleus effectuèrent même quelques désarmements¹⁴.

Quelques jours après l'arrivée des premières troupes de l'O. N. U. C., le général Alexander, du contingent ghanéen, commença un désarmement pacifique des éléments de la Force publique à Léopoldville. Un accord en ce sens avait été conclu le 15 juillet entre le général Alexander, le ministre Mpolo et le général belge Gheysen¹⁵. M. Mpolo avait lancé un appel aux troupes, leur demandant de se soumettre à cette opération. M. Lumumba y était favorable, à condition que les désarmements n'aient lieu que là où des forces de l'O. N. U. C. étaient présentes¹⁶.

Mais les mesures prises à Léopoldville par le général Alexander furent de courte durée. M. Lumumba craignit une collaboration entre l'O. N. U. C. et les troupes belges¹⁷. Un incident le raffermir dans ce sentiment : le 19 juillet

12. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 121-123.

13. NICHOLAS, H., « U. N. Peace Forces and the Changing Globe : the Lessons of Suez and Congo », *International Organization*, vol. XVII, n° 2, Spring 1963, p. 331.

14. NIMER, B., *op. cit.*, p. 30.

15. Voir : « Observations du Gouvernement belge en réponse aux critiques dont il est l'objet dans le deuxième rapport Dayal », 30 novembre 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4585, paragr. 21, 7 décembre 1960; *Congo 1960*, t. II, p. 623.

16. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *op. cit.*, p. 36; *Doc. O. N. U.*, CS/PV. 885, paragr. 10, 8 août 1960.

17. HOSKYN, C., *op. cit.*, p. 137-138.

le brigadier ghanéen Otu aperçut un ministre congolais conduisant des soldats débandés vers l'hôtel « Regina » pour y appréhender des Européens. Comme l'un des soldats faisait preuve de brutalité, le brigadier Otu le désarma personnellement... Les Belges présents applaudirent... Le lendemain, M. Lumumba demanda au brigadier Otu de ne plus humilier les soldats congolais devant les Belges, et de s'abstenir désormais de procéder à des désarmements. Et le 23 juillet, sur ordre de New York, les dépôts d'armes furent réouverts et la garnison de Léopoldville y accédait à nouveau ¹⁸.

Une autre opération « désarmement » eut lieu à cette époque à Luluabourg ¹⁹. Les troupes congolaises abandonnèrent librement leurs armes en présence du contingent tunisien.

Le colonel Lasmar Bouzaïane, commandant des Tunisiens, réussit à convaincre les autorités locales de la nécessité d'une réorganisation des troupes. Les armes furent mises sous clé. Mais M. Lumumba protesta immédiatement, et le jour même du désarmement de Luluabourg, un contre-ordre de l'O. N. U. C. parvint au colonel Bouzaïane : il devait rendre l'accès des magasins d'armes à l'A. N. C.

L'O. N. U. C. opéra également un désarmement à Thysville ²⁰.

A la fin du mois de juillet 1960, le gouvernement central, politiquement très faible, souhaitait pouvoir s'appuyer sur des troupes même anarchiques pour se protéger contre une tentative de renversement et aussi pour pénétrer au Katanga si l'O. N. U. C. ne se décidait pas à le faire. Sa réticence à accepter le désarmement venait aussi de la présence des troupes belges sur le territoire national, qui était ressentie comme un affront et comme un danger. A Léopoldville, le 30 juillet, M. Gizenga s'adressa publiquement au Secrétaire général : « Nous ne comprenons pas, nous qui avons fait appel aux Forces internationales, que nous soyons systématiquement et méthodiquement désarmés, alors que les agresseurs, les Belges, gardent encore leurs armes... ²¹ »

18. Le général RIKHYE donna une explication à un membre du Comité consultatif qui lui demandait d'où venaient les armes de l'A. N. C. - Mobutu; le conseiller militaire du Secrétaire général répondit que l'A. N. C. avait remis une série d'armes à l'O. N. U. C. en juillet (allusion aux désarmements). « Puis, ajouta Rikhye, lorsque les Nations Unies commencèrent à organiser et à entraîner l'A. N. C. ainsi qu'à lui inculquer quelque discipline, ces armes lui furent remises aux fins d'entraînement. » Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 24, 22 février 1961.

19. Interview d'un diplomate tunisien présent au Congo en 1960.

20. Au cours de la réunion du 17 août 1960 du Comité consultatif, le général RIKHYE déclara : l'O. N. U. C. n'a désarmé l'A. N. C. qu'à Léopoldville et à Thysville. *Compte rendu*, séance n° 3, 27 août 1960.

21. GIZENGA, A., Discours du 30 juillet 1960, *Congo 1960*, p. 615.

Le lendemain, M. Lumumba réitérait cette plainte, dans une lettre envoyée au Président du Conseil de Sécurité ²². Le 8 août, au Conseil de Sécurité, le délégué soviétique reprenait à son compte les accusations de MM. Gizenga et Lumumba ²³. Dans sa réponse, M. Hammarskjöld nia toute responsabilité des Nations Unies dans cette affaire : « Le représentant de l'Union soviétique a déclaré que nous avons désarmé les unités militaires nationales. Sur ce point, je peux le renvoyer à la déclaration faite précédemment, à cette même séance, par le Ministre des Affaires étrangères de la République du Congo, M. Bomboko, que je cite : (« Pour l'accomplissement de la mission dévolue aux troupes des Nations Unies, le commandement militaire de l'armée nationale ²⁴, en accord avec le Gouvernement congolais, a lancé un appel aux soldats congolais pour que ceux-ci déposent leurs armes là où se trouvaient les forces des Nations Unies. ») Il s'agit donc là, continuait M. Hammarskjöld, d'une décision du Gouvernement souverain du Congo, et non d'une décision prise par moi-même ou par le Commandement de la Force des Nations Unies et cela mérite à mon avis d'être bien précisé ²⁵. »

Les paroles prononcées à New York par le Secrétaire général étaient bien en deçà des actes accomplis sur le terrain par la Force; sans doute les désarmements n'eurent-ils lieu qu'avec l'accord des troupes congolaises concernées. La déclaration du Secrétaire général désavouait pourtant, implicitement, la thèse et l'attitude du général Alexander. Dès les premiers jours de l'opération, les dirigeants de l'O. N. U. C. s'étaient divisés sur le problème de l'A. N. C. Le Dr. Ralph Bunche estimait que la situation politique devait d'abord s'éclaircir et qu'alors seulement la solution à l'indiscipline militaire pourrait être trouvée. Par contre, le général Alexander pensait que le rétablissement de l'ordre public était une condition préalable à la stabilisation politique : un désarmement devait avoir lieu, même sans l'accord du gouvernement central, sinon tout l'avenir serait hypothéqué. Le 20 juillet 1960, au moment des désarmements de Léopoldville, le général Alexander se rendit à New York pour essayer de convaincre M. Hammarskjöld; ce fut en vain ²⁶. Le conflit Bunche-Alexander rebondit en août, à l'occasion d'un incident qui se pro-

22. *Doc. O. N. U.*, S/4414.

23. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.885, paragr. 91, 8 août 1960.

24. M. BOMBOKO fait ici allusion à l'accord Alexander-Mpolo du 15 juillet et à l'appel lancé par Mpolo; il passe sous silence l'opposition qui s'est manifestée quelques jours plus tard chez M. Lumumba.

25. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.885, paragr. 124, 8 août 1960.

26. HOSKYN, C., *op. cit.*, p. 137-138 : ces deux thèses étaient défendables; Bunche avait raison de dire qu'il ne servait à rien de désarmer contre la volonté du gouvernement; et Alexander voyait clair en disant que le problème du maintien de l'ordre était prioritaire.

duisit à l'aérodrome de Ndjili : des casques bleus canadiens furent brutalisés par des soldats de l'A. N. C.²⁷. Après ces violents incidents, le général Alexander adressa un rapport au Président N'Krumah²⁸ : il s'y plaignait de ce que les casques bleus n'avaient jamais reçu d'ordres « clairs et concis », et de ce qu'ils se trouvaient dans une « situation impossible » à cause du principe de non-usage des armes sauf en cas de légitime défense ; dans ces circonstances, il était très difficile de réagir aux excès de l'A. N. C.

Le rapport exposait aussi les vues du général anglais sur la réorganisation de l'armée congolaise. « La situation n'est pas irrémédiable, mais elle sera certainement sans espoir si l'on ne fait pas quelque chose de radical à l'égard de la Force publique. Tout doit être mis en œuvre pour persuader le cabinet de la République du Congo de coopérer à l'action menée pour conserver et réformer cette armée, mais, qu'elles puissent ou non obtenir cette coopération, les Nations Unies doivent faire leur devoir. Sinon, il ne servirait à rien de laisser les forces des Nations Unies dans le pays ou de prodiguer une aide économique ou technique. En ma qualité de Chef de l'État-major de défense, j'ai moi-même, assisté seulement de deux officiers ghanéens, complètement désarmé la Force publique à Léopoldville, et j'avais un plan pour maintenir ses éléments sous un contrôle militaire normal et pour les intégrer progressivement aux Forces des Nations Unies...²⁹. »

N'Krumah soutint à son tour, auprès du Secrétaire général, la thèse selon laquelle il fallait « établir un contrôle efficace sur la Force publique à Léopoldville³⁰ ». Mais pas plus qu'en juillet, les dirigeants de l'O. N. U. C. n'acceptèrent de faire suite à cette demande.

Au Comité consultatif, M. Hammarskjöld déclara : « Il y aurait des conséquences désastreuses à adopter des mesures radicales de la nature de celles recommandées par le président N'Krumah à l'égard de la Force publique. Ce à quoi il pensait était, de toute évidence, le désarmement de la Force publique, mesure du domaine des possibilités théoriques et politiques, mais que je n'ai pas moi-même effleurée³¹. »

Dans un document intitulé « Observations du Représentant spécial du Secrétaire général au Congo concernant le rapport du général Alexander³² », M. Bunche rappelait les termes de la résolution du 14 juillet qui parlait de coopération avec le gouvernement central jusqu'à ce que les forces nationales

27. *Doc. O. N. U.*, S/4417/Add. 8.

28. *Doc. O. N. U.*, S/4445, Annexe II, 19 août 1960.

29. *Idem.*

30. *Doc. O. N. U.*, S/4445.

31. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 3, 27 août 1960.

32. *Doc. O. N. U.*, S/4451, 21 août 1960.

soient capables de remplir leurs tâches. Bunche en déduisait qu'il ne pouvait être question de désarmer les militaires congolais contre le gré de Léopoldville. L'O. N. U. C. se trouvait dans un pays souverain et n'était pas une armée d'occupation. De toute évidence, ajoutait Bunche, en agissant avec énergie la Force internationale irait à sa perte car elle ne pourrait subsister longtemps parmi une population hostile. Le représentant spécial n'en reconnaissait pas moins « qu'une armée nationale congolaise réorganisée et disciplinée est un problème essentiel, peut-être le problème capital³³ ». Mais il ne tirait pas les conséquences logiques de cette constatation et refusait d'envisager la solution « radicale ». Dans ses observations, Bunche adoptait le ton du civil affecté d'un sentiment de supériorité à l'égard du militaire : « ... Le général Alexander, bon combattant, à ma connaissance, adopte une attitude de combattant à l'égard de la Force des Nations Unies. Il éprouve peut-être des difficultés à comprendre la nature d'une force de paix internationale ou de la politique de modération et de coopération avec le gouvernement du pays qui doit régir les activités d'une telle force. Heureusement pour le succès de la Force des Nations Unies au Congo, il s'y trouve quelques combattants qui n'éprouvent pas ces difficultés³⁴. » Ces polémiques ne résolvait pas les problèmes. Mais on doit préciser que les officiers de l'O. N. U. C. qui n'éprouvaient pas de difficultés au Congo étaient en fait peu nombreux... Comment auraient-ils pu facilement rétablir l'ordre avec des moyens d'action pratiquement nuls contre des troupes mutinées et privées de chefs ? De toute manière, il était anormal que les soldats congolais soient armés en dehors de l'exercice ou des gardes, et cette circonstance ne pouvait que compliquer l'observation des règles de non-usage des armes par les casques bleus.

Quant aux déclarations de M. Bunche en faveur d'un respect de la souveraineté congolaise et d'une coopération étroite avec le gouvernement central, elles contrastaient avec l'attitude que lui-même et le Secrétariat avaient adoptée dans le domaine politique et dans la question du Katanga, où la collaboration entre Léopoldville et l'O. N. U. était, à cette époque, au point mort.

Un membre de l'O. N. U. C., King Gordon, considère que la proposition de désarmer l'A. N. C. avait « beaucoup de logique », puisque la cause principale de l'anarchie résidait dans ces troupes débandées³⁵. On reconnaîtra cependant, à l'appui de la thèse de M. Bunche, qu'un désarmement forcé des soldats congolais eût été délicat du point de vue juridique. Néanmoins, il

33. *Idem.*

34. *Idem.*

35. GORDON, K., « U. N. in the Congo - a Quest for Peace », *public. Carnegie Endowment for International Peace*, 1962, p. 50.

est certain qu'un « accord politique de base », une sorte de contrat avec le gouvernement central, aurait permis d'éliminer les objections. En vertu de cet accord, l'O. N. U. C. aurait désarmé l'A. N. C., mais aurait offert des compensations : réorganisation en profondeur de l'armée et prise en charge de la sécurité intérieure et extérieure de l'État. L'accord aurait été fixé pour une période limitée, avec possibilité de rupture unilatérale. Une attitude plus ferme à l'égard de la sécession aurait enfin achevé de convaincre les autorités centrales. Dans ces conditions, elles auraient pu facilement abandonner leurs réticences vis-à-vis d'un désarmement de l'A. N. C.

B. Les plans de réorganisation

Lors de la visite qu'il fit au siège des Nations Unies, à New York, du 24 au 26 juillet 1960, M. Lumumba eut des conversations avec le Secrétaire général; elles portèrent notamment sur les modalités de l'assistance technique militaire. Le Premier ministre évoqua la possibilité d'encadrer l'armée congolaise par des officiers fournis par l'O. N. U. C. M. Hammarskjöld ne crut pas devoir donner une réponse favorable à cette proposition. Il s'en expliqua devant le Comité consultatif : «... Je craignais que, si des officiers non congolais encadraient et commandaient directement les troupes congolaises, il en résulte une sorte de transposition de l'hostilité ressentie à l'égard des officiers belges envers ces officiers venus d'autres pays. J'ai dit qu'il serait préférable d'avoir des cadres congolais d'officiers et de former des groupes qui seraient dirigés, à titre consultatif, par des officiers expérimentés venus d'autres pays. Ces officiers pourraient, pendant la période de formation, aider à l'organisation de l'armée, la guider, assurer la discipline sans être en contact direct avec les hommes de la troupe, de sorte que ce seraient toujours des Congolais qui seraient en contact immédiat avec ces derniers. Je continue à penser que c'était là l'idée la plus constructive et je ne puis que regretter de dire que cette idée semble avoir été abandonnée au cours des dernières semaines ³⁶. »

Que l'on soit ou non convaincu par les arguments du Secrétaire général, son refus d'accéder à la demande de M. Lumumba laissait passer une bonne occasion de prendre le contrôle de l'A. N. C. ³⁷. En effet, c'était au cours des

36. Comité consultatif, *Compte rendu*, 3^e séance, 27 août 1960.

37. On peut de toute manière contester le réalisme des contre-propositions faites par le Secrétaire général. On imagine mal en effet des officiers étrangers dirigeant des soldats « à titre consultatif » et faisant régner la discipline « sans être en contact direct » avec la troupe.

premières semaines qu'il fallait agir. Des conditions aussi favorables ne se reproduiraient plus; à ce moment, on bénéficiait à la fois de la volonté du gouvernement de réorganiser l'armée, et d'une faible résistance chez celle-ci, comme l'avait prouvé le succès des désarmements pacifiques de juillet.

A la fin du mois d'août pourtant, l'O. N. U. C. escomptait encore pouvoir contrôler sinon réorganiser l'A. N. C. Le 23 août, l'O. N. U. C. annonça que M. Lumumba avait accepté de prendre comme conseiller militaire personnel le général marocain Ben Hammou Kettani.

En même temps le général restait commandant du contingent marocain. Il avait donc en réalité peu de loisirs pour s'occuper de l'A. N. C... En outre la nomination de Kettani semble n'avoir été qu'une concession faite par M. Lumumba à l'O. N. U. C. en échange de la promesse de celle-ci de ne plus procéder à des désarmements³⁸.

Ce genre de marchandage ne pouvait laisser augurer un travail sérieux. Effectivement, les difficultés politiques qui s'accumulèrent à la fin du mois d'août, et qui aboutirent à la crise de septembre empêchèrent l'exécution du plan Kettani³⁹.

Il y eut par la suite divers projets. En octobre 1961, par exemple, à la requête du gouvernement Adoula, un plan d'entraînement fut mis au point par le général éthiopien Yassu Mengesha; on envisageait la création d'une école militaire à Kamina. Mais le général Mobutu n'y envoya jamais aucun cadet. Ainsi, les plans de réorganisation de l'A. N. C. échouèrent. Quant aux efforts d'intégration d'unités congolaises dans les forces de l'O. N. U. C., ils n'apportèrent que des résultats limités. Tout au plus quelques centaines de soldats congolais bénéficièrent-ils de leur rattachement provisoire à l'O. N. U. C. : il s'agissait de l'intégration du 13^e bataillon congolais, entre septembre 1962 et février 1964, à un contingent international en garnison à Kamina⁴⁰.

Une formule analogue fut essayée au Katanga avec succès : les patrouilles mixtes O. N. U. C.-police katangaise; ce fut notamment le cas après la fin de la sécession. Cette méthode avait déjà été utilisée, grâce à un accord entre l'O. N. U. C. et le chef de la police d'Élisabethville, Pius Sapwe, pour établir une garde commune autour du camp des Baluba, à la fin de 1961.

Un recours généralisé à la méthode des patrouilles mixtes, une véritable intégration de l'O. N. U. C. et des forces congolaises de sécurité auraient sans doute apporté de bons résultats.

38. TANNER, Henry, *New York Times*, 29 août 1960.

39. HAMMARSKJÖLD, D., Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 16, 5 décembre 1960; Général RIKHYE, Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 57, 12 octobre 1961.

40. LEFEVER, E. W., *op. cit.*, p. 126.

4. LES CONTRADICTIONS ET LES FAIBLESSES DES NATIONS UNIES A L'ÉGARD DE L'A. N. C.

L'hostilité du Secrétariat à des mesures de désarmement de l'A. N. C. a été officiellement affirmée à plusieurs reprises en août 1960⁴¹. Elle n'en a pas moins été contredite dans les faits. Des désarmements effectifs avaient déjà eut lieu en juillet à Léopolville, Thysville et Luluabourg. Il y en eut encore en septembre 1960, à Léopoldville, au moment où le conflit Kasavubu-Lumumba faisait craindre une explosion de violence⁴².

Apprenant les massacres commis au Kasai par des troupes indisciplinées, à la fin du mois d'août, M. Hammarskjöld adopta une position de principe plus ferme et demanda au Conseil de Sécurité de l'autoriser à désarmer certaines unités : « J'estime essentiel que le Conseil de Sécurité éclaircisse en termes appropriés le mandat de la Force des Nations Unies (...). Il convient d'insister sur la protection de la vie de la population civile dans l'esprit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cela peut obliger à désarmer temporairement des unités militaires qui, en raison des circonstances actuelles, sont un obstacle au rétablissement de l'ordre public dans l'intérêt de la population et de la stabilité de la nation⁴³. »

La proposition du Secrétaire général se heurta à diverses difficultés. La situation avait rapidement évolué depuis juillet et il devenait de moins en moins aisé de contrôler des troupes qui avaient pu s'installer dans l'indiscipline et y prendre goût; en outre, la tendance à la constitution d'armées privées se lançant ouvertement dans les luttes politiques commençait à se préciser⁴⁴.

Ensuite, l'opposition soviétique à un désarmement devint absolue à partir de septembre, car l'U. R. S. S. craignait alors qu'une telle mesure n'affaiblisse les chances de M. Lumumba. Aussi MM. Kuznetzov et Zorine refusèrent-ils catégoriquement de suivre les propositions contenues dans le quatrième rapport du Secrétaire général⁴⁵. Le Conseil de Sécurité n'insista pas non plus.

41. On en a parlé plus haut : voir les déclarations de M. Hammarskjöld au Conseil, le 8 août; ainsi que la controverse Alexander - Bunche.

42. Le 10 septembre, 2.800 hommes de l'A. N. C. remirent leurs armes dans les arsenaux, sous le contrôle de l'O. N. U. C. (*Congo 1960*, t. II, p. 860).

43. HAMMARSKJÖLD, D., Quatrième rapport sur la mise en application des résolutions du Conseil de Sécurité..., *Doc. O. N. U.*, S/4482, paragr. 12, 7 septembre 1960.

44. La demande de réorganisation de l'A. N. C. adressée par M. Kasavubu au Secrétaire général, le 11 septembre, avait elle-même une arrière-pensée politique : « J'ai l'honneur de demander à l'O. N. U. de bien vouloir réorganiser et entraîner l'armée nationale (...) sous mon commandement suprême. » *Doc. O. N. U.*, S/4500/Add. 1, 11 septembre 1960.

45. Voir déclarations de M. KUZNETZOV, *Doc. O. N. U.*, CS/PV. 897, paragr. 39, 10 septembre 1960; et de M. ZORINE, CS/PV. 901, paragr. 68, 14-15 septembre 1960.

Devant les accusations soviétiques et le peu d'empressement que mettait le Conseil à entrer dans ses vues, le Secrétaire général opéra une courbe rentrante : «... On a dit que j'avais fait observer, dans le quatrième rapport, qu'il serait peut-être nécessaire de désarmer temporairement certaines unités militaires, mais on n'a pas dit qu'il était clairement précisé (...) que je songeais à des groupes qui n'obéissaient plus aux ordres et qui se livraient au pillage. Ainsi, dans le procès que l'on m'a fait, au nom, paraît-il, du Congo, non seulement on n'a pas tout dit, mais on a aussi hélas donné des informations inexactes. Nous n'avons jamais désarmé aucune unité de l'armée congolaise (...) Bien au contraire, il y a une coopération étroite et quotidienne entre le Commandement des forces congolaises et le Commandement de la Force des Nations-Unies ⁴⁶. »

Pendant que l'on polémiquait à New York, la politisation de l'armée congolaise se poursuivait. L'O. N. U. C. prenait ses distances à l'égard du régime du colonel Mobutu. Dans ces circonstances, tout plan de réorganisation de l'armée était voué à l'échec. Les profondes divisions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale sur le problème des personnes (... Lumumba, Kasavubu, Mobutu) se reportaient sur le problème de l'A. N. C. Toutes les propositions émanant des États membres étaient teintées d'arrière-pensées politiques. Ainsi, en décembre, surtout après l'arrestation de M. Lumumba, plusieurs États africains et asiatiques, ainsi que l'U. R. S. S., revenant sur les attitudes antérieures, réclamèrent le désarmement immédiat des « bandes de terroristes mobutistes ⁴⁷ ».

Quelques semaines après, la Conférence de Casablanca allait demander à l'O. N. U. d'agir en vue « de désarmer et de dissoudre les bandes illégales ⁴⁸ ». Inversement, M. Kasavubu priait l'O. N. U. de désarmer « les bandes rebelles de Gizenga et de Lundula ⁴⁹ ». On remarquera que la question du Katanga était passée à l'arrière-plan à cette époque...

Quant au Secrétaire général, il écartait toute possibilité de désarmement, soit parce qu'il désirait ménager les chances d'une collaboration future entre l'O. N. U. C. et M. Kasavubu et le colonel Mobutu ⁵⁰, soit parce qu'il jugeait

46. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.901, paragr. 79-80, 14-15 septembre 1960.

47. Déclaration du gouvernement soviétique, 6 décembre 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4573; dans le même sens : S/4622, paragr. 21.

48. La Conférence s'est tenue du 3 au 7 janvier 1961.

49. *Doc. O. N. U.*, S/4629, 14 janvier 1961.

50. Cf. HAMMARSKJÖLD, au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 15, 24 novembre 1960 : « ... L'armée congolaise doit rester sous le contrôle des autorités constitutionnelles du Congo. Pour cette raison, nous ne pouvons, à moins d'être invités à le faire par les autorités constitutionnelles, immobiliser l'armée congolaise. »

Et plus tard, au Conseil de Sécurité (*Doc. O. N. U.*, CS/PV.917, paragr. 63, 10 décembre 1960) : « ... L'armée nationale congolaise, telle qu'elle existe aujourd'hui à Léopold-

prématurée toute réorganisation de l'armée avant qu'une solution politique ne soit intervenue ⁵¹. Mais il y avait là une sorte de cercle vicieux, car ce n'était que par une réforme profonde que l'on pouvait maintenir l'armée en dehors de la politique. L'attitude passive adoptée à cette époque par le Secrétaire général était peut-être influencée par les rapports prudents et même attentistes de M. Dayal, où l'on pouvait notamment lire ceci : « ... Le grave problème que pose l'A. N. C. subsiste. La solution véritable... incombe aux dirigeants congolais eux-mêmes ⁵². »

A la décharge du Secrétaire général, on dira que, à ce moment, ses hésitations résultaient pour une bonne part des divergences et des volte-face des États membres. En septembre, les Afro-asiatiques radicaux et les Soviétiques rejetaient tout désarmement de l'A. N. C., estimé nuisible à M. Lumumba; deux mois plus tard ils le réclamaient contre les troupes du colonel Mobutu. L'attitude des Occidentaux et de la majorité « modérée » était exactement inverse.

En février 1961, la dégradation de la situation au Congo – assassinats politiques et menaces de guerre civile – et le retour à une certaine unanimité au Conseil de Sécurité, pouvaient faire croire que l'O. N. U. C. allait enfin prendre ses responsabilités à l'égard de l'A. N. C.

La disparition physique de M. Lumumba rendit plus « réalistes » une grande partie de ceux qui l'avaient soutenu. Désormais les propositions de désarmement ne visaient plus exclusivement l'une ou l'autre faction de l'armée, mais bien l'ensemble des troupes congolaises. Le représentant de l'Inde au Conseil de Sécurité fit une déclaration en ce sens ⁵³. Le président N'Krumah se montra, lui aussi, favorable à un désarmement volontaire de toutes les unités congolaises, suivi d'un réentraînement; « mais, ajoutait-il, si certaines factions refusent de coopérer, il faudra avoir recours à la force ⁵⁴ ».

Cependant la résolution du 21 février ne parla pas de désarmement; le

ville, sous le commandement du colonel Mobutu, est placée sous l'autorité du président Kasavubu, qui se considère comme son chef – ce qu'il est constitutionnellement parlant. C'est sans doute une considération dont il faut tenir compte avant d'affirmer que l'O. N. U. est compétente pour décider de désarmer cette « armée irrégulière ». Nous nous trouvons ici devant le même problème qu'auparavant : celui de savoir s'il faut passer outre à l'autorité du Chef de l'État dans son propre pays. Je ne discute pas, me contentant d'attirer l'attention du Conseil sur ce point... »

51. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.916, paragr. 133, 9-10 décembre 1960 : « Nous ne pouvons continuer d'instruire une armée qui est devenue un instrument politique. »

52. DAYAL, R., Rapport du 2 novembre 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4557, paragr. 119.

53. *Doc. O. N. U.*, CS/PV.929, paragr. 93, 2 février 1961.

54. N'KRUMAH, Télégramme au Secrétaire général, 18 février 1961; *Doc. O. N. U.*, S/4725.

paragraphe B-2 du texte demandait « instamment que les unités et le personnel armés congolais soient réorganisés et soumis à une discipline et à un contrôle... ⁵⁵ » Ceci n'élargissait pas, sur ce point, le mandat compris dans la première résolution, celle du 14 juillet 1960.

Mais on se souvient que le paragraphe A-1 de la résolution du 21 février innovait considérablement en autorisant l'usage de la force par les casques bleus. Sans doute l'O. N. U. C. ne pouvait-elle en faire usage que pour la prévention de la guerre civile. Il semble toutefois qu'une interprétation extensive de A-1 était possible : la prévention de la guerre civile pouvait notamment signifier la neutralisation des factions armées. Cette interprétation aurait fourni une base juridique à l'indispensable désarmement forcé des unités qui n'obéissaient plus à personne.

Les travaux préliminaires de cette résolution indiquent cependant, dans la pensée du Secrétaire général, une évolution nouvelle en faveur d'un désarmement par la force; les paroles qu'il prononça devant le Conseil le 1^{er} février auraient pu constituer une base sérieuse pour une interprétation extensive de la résolution; devant la détérioration croissante de la situation, il avait déclaré : « J'estime que le Conseil doit envisager avec un soin tout particulier l'attitude que les Nations Unies devraient adopter au sujet de l'A. N. C. et de toutes ses factions. Il me semble que le moment est venu où le Conseil doit fournir une base à des arrangements qui supprimeraient la menace que l'armée, ou certaines de ses unités, font actuellement peser sur les efforts faits pour rétablir une vie politique normale et sur l'ordre public ⁵⁶ ».

La résolution du 21 février fut très mal accueillie à Léopoldville; se fondant sur certaines déclarations préliminaires à son vote, on y soupçonnait l'O. N. U. C. de vouloir procéder à un désarmement. New York se mit en devoir d'apaiser ces craintes. L'espoir du Secrétaire général d'aboutir bientôt à une réconciliation politique avec Léopoldville fit écarter toute mesure de contrainte vis-à-vis de l'A. N. C. On ne profita même pas du meilleur climat qui s'était instauré dans les relations entre le Secrétariat et M. Kasavubu pour tenter une simple réorganisation ⁵⁷.

Ainsi l'O. N. U. C. faisait de plus en plus la preuve de son attitude velléitaire au sujet de la réforme de l'A. N. C. Cette attitude ne se démentira même pas lorsque le gouvernement Adoula sera constitué. A plusieurs reprises, celui-

55. *Doc. O. N. U.*, S/4741.

56. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.928, paragr. 79, 1^{er} février 1961.

57. KASAVUBU, Lettre du 5 mars 1961 à Hammarskjöld, *Doc. O. N. U.*, S/4752/Add. 3 : « ... La réorganisation de l'armée est, après le maintien de l'unité du pays, le problème principal... »

ci réclamera de l'O. N. U. C. qu'elle se charge du réentraînement de l'armée ⁵⁸.

Pendant toute la période du gouvernement Adoula, la passivité de l'O. N. U. C. sur ce problème pouvait s'expliquer, d'une part, par la priorité accordée au « préalable katangais » ⁵⁹, et d'autre part, par le désir de ne pas affaiblir le pouvoir et le prestige du gouvernement Adoula : en effet, prendre une attitude ferme contre les excès de l'A. N. C., c'eût été risquer de mécontenter le général Mobutu, ou le parlement, et par là d'affaiblir l'équipe modérée que dirigeait M. Adoula ⁶⁰. Il ne pouvait être question de ruiner les longs efforts qui avaient été nécessaires pour mettre ce gouvernement sur pied.

La conséquence de cette politique fut une indulgence de l'O. N. U. C. devant les actes d'indiscipline de l'armée congolaise. L'affaire de Kindu en est un exemple. Le 11 novembre 1961, treize aviateurs italiens de l'O. N. U. C. étaient tragiquement massacrés par des éléments gizengistes de l'A. N. C. L'O. N. U. C. décida alors de bloquer la région de Kindu et de désarmer la garnison qui s'y trouvait. Le nouveau Secrétaire général U Thant semblait prêt à agir ⁶¹. Mais pour diverses raisons, l'O. N. U. C. n'agit pas après Kindu. Elle craignit probablement qu'une opération de désarmement ne provoque des incidents sanglants avec l'A. N. C. et ne conduise à un vote de censure du parlement contre le gouvernement ⁶². Mais les mêmes soldats massacraient quelques semaines plus tard 21 missionnaires étrangers à Kongolo.

Un autre cas est celui des exactions commises par l'A. N. C. parmi les populations Bakwa-Luntu, en province du Kasai. C'était à la fin de 1961. « L'O. N. U. C. ne réussit pas à les empêcher, sans doute parce qu'elle ne pouvait se trouver partout à la fois. Mais ce qui est clair, c'est que l'O. N. U. C. s'efforça de cacher ces événements à la presse, afin de ne pas ternir la réputation du jeune gouvernement Adoula. De plus, faire des reproches sévères aux autorités de Léopoldville eût mis au grand jour la nécessité de désarmer l'armée,

58. Demandes confirmées par M. Bomboko au Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, CS/PV.979, paragr. 6 et 7, 21 novembre 1961.

59. Après les événements de septembre 1961 à E'ville, l'A. N. C. voulut marcher contre le Katanga, ce qui recula la mise en œuvre des plans de réentraînement, notamment la création d'une école militaire à Kamina.

60. Le colonel EGGE (de l'O. N. U. C.) était hostile à tout désarmement de l'A. N. C. Il disait que ces plans étaient des manœuvres des « fascistes belges », tendant à provoquer une tension entre l'O. N. U. C. et l'A. N. C. Selon F. Ungeher, correspondant du *Time Magazine*, interviewé à Léopoldville en janvier 1965.

61. «... Il faut prendre des mesures plus énergiques et plus efficaces pour réorganiser les forces armées congolaises conformément aux résolutions adoptées antérieurement par le Conseil... »; et de rappeler les incidents précédents : mort de 42 Ghanéens et de 2 Suédois à Port-Francqui en avril 1961, attaques contre Banana et Matadi en mars, etc. (*Doc. O. N. U.*, CS/PV.982, paragr. 104 et sq., 24 novembre 1961).

62. BURNS, A. L., et HEATHCOTE, N., *op. cit.*, p. 120-121.

ce qui était compliqué dans les circonstances d'alors. L'O. N. U. C. préférait laisser tout le pouvoir, nominativement, au gouvernement, et agir elle-même parallèlement avec le plus de liberté possible, au Katanga par exemple. Cette affaire illustre le genre de rapports qui s'étaient établis entre l'O. N. U. C. et le gouvernement Adoula ⁶³. »

La faiblesse de l'O. N. U. C. à l'égard de l'A. N. C. apparut aussi lorsqu'elle procéda à certains paiements de soldes (directs ou indirects) aux troupes congolaises. Il faut reconnaître que ce fut parfois le seul moyen d'éviter des désordres très graves. Mais ces mesures n'avaient d'effets qu'à court terme et pouvaient même ressembler à une prime à l'indiscipline.

... Le 10 septembre, une opération « paiement de soldes » a lieu à Léopoldville, sous l'égide de l'O. N. U. C. ⁶⁴.

Au début d'octobre, une révolte de l'armée éclate à Stanleyville contre le gouvernement provincial lumumbiste ⁶⁵. Ce mouvement semblait favorable au colonel Mobutu. Immédiatement après, ces troupes furent payées par l'O. N. U. C. dans le but de restaurer la discipline : huit millions de francs congolais auraient été versés à Stanleyville et environ trois dans l'Ituri et le Haut-Uélé, selon des rapports financiers O. N. U. C. ⁶⁶. Que cela ait été ou non l'intention, ces paiements de soldes parurent – à Léopoldville – avoir aidé à restaurer l'autorité du colonel Mobutu à Stanleyville. Mais celle-ci ne fut que de courte durée. Quelques semaines après, le général Lundula arriva à Stanleyville et paya à nouveau les troupes ; mais ceci n'aurait servi à rien, les troupes s'étant déjà retournées contre Léopoldville...

Miss Hoskyns, qui a eu accès aux documents du service financier de l'O. N. U. C. à Léopoldville, rapporte que pour les six premiers mois de l'opération, environ 450 000 dollars ont été dépensés pour « l'instruction de l'A. N. C. » ; une très large partie de ces sommes fut en réalité affectée aux paiements de soldes ⁶⁷.

Payer des soldes à l'A. N. C. lorsque les versements normaux de l'État congolais ne lui parvenaient pas ne constituait pas nécessairement une manœuvre répréhensible. Il faut surtout regretter que ces mesures isolées n'aient pas été suivies de désarmements ou de réorganisation.

63. Selon F. UNGEHER, Correspondant du *Time Magazine*, interviewé à Léopoldville en janvier 1965.

64. *Congo 1960*, p. 816 ; O'BRIEN, C. C., (art. cité, *East Africa Journal*, Nairobi, octobre 1965, p. 12) estime que, compte tenu du fait que le coup d'État du colonel Mobutu était dans l'air, ces paiements avaient une portée politique.

65. HOSKYNs, C., *op. cit.*, p. 244.

66. *Idem*.

67. HOSKYNs, C., *op. cit.*, p. 300.

Dans ses déclarations officielles, le Secrétaire général nia toujours que l'O. N. U. C. ait procédé à ce genre de paiements⁶⁸. Craignait-il qu'on les interprète comme des mesures destinées à favoriser l'un ou l'autre camp ? Ou bien n'était-il pas au courant des actes de ses subordonnés au Congo ?

5. L'O. N. U. ET LES PLANS D'ASSISTANCE MILITAIRE BILATÉRALE

En 1962-1963, une réorganisation de l'armée congolaise restait tout aussi urgente qu'en 1960. A plusieurs reprises, l'O. N. U. C. avait donné un accord de principe aux requêtes, très timides il est vrai, de M. Adoula. Mais d'une part son centre d'intérêt principal était ailleurs, c'est-à-dire au Katanga ; d'autre part elle se heurtait à la méfiance obstinée du général Mobutu.

Dans ces circonstances, le gouvernement Adoula envisagea de faire appel à l'aide bilatérale de pays occidentaux pour réentraîner l'armée⁶⁹.

L'origine de cet appel remonte à une démarche américaine. En juillet 1962, Washington envoya au Congo une mission militaire d'observation dirigée par le colonel Michaël J. L. Greene⁷⁰. L'objet du « plan Greene » – qui résulta de cette mission – était de réorganiser l'A. N. C. et les gendarmeries provinciales par des programmes d'aide bilatérale, mais canalisés et coordonnés par l'O. N. U. C. Dans ce but, les États-Unis approchèrent cinq gouvernements : ceux de la Belgique, du Canada, d'Israël, de l'Italie et de la Norvège.

C'est ainsi que le 20 décembre 1962, M. Adoula envisageait de recourir à la coopération de « pays amis », tout en prévoyant la collaboration de conseillers militaires fournis par les Nations Unies. Mais « le rôle des Nations-Unies pourrait consister essentiellement à coordonner les dispositions prises avec les gouvernements des nations participant au programme⁷¹ ». En fait, le Congo demandait à l'O. N. U. une « couverture » pour l'aide bilatérale. Les premières

68. Au Comité consultatif (*Compte rendu*, séance n° 6, 13 octobre 1960), le délégué de l'Inde, M. JHA, déclara avoir appris que l'O. N. U. C. versait de l'argent à Mobutu pour payer ses troupes. Or, dit-il, l'O. N. U. ne le reconnaît pas. Et de protester contre ces versements.

M. Hammarskjöld dément. Ce sont des bobards de presse, dit-il. C'est la première fois qu'il entend parler de ces faits ; il demande qu'on attende un rapport de M. Dayal pour avoir plus de précisions.

69. *Congo 1963*, chap. III, p. 108 et sq.

70. LEFEVER, E. W., *op. cit.*, p. 128-129.

71. Lettre de M. ADOULA au Secrétaire général, 20 décembre 1962, *Doc. O. N. U.*, S/5240, Annexe I.

résolutions du Conseil de Sécurité exigeaient en effet que l'aide bilatérale soit canalisée par l'O. N. U. C. M. Thant répondit que la demande congolaise était conforme aux résolutions du Conseil de Sécurité et que l'O. N. U. « ... acceptera la responsabilité découlant de ces demandes et mettra tout en œuvre pour les satisfaire dans les meilleurs délais ⁷² ».

La première réaction du Secrétaire général était donc favorable. Mais, dans son rapport du 4 février 1963, c'est-à-dire après la fin de la sécession, il se montra plus réticent, soit qu'il ait changé d'avis, soit qu'il ait subi des pressions. Il invoquait les difficultés financières de l'Organisation. Par ailleurs, il se posait la question de savoir « dans quelle mesure il peut être opportun et souhaitable d'envisager un accroissement de l'aide bilatérale... », car celle-ci pourrait exposer le Congo « aux dangers d'une concurrence entre États, mue par des mobiles politiques, quant à la fourniture d'une assistance ⁷³ ».

Le 26 février 1963, le Congo précisait officiellement ⁷⁴ à quels pays il voulait faire appel : États-Unis, Belgique, Canada, Israël, Italie et Norvège. Le représentant de M. Thant à Léopoldville, Robert Gardiner, estimait que la coordination et le contrôle du programme (non le programme d'aide en lui-même) devrait inclure quelques pays africains tels que : Tunisie, Nigeria, Éthiopie. A cette condition, il pensait que les Nations Unies pourraient accepter de couvrir l'aide bilatérale occidentale ⁷⁵. Le Premier ministre congolais agréa en principe la proposition de M. Gardiner; le général Mobutu n'en était guère partisan et ceci affaiblit probablement la position de M. Adoula.

Quant au Secrétaire général, avant de donner son accord définitif et d'accepter la mission de coordination, il demanda l'avis du Comité consultatif. Une séance se tint le 20 mars. M. Thant exposa objectivement de quoi il s'agissait : on priait les Nations Unies de fournir une sorte de « parapluie » pour un programme bilatéral de formation de l'A. N. C. ⁷⁶. Il souligna l'urgence de celle-ci et parla aussi de l'« étroite relation existant entre la formation de l'A. N. C. et le déploiement de la Force des Nations Unies au Congo ⁷⁷ ». Ce qui signifiait que, plus vite la réorganisation serait achevée, et plus vite la Force pourrait se retirer du pays. Les membres africains et asiatiques du Comité se montrèrent réticents; l'objection avancée était que le Congo s'adressait exclusivement à des nations du bloc occidental.

72. Lettre de M. THANT à M. Adoula, 27 décembre 1962, *Doc. O. N. U.*, S/5240, Annexe II.

73. *Doc. O. N. U.*, S/5240.

74. Lettre de M. DERICOYARD à M. Gardiner, 26 février 1963, *Doc. O. N. U.*, S/5240/ Add. 2.

75. Lettre de M. GARDINER à M. Adoula, 14 mars 1963, *Doc. O. N. U.*, S/5240/ Add. 2.

76. *Lettre hebdomadaire des Nations Unies*, semaine du 15 au 22 mars 1963.

77. *Compte rendu* de la séance du 20 mars 1963 du Comité consultatif.

Au cours des semaines suivantes, le Comité durcit sa position. Les arguments politiques furent déterminants : craintes d'ingérences étrangères menant à de nouvelles complications ; malaise en face d'une prise en charge du Congo par les États-Unis et leurs alliés de l'O. T. A. N.

Un argument juridique fut également avancé : on invoqua la résolution de l'Assemblée générale du 20 septembre 1960 qui invitait, « sans préjudice des droits souverains du Congo, tous les États à s'abstenir de fournir du personnel militaire ou autre assistance à des fins militaires au Congo, pendant la durée de l'assistance militaire accordée à titre temporaire par l'intermédiaire des Nations Unies, sauf si les Nations Unies le demandent, par l'entremise du Secrétaire général...⁷⁸ ». La thèse du Comité consultatif était donc que la résolution en question restait valable tant que l'O. N. U. C. était au Congo. Il conclut que l'aide à l'A. N. C. devait être fournie par les États qui contribuaient à la Force internationale.

Devant les réticences de New York, M. Adoula n'insista plus pour obtenir une coordination du programme par l'Organisation et se prépara à conclure des accords bilatéraux.

Tout comme la résolution du 20 septembre 1960, la position adoptée par M. Thant en avril 1963 était ambiguë : il déclara que « si le gouvernement congolais décidait, comme l'y autorise son droit souverain, d'entreprendre le programme de formation tel qu'il a été précédemment défini, l'O. N. U. ne serait pas responsable de ce programme ou de toute incidence qu'il pourrait avoir⁷⁹ ». Il mentionna les « incidences politiques inévitables » du choix de tel ou tel pays pour l'exécution du programme de formation de l'A. N. C. Ainsi la coopération entre l'O. N. U. C. et Léopoldville au sujet de l'armée congolaise demeurerait dans l'impasse⁸⁰. La dernière occasion n'avait pas été saisie.

Sans doute le motif du refus des Africains et des Asiatiques au Comité consultatif – soustraire le Congo aux influences des grandes puissances – était-il pertinent⁸¹. Mais, d'autre part, l'orientation diplomatique du gouver-

78. *Doc. O. N. U.*, AG/ES-IV/1474.

79. *Lettre hebdomadaire des Nations Unies*, semaine du 19 au 26 avril 1963 ; et *Compte rendu* de la séance du 23 avril 1963 du Comité consultatif.

80. Voir correspondance Thant-Adoula, *Doc. O. N. U.*, S/5240/Add. 2 / Annexes VII et VIII ; Rapport U Thant du 17 septembre 1963, *Doc. O. N. U.*, S/5428, paragr. 25 à 28 ; *Congo 1963*, p. 113 et sq.

81. A partir de 1963 et surtout de 1964, l'aide militaire bilatérale (Israël, et surtout États-Unis et Belgique) au Congo prit une grande ampleur... A la fin de 1963, à la suite de l'échec du plan Greene, le gouvernement américain installa une mission militaire permanente à Léopoldville. Du 26 au 31 mars 1964, le Sous-Secrétaire d'État Averell Harriman fit un séjour au Congo. Il recommanda l'envoi d'un matériel américain plus abondant : véhicules, avions, matériel de transmission. A la fin juin, une centaine de techniciens étaient

nement Adoula lui laissait peu de choix : devant les hésitations de l'O. N. U. et sous la pression du général Mobutu, le gouvernement de Léopoldville se sentit obligé de faire appel à des « pays amis » du bloc occidental.

6. LES CAUSES GÉNÉRALES DE L'ÉCHEC DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DE LA RÉORGANISATION DE L'A. N. C.

Sur le plan juridique, l'O. N. U. C. était habilitée à entreprendre la formation des troupes congolaises : les requêtes émanant des autorités de Léopoldville et le mandat du Conseil de Sécurité l'y autorisaient. Les résolutions du 14 juillet 1960 et du 21 février 1961 étaient particulièrement explicites à ce sujet.

S'il n'y avait aucune difficulté de principe pour une « simple » réorganisation, il était par contre plus délicat de procéder à un désarmement forcé des troupes congolaises, sans l'accord du gouvernement. L'argument du respect de la souveraineté congolaise avait un certain poids.

Cependant, on a précisé que les obstacles juridiques étaient largement écartés par la résolution du 21 février, du moins si on lui donnait une interprétation extensive. Par ailleurs, un désarmement rapide et complet en juillet-août 1960 suivi d'une reconstruction de l'armée, aurait très probablement pu être réalisé avec un minimum de critiques ⁸².

arrivés au Congo pour entraîner l'A. N. C., Répondant à une demande urgente d'Adoula, Washington fut impliquée plus directement dans les affaires congolaises. Des pilotes américains recrutés par la C. I. A. (*New York Times*, 17-18 juin 64) participèrent à la répression de la rébellion au Kivu. Après les protestations soviétiques, ce furent des cubains anti-castristes qui pilotèrent les avions T. 28. (LEFEVER, E. W., *op. cit.*, p. 131.)

82. Voir BOWETT, D. W., and others, *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964, p. 190. L'O. N. U. C., selon cet ouvrage, ne pouvait prendre des mesures de contrainte (enforcement action) prévues par le chap. VII de la Charte, et n'avait donc qu'une très faible autorité pour désarmer l'A. N. C. Les désarmements qui se produisirent furent accidentels et apparemment conditionnés par l'accord du gouvernement central. Un dilemme se posait. Le mandat de fournir une assistance militaire ne pouvait se concilier avec un désarmement, c'eût été une ingérence. (*N.B.* Ici nous ne sommes pas entièrement d'accord avec l'ouvrage cité : l'assistance militaire pouvait se concilier avec un désarmement, à condition que celui-ci fût assorti d'un accord avec le gouvernement et suivi d'une réorganisation et d'un réentraînement.)

Néanmoins, continue Bowett, les difficultés juridiques de désarmer les « troupes rebelles » n'étaient pas si grandes. Les principes de la liberté de mouvement pour l'O. N. U. C. et de légitime défense permettaient d'envisager un désarmement. La combinaison des résolutions du 21 février et du 24 novembre 1961 l'aurait justifié.

Plus que sur le plan juridique, c'est sur celui de la décision politique que les freins se sont manifestés. A New York, le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale étaient en réalité peu préoccupés par la question de l'A. N. C. Leurs objectifs essentiels étaient d'ordre politique. La priorité accordée à la paix internationale avait pour effet de concentrer les efforts sur l'isolement du Congo par rapport aux ingérences étrangères : on tentait de « geler la crise », de stabiliser la situation, en bref d'assurer un « containment ». Dans ce cadre, le maintien de l'ordre n'était qu'un moyen destiné à empêcher la création d'un vide politico-militaire. Objectif de court terme donc, qui négligeait par trop les causes du désordre. Ainsi l'assistance technique à l'armée était remise à plus tard et considérée comme relativement secondaire par rapport à la paix africaine et mondiale.

D'autres objectifs immédiats masquèrent également l'urgence d'une refonte de l'armée : le départ des troupes belges, la recherche d'un *modus vivendi* entre l'O. N. U. C. et les autorités de Léopoldville, la réintégration du Katanga.

Les responsabilités de l'échec de la réorganisation de l'A. N. C. sont également partagées par les autorités congolaises. Il y eut d'abord les réticences du gouvernement Lumumba : celui-ci exigeait une solution du « préalable katan-gais » avant toute mesure de contrôle de l'armée.

Ensuite, lorsque l'armée devint un facteur actif dans la lutte pour le pouvoir à Léopoldville, M. Kasavubu et le colonel Mobutu se montrèrent hostiles à tout programme qui aurait pu les priver du soutien des militaires.

Après la constitution du gouvernement Adoula, c'est surtout le général Mobutu qui refusa la réorganisation de l'A. N. C. par l'O. N. U. C.⁸³. Le général Mobutu semble avoir conservé, de la période du Collège des Commissaires et du conflit qui l'opposa alors à l'O. N. U., une hostilité latente contre celle-ci.

En outre, il pensait que des officiers venus de pays trop différents seraient incapables de donner un entraînement efficace et une « unité de style » aux soldats congolais. Ceci explique la préférence marquée du chef de l'État-major pour la coopération avec des officiers belges, avec lesquels il avait des liens étroits⁸⁴.

83. « L'opposition de Mobutu a été un facteur permanent, immuable, qu'Adoula n'a pas su vaincre. Il s'est opposé par tous les moyens à une réorganisation de l'A. N. C. par l'O. N. U. » Interview d'un membre de l'O. N. U. C., Léopoldville, 1965.

84. Dans un rapport, M. Thant rejette sur le général Mobutu et sur les autorités congolaises la responsabilité de l'échec de la réorganisation; U THANT, Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 16 juin 1963 - 15 juin 1964, *Doc. O. N. U.*, A/5801/Add. 1, VI, 18 novembre 1964.

L'erreur principale, tant du côté de New York que du côté de Léopoldville, réside dans le fait qu'il n'y a pas eu de pacte politique de base, de contrat fondamental conclu entre les deux parties. Seul un tel accord aurait permis la prise en charge de l'A. N. C. par l'O. N. U. C.; et celle-ci aurait, en échange, donné des compensations aux autorités congolaises : refonte de l'armée, accélération du processus de réintégration du Katanga.

La question de l'A. N. C. a été bien analysée par O'Brien : «... Le général Alexander proposait de la désarmer. La suite prouva qu'il voyait juste. Mais on ne l'écouta pas. A cette époque, les Nations Unies et les infortunés Congolais perdaient sur les deux tableaux.

Les Nations Unies semblaient alors (novembre 1960) avoir adopté la doctrine selon laquelle elles ne pouvaient prendre sur elles d'utiliser leurs troupes pour terminer la sécession du Katanga. Mais elles ne pouvaient pas non plus empêcher le gouvernement central de le faire. Ce qui revenait à dire que des troupes congolaises, aussi nombreuses qu'indisciplinées, liées au gouvernement de Léopoldville par une loyauté toute théorique, se promenaient aux confins du Katanga, dans le Kasai et au Kivu, luttant en principe pour une cause patriotique, et se livrant en réalité au pillage. Le prétexte invoqué pour justifier l'existence de ces « troupes » était la sécession du Katanga; et réciproquement, le prétexte pour justifier la sécession était l'existence de telles troupes... Devant une telle situation, les Nations Unies – et c'était peut-être inévitable –, avaient hésité. L'Ouest exprimait en langage diplomatique quelque chose qui ressemblait à : « ne touchez pas à Tshombe »; de nombreux Afro-asiatiques conseillaient : « Si vous n'agissez pas vous-même contre Tshombe, au moins n'empêchez pas le gouvernement central de le faire. » Obéir aux deux injonctions à la fois, poursuit O'Brien, c'était une excellente recette pour entretenir l'anarchie au Congo. A mon sens, le parti le plus raisonnable, et finalement la position la plus tenable tant au Congo que sur le plan diplomatique, c'eût été d'en finir résolument avec la sécession du Katanga, et, en même temps, d'empêcher l'entrée, dans cette province, de troupes congolaises indisciplinées.

Une telle politique eût permis une « refonte » au cours de laquelle on eût démobilisé la plupart de ces troupes absurdes et dangereuses; on les aurait payé, généreusement; et on eût constitué, avec les éléments les meilleurs actuellement sous les armes, une armée moins nombreuse, mais disciplinée, sur laquelle le gouvernement central eût pu compter. Il y avait peu de chances que cela se réalisât, tant que persistaient la sécession katangaise et les tensions qu'elle provoquait ⁸⁵. »

85. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 390-391.

Beaucoup d'observateurs s'accordent à reconnaître qu'une des lacunes de l'opération O. N. U. C. réside dans l'absence presque totale de dispositions pour le maintien de la sécurité interne au Congo après le départ des casques bleus. L'extension des mouvements rebelles en juin 1964, moment du départ de la Force internationale, et l'appel que fit le gouvernement central à des mercenaires et à l'aide bilatérale, confirment cette constatation. Sans négliger les responsabilités proprement congolaises dans l'échec de la réorganisation de l'A. N. C., on peut rappeler les paroles que prononçait Dag Hammarskjöld en 1960 : « ... C'est nous que l'on rendrait responsables – à juste titre – si nous laissions les choses en l'état où elles sont (...) J'insiste sur le point suivant, à savoir qu'un retrait des Nations Unies avant que tout cela ne soit mené à bien équivaldrait à créer un nouveau vide ⁸⁶. »

86. HAMMARSKJÖLD, D., Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 2, 26 août 1960.

CHAPITRE IX

L'assistance technique des Nations Unies et des institutions spécialisées au Congo

1. LES BESOINS ET LA RÉPONSE

En juillet 1960, les besoins du Congo en aide extérieure sont considérables dans de nombreux domaines. La brusque désorganisation du pays entraîne dans certaines régions la nécessité d'une aide urgente : il s'agit de parer aux menaces de difficultés alimentaires et d'épidémies, causées par le désordre et par le départ des Belges, et bientôt aggravées par les déplacements de population qui résultent des luttes tribales.

Des problèmes surgissent également du fait du déséquilibre des finances publiques, de l'inadaptation des institutions monétaires à une situation d'indépendance, de la rupture de certains circuits commerciaux provenant de la désorganisation de la production et des communications.

L'ébranlement de l'appareil administratif est la conséquence logique du manque d'agents de haut niveau ou de formation universitaire, ainsi que du départ massif des fonctionnaires belges¹.

Les Nations Unies se trouvaient confrontées à une tâche d'une ampleur sans précédent. Dès avant que n'éclate la crise de juillet, le Secrétariat avait projeté d'offrir une assistance technique par la voie du Bureau de l'Assistance Technique de l'O. N. U., comme cela se faisait ordinairement pour d'autres pays. C'est ainsi que M. Linner avait été primitivement nommé comme Représentant du B. A. T. à Léopoldville. Cependant, lorsque la crise se déclara, « il apparut très vite qu'un programme beaucoup plus vaste serait nécessaire, en aide

1. NICHOLAS, H. G., *The United Nations as a Political Institution*, 2nd. edit., New York, 1963, p. 168.

urgente et en aide à long terme. Pour des raisons de sécurité, ce programme serait étroitement lié à l'action politique et militaire, et il aurait besoin d'un financement spécial ² ». Afin d'accélérer la réalisation de ce plan, la résolution du 22 juillet 1960 invita « les institutions spécialisées des Nations Unies à fournir au Secrétaire général l'assistance qu'il pourra demander ³ ».

Les institutions spécialisées représentent un ensemble d'agences internationales destinées à organiser la coopération entre États dans les domaines technique, économique, social. Plusieurs d'entre elles sont nées à une époque antérieure à la fondation de l'O. N. U. ; c'est le cas de l'Organisation Internationale du Travail (1919). Elles ont été créées par des accords entre États. Leur composition n'est pas nécessairement identique à celle de l'O. N. U., certains pays non membres de l'O. N. U. ayant adhéré à ces organismes, comme la Suisse.

« Les agences ne sont pas reliées aux Nations Unies par un système centralisé, mais selon un rattachement latéral et contractuel par voie d'accords conclus entre elles et le Conseil Économique et Social des Nations Unies, qui lui-même supervise leurs activités et s'efforce d'éviter les chevauchements de compétence entre elles ⁴. »

Alors que les agences sont d'habitude largement autonomes par rapport aux Nations Unies, il fut décidé dans le cas du Congo de coordonner et de centraliser sous la houlette de l'O. N. U. C. les diverses opérations entreprises : politiques, militaires, civiles. En plus de motifs d'ordre pratique, « il était essentiel, écrit un rapport de l'O. N. U., de maintenir l'unité et la cohésion de cette action internationale pour lutter contre les forces de désunion et de désintégration en œuvre au Congo ⁵ ». C'est pourquoi le Secrétaire général créa une « Opération civile » dépendant directement de l'O. N. U. C. ⁶. Pour les institutions spécialisées, normalement non soumises au contrôle de l'O. N. U., c'était là quelque chose de tout à fait neuf.

L'assistance technique fournie par l'O. N. U. et par les agences spécialisées fut donc placée sous l'autorité d'un Chef des Opérations civiles ⁷. Celui-ci

2. HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 223.

3. Résolution du Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/4405.

4. DUPUY, R. J., dans : *L'O. N. U., utile ou néfaste?* ouvr. coll., Paris, 1962, p. 19.

5. *Doc. O. N. U.*, Rapport intérimaire n° 10 sur les Opérations civiles des Nations Unies au Congo, juillet 1960-juin 1961, p. 1.

6. Voir le « Mémoire du Secrétaire général sur l'organisation de l'opération civile des Nations Unies dans la République du Congo », *Doc. O. N. U.*, S/4417/Add. 5, 11 août 1960.

7. La liste des fonctionnaires de l'O. N. U. qui se sont succédé à ce poste est donnée plus loin, chap. XII, parag. 2.

devait lui-même prendre l'avis du Représentant spécial du Secrétaire général au Congo, pour toutes les questions ayant des incidences politiques ou militaires; il était donc soumis à son autorité. Cependant, le Chef des Opérations civiles pouvait faire directement rapport au Secrétaire général, – lequel était assisté à New York d'un conseiller pour les affaires civiles, ⁸ – sur les questions intéressant uniquement le domaine technique.

A Léopoldville, le Chef des Opérations civiles était assisté d'un Groupe consultatif comprenant les chefs des différents secteurs (U. N. E. S. C. O., O. I. T., O. M. S., etc.) et divers experts ⁹. Les Opérations civiles de l'O. N. U. C. ne comprenaient pas seulement les agences spécialisées; il existait également des sections créées en fonction des besoins : analyse et coordination économique; transports et communications; magistrature; administration publique, affaires sociales... Mais la participation des agences fut prépondérante dans les Opérations civiles. Sans les agences, les Opérations civiles n'eussent pas été possibles, vu l'immensité des problèmes qui se posaient ¹⁰.

En conformité avec la résolution du 22 juillet, une dizaine d'agences répondirent à l'appel du Secrétaire général et travaillèrent au Congo sous l'égide et avec l'appui administratif de l'O. N. U. C. ¹¹. Le travail fourni par ces agences a été considérable dans certains cas, réduit dans d'autres. Selon un haut fonctionnaire de l'O. N. U. C. ¹², les deux domaines où l'assistance a été la plus développée sont la santé (O. M. S.) et l'enseignement (U. N. E. S. C. O.). L'O. M. S. a par exemple pris des mesures d'urgence devant les risques de famine et d'épidémies au Kasai, en 1960 ¹³. Dès le début, l'O. M. S. a également envisagé des mesures à long terme, destinée à rendre véritablement utile

8. Ce conseiller fut successivement : Sir Alexander McFarquhar, M. G. Duran, M. Amachee.

9. Ainsi, au cours de l'été 1960, M. Linner était entouré notamment par R. Gardiner, conseiller pour l'administration publique, le général Kettani, conseiller pour l'instruction militaire, R. West, conseiller pour les questions financières.

10. GROSS, E. A., *The United Nations : Structure for Peace*, New York, 1962, p. 93.

11. Il s'agit des organismes suivants :

O. M. S. (Organisation Mondiale de la Santé);

O. I. T. (Organisation Internationale du Travail);

F. A. O. (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture);

U. N. E. S. C. O. (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture);

O. A. C. I. (Organisation de l'Aviation Civile Internationale);

U. I. T. (Union Internationale des Télécommunications);

O. M. M. (Organisation Météorologique Mondiale);

F. I. S. E. (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance);

U. P. U. (Union Postale Universelle).

12. Entretien à Léopoldville, le 24 février 1965.

13. CALDER, R., *Agony of the Congo*, London, 1961, p. 47 et sq. L'activité de la Croix-Rouge doit aussi être signalée.

l'assistance technique – c'est-à-dire à se rendre inutile elle-même le plus vite possible en permettant aux Congolais de prendre eux-mêmes en charge leurs problèmes : à cet effet, l'O. M. S. attribua 157 bourses en 1960-1962 à des assistants médicaux congolais afin qu'ils puissent achever leurs études en France et en Suisse ¹⁴.

Quatre autres agences ont aussi fait un effort qui mérite d'être souligné, selon ce même fonctionnaire de l'O. N. U. C. Il s'agit de l'U. N. E. S. C. O., l'U. I. T., de l'O. A. C. I. et de l'O. M. M. Cette dernière a eu un programme important, surtout si l'on tient compte du fait que c'est une petite agence.

On aura une idée de l'effort fourni par les institutions spécialisées d'après le chiffre du personnel envoyé au Congo dans les Opérations civiles ¹⁵. Au 31 décembre 1962, il se répartissait comme suit, selon les secteurs :

Bureau du Chef des Opérations civiles	8
Agriculture	14
Aviation civile	93
Météorologie	25
Services postaux	11
Télécommunications	23
Moyens de transport	6
Éducation-enseignement	629
Santé	195
Magistrature	47
Travail	9
Ressources naturelles et industrie	10
Administration publique	8
Travaux publics	24
Radiodiffusion	2
Affaires sociales	5
F. I. S. E.	1
Économie et finances	39
Total.....	1149

En 1964, le chiffre était passé à 1.370, dont 570 experts et techniciens, et 800 professeurs ¹⁶.

L'effort d'assistance des Nations Unies s'est également concentré sur les problèmes économiques et financiers ¹⁷. Pendant la période des Commissaires Généraux, par exemple, des mesures d'urgence furent prises avec l'aide de

14. *Doc. O. N. U.*, Rapport sur les Opérations civiles du 15 juillet 1963, p. 61.

15. *Doc. O. N. U.*, Rapport sur les Opérations civiles du 15 juillet 1963.

16. *Doc. O. N. U.*, Rapport du Représentant-résident du B. A. T., mars 1965.

17. *Doc. O. N. U.*, Rapport sur les Opérations civiles de l'O. N. U. C., daté du 15 juillet 1963, p. 104 et sq.; LECLERCQ, Claude, *op. cit.*, p. 342; HOSKYNS, C., *op. cit.*, p. 185 et 239.

l'O. N. U. C. : établissement d'un Conseil Monétaire, d'un contrôle des changes, d'un système de licences d'importation. Des experts du Fonds Monétaire International collaborèrent aux négociations belgo-congolaises sur la liquidation de la Banque Centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi.

Des aides financières furent attribuées par le canal du « Congo Fund », créé par la résolution du 20 septembre 1960. Mais des aides d'urgence avaient déjà été accordées avant cette date : ainsi d'un versement de 5 millions de dollars (accord du 23 août 1960) pour permettre le paiement des fonctionnaires par la trésorerie congolaise. L'appui de l'Organisation internationale devait également contribuer à maintenir l'approvisionnement en biens d'importations essentiels, et à atténuer les pressions qui s'exerçaient sur les réserves en devises.

En outre, l'exécution d'un programme de répartition de produits alimentaires envoyés par divers pays – dont les États-Unis – avait été confiée à l'O. N. U. C. Une partie de ces produits fut distribuée gratuitement à la population ; le reste fut mis en vente par l'intermédiaire du circuit commercial habituel, et les montants versés par les importateurs congolais constituèrent des « Fonds de contrepartie » qui furent utilisés pour le financement de programme de travaux publics. L'aide financière des Nations Unies au Congo rencontra un certain nombre de difficultés qui s'expliquent par la situation politique et administrative du pays. A ce sujet, on se permettra de renvoyer à des études plus spécialisées¹⁸.

2. LES OBSTACLES A UNE PLEINE EFFICACITÉ DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

L'assistance technique fournie au Congo par l'O. N. U. et par les institutions spécialisées a certainement dépassé tout ce que ces organismes avaient pu donner auparavant à d'autres pays. Cela dit, il faut constater que cette assistance a parfois manqué d'efficacité et de qualité. Ceci s'explique par les difficultés nombreuses qui entravèrent les Opérations civiles : premièrement, il y eut

18. Voir notamment :

WEST, Robert, « The United Nations and the Congo Financial Crisis : Lessons of the First Year », *International Organization*, vol. XV, n° 4, Autumn 1961, p. 603-617.

HERMAN, Fernand, « L'aide financière au Congo et l'accord Congo-O. N. U. du 10 juin 1961 », *Études Congolaises*, n° 3, 1961, p. 11-18. L'auteur donne un exemple typique des problèmes d'efficacité posés par l'aide financière. Des conditions avaient été prévues pour l'aide fournie par l'accord Kasavubu-de Seynes du 10 juin 1961 ; il s'agissait de mesures d'austérité (salaires ; contrôle douanier). Ces mesures ne furent pas exécutées par les autorités congolaises en raison des problèmes politiques et de la désintégration administrative. Les difficultés financières de la République ne pouvaient que persister.

les obstacles découlant de l'absence de sécurité; en deuxième lieu, les problèmes politiques, dans la mesure où ils étaient des « préalables », handicapaient l'assistance technique; enfin, certaines insuffisances apparurent dans les programmes d'assistance eux-mêmes.

A. Les obstacles découlant de l'absence de sécurité

La réussite des Opérations civiles présuppose le rétablissement de l'ordre et de la sécurité, disait M. Hammarskjöld ¹⁹. En effet, dans bien des cas, les problèmes posés par la sécurité étaient déterminants et il n'est pas exagéré d'affirmer que les opérations militaires ont considérablement gêné, ou ralenti, l'assistance technique. D'abord, il est évident que beaucoup d'experts craignaient de se rendre au Congo, ou de dépasser l'étape de Léopoldville tant que l'anarchie n'avait pas cessé dans les provinces ²⁰. Ensuite, la nécessité de maintenir l'ordre public, tout comme celle de maintenir une pression militaire au Katanga, avaient pour conséquence normale que l'O. N. U. C. concentrait la plupart de ses efforts sur la Force internationale. « Jusqu'à la fin de la sécession du Katanga, nous a dit un membre des Opérations civiles, la Force avait toutes les priorités. Et l'assistance technique était un peu considérée au « Royal » (le siège de l'O. N. U. C. à Léopoldville) comme un parent pauvre ²¹. »

A cet égard, les chiffres sont révélateurs : une comparaison des dépenses militaires et des dépenses pour les Opérations civiles indique un net déséquilibre en faveur de la Force ²².

Dépenses militaires O. N. U. C.

	(dollars)
1960	60.000.000
1961	120.000.000
1962	120.000.000
1963	120.000.000
1964 (jusqu'au 30 juin)	33.000.000

Toutes ces dépenses furent payées par les Nations Unies, sauf 3,2 millions par le Congo.

19. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, S/4417/Add. 5, paragr. 1.

20. GORDON, K., *U. N. in the Congo, a Quest for Peace*, 1962, p. 73; même quand un accord était conclu à Léopoldville, les désordres ralentissaient l'application des projets en province.

21. Entretien à Léopoldville, le 3 février 1965.

22. Chiffres aimablement communiqués par un fonctionnaire de la Section Budget de l'O. N. U. C., au cours d'un entretien à Léopoldville, le 13 mai 1965.

Dépenses pour les Opérations civiles.

	(dollars)
1960-1961 :	21.073.489
1962 :	5.173.041 (Plus 342 millions de F. C. du gouvernement congolais)
1963 :	5.317.295 (Plus 403 millions de F. C. du gouvernement congolais)
1964 :	6.200.000 approximativement (Plus 652 millions de F. C. du gouvernement congolais, plus d'autres aides bilatérales pour le financement des Opérations civiles ²³).

B. Les obstacles d'ordre politique

Il est évident que les efforts de l'O. N. U. C. pour mettre fin à la sécession katangaise entraînèrent « inévitablement une mise en veilleuse des problèmes d'assistance technique ²⁴ ».

Par ailleurs, le conflit politique quasi permanent qui opposa entre juillet 1960 et avril 1961 l'O. N. U. et les autorités successives de Léopoldville affecta considérablement l'assistance. Il apparut que « les conflits entre factions empêchaient l'établissement d'un minimum d'administration centrale et que les efforts des Nations Unies ne pourraient réussir tant qu'un gouvernement suffisamment unifié et qui fonctionnât ne serait pas mis sur pied ²⁵ ».

Dans un rapport, M. Dayal notait que « la plupart des consultants principaux des Nations Unies, dont le travail dépend d'une coopération quotidienne avec les ministres et fonctionnaires, ont constaté que le personnel des ministères était gagné par la confusion politique... ²⁶ ».

La période la plus pénible fut sans doute celle du Collège des Commissaires et ensuite, du gouvernement Iléo. L'absence de reconnaissance juridique de ces équipes gouvernementales par les Nations Unies créait un climat de méfiance et rendait presque impossible même les relations d'ordre strictement technique entre experts internationaux et autorités congolaises.

Le 7 décembre 1960, le Secrétaire général caractérisa la situation en déclarant

23. Sauf pour l'année 1964, le financement des Opérations civiles a été exclusivement assuré par Congo Fund (Fonds spécial des Nations Unies pour le Congo). Le Congo Fund fut très bien fourni au début, et il n'y eut pas de difficultés avant 1963. Il s'agissait d'un compte international, d'un pool des contributions des États membres. Les États-Unis y contribuèrent très largement. Pour le détail du financement des Opérations civiles en 1964, voir : *Doc. O. N. U.*, Rapport du Représentant-résident du B. A. T., mars 1965.

24. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 326.

25. MILLER, E. M., « Legal Aspects », p. 23.

26. Rapport DAYAL du 21 septembre 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4531, paragr. 49; voir également le rapport DAYAL du 2 novembre 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4557, paragr. 109 à 117.

que les circonstances conduisaient « inévitablement à une restriction sérieuse de notre activité, ainsi qu'à une grande retenue en ce qui concerne l'assistance que nous pouvons donner ²⁷ ». Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Adoula et la réconciliation entre l'O. N. U. et Léopoldville, les difficultés de l'assistance technique disparurent en grande partie ²⁸.

Un autre obstacle d'ordre politique freina la mise en train de l'assistance technique de l'O. N. U. et des institutions spécialisées : ce fut le problème posé par les relations entre la Belgique et les Nations Unies. Surtout en 1960 et 1961, les mauvaises relations entre Bruxelles et New York empêchèrent une coopération et une coordination entre l'assistance internationale et l'assistance bilatérale belge, et cela fut certainement préjudiciable au Congo. Les Nations Unies voulaient que toute assistance technique fût autorisée par elles ou passât par le canal de l'O. N. U. C. ²⁹, parce qu'elles craignaient, à juste titre, que l'assistance technique bilatérale, – belge ou autre, – ne se double d'influences politiques ou d'aide militaire risquant d'aggraver ou de prolonger la crise congolaise.

Quant au gouvernement belge, il considérait que c'était un droit souverain d'offrir une assistance technique bilatérale. Cependant, il avait perdu ce droit à partir du moment où cette aide était un facteur de désintégration du Congo (parce qu'elle visait à consolider le régime séparatiste d'Élisabethville) et aussi, conséquence de cela, une menace à la paix et à la sécurité internationales.

27. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.913, paragr. 60, 7 décembre 1960.

28. Mais il était évident que tout n'était pas réglé pour autant : on citera à ce propos, à titre documentaire, l'opinion d'un représentant d'une agence spécialisée au Congo. Selon lui, les structures fondamentales du pays se prêtaient mal à une assistance technique efficace : « Beaucoup de gens de l'O. N. U. C. considéraient la Loi fondamentale comme un document mal fait, parce que dans un grand nombre de domaines, il était très ambigu. Dans celui de l'Enseignement, par exemple, il y avait un tel partage de compétences entre le Gouvernement central et les Gouvernements provinciaux que plus personne ne pouvait s'y retrouver. D'autre part, la Loi fondamentale accordait aux provinces des prérogatives importantes pour lesquelles elles n'étaient pas du tout préparées. Donc la Loi fut un handicap parce que, sans entrer dans les principes, elle était techniquement mauvaise. Sans doute les Nations Unies n'ont-elles jamais eu une politique à cet égard ; mais il est certain qu'une structure centralisée convient beaucoup mieux pour une collaboration de la part des Nations Unies qu'une structure décentralisée. En effet, une structure décentralisée demande beaucoup plus de cadres locaux qualifiés. Et il est plus facile de diriger un État par des méthodes simplement bureaucratiques dans une structure centralisée. Je crois que, pour une longue période, le Congo devrait adopter une centralisation administrative à outrance, pour empêcher les abus, pour tenter une politique cohérente et une planification très générale.

La décentralisation a provoqué des choses inouïes : ainsi, à un certain moment, le gouvernement provincial du Kivu a conclu des arrangements avec l'Uganda pour une assistance en policiers, et ce sans passer par Léopoldville ! » (Interview à Léopoldville, le 3 février 1965.)

29. Voir, par exemple, la résolution de l'Assemblée générale du 20 septembre 1960 ; ainsi que : Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 7, 21 octobre 1960.

Comment pouvait-on résoudre ce conflit entre l'O. N. U. et la Belgique ? Il est probable que la meilleure solution eût été une intégration de l'assistance belge dégagée de ses éléments politico-militaires dans les cadres de l'assistance organisée par l'O. N. U., ou, au moins, une collaboration et une coordination entre les deux assistances.

Cependant, en 1960-1961, divers facteurs rendaient très difficile l'adoption d'une telle formule. En effet, du côté congolais, les leaders nationalistes faisaient preuve de réticences à l'égard de la présence belge. Du côté des Nations Unies, il existait un courant anti-colonialiste, donc anti-belge, assez marqué. Du côté du gouvernement belge enfin, on n'était guère prêt à cette époque à coopérer avec l'O. N. U. Le gouvernement s'était laissé dominer par les réactions émotives de la population belge; il hésitait entre l'absence complète de politique et une politique de double jeu simultané en faveur du Katanga d'une part (la « katangisation » du Congo...) et des anti-lumumbistes à Léopoldville d'autre part. Tant que le double jeu ne serait pas abandonné, il était impossible d'aboutir à une réconciliation loyale, aussi bien avec le gouvernement central de Léopoldville qu'avec les Nations Unies; et, par conséquent, une collaboration entre les assistances techniques internationale et bilatérale était peu probable.

Il faut néanmoins signaler qu'en juillet-août 1960, certaines personnalités belges étaient prêtes à accepter un accord avec l'O. N. U. On peut notamment citer les noms de MM. De Schryver et van den Bosch³⁰. Cependant les avis

30. Dans un cable en date du 16-7-1960 adressé par M. De Schryver à l'ambassade belge à Léo, le ministre belge constatait, — et ceci était certainement loin d'être dans la ligne de l'ensemble du Gouvernement belge d'alors :

«... Situation entraîne départ agents — stop — recommandons constitution groupes temporaires fonctionnaires à Brazza ou ailleurs pour nécessités demain et pour se tenir disposition mission administrative technique O. N. U. »

Le 22 juillet 1960, M. van den Bosch, ambassadeur de Belgique au Congo, écrivait au Ministre des Affaires africaines à Bruxelles : «... Si la Belgique continue à prêter des fonctionnaires au Gouvernement congolais, ce devra être sous une forme toute nouvelle. Ces agents ne devront plus s'attendre à faire une carrière de longue durée au Congo, mais seront des techniciens engagés à court terme. Il serait souhaitable qu'une partie d'entre eux soient prêtés au Congo par l'intermédiaire de l'O. N. U. »

Dans un autre message en date du 1^{er} août, signé par l'ambassadeur van den Bosch, et adressé au Ministère des Affaires africaines à Bruxelles, on peut lire : «... Évolution dans domaine personnel être suivant :

1) Avec organismes O. N. U. (Note de l'auteur : les agences) il paraît possible arriver arrangement pour utilisation personnel belge, cette possibilité dépendant d'une part personnalité du responsable O. N. U. d'autre part urgence disposer techniciens sur place. Position O. N. U. de non-utilisation de Belges dans équipes assistance technique n'est en tout cas pas inébranlable car accord intervenu concernant personnel protection aérienne et pilotes bief maritime. (Note de l'auteur : les remarques de l'ambassadeur de Belgique démontrent l'absence d'une ligne ferme et unique de la part de l'O. N. U. dans le problème

modérés de ces personnalités, qui avaient assisté aux événements sur place, ne furent pas suivis par Bruxelles. Il y eut également une tentative d'accord entre le Collège des Commissaires, le gouvernement belge et les Nations Unies pour une organisation de l'assistance; elle fut très près d'aboutir, mais échoua en raison du refus du gouvernement belge de mettre fin à l'assistance bilatérale directe au Katanga.

A ce propos, on peut estimer que le désir affirmé par M. Hammarskjöld, en automne 1960, d'« éliminer le facteur belge », – désir qui lui a été amèrement reproché par les Belges –, ne reflétait pas une position fondamentale et définitive du Secrétaire général; il était sans doute influencé par les rapports de M. Dayal et découlait de l'attitude de la Belgique à l'égard de la sécession katangaise. En réalité, M. Hammarskjöld était foncièrement convaincu que les Belges continuaient à être utiles pour certaines tâches au Congo et que l'O. N. U. ne pouvait établir de discrimination sur la base de la nationalité³¹.

Selon un membre de l'U. N. E. S. C. O. qui travailla au Congo, « ... Il n'y a eu d'hostilité à l'égard des Belges que de la part de certains fonctionnaires de l'O. N. U. Pour ma part, en ce qui concerne surtout l'éducation, nous recherchions une collaboration avec les experts belges qui existaient. Depuis 1962, dans mon domaine, nous avons toujours eu une collaboration plus ou moins étroite avec les Belges, dans certains cas extrêmement étroite; cela dépendait plus des personnes que de leur appartenance à telle ou telle assistance. »

A la question posée de savoir si l'O. N. U. a vraiment voulu « éliminer le facteur belge », ce fonctionnaire répondit : « En pratique cela ne concernait

de la coopération avec les Belges; elles indiquent aussi les tensions qui ont existé entre les agences spécialisées, à but technique, d'habitude autonome, et l'O. N. U., mais qui au Congo ont dû se subordonner à l'O. N. U. C. et supporter certaines exigences politiques de celle-ci. Les allusions aux accords intervenus dans certains secteurs concernent des demandes faites par M. Marlin et par le général Wheeler. Marlin était le représentant de l'O. A. C. I., l'Organisation de l'aviation civile internationale. Le général Wheeler prêta ses services à l'O. N. U. C. pour le dégagement du port de Matadi obstrué par un navire coulé; il s'était déjà rendu célèbre en dégageant très rapidement le canal de Suez au cours de l'hiver 1956-1957 et M. Hammarskjöld fit à nouveau appel à lui en juillet 1960).

2) Position gouvernement central reste défavorable égard assistance technique belge (...).

3) Position gouvernements provinciaux par contre est beaucoup moins dure – aux prises avec difficultés réelles et immédiates ils accepteraient aide belge sous n'importe quelle forme – renseignements sûrs de Léopoldville-Luluabourg-Bukavu confirment cette impression.

4) En conclusion il semble qu'actuellement et pour un nombre restreint de fonctionnaires, possibilités sont ouvertes dans organes centraux via O. N. U. et dans provinces via gouvernements provinciaux – négociations devront être menées sur ces deux plans (...) gouvernements provinciaux devraient être favorisés. » (Fin de citation.)

31. Voir par exemple, déclaration au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance du 16 mars 1961.

que les conseillers militaires et politiques. Les fameuses listes de proscription, autour desquelles on a fait beaucoup de bruit, n'ont jamais touché beaucoup de monde. Les relations entre experts de l'O. N. U. et cadres belges dans certaines administrations congolaises ont été excellentes, dans d'autres absolument détestables, comme par exemple au Ministère des Transports, à la Direction de l'aviation civile, où ce fut une guerre permanente entre experts des deux assistances. Par contre à la Santé, à l'Éducation nationale, la collaboration s'est faite sans problèmes majeurs. La raison en est que dans le domaine strictement social, il n'y avait pas de difficultés; mais bien dans le domaine économique, où il y avait des intérêts en jeu. » Et de conclure : « Les chances d'intégration existaient, étaient bonnes, et c'est dommage qu'on ne l'a pas réalisée, car cela aurait été une expérience remarquable, et aurait eu un grand impact sur les assistances bilatérales des autres pays³². »

C. Les obstacles découlant de l'insuffisance des programmes eux-mêmes.

En premier lieu, les programmes d'assistance technique de l'O. N. U. et des institutions spécialisées ne furent pas toujours soutenus par un personnel suffisamment nombreux et qualifié³³.

En second lieu, les dirigeants de l'opération ne parvinrent pas à donner une réponse satisfaisante à la très importante question de savoir s'il fallait ou non intégrer les experts internationaux à l'intérieur des cadres de l'administration congolaise.

Deux types de solutions étaient possibles pour ce problème. La formule classique, qui fut très largement utilisée au Congo, consistait à envoyer des experts sans pouvoir de décision, c'est-à-dire de simples conseillers; dans cette formule, les experts internationaux ne sont pas insérés dans l'administration du pays qui a demandé une assistance.

Par ailleurs, il était possible de recourir à une seconde formule, plus audacieuse : c'est le système « Opex » (Operational Executive), inauguré en 1959³⁴.

32. Interview à Léopoldville, février 1965.

33. M. Linner en était bien conscient, voir Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 61, 31 octobre 1961.

34. Sur le système Opex, voir : GROSS, E. A., *The United Nations : Structure for Peace*, New York 1963, p. 88; VAN BILSEN, A. A. J., *L'indépendance du Congo*, Casterman, 1962, p. 155. L'auteur y écrit : « C'est en nous basant sur cette formule que M. Yumbu et moi avons sondé la possibilité (en mai 1960) d'obtenir que les Nations Unies procurent au Congo des fonctionnaires internationaux pour des postes-clés, tel le Commandement en chef de la Force publique ou le Gouvernorat de la Banque centrale. »

Aux États qui en font la demande, ce système procure pour un temps limité des experts qui rempliront de véritables fonctions de dirigeants administratifs, ayant un pouvoir de décision; ils sont donc plus que de simples conseillers. Le fonctionnaire « Opex » est mis au service du gouvernement local et est responsable devant lui, mais il détient une autorité. Il est détaché de sa propre administration nationale ou des Nations Unies; normalement, il n'est pas tenu de faire rapport à l'O. N. U. ou à une organisation spécialisée.

Dans le cas de l'O. N. U. C., il fut initialement décidé que les agences enverraient des experts qui s'intégreraient dans l'administration congolaise et seraient payés par le gouvernement congolais; il s'agissait d'une formule de type « Opex »³⁵. En fait, la situation était telle que ce plan ne fut jamais entièrement appliqué. A la fin juillet 1960, il fallait à tout prix remettre en marche certains services vitaux. Au vu de la confusion politique et administrative, l'O. N. U. C. jugea plus prudent, ou plus facile, de conserver l'ensemble de son personnel technique sous sa propre autorité administrative, et de ne pas l'insérer directement dans les cadres congolais, comme prévu à l'origine. L'inconvénient de cette solution fut que les besoins exacts de l'administration congolaise, ainsi que les nécessités de sa réorganisation, ne furent pas suffisamment aperçus par l'O. N. U. C.

« Seuls quelques experts se sont mis dans les rouages nationaux, notamment dans les domaines économiques et financiers. Il aurait fallu le faire sur une plus grande échelle et s'installer pour un certain temps dans les bureaux de Léopoldville en s'entourant de Congolais. La chance de réorganiser l'administration congolaise aurait dû être saisie en 1960-1961. Par après, les Congolais s'étaient quelque peu durcis, devenus plus pointilleux et méfiants à l'égard de ce qu'ils considéraient parfois comme une tutelle de l'O. N. U. Par après également, l'assistance bilatérale devint plus importante, et notamment l'américaine, à partir de 1962 surtout³⁶. »

Mais quel était l'avis des autorités congolaises, les premières intéressées, sur la formule de type « Opex » ? Un membre de l'O. N. U. C. nous a dit ceci : « Je sais que le gouvernement Adoula s'est opposé à la formule « Opex » d'une manière générale. Il y a eu quelques exceptions. La raison de cette opposition c'est que le gouvernement Adoula, comme tous les gouvernements congolais, se base sur l'administration, plus que sur le parlement : c'est sa force politique. Si dès lors on avait commencé à nommer des directeurs étrangers dans les ministères, par-dessus la tête des Congolais, il y aurait eu une révolution.

35. HOSKYNS, C., *op. cit.*, p. 184.

36. Interview d'un expert belge de l'assistance bilatérale, janvier 1965, Léopoldville.

Chose curieuse, le « Plan Adoula » de janvier 1965 prévoit une formule de type « Opex », mais avec des experts de pays africains. Dans les deux circonstances, de son point de vue, Adoula avait raison³⁷. »

Quant à M. Lumumba, il aurait été d'accord, en juillet 1960, pour une formule d'intégration d'experts de haut niveau dans l'administration congolaise. Mais M. Hammarskjöld ne crut pas pouvoir lui donner entière satisfaction; il s'en expliqua au Comité consultatif : « ... M. Lumumba, lorsqu'il était ici (allusion au séjour du Premier ministre à New York, du 24 ou 26 juillet 1960), a demandé des conseillers au niveau le plus élevé. Je n'ai pas voulu lui donner pleinement satisfaction pour plusieurs raisons qui, à mon avis, sont très compréhensibles, car je suis à peu près sûr que des conseillers au niveau supérieur, dans ce cas comme dans bien d'autres, bien que désirés et demandés par le gouvernement, deviendraient bientôt pour celui-ci une sorte de cible pour toutes sortes de critiques, à cause des soupçons et des difficultés naturelles qui peuvent prendre corps lorsque des gens de grande expérience doivent s'intégrer dans un cadre étranger. Pour cette raison, je n'ai répondu qu'à moitié à la demande du Premier ministre, en lui disant que les personnes responsables de nos propres activités administratives dans les différents domaines seraient recrutées de telle sorte qu'elles pourraient également donner des conseils, sur une base *ad hoc*, et à la demande directe du gouvernement. Cela a conféré à ces conseillers un second rôle, le premier étant, comme je l'ai dit, d'être responsables de l'administration de l'assistance technique des Nations Unies dans les différents domaines, le second étant d'agir en qualité de conseillers, à la demande du gouvernement, dans des cas spéciaux et sur une base *ad hoc*. Donc, jusqu'ici, loin de se superposer à l'administration congolaise dans une activité extérieure sous pavillon des Nations Unies, nous sommes allés une fois encore mi-chemin au-devant des demandes dont nous avons été l'objet³⁸. »

Dans le « Mémoire sur l'organisation des Opérations civiles » qu'il remit à M. Lumumba à l'occasion de ces conversations, le Secrétaire général précisait que les experts de niveau élevé qu'il enverrait au Congo constitueraient un Groupe consultatif relevant directement du Chef des Opérations civiles. Adopter une solution de type « Opex », c'est-à-dire les introduire dans les administrations congolaises elles-mêmes « risquerait de provoquer des malentendus ou de ralentir l'expansion de l'administration nationale et d'entraîner une répartition erronée des responsabilités »³⁹. Cependant, le Secrétaire général apportait un léger correctif à la règle de l'indépendance des consultants vis-à-vis

37. Entretien à Léopoldville, le 3 février 1965.

38. HAMMARSKJÖLD, D., Comité consultatif, *Compte rendu*, 2^e séance. 26 août 1961.

39. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, S/4417/Add. 5, paragr. 3 à 8.

de l'autorité congolaise : « ... Sans être accrédités auprès des ministères, les consultants pourront en fait être appelés, à la demande du gouvernement, à exercer de hautes fonctions auprès des différents ministères et départements, mais seulement à titre spécial et à la demande expresse du gouvernement »⁴⁰. Ce système, accepté par le gouvernement congolais, malgré les préférences de M. Lumumba pour celui de l'intégration des experts, avait des inconvénients : il risquait de créer une administration « parallèle »⁴¹; il rendait plus difficile une réorganisation en profondeur des administrations congolaises.

Ainsi, la formule des consultants, pour être féconde, supposait l'existence d'autorités congolaises en état de demander des consultations, « ce qui n'était pas le cas général à Léopoldville en été 1960 »⁴². En outre, les consultations furent freinées à partir du moment où la tension politique s'instaura entre l'O. N. U. C. et le gouvernement Lumumba à cause de l'affaire katangaise. La formule d'intégration des experts fut cependant utilisée. Il y eut quelques exemples qui en montrèrent l'intérêt⁴³.

3. LE CAS DE L'U. N. E. S. C. O.

L'activité considérable de l'U. N. E. S. C. O. au Congo, entre 1960 et 1964, indique le très large champ d'action qui s'ouvre aux institutions internationales dans les pays en voie de développement. Elle illustre aussi le genre de difficultés rencontrées au Congo par l'O. N. U. C. et par les institutions

40. *Ibid.*

41. Voir à ce sujet une note du gouvernement de l'U. R. S. S., *Doc. O. N. U.*, S/4446, 20 août 1960.

42. *Congo 1960*, p. 628.

43. *Congo 1960*, p. 944; CORNEVIN, R., *Histoire du Congo-Léopoldville*, Paris, 1963, p. 295 : « L'expert doit s'intégrer complètement, devenir un « fonctionnaire congolais ». La meilleure formule d'assistance technique consiste à insérer des experts dans le dispositif administratif. Si on les laisse comme simples conseillers, ils sont dans la position confortable de personnes « à qui l'on vient demander des conseils et qui pourront toujours prétendre que leurs précieux conseils n'ont pas été suivis. » – BOUVIER, P., *L'accession du Congo belge à l'indépendance – Essai d'analyse sociologique*, Bruxelles, 1965, p. 334 : « ... Les gouvernements des États neufs exigent une intégration du personnel venu de l'extérieur aux rouages de l'État. C'est cette absence d'intégration tant sur le plan institutionnel qu'humain qui a détérioré si rapidement les rapports entre l'O. N. U. et les pouvoirs locaux de droit ou de fait, et qui a constitué pendant un temps une lourde entrave à son action. »

spécialisées des Nations Unies dans la mise en œuvre de leurs programmes d'assistance ⁴⁴.

L'exposé rapide des réalisations de l'U. N. E. S. C. O. au Congo, de ses erreurs, des obstacles qu'elle eut à surmonter, permettra également de cerner d'une manière plus précise certains aspects de la coopération technique internationale avec les jeunes États tels que le Congo.

C'est à la demande du Conseil de Sécurité – par sa résolution du 22 juillet 1960 – que diverses institutions spécialisées des Nations Unies furent amenées à participer aux Opérations civiles de l'O. N. U. C. Parmi les institutions qui répondirent à cet appel, l'U. N. E. S. C. O. est certainement l'une de celles qui a fourni le travail le plus important. Les besoins étaient d'ailleurs immenses. Ils étaient particulièrement apparents dans les secteurs suivants : administration de l'Éducation nationale, recrutement de professeurs, structure et programmes de l'enseignement secondaire, perfectionnement et formation de maîtres pour l'enseignement primaire, création d'écoles techniques supérieures.

Le vide causé par le départ massif des Belges en été 1960 ne concernait pas seulement les enseignants, mais également l'organisation du ministère de l'Éducation nationale : l'administration était sérieusement ébranlée. A cette époque, 52 des 55 fonctionnaires belges de cette administration avaient quitté le pays. La plupart des postes de haut niveau abandonnés furent occupés par un personnel africain généralement sans compétence, et qui souvent ne voulait pas le reconnaître, ce qui causa des difficultés psychologiques pour les experts de l'U. N. E. S. C. O. envoyés au ministère. Certes le ministre P. Mulele se montra-t-il très désireux de collaborer avec l'U. N. E. S. C. O., mais dans la courte période d'août à septembre 1960, les experts ne purent être envoyés en nombre suffisant pour donner une aide sérieuse à l'administration. Ceux qui

44. Pour ce paragraphe consacré à l'U. N. E. S. C. O., on s'est inspiré des sources suivantes :

Entretiens à Léopoldville avec trois fonctionnaires de la mission U. N. E. S. C. O. au Congo, entretiens qui eurent lieu en janvier, mai et juin 1965; FULLERTON, Garry, *L'U. N. E. S. C. O. au Congo*, U. N. E. S. C. O., Paris, 1964; *Doc. O. N. U.*, Rapport intérimaire n° 10 sur les Opérations civiles des Nations Unies au Congo, juillet 1960 à juin 1960, p. 35; *Doc. O. N. U.*, Rapport sur les Opérations civiles des Nations Unies au Congo 1960-1962, New York, 19 juillet 1963, p. 45-52; *Doc. O. N. U.*, Rapport sur les Opérations civiles en 1963, New York, 30 avril 1964, p. 31 et sq.; *United Nations Review*, vol. 11, n° 3, March 1964; *Doc. O. N. U.*, Rapport du Représentant-résident du Bureau de l'Assistance technique et Directeur du Fonds spécial : – programmes de coopération technique des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées dans la République démocratique du Congo, – *Doc. O. N. U.-Léopoldville*, mars 1965, p. 80-86; HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 296-310.

furent offerts se montrèrent cependant actifs et préparèrent une refonte de l'Éducation nationale au Congo.

Sans doute était-il important de rouvrir les écoles en septembre, mais plus essentiel était le problème de la formation rapide d'une élite universitaire qualifiée, plutôt que celui de donner un enseignement primaire de deux à cinq ans à une masse d'écoliers. Il ne s'agissait évidemment pas de réduire l'enseignement primaire, mais d'insister sur le secondaire. Une planification fut établie en collaboration par l'U. N. E. S. C. O. et par le ministère de l'Éducation : il s'agissait de calculer les objectifs à atteindre dans un certain nombre d'années en fonction des moyens disponibles. En juin 1960, il y avait environ 1 500 000 enfants dans les écoles primaires, mais le secondaire ne produisait que 150 diplômés par an. L'objectif principal de la réforme du secondaire était d'accroître les effectifs des élèves suivant le cycle du secondaire et d'adapter les programmes. Dans le secondaire, les efforts pour augmenter les effectifs permirent de faire passer le nombre d'élèves de 28 500 (1959-1960) à 54 000 en 1961-1962 – dont 14 000 de plus en première année par rapport à 1959-1960. Au début de l'année scolaire 1963-1964, le chiffre était de 85 000. L'augmentation des effectifs se justifie du fait des nombreux déchets : ceux-ci imposent un recrutement considérable pour arriver à un nombre satisfaisant de diplômés.

Mais il fallait également veiller à la qualité de l'enseignement. Dès 1960 également, une Commission composée de représentants des divers secteurs de l'enseignement et d'experts de l'U. N. E. S. C. O. avait travaillé à une réforme. L'ordonnance du Président de la République en date du 17 juillet 1961 promulgua une réforme qui reprenait les conclusions de la Commission. La réforme entraînait la création d'un cycle d'orientation à programme commun de deux années d'études; un second cycle suivait, comportant soit plusieurs sections de quatre années d'enseignement général, normal, ou technique conduisant à l'attribution d'un diplôme d'études secondaires, soit à des sections professionnelles. Depuis 1961, la réforme des programmes et des manuels se poursuit avec l'aide de l'U. N. E. S. C. O. A chaque rentrée, l'uniformisation des programmes s'est étendue à de nouvelles provinces. A la rentrée 1964-1965, 92 000 élèves étaient accueillis dans le secondaire. En octobre 1964, la réforme de la structure et des programmes avait atteint les quatre premières années du secondaire, soit les deux années du « tronc commun » et deux années du second cycle. Depuis 1962, l'U. N. E. S. C. O. met des inspecteurs du secondaire à la disposition du ministère de l'Éducation.

Au niveau provincial, la réforme a été facilitée par l'envoi de deux experts dans chacune des six anciennes provinces – sauf le Katanga – : un pour les

questions pédagogiques, l'autre pour l'administration. Cette liaison entre les provinces et l'U. N. E. S. C. O.-Léopoldville était indispensable pour faire passer et faire comprendre les réformes décidées en 1961. Il fut également créé à Léopoldville un Bureau du personnel enseignant étranger qui améliore beaucoup l'administration de l'enseignement secondaire : ce bureau recrute et affecte des professeurs étrangers et règle directement certains problèmes relatifs aux traitements de ceux-ci.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'U. N. E. S. C. O. a aidé à la création d'écoles. L'Institut Pédagogique National (I. P. N.) à Léopoldville fonctionne depuis le 5 décembre 1962. Il comprend une section de recherche et une école normale pour la formation de professeurs du premier cycle de l'enseignement secondaire. En 1963 l'Institut formait plus de 200 étudiants; 20 professeurs avaient été recrutés par l'U. N. E. S. C. O. L'I. P. N. fut également assisté par l'O. N. U. C. et par l'A. I. D. des États-Unis (Agency for International Development). L'U. N. E. S. C. O. aida aussi à la création d'une école nationale des Mines à Bukavu, destinée à former des ingénieurs techniciens et des inspecteurs des mines, – et d'un Institut national du Bâtiment et des Travaux publics à Léopoldville.

Dans l'enseignement primaire, l'activité fut moins vaste. Il y eut bien l'envoi de quelques missions itinérantes dans certaines provinces, afin de donner quelques cours de perfectionnement aux enseignants... Mais ce fut nettement insuffisant. Les problèmes qui se posent dans le primaire sont différents de ceux du secondaire.

En 1960, les effectifs du primaire – tant élèves que maîtres – étaient suffisants; le problème était plutôt celui de la qualité et du rendement; il subsiste encore à l'heure actuelle. Aussi l'U. N. E. S. C. O. ne pouvait-elle entreprendre une réforme – pourtant nécessaire – des programmes dans ce secteur; les conditions de base n'étaient pas suffisamment remplies pour cela, à savoir la formation des maîtres d'écoles. La priorité doit donc maintenant être accordée à l'amélioration des moniteurs et instituteurs congolais. Il faudrait exiger, selon les fonctionnaires de l'U. N. E. S. C. O., au moins quatre années de post-primaires dans une école pédagogique.

Or, aujourd'hui certains moniteurs n'ont parfois que quatre ans de primaires. Le programme de l'U. N. E. S. C. O. est de faire passer les enseignants dans des écoles normales pendant deux ans. Ce n'est que plus tard qu'on pourra envisager une réforme de la structure et des programmes.

Si l'on ajoute à ce qui précède la création d'une Centrale d'achat de matériel pédagogique et la construction de bâtiments scolaires, on aura une idée de l'ampleur des tâches auxquelles l'U. N. E. S. C. O. avait à faire face.

A titre documentaire, on signalera que de nombreux professeurs du secon-

daire sont fournis au Congo par l'intermédiaire de l'U. N. E. S. C. O.⁴⁵. Néanmoins, la mise en train de cette aide fut extrêmement lente : en septembre 1960, le problème de la réouverture des écoles se posait avec acuité; cependant, 800 enseignants belges revinrent au Congo, mais beaucoup d'écoles secondaires avaient un staff squelettique; sans doute fallait-il moins de professeurs qu'en juin (environ 2 500), vu que la plupart des élèves européens du secondaire avaient quitté le pays. Les possibilités de la Belgique se révélèrent à court terme plus importantes et plus efficaces que celles de l'U. N. E. S. C. O. ; il était évident qu'à ce moment l'assistance belge comptait, malgré ses défauts.

Pour compléter l'apport belge de 800 professeurs, l'O. N. U. C. accepta au début octobre 1960 de payer la charge de 500 enseignants, si l'U. N. E. S. C. O. les recrutait. Un accord provisoire fut signé avec le Collège des Commissaires et le recrutement fut entrepris; mais l'incertitude quant à la situation générale du pays, le fait que l'année scolaire était déjà entamée, le rendirent difficile; les offres étaient peu nombreuses. Des Belges se présentèrent, mais, malgré l'accord de l'U. N. E. S. C. O., ils furent refusés par le Secrétariat, pour des raisons politiques. La Belgique menaça même de quitter l'U. N. E. S. C. O. A la fin de l'année, l'U. N. E. S. C. O. avait seulement réussi à recruter quelques dizaines de professeurs, mais ce n'est qu'au cours des premiers mois de 1961 qu'ils arrivèrent au Congo : environ 65 étaient présents en mars. Dans la suite, un nombre beaucoup plus important d'enseignants put être recruté : 250 en 1961-1962; 550 en 1962-1963; les Belges furent finalement acceptés et en 1963-1964, sur 800 professeurs U. N. E. S. C. O., 200 étaient belges. Les chiffres sont restés à peu de chose près identiques pour les années 1964-1965 et 1965-1966. Le problème de la qualité des enseignants recrutés par l'U. N. E. S. C. O. a parfois été posé, à bon droit; sans doute est-il interdit de généraliser, mais il n'en reste pas moins qu'une certaine partie d'entre eux est d'un niveau insuffisant, ou ne connaît pas correctement le français. La demande dépassant nettement l'offre, il n'est pas facile d'améliorer le recrutement; néanmoins, des normes plus rigoureuses mériteraient d'être appliquées.

A côté de ses propres difficultés internes (problèmes de recrutement), l'U. N. E. S. C. O. s'est trouvée confrontée au Congo à une série d'obstacles. Il y avait d'abord le fait que l'U. N. E. S. C. O. était liée aux Opérations civiles et se trouvait par là même subordonnée au responsable de l'O. N. U. C.

45. C'est en réalité le gouvernement congolais qui recrute officiellement, mais avec l'aide de l'U. N. E. S. C. O.; les enseignants sont ensuite mis à la disposition du secteur privé comme du secteur officiel. Le Bureau de l'Enseignement Catholique et le Bureau de l'Enseignement Protestant recrutent aussi eux-mêmes à l'étranger et soumettent les dossiers à l'Éducation Nationale et à l'U. N. E. S. C. O.

– c'est-à-dire au chef des Opérations civiles (lui-même dépendant directement du représentant spécial du Secrétaire général). Les fonctionnaires de l'U. N. E. S. C. O. estiment que cette situation avait à la fois des avantages et des inconvénients. Les avantages étaient évidents dans le domaine de la sécurité et de la protection par les troupes O. N. U. C., comme dans le domaine de l'aide matérielle et financière ⁴⁶.

Les inconvénients provenaient du fait que les prises de position politiques de l'O. N. U. C. ne pouvaient que déteindre sur l'U. N. E. S. C. O., bien que celle-ci ne fut en principe tournée que vers une activité strictement technique.

Comme toutes les autres branches des Opérations civiles, l'U. N. E. S. C. O. a été handicapée, surtout en province, par le préalable de la sécurité : en bien des circonstances, l'ordre public n'étant pas assuré, il a fallu réduire les activités ; la sécurité constituait un véritable préalable à l'assistance technique. Par exemple, en janvier 1961, la situation tendue qui régnait au Kivu ne permit pas de recruter immédiatement les 41 professeurs qui avaient été demandés par cette province. D'une manière générale, les professeurs ne pouvaient être envoyés que dans les villes et régions où la protection pouvait être assurée de façon effective par l'O. N. U. C.

Mais il semble que des préalables politiques aient joué un rôle aussi important que celui de la sécurité pour freiner l'action de l'U. N. E. S. C. O. Les difficultés politiques venaient à la fois du côté congolais et du côté belge.

Du côté congolais, la tension qui s'était instaurée entre les Nations Unies et les autorités politiques à Léopoldville, en 1960 et pendant les premiers mois de 1961, rejaillit sur les rapports entre l'U. N. E. S. C. O. et les Congolais intéressés aux questions de l'Éducation. L'efficacité du travail en souffrit. Ainsi du plan de réorganisation de l'enseignement secondaire. Bien que le plan ait été formellement accepté par le ministère de l'Éducation, son application suscita des difficultés pendant la période des Commissaires généraux, à cause de l'animosité réciproque des Commissaires et des Nations Unies, à cause aussi de l'influence hostile exercée par certains conseillers belges. L'opposition ne venait pas seulement des milieux politiques de Léopoldville mais également des secteurs de l'enseignement intéressés par la réforme, tout particulièrement

46. Entre 1960 et 1964, l'activité U. N. E. S. C. O. au Congo a été très largement financée par le Congo Fund (Fonds des Nations Unies pour le Congo). Depuis 1964, il y a eu une tentative de normalisation et l'U. N. E. S. C. O. a tendu à utiliser au Congo ses institutions et son budget propres ; le retour à la normale consisterait à donner une assistance comme dans n'importe quel autre pays, d'une manière autonome par rapport aux Nations Unies. Actuellement, c'est-à-dire en 1965, la dépendance à l'égard du Chef des Opérations civiles est remplacée par une subordination au Représentant du Bureau de l'Assistance technique de l'O. N. U.

du secteur subsidé (éléments congolais et belges du Bureau de l'Enseignement Catholique, et dans une mesure moindre du Bureau de l'Enseignement Protestant). Cette opposition était motivée par la crainte que l'U. N. E. S. C. O. ne prenne la place des Belges et aussi par une crainte de l'influence laïciste, due notamment au fait qu'il y avait des Français parmi les auteurs de la réforme... Il y eut même des accusations de communisme contre les enseignants recrutés, en mars 1961 : à cette époque, le conflit entre l'O. N. U. C. et Léopoldville avait atteint un point de rupture et le personnel O. N. U. C. était soumis à des arrestations, à des mesures vexatoires; dans les ministères, les relations entre experts des agences spécialisées et congolais et belges allaient de mal en pis. Par après, elles s'améliorèrent lorsque le gouvernement Adoula fut mis sur pied; même avec les Belges, il y eut de bonnes relations dans le domaine de l'enseignement, surtout au niveau des individus, sinon sur le plan officiel.

Du côté belge, les relations furent difficiles en 1960 et 1961 surtout : l'U. N. E. S. C. O. était accusée d'incompétence et d'arrogance par les Belges qui revenaient enseigner au Congo; l'O. N. U. C., notamment sous la plume du Représentant Dayal, reprochait aux Belges de vouloir exploiter les Congolais et de saboter les efforts qu'elle entreprenait. La collaboration entre l'U. N. E. S. C. O. et les Belges était au point mort. Or, il était clair que cette collaboration eût été utile. L'U. N. E. S. C. O. était d'ailleurs prête à s'y soumettre dès 1960, mais elle souffrait des réticences émises à ce sujet par le Secrétariat et par de larges secteurs des Nations Unies à New York; l'hostilité à la Belgique était telle à ce moment qu'un accord entre l'U. N. E. S. C. O. et la Belgique eût provoqué une levée de boucliers à New York. L'intérêt du Congo fut donc lésé par la querelle politique entre le Secrétariat et le gouvernement belge, querelle stérile puisqu'aussi bien l'U. N. E. S. C. O. seule ne pouvait offrir assez de professeurs, et puisque la Belgique de son côté ne pouvait supporter tout le poids de l'assistance à l'enseignement au Congo.

Par la suite, les rapports entre les Belges du Congo et l'U. N. E. S. C. O. s'améliorèrent; mais un accord général entre l'U. N. E. S. C. O. et le gouvernement belge ne put être réalisé, non plus cette fois à cause de l'opposition de New York, mais à cause de celle de Bruxelles. A ce sujet, un haut-fonctionnaire de l'U. N. E. S. C. O. nous a déclaré : « Au début de l'année 1963, un membre du cabinet de M. Van Bilsen est venu au Congo pour examiner divers aspects de l'assistance technique, de l'indispensable coordination des assistances, etc. Au cours des entretiens, l'idée a été avancée que toute l'assistance technique belge dans le domaine de l'éducation pourrait être intégrée dans l'O. N. U. C. à condition que la Belgique paie un certain montant dans le Fonds du Congo. L'opération aurait en fait été financièrement avantageuse pour tout le monde.

D'abord la Belgique aurait dû payer moins que le coût réel de ses techniciens dans l'enseignement payé jusqu'à cette date. C'était en effet l'époque où les États-Unis étaient prêts à appliquer un système de *matching contribution* c'est-à-dire à donner un dollar pour chaque dollar offert par n'importe quel pays dans le Fonds pour le Congo. Cela signifiait que si la Belgique, qui payait jusqu'alors par exemple 7 millions de dollars pour ses enseignants, se contentait maintenant de verser 5 millions au Fonds pour le Congo, le résultat final serait quand même plus avantageux, car les États-Unis verseraient à leur tour 5 autres millions, d'où au total une masse budgétaire de 10 millions de dollars. Ces dix millions auraient permis de payer les enseignants belges déjà engagés à un taux supérieur et en outre de recruter en plus d'autres enseignants. Si les négociations n'ont pas été poussées très loin, Bruxelles s'est toutefois intéressé à ce projet, mais l'a finalement rejeté pour des raisons politiques, notamment à cause de l'hostilité de nombreux milieux politiques belges à l'O. N. U. et aussi parce que Bruxelles exigeait que soit créé un Fonds spécial pour l'Éducation. Les négociations échouèrent donc sur le refus belge de verser un seul dollar au profit du Fonds pour le Congo. En conclusion, il y eut un moment où l'intégration de l'assistance belge dans l'O. N. U. C., du moins dans le domaine de l'Éducation, fut envisagée avec faveur, tant à New York qu'à Bruxelles. Cet échec est regrettable. Nous avions pourtant prévu des facilités : il avait été accepté que la Belgique puisse fixer, par exemple, le nombre d'enseignants qu'elle désirait envoyer au Congo ⁴⁷. »

Il est évident qu'aujourd'hui encore, en 1965, un accord de base entre la Belgique, l'U. N. E. S. C. O. et le Congo, se révélerait très utile pour une coordination des diverses assistances. Au niveau individuel, il y eut d'excellents rapports et même une collaboration étroite (un Belge participa activement à la réforme du secondaire entreprise par l'U. N. E. S. C. O.). Mais un accord général ferait progresser l'efficacité et la qualité de l'enseignement au Congo. Actuellement, en 1965, la Belgique recrute et affecte elle-même ses professeurs dans telle ou telle localité du Congo. Il arrive souvent que le gouvernement congolais doive attendre que la Belgique ait placé ses professeurs pour affecter les siens. La Belgique souhaite conserver une entière souveraineté dans ce domaine et a trop tendance à vouloir se réserver quelques grands centres et à se désintéresser du reste. Une plus grande coordination s'impose. Sans doute la qualité de certains professeurs U. N. E. S. C. O. laisse-t-elle à désirer, mais il en va parfois de même pour la Belgique : le nombre de personnes envoyées au Congo est considérable et il faut s'en féliciter, mais il y arrive que

47. Entretien à Léopoldville, le 3 février 1965.

l'on cherche à « recaser » provisoirement des anciens coloniaux qui désirent achever un terme pour obtenir plein droit à une pension, et qui ont autrefois travaillé dans un domaine tout autre que celui de l'enseignement...

Les problèmes concernent actuellement l'enseignement secondaire surtout, mais il est à prévoir que d'autres naîtront d'ici peu dans l'enseignement supérieur, et ceci notamment à cause de l'extension des universités, des problèmes financiers et de recrutement d'enseignants de qualité qui vont s'y poser. Dans ce domaine aussi, il serait utile et sage de prévoir des accords et une collaboration avec les organismes internationaux, l'aide bilatérale se révélant aléatoire à long terme et insuffisante pour supporter les charges croissantes et pour faire face à d'éventuelles difficultés politiques avec les autorités congolaises.

En conclusion, on admettra que, tant de la part de l'U. N. E. S. C. O. que de la Belgique, l'assistance extérieure en matière d'enseignement a été considérable pendant la période 1960-1964. Elle a révélé cependant certaines lacunes, certaines tendances à vouloir exclure l'autre partie, ou à agir en dehors des désirs du gouvernement congolais. Les handicaps les plus sérieux ont été d'ordre politique : conflit politique entre l'O. N. U. C. et les autorités congolaises, entre l'O. N. U. et le gouvernement belge. L'U. N. E. S. C. O. elle-même a souffert de ces conflits. La leçon de l'expérience, encore valable aujourd'hui, est qu'il faut à tout prix tenter d'arriver à un « *agreement* », à une coordination entre le gouvernement local, l'assistance multilatérale et l'assistance bilatérale. Les Congolais les plus éclairés se sont d'ailleurs rendu compte de l'avantage que leur pays pourrait retirer d'un pareil accord. Dans un entretien avec C. Hoskyns, M. H. Takizala estimait que « le Congo a besoin à la fois des Nations Unies et des Belges. Il est plus facile de travailler avec les fonctionnaires des Nations Unies, ils ont plus d'imagination et de plus grandes ressources financières. Les Belges connaissent mieux la situation locale et sont prêts à rester plus longtemps. S'il y a friction entre les deux, c'est en fin de compte le Congo qui y perdra. Pour arrêter cette friction, il aurait fallu un accord au niveau le plus élevé entre la Belgique, le Congo et l'O. N. U. ⁴⁸. » Aujourd'hui que les difficultés d'ordre psychologique et politique ont largement disparu, la coordination tant souhaitée serait plus facile à établir. Si l'on remonte jusqu'à 1960, il apparaît que les Opérations civiles de l'O. N. U. C., et en particulier l'activité d'institutions telles que l'U. N. E. S. C. O., auraient gagné en efficacité si un accord général avait été conclu au départ entre l'O. N. U. C. et le gouvernement congolais au sujet des modalités et des conditions de l'assistance tech-

48. HOSKYNS, C., *op. cit.*, p. 299.

nique. Plus généralement, une coopération d'ordre politique était indispensable entre O. N. U. C. et autorités congolaises. En pratique, la distinction était très difficile à établir entre assistance technique d'une part et l'ensemble des problèmes politico-militaires soulevés par l'opération O. N. U. C. d'autre part. Pour cette raison, un contrat de base eût été nécessaire à l'origine entre Léopoldville et l'O. N. U. C. dans le but de clarifier le rôle des Opérations civiles et d'éviter qu'elles ne pâtissent trop de la tension politique qui, à certaines époques, existait entre le gouvernement et les Nations Unies.

QUATRIÈME PARTIE

**LES NATIONS UNIES ÉTAIENT-ELLES PRÉ-
PARÉES A AFFRONTER LA SITUATION
CONGOLAISE, DU POINT DE VUE DE
LEURS MOYENS JURIDIQUES, MILITAIRES,
ADMINISTRATIFS ET POLITIQUES ?**

CHAPITRE X

L'inadéquation des principes juridiques

En 1960, les Nations Unies étaient-elles préparées à affronter la crise congolaise ? En particulier, étaient-elles juridiquement armées pour faire face aux difficultés considérables qu'elles allaient rencontrer tout au long de l'opération O. N. U. C. ¹ ? Il est permis de se demander si les articles de la Charte et les expériences du Moyen-Orient offraient des fondements et une jurisprudence exactement conformes aux besoins de cette action. Or, c'est justement à cette double source que M. Hammarskjöld puisa pour établir les principes juridiques directeurs de la plus vaste opération jamais entreprise par les Nations Unies. Ces normes se réduisaient essentiellement à la non-intervention dans les affaires intérieures de l'État congolais et à la non-utilisation des armes sauf en cas de légitime défense ².

1. Selon C. HOSKYNS, *op. cit.*, p. 104, l'O. N. U. était en mesure de répondre à la requête congolaise : « En 1960, écrit-elle, les Nations Unies étaient préparées, dans une mesure très large, à un appel de cette espèce. Non seulement la Charte prévoyait pour les Nations Unies la possibilité d'une intervention dans un conflit de ce genre, mais une série d'actions au Moyen-Orient avaient établi une expérience qui semblait adéquate. – En outre, le rapide accroissement des membres afro-asiatiques avait rendu l'Organisation particulièrement consciente des besoins et des problèmes des pays passant du statut colonial à l'indépendance. »

2. HAMMARSKJÖLD explicita ces principes notamment dans une importante déclaration qu'il fit le 7 décembre 1960 au Conseil de Sécurité. *Doc. O N. U.*, CS/PV.913, paragr. 12 et sq.

1. LA CHARTE DES NATIONS UNIES, REFLET DU MONDE DE 1945

L'Organisation des Nations Unies a été créée par les vainqueurs de la seconde guerre mondiale dans le but essentiel de maintenir la paix internationale. L'article premier de la Charte l'indique clairement. Il s'agissait d'une alliance des grands États – qui se considéraient comme des démocraties pacifiques – contre la renaissance des fascismes et contre l'éclatement de nouvelles guerres en général. L'idéalisme du président Roosevelt, fondé sur l'idée d'un « ménage parfait » avec l'Union soviétique, visait à convaincre les petites nations que rien n'assurerait mieux leur sécurité qu'un directoire des cinq grandes puissances supervisant la paix mondiale. C'est ainsi que la Charte confia au Conseil de Sécurité, c'est-à-dire aux cinq « Grands », le rôle de gardiens de la paix et le pouvoir de décider des mesures coercitives contre les États qui menaceraient la sécurité internationale.

Après la disparition de Roosevelt, la rivalité entre l'Est et l'Ouest vint bientôt rompre l'accord tacite entre Moscou et Washington et détruisit ainsi le postulat sur lequel se fondait le système de sécurité collective³. L'utilisation du droit de veto bloqua le fonctionnement du Conseil de Sécurité. La paralysie de ce dernier fut partiellement compensée par le poids de plus en plus grand que prit l'Assemblée générale, notamment lors de la crise de Corée⁴. A partir de cette époque, l'Assemblée eut tendance à se charger elle-même des responsabilités du maintien de la paix. Cependant, comme l'écrit l'ambassadeur Van Langenhove, l'Assemblée générale, « organe créé pour la discussion, n'était pas apte à l'action⁵ »; aussi en confia-t-elle progressivement le soin au Secrétaire général. L'accroissement considérable du rôle de M. Hammarskjöld devint remarquable avec l'opération de Suez en 1956.

Ces mutations, que le général de Gaulle qualifie de déviations, n'empêchèrent pas l'Organisation de rester largement inadaptée aux besoins de la société internationale d'aujourd'hui, et particulièrement à ses besoins de paix et de

3. ARON Raymond, « L'O. N. U. : son vrai champ d'action », dans *L'O. N. U. utile ou néfaste ?* Paris, 1962, p. 212. Aron écrit que le monde actuel n'est pas le reflet de la Charte, mais essentiellement le reflet de l'échec de la Charte elle-même. Elle visait à éviter les guerres. Les inspirateurs voulaient un monde où la paix viendrait non pas de l'équilibre de forces adverses (Est-Ouest), mais du règne de la loi, règne organisé par le Conseil de Sécurité. Or celui-ci ne pouvait fonctionner qu'avec l'accord des grands (ce qui supposait le problème de la paix résolu à l'avance).

4. Grâce à la résolution célèbre dite « Union pour la Paix », du 3 novembre 1950, qui confiait à l'Assemblée les responsabilités en matière de maintien de la paix lorsque le Conseil était paralysé.

5. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent...*, p. 191.

sécurité. En effet, l'O. N. U. avait été créée en 1945 par et en fonction d'un groupe d'États considérés comme modernes, viables, stables, c'est-à-dire d'un monde où la guerre se décide, se déclare, se fait et se termine entre nations organisées. Le seul type de conflit implicitement envisagé par la Charte était la guerre classique entre États; ce genre de guerre sous-entendait une société d'États à structures politico-administratives fortes, c'est-à-dire en fait des États « développés » de type occidental ou soviétique. La menace à la paix internationale à laquelle se réfèrent les articles 39 et 99 est une notion qui semble présupposer que « les peuples sont placés clairement et définitivement sous la souveraineté de l'un ou l'autre État national et que c'est seulement entre de pareils États que peuvent surgir des ruptures de la paix, dont les Nations Unies peuvent connaître ⁶ ». Il est certain que dans l'hypothèse de pareils conflits les articles 41 et 42 prévoient d'utiles mesures pour imposer un cessez-le-feu, une interposition étant relativement aisée entre deux armées régulières.

La Charte imaginait donc une « guerre de soldats », mais elle négligeait l'hypothèse d'une guérilla de maquisards. Elle ne raisonnait pas en fonction de l'existence d'États en train de se créer, ou d'États faibles, instables ou même inviables ⁷. Elle ne prévoyait pas une intervention de l'Organisation à la suite de la crise interne d'un État, crise dégénérant en guerre civile et sortant donc du cadre classique des guerres inter-étatiques, mais n'en constituant pas moins une menace pour la sécurité internationale. Or, aujourd'hui, les situations d'effondrement interne et de guerre civile ont tendance à se multiplier dans la moitié sud du monde, notamment à cause de la prise de conscience des inégalités sociales, de l'instauration d'États post-coloniaux politiquement et administrativement fragiles, ou de la subversion et de la concurrence auxquelles se livrent les grandes puissances auprès de ces nouveaux États. La guerre subversive et les assistances militaires étrangères – par l'envoi de volontaires, de « techniciens » ou de mercenaires – se substituent de plus en plus aux formes plus traditionnelles de conflits. Il est certain que la Charte prépare mal l'Organisation à réagir contre ce nouveau genre de menace à la paix.

Les premiers chapitres de cette étude ont démontré que la crise congolaise était essentiellement une crise interne de l'État, mais avec complications internationales. L'intervention de l'O. N. U. allait donc se heurter à de graves

6. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 23; NICHOLAS, H., « U. N. Peace Force », p. 335.

7. Au Congo, « la mutinerie presque immédiate de la Force publique créa une situation d'une espèce jamais envisagée par les auteurs de la Charte : non pas la menace extérieure contre un État, mais sa désintégration interne... ». NICHOLAS H. G., *The U. N. as a Political Institution*, p. 63.

difficultés qui tenaient en partie au fait que la Charte ignorait ce genre de crise.

La position du Conseil de Sécurité avait ceci d'ambiguë que, d'une part, il considéra en juillet 1960 que l'aspect *interne* de la crise ne concernait pas l'Organisation et que par conséquent l'action entreprise restait dans le cadre prévu par la Charte (c'est-à-dire dans le cadre *international* d'États organisés ne nécessitant pas l'intervention de l'O. N. U. dans une crise interne); mais que d'autre part il ne condamna pas la Belgique pour « agression », ce qui écartait la possibilité d'utiliser les mesures coercitives prévues aux articles 41 et 42 (chapitre VII de la Charte)⁸. Le Conseil avait pourtant reconnu l'existence d'une menace à la paix internationale, puisqu'il s'était réuni à la demande du Secrétaire général en vertu de l'article 99 et puisqu'il avait voté une résolution ordonnant des mesures « provisoires » (retrait des troupes belges, maintien de l'ordre par l'O. N. U. C.) conformément à l'article 40, faisant lui aussi partie du chapitre VII⁹. Or le chapitre VII s'occupe précisément des menaces à la paix internationale.

L'équivoque venait de la double caractéristique de la crise : essentiellement interne, mais avec des incidences internationales. Cependant, c'était surtout l'aspect international qui avait été pris en considération par le Secrétaire

8. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, B., *Peace-Keeping*, p. 24-25, font les remarques suivantes : si on avait condamné la Belgique, les articles 41 et 42 auraient pu être mis en œuvre, mais un veto occidental était probable. Si par contre l'agression était clairement rejetée, cela pouvait conduire le Conseil à répondre négativement à l'appel congolais.

Tout ceci explique pourquoi ce problème fut laissé de côté. Hammarskjöld se référa à l'article 99 et à son rapport de 1958 sur les opérations au Moyen-Orient; il contourna les articles 39, 41 et 42. En suggérant au Conseil les termes de la résolution du 14 juillet 1960 et en ajoutant que les Belges se retireraient, le Secrétaire général combina une innovation et l'emploi d'un précédent : en effet, par ses suggestions, il permettait à une Force des Nations Unies de se déployer à l'intérieur d'un État (à Suez, elle s'était surtout interposée entre deux armées, sur une frontière, et pas vraiment à l'intérieur d'un État) tout en lui interdisant d'intervenir dans les affaires intérieures de cet État congolais (comme dans les questions de Suez et du Liban).

9. A propos de l'utilisation – très probable – de l'article 40 comme base légale de l'opération O. N. U. C., voir :

HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.920; VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle*, p. 225 et sq.; MILLER, E. M., « Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo », *The American Journal of International Law*, vol. 55, n° 1, janvier 1961; BOWETT, D. W., *United Nations Forces*, p. 175 et sq., croit que c'est l'article 39 qui a joué, tout en reconnaissant que l'article 40 a pu être utilisé; BURNS, A. L., et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 25, estiment que l'article 39 n'a pas été appliqué.

Même l'usage de la force prévu par la résolution du 21-2-1961 ne se fonde pas sur les articles 41 et 42, car l'article 42 vise la guerre inter-étatique et la résolution en question ne concerne que la guerre civile. Cf. :

SEYERSTED, F., in : *British Yearbook of International Law*, 1961; BOWETT, D. W., *op. cit.*, 175 et sq.; HOSKYN, C., *op. cit.*, p. 336; SCHACHTER, O., *Annual Review of U. N. Affairs*, 1960-1961, p. 142-148.

général et par le Conseil, mais sans qu'ils aillent jusqu'à recourir à des mesures coercitives. En fait, le Conseil présupposait en juillet 1960 une bonne volonté belgo-katangaïse dans l'exécution des résolutions, bonne volonté qui rendait inutile l'adoption de mesures de contrainte. Par là même, le désir de Dag Hammarskjöld de maintenir l'O. N. U. C. au-dessus et en dehors des conflits politiques internes au Congo trouvait un appui juridique; en effet, selon les termes de l'article 2 de la Charte, l'O. N. U. ne peut intervenir dans les affaires intérieures d'un État que dans le cas précis où elle fait usage des mesures de contrainte prévues aux articles 41 et 42. Une autre conséquence de ce qui vient d'être dit, c'est que l'O. N. U. C. serait privée en principe du droit d'employer ses armes d'une manière offensive, car cela serait susceptible de lui faire prendre parti dans un conflit intérieur; elle ne pourrait les utiliser que pour sa légitime défense. On sait que ces principes de non-intervention et de non-usage des armes causeraient finalement de graves difficultés à l'O. N. U. C. dans l'accomplissement de sa mission. Ceci peut s'expliquer largement par le fait que la Charte de 1945 n'avait pas prévu que l'Organisation pourrait un jour être amenée à jouer le rôle d'un policier, de même que celui d'un garant politique des jeunes États menacés dans leur existence par un effondrement interne.

2. LES PRÉCÉDENTS DU MOYEN-ORIENT

M. Hammarskjöld avait établi un bilan des principales opérations de l'O. N. U. au Moyen-Orient, en Égypte en 1956 et au Liban en 1958. Le succès de l'intervention dans la crise de Suez l'avait amené à prévoir une extension du rôle des Nations Unies; en fonction de cette éventualité, il avait consigné, dans un important rapport daté de 1958, les conclusions, expériences et suggestions que lui avaient inspirées ces actions¹⁰. Ainsi avait-il défini une série de principes juridiques fondamentaux qui pourraient servir en cas de nouvelles opérations d'une Force internationale.

Les principes contenus dans la *Summary Study* de 1958 étaient essentielle-

10. HAMMARSKJÖLD, D., « U. N. E. F. : Summary Study of the experience derived from the establishment and operation of the Force », *Doc. O. N. U.*, Assemblée générale, 13^e session, point 65, A/3943, 9 octobre 1958.

Texte également publié dans : BLOOMFIELD, Lincoln P., and Others, *International Military Forces in an Armed and Disarming World*, Boston, 1964, p. 268 et sq.

ment : non-intervention dans les affaires politiques intérieures, non-usage des armes sauf en cas de légitime défense, liberté de mouvements pour la Force, consentement de l'État-hôte pour la présence de la Force...

En juillet et en août 1960, le Secrétaire général invoqua fréquemment les précédents du Moyen-Orient à propos de la solution qu'il pensait devoir donner au problème congolais¹¹. M. Hammarskjöld mentionna explicitement la *Summary Study* et assimila la crise congolaise aux ruptures de la paix qui étaient survenues au Moyen-Orient quelques années auparavant. Il en déduisit qu'il était pertinent d'appliquer à l'O. N. U. C. les principes inscrits dans la *Summary Study*.

Dans quelle mesure le Secrétaire général était-il fondé à mettre en parallèle la crise congolaise et les crises du Moyen-Orient ? Avec l'affaire de Suez, la situation qui prévalait au Congo avait pour seul point de ressemblance que les deux pays avaient été l'objet d'une intervention étrangère; encore s'agissait-il d'une agression dans le premier cas, ce qui n'était pas prouvé dans le second. En outre, l'Égypte nassérienne de 1956 ne connaissait ni crise politique interne, ni effondrement de l'ordre public; à cet égard, les espoirs nourris par la France et la Grande-Bretagne de voir le régime du Caire s'écrouler sous le choc d'une défaite militaire furent, il est vrai, déçus.

Par ailleurs, l'action de l'O. N. U. en 1956 avait été beaucoup plus facile que celle de 1960. Lorsque la F. U. N. U. (Force d'Urgence des Nations Unies) prit pied sur le sol égyptien, un cessez-le-feu avait déjà été décidé; elle dut seulement contrôler le cessez-le-feu et le retrait de troupes étrangères régulières; se contentant de patrouiller sur la frontière israélo-égyptienne, elle n'eut pas à maintenir l'ordre interne dans un immense territoire; ses contacts avec la population locale furent limités. De plus, la F. U. N. U. ne se heurta pas à des influences politiques étrangères subversives. Considérable était donc la différence qui séparait la F. U. N. U. et l'O. N. U. C.¹².

Quant à la comparaison faite par M. Hammarskjöld entre l'affaire du Congo et celle du Liban, elle se justifiait sans doute par une certaine similitude entre les deux situations, à l'origine du moins. Elles se caractérisaient toutes deux par la menace d'un effondrement interne et par des rivalités entre factions politiques bénéficiant d'appuis extérieurs. En 1958, la crise du Liban trouva

11. Par exemple : *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, 13 juillet 1961, paragr. 28; *Doc. O. N. U.*, Rapport du 18 juillet 1960, S/4389; *Doc. O. N. U.*, CS/PV.913, 7 décembre 1960, paragr. 12 et 59.

12. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, op. cit., p. 331 et sq.; NICHOLAS, H. G., « U. N. Peace Force in a Changing Globe: the Lessons of Suez and Congo », *International Organization*, vol. XVII, n° 2, Spring 1963, p. 328; VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent*, p. 51-52; HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 107.

son point de départ dans une rupture de l'équilibre constitutionnel entre les groupes politico-religieux du pays, et cette rupture fut provoquée par le président de la République lui-même, M. Camille Chamoun. Des troubles graves éclatèrent et des infiltrations étrangères commencèrent à se produire; l'Égypte, puis les États-Unis tentèrent d'amener une solution de la crise qui leur fût profitable. L'intervention de l'O. N. U., qui en fait ne fut pas une véritable intervention, constitua une réussite évidente. M. Hammarskjöld envoya sur place un « groupe d'observation des Nations Unies au Liban », l'U. N. O. G. I. L.; sa mission essentielle fut d'interdire les infiltrations étrangères, qui furent d'ailleurs peu nombreuses. Cependant, l'U. N. O. G. I. L. ne soutint nullement le gouvernement Chamoun, largement contesté à l'intérieur du pays. Le Secrétaire général avait considéré que la crise était surtout interne, – ce qui était vrai, – et que l'O. N. U. ne pouvait intervenir pour favoriser l'une ou l'autre faction. Ce principe avait donné de bons résultats. Les ingérences extérieures ayant été neutralisées par la présence de l'U. N. O. G. I. L., la crise finit par se résoudre. Certes des circonstances particulièrement heureuses avaient facilité la solution, au premier rang desquelles il faut citer la grande habileté du général Chehab. La neutralité de l'O. N. U. avait permis aux factions de s'entendre et d'aboutir à un compromis qui se concrétisa par l'arrivée au pouvoir de l'équipe Chehab-Karamé.

Dans l'esprit de M. Hammarskjöld, en juillet 1960, le précédent libanais avait une importance fondamentale, et il convient de le souligner si on veut comprendre pourquoi il insista tant sur la nécessité, pour l'O. N. U. C. de ne pas intervenir dans les conflits politiques intérieurs du Congo. Il crut que l'opération de 1958 se reproduirait et que l'O. N. U. C. n'aurait qu'à empêcher les ingérences extérieures pour que les factions congolaises réussissent à s'entendre entre elles. Mais la solution de la crise libanaise avait surtout été due à un heureux hasard. Et l'« intervention » de l'U. N. O. G. I. L. ne se révéla pas comme un précédent instructif pour le Secrétaire général. Ce n'était d'ailleurs pas une véritable Force qu'il avait envoyée au Liban en 1958. « Au Liban, avait-il écrit dans la *Summary Study*, il est improbable qu'une Force des Nations Unies ait pu opérer sans devenir aussitôt une partie dans les conflits internes du pays¹³. » Au Congo par contre, il s'agissait d'une vaste opération : l'O. N. U. C. devait maintenir l'ordre, rétablir l'intégrité territoriale. L'O. N. U. C. n'était pas un simple corps d'observateurs, c'était une Force; et la situation était telle que cette Force deviendrait inévitablement « une partie

13. HAMMARSKJÖLD, D., « *Summary Study...* », *op. cit.*, *Doc. O. N. U.*, A/3943, 9 octobre 1958, paragr. 151.

dans les conflits internes du pays ». Par conséquent, les principes qui s'étaient avérés efficaces au Liban échoueraient au Congo. L'O. N. U. C. allait se heurter aux plus graves difficultés en essayant de respecter les principes de la non-intervention et du non-usage des armes. Malgré des éléments semblables entre les deux crises, le précédent de l'U. N. O. G. I. L. ne pouvait utilement inspirer le Secrétaire général en 1960¹⁴. Il serait particulièrement difficile à une Force de vingt mille hommes de rester à l'écart de problèmes politiques internes aussi aigus que la question katangaise...

De même, la jurisprudence établie lors de l'affaire de Suez s'adaptait mal au cas du Congo : il était manifeste que des mesures de contrainte séparant deux armées ennemies n'auraient pas été très significatives en 1960, pas plus que des opérations de patrouille entre deux zones clairement définies. « L'esprit de trêve » qui avait présidé à l'action de Suez ne pouvait convenir à une lutte interne pour le pouvoir politique¹⁵. Dans l'immense territoire congolais, l'anarchie politico-militaire se compliquait d'interventions étrangères difficilement contrôlables parce qu'elles se situaient partout et nulle part : envois d'armes et de fonds, infiltrations de mercenaires, encouragements au séparatisme, influence de conseillers politiques...

En bref, pas plus que la Charte, les précédents du Moyen-Orient ne donnaient au Secrétaire général des remèdes parfaitement adéquats pour la crise congolaise. Il est notamment permis de se demander comment l'objectif de rétablissement de l'ordre public était réalisable dans les limites imposées à l'O. N. U. C. par Dag Hammarskjöld, c'est-à-dire sans intervention dans les affaires intérieures, sans recours aux armes et sans action conjointe avec les autorités de Léopoldville¹⁶.

La relative inaptitude de l'Organisation internationale à répondre aux besoins réels du Congo fut d'ailleurs reconnue par certains dirigeants de l'O. N. U. C.

14. HAMMARSKJÖLD, D., Aide-mémoire sur la mise en application du paragraphe 4 du dispositif de la résolution adoptée le 9 août 1960 par le Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, S/4417/Addendum 6, 12 août 1960. Dans ce document, le Secrétaire général écrivait : « Pour interpréter le paragraphe 4 (interdisant à l'O. N. U. C. d'intervenir dans les affaires intérieures congolaises), on peut se guider sur l'attitude adoptée par le Conseil de Sécurité à l'occasion de précédents... La position du Conseil de Sécurité dans les cas en question a été cohérente. C'est de la ligne de conduite suivie dans le cas du Liban qu'elle se dégage le plus clairement. L'opinion suivant laquelle l'O. N. U. devrait appuyer le gouvernement central, en tant qu'il fonctionne en vertu de la Loi fondamentale provisoire et qu'il est la partie qui a demandé l'assistance, est contredite par la position prise dans le cas du Liban, où ces deux conditions se trouvaient remplies et où pourtant l'O. N. U. s'est tenue et devait se tenir à l'écart. »

15. RIVKIN, A., « The Congo Crisis in World Affairs », *Civilisations*, *op. cit.*, p. 479.

16. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent...*, p. 67.

Dans son premier rapport d'activité, le représentant Dayal notait que, au Congo, « l'O. N. U. a dû innover en tout... Des situations et des difficultés nouvelles l'ont souvent obligée à prendre les décisions conformes à l'esprit général du mandat, mais sans bénéficier d'une expérience passée...¹⁷ ». Et à propos de la Charte, M. Hammarskjöld lui-même déclara que les efforts accomplis par l'O. N. U. au Congo « dépassent de loin ce que ses fondateurs pouvaient imaginer¹⁸ ». Mais il n'en abandonnera pas pour autant, du moins jamais officiellement, le principe de la non-intervention; et cette position lui attirera les violentes critiques d'un certain nombre de représentants afro-asiatiques à New York¹⁹.

3. L'IMPOSSIBILITÉ POUR L'O. N. U. C. DE RESPECTER LE PRINCIPE DE LA NON-INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES CONGOLAISES

En dépit des déclarations et des efforts de Dag Hammarskjöld, l'opération O. N. U. C. entraîna une intervention presque constante dans les affaires intérieures, c'est-à-dire dans le domaine réservé en principe à la souveraineté de l'État congolais. Inéluctable dans la plupart des cas, cette intervention prit des formes très variables.

En premier lieu, il y eut des interventions de type involontaire, ou sous forme passive.

Une contradiction se révéla immédiatement entre non-ingérence et maintien de l'ordre public, ce dernier étant très largement fonction de la politique intérieure congolaise²⁰. Et sur le plan général du droit, est-il quelque chose qui soit

17. DAYAL, R., *Doc. O. N. U.*, S/4531, paragr. 2, 21 septembre 1961.

18. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV., séance du 15 février 1961.

19. A titre d'exemple, voici quelques déclarations faites au Comité consultatif sur le Congo :

M. JONHSON (Liberia), *Compte rendu*, séance n° 4, 2 septembre 1960 : « Il faut que nous adoptions une conception de l'ingérence entièrement différente. »

M. OUSMAN BA (Mali), *Compte rendu*, séance n° 6, 13 octobre 1960 : « La non-ingérence appliquée actuellement aboutit à la paralysie et aux demi-mesures qui sont les responsables de la situation... »

M. BEN ABOUD (Maroc), *Compte rendu*, séance n° 7, 21 octobre 1960 : nous sommes dans une situation confuse et paradoxale : « En fonction du droit (la non-ingérence) nous ne faisons pas le bien. Le droit nous prive de faire le bien... »

20. ARON, Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, p. 549; NIMER, B., *UN in the Congo, a Political Analysis*, March 1963, p. 22.

plus de l'essence des affaires intérieures que la sauvegarde de l'ordre public ²¹ ? En réalité, l'O. N. U. C. était ainsi chargée d'une « fonction relevant normalement d'autorités étatiques ²² ». En effet, et du moins jusqu'à présent, le maintien de l'ordre est un attribut de la souveraineté étatique; il relève du « domaine réservé ». On s'étonne que peu d'auteurs l'aient souligné à propos de l'O. N. U. C.

Si maintenant on dépasse la question du maintien de l'ordre pour aborder celle des rivalités politiques à l'intérieur du Congo, il apparaît que l'O. N. U. C. affectait fatalement l'évolution de ces rivalités, tant par des actes positifs que par des omissions. La seule présence des casques bleus dans telle ou telle situation particulière avait souvent des conséquences politiques. Leur sincère effort de neutralité n'y pouvait rien. Le maintien de l'ordre, lorsqu'il était effectivement réalisé, impliquait souvent une modification dans l'équilibre local – ou le déséquilibre – entre les factions. Ce processus résultait du désordre général et de la crise politique quasi permanente. Dans de nombreuses régions du pays, cette crise provenait de l'absence de grands partis organisés et de cadres administratifs efficaces; les conflits de personnes et le règne de la violence caractérisaient cette situation. Étant donné que les décisions politiques, les modifications dans le rapport des forces, les prises de pouvoir, se réalisaient fréquemment par la violence, il est compréhensible que le simple maintien de l'ordre par l'O. N. U. C. – c'est-à-dire l'interdiction de cette violence – revenait en fait à interdire à tel leader, à tel groupe de prendre le pouvoir ou de le conserver... Inversement, quand l'O. N. U. C. n'intervenait pas dans un conflit local parce qu'il paraissait relever des affaires politiques internes ou parce que le mot d'ordre était de ne pas utiliser les armes en dehors du cas de légitime défense, elle favorisait également l'un ou l'autre camp. Divers exemples illustrent cette difficulté de concilier le principe de la non-ingérence et les exigences du maintien de l'ordre.

Ainsi les zones neutres au Nord-Katanga, dont on a déjà parlé, contribuèrent parfois à maintenir efficacement l'ordre, mais leur effet secondaire fut de stabiliser ou de modifier des évolutions politico-militaires. Ces zones pouvaient soit protéger, soit nuire au régime de M. Tshombe, car elles étaient trop vastes pour être entièrement contrôlables, et c'étaient tantôt les gendarmes katangais, tantôt les éléments baluba ou l'A. N. C. qui s'emparaient par surprise de l'un

21. RIVKIN, A., « The Congo Crisis in World Affairs », p. 479. DE VISSCHER, P., *Cours de droit des gens*, Université de Louvain.

22. VIRALLY, M., « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960, aperçu sur le fonctionnement des institutions », *Annuaire français de Droit International*, vol. VI, Paris, 1960, p. 557 et sq.

ou l'autre centre : ainsi de la prise de Manono le 7 janvier 1961 par des éléments de l'A. N. C. venus de Stanleyville, puis le 30 mars, la reprise de cette même ville de Manono par la gendarmerie katangaise²³. A Bukavu, en décembre 1960, l'O. N. U. C. ne parvint pas à maîtriser les désordres; le Président du gouvernement provincial, M. Miruho, fut incarcéré et emmené à Stanleyville par un commando militaire venu de cette ville; c'était un point gagné au profit du régime lumumbiste de Stanleyville.

A Léopoldville, en septembre 1960, on se souvient que l'O. N. U. C. prit des mesures sévères (fermeture des aéroports et de la radio, contrôle de certaines unités de l'A. N. C.) pour empêcher un déchaînement de violences. M. Hammarskjöld justifia cette action par le mandat de maintien de l'ordre. Elle n'en favorisait pas moins le président Kasavubu aux dépens de son Premier ministre, M. Lumumba. Les événements de septembre permirent de constater « l'incompatibilité intrinsèque entre l'objectif essentiel de l'O. N. U., le maintien de l'ordre public, et un des principes de base de son action qui est celui de la non-intervention dans les affaires intérieures de l'État-hôte. Cette incompatibilité, qui avait déjà rendu la tâche de l'O. N. U. extrêmement difficile au moment où il y avait au Congo un gouvernement central universellement reconnu, menaçait de réduire l'O. N. U. à la paralysie totale aussi longtemps que le vide politique survenu à la suite de l'effondrement du gouvernement central n'était pas comblé²⁴ ».

Intervention de type volontaire ou sous forme active, ensuite.

Pour l'O. N. U. C., rester neutre en face du « vide politique » à Léopoldville et, simultanément, espérer garder de bons rapports avec toutes les « factions », c'était une gageure. Les chapitres V et VI ont montré comment cette situation était intenable et n'aboutissait qu'à un état de tension et à l'inefficacité, et comment finalement l'O. N. U. C. et le groupe de Léopoldville se rapprochèrent pour arriver à l'accord du 17 avril 1961, puis à la réunion du parlement à Lovanium. On a dit également que les efforts déployés par l'O. N. U. C. pour constituer le gouvernement Adoula représentaient en quelque sorte un choix positif en faveur de l'une des factions qui se disputaient le pouvoir.

Quant à la lutte contre la sécession du Katanga et le régime de M. Gizenga à Stanleyville, elle pouvait aussi, au sens large et par rapport aux stricts principes de Dag Hammarskjöld, être considérée comme une tentative d'influencer

23. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 191-195.

24. FARAJALLAH, Samaan Boutros, *Le groupe afro-asiatique dans le cadre des Nations Unies*, Genève, Droz, 1963, p. 306.

des conflits essentiellement internes, mais soutenus par l'étranger. L'impossibilité pratique pour l'O. N. U. C. d'adopter des mesures telles qu'une hypothétique interposition entre deux frontières, ou de mettre fin à des ingérences étrangères mouvantes ou fuyantes, l'obligeait à intervenir à l'intérieur du pays, à ce point même où se concrétisait l'influence extérieure, c'est-à-dire contre le mouvement sécessionniste katangais ou la tentative gizengiste de coup d'État. On trouve des illustrations de ce type d'intervention dans le plan d'arrestation des ministres katangais, le 13 septembre 1961, ou dans l'assistance accordée en janvier 1962 au général Lundula pour mettre fin au régime de M. Gizenga, à Stanleyville ²⁵. Le général Lundula avait fait appel à l'O. N. U. C. contre les gendarmes gizengistes; M. Adoula appuya cette requête. Le soir du 13 janvier, des instructions émanant du Secrétaire général U Thant furent adressées au commandant de l'O. N. U. C. à Stanleyville : elles rappelaient le mandat de maintien de l'ordre et de prévention de la guerre civile, au besoin par la force. U Thant autorisait donc l'O. N. U. C. à assister les autorités centrales. L'aide apportée au général Lundula fut d'ailleurs réduite. Il semble que seul un peloton ait participé à l'opération, sans devoir utiliser ses armes. Il aida seulement au désarmement des gendarmes pro-gizengistes, au maintien de l'ordre. Il accorda ensuite protection à M. Gizenga, sur la demande de celui-ci.

Ce qu'autrefois M. Hammarskjöld n'avait pas autorisé contre le Katanga et qu'il n'autorisa pas contre le premier régime Gizenga de Stanleyville ²⁶, M. Thant était maintenant amené à le permettre. Il couvrait une opération conjointe du gouvernement central et de l'O. N. U. C. contre des rebelles. Il ne tenait pas compte non plus des réticences soviétiques, dont le veto avait écarté un amendement américain à la résolution du 24 novembre 1961, — amendement qui visait à faire condamner toutes les sécessions au Congo, et pas seulement la sécession katangaise. Cette opération de Stanleyville témoignait de la volonté du Secrétaire général de soutenir totalement le gouvernement Adoula. Cela prouvait encore dans quelle mesure c'étaient plus les nécessités politiques que les principes juridiques et les prudentes restrictions énoncés dix-huit mois auparavant par M. Hammarskjöld qui guidaient désormais l'action des Nations Unies.

25. *Doc. O. N. U.*, S/4940/Add. 13; et S/5043; BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 155-157; HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq.; HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 460.

26. HAMMARSKJÖLD, D., Premier rapport sur la résolution du 14 juillet : « ... Les troupes des Nations Unies ne peuvent être utilisées pour forcer une solution politique... », *Doc. O. N. U.*, S/4389; voir aussi *Doc. O. N. U.*, S/4417/Add. 6.

A New York également, une évolution sensible apparut dans les textes votés par le Conseil de Sécurité. Celui-ci abandonna de plus en plus la théorie de la stricte neutralité vis-à-vis des conflits politiques internes, théorie initialement défendue par M. Hammarskjöld ²⁷.

Par exemple, la résolution du 21 février 1961 est beaucoup plus audacieuse que celles qui précèdent. En son paragraphe A.-1, elle autorise l'usage de la force pour prévenir la guerre civile, alors que les instructions étaient, jusqu'alors, de ne s'en servir que pour la légitime défense. Avec ce texte, écrit J. Siotis, « la fiction de la non-intervention prend fin ²⁸ ». La guerre civile n'est qu'un conflit politique dont le règlement se recherche par les armes. Dès lors, empêcher la guerre civile, c'est aussi intervenir dans le cours d'un conflit politique. C'était particulièrement vrai au Congo.

Sans doute le paragraphe A.-1 de la résolution de février 1961 n'abrogeait-il pas directement ni ne contredisait clairement les restrictions initiales quant à l'intervention dans les affaires intérieures. Il en était même assez éloigné. Il révélait plutôt une distinction sous-jacente entre deux types d'« obligations » de l'O. N. U. C. : des obligations d'ordre politico-juridique (maintien du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures) et obligations d'ordre humanitaire (nécessité d'empêcher les massacres et la guerre civile).

La tentative implicite du Conseil de Sécurité de ne pas déroger aux principes chers à Dag Hammarskjöld relevait de l'utopie. Une intervention de type purement humanitaire pouvait entraîner des conséquences dans le domaine politique. M. Thant parut s'en rendre compte plus tard lorsqu'il déclara que le mandat de prévenir la guerre civile avait pour corollaire la nécessité d'adopter « une attitude sympathique » à l'égard du gouvernement central ²⁹. D'autres déclarations de M. Thant démontrèrent que les conceptions du Secrétariat avaient évolué rapidement depuis la disparition de M. Hammarskjöld. « L'objectif politique de l'opération, selon M. Thant, consiste à mettre fin à la sécession ³⁰. » La résolution du 24 novembre s'écartait considérablement, elle aussi, de la « ligne Hammarskjöld ». Avec ce nouveau texte, ce n'était pas tant l'objectif fondamental de la politique de l'O. N. U. qui changeait, mais on assistait à la naissance de formulations moins scrupuleusement juridiques ³¹. « Sous l'empire des circonstances et devant la menace d'un échec désastreux,

27. Théorie non contestée par le Conseil en juillet-août 1960.

28. SIOTIS, J., *Essai sur le Secrétariat international*, Genève, 1963, p. 206. (cité par VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle...*, p. 219).

29. U THANT, *Doc. O. N. U.*, CS/PV/séance du 24 novembre 1961.

30. U THANT, *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 11.

31. Sur la résolution du 24 novembre 1961, voir *supra*, chap. VII, paragr. 4.

M. Thant avait été amené, particulièrement au Katanga, à conférer aux principes une signification et une portée de plus en plus éloignées de celles que Dag Hammarskjöld leur avait initialement accordées³². » Et, suivant le vœu d'une grande majorité des membres de l'Assemblée générale, il avait encore élargi les responsabilités redoutables assumées par son prédécesseur.

Toute l'opération avait apporté la preuve qu'il était vain d'escompter que l'O. N. U. C. puisse se tenir à l'écart des conflits politiques qui divisaient les Congolais. Le désir de rester au-dessus de la mêlée était peut-être louable en soi. Il n'en reste pas moins que le principe de la non-intervention était inapte à résoudre les difficultés d'un pays handicapé par l'absence d'un gouvernement central fort³³.

Le conflit qui opposa l'O. N. U. C. et Léopoldville entre l'été 1960 et le printemps 1961 avait révélé la nécessité d'une sorte d'alliance politique entre l'Organisation internationale et les autorités congolaises. Pour chacune des deux parties, il y avait dans cet accord quelque chose de vital³⁴. Léopoldville, divisée, affaiblie par les tendances centrifuges, avait besoin d'une aide extérieure. Quant à l'O. N. U. C., sa présence au Congo, son action d'assistance technique et de maintien de l'ordre, ses devoirs à l'égard de la sécession katan-gaise, exigeaient une entente avec un gouvernement central stable, coopératif et, si possible, fort. Avec le gouvernement Adoula, l'O. N. U. C. offrit une assistance politique au Congo, ce qui signifiait une manière d'intervention dans le problème politique intérieur.

Ainsi, la nature de la crise congolaise et les nécessités politiques prouvaient que l'O. N. U. C. était contrainte d'intervenir, *volens nolens*, dans les affaires intérieures. Cependant, cette inéluctable évolution des principes constitutionnels et de la « jurisprudence » des Nations Unies n'a jamais été reconnue ouvertement par le Secrétariat de l'Organisation³⁵. L'insistance de celui-ci à nier une adaptation *de facto* aux circonstances provenait d'une double difficulté : d'une part, autoriser l'intervention dans les affaires intérieures en dehors du cadre des mesures de contrainte prévues par les articles 41 et 42 eût requis une refonte de la Charte dans un sens plus supra-national, ce que ni la crise générale de l'O. N. U. ni l'état des relations internationales

32. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle proéminent...*, p. 165.

33. LASH, J., *Monsieur « H », huit années de crise*, p. 235.

34. Voir *supra*, chap. VI.

35. Ainsi le Secrétaire général U Thant, tout en reconnaissant implicitement le rôle politique actif joué par la Force internationale dans la lutte contre les sécessions au Congo, n'en considérait pas moins comme essentiel de préserver le principe de la non-ingérence. Voir à ce sujet son Rapport du 4 février 1963, *Doc. O. N. U.*, S/5240.

ne permettaient à ce moment ; d'autre part, c'eût été, presque inévitablement, susciter la méfiance de nombreux États membres et les détourner de faire encore appel à l'Organisation dans l'avenir, en cas de nouvelles crises.

Néanmoins, dans le cas de l'O. N. U. C., la constante affirmation officielle du principe de non-intervention entraîna des difficultés supplémentaires pour une opération qui en était déjà surabondamment chargée. Un hiatus croissant se produisit en effet entre, d'une part, les fondements juridiques de l'action et, d'autre part, les nécessités politiques et les nécessités du maintien de l'ordre. Ainsi l'O. N. U. C. fut-elle contrainte d'« intervenir sans intervenir » : être présente, empêcher les massacres, sauvegarder l'unité et l'intégrité territoriale du pays, réorganiser une armée et une administration, mais sans pouvoir prendre parti officiellement pour l'une ou l'autre faction, sans faire de pacte politique avec Léopoldville, sans utiliser la force autrement qu'en des circonstances et dans des conditions bien précises. Le caractère ambigu de l'opération découlait logiquement des contradictions du mandat qui avait été confié à Dag Hammarskjöld par le Conseil de Sécurité : la résolution du 14 juillet 1960 demandait à l'O. N. U. C. d'agir en consultation avec le gouvernement Lumumba, tandis que celle du 9 août lui refusait le droit de forcer la solution de conflits politiques, constitutionnels ou autres. Être présente, mais ne pas « intervenir », était, à vrai dire, une règle de conduite extrêmement délicate, peu enviable et difficile à observer. Il fut impossible à l'O. N. U. C. de la respecter *de facto*.

CHAPITRE XI

La Force internationale

1. LA NATURE DE LA FORCE INTERNATIONALE O. N. U. C.

Aux termes de l'article 43 de la Charte, les États fondateurs de l'O. N. U. s'étaient engagés à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, conformément à des accords spéciaux, des forces armées et autres moyens de nature à assurer l'exécution des décisions du Conseil¹. Ces accords spéciaux ne furent jamais conclus. Il n'y eut pas non plus de constitution d'une Force permanente de l'O. N. U. Mais des Forces *ad hoc* furent mises sur pied, en fonction de la nature propre des diverses opérations entreprises.

Lors de la crise de Suez, l'Assemblée générale créa le 5 novembre 1956 la F. U. N. U. – Force d'Urgence des Nations Unies². Contrairement aux troupes envoyées en Corée, il s'agissait ici d'une force de paix authentiquement internationale, car elle n'était pas placée sous le contrôle d'une grande puissance³. La F. U. N. U. n'avait pas de rôle offensif; elle devait servir de tampon entre les adversaires et surveiller l'application du cessez-le-feu. Elle ne prit position en Égypte qu'avec l'assentiment du gouvernement du Caire.

Quant à la Force O. N. U. C., c'est le Secrétaire général qui la créa en vertu de la résolution du Conseil de Sécurité en date du 14 juillet 1960 (« décide

1. Sur le problème des Forces internationales – dont on ne peut ici que suggérer quelques aspects – voir notamment :

BOWETT, D. G., and others, *United Nations Forces – A Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964; BLOOMFIELD, L. P., and others, *International Military Forces, the Question of Peace Keeping in an Armed and Disarming World*, Boston, 1964.

2. Sur la base de la résolution « Union pour la paix », du 3 novembre 1950 qui autorise l'Assemblée à agir en cas d'inertie ou de paralysie du Conseil.

3. J. LASH, *Monseigneur « H », huit années de crise*, p. 69.

d'autoriser le Secrétaire général à prendre les mesures »...). Elle peut cependant être considérée comme un organe subsidiaire du Conseil, mais placée sous l'autorité du Secrétaire général, agent du Conseil. L'O. N. U. C. ne comprenait pas de troupes appartenant aux cinq grandes puissances. La priorité accordée à des contingents africains fut cependant tempérée en pratique par l'appel lancé à des États européens neutres ainsi qu'à des États asiatiques.

L'imprécision du mandat de la Force envoyée au Congo a déjà été soulignée ⁴. Les diverses résolutions lui assignèrent pour tâches d'aider le gouvernement central dans sa lutte contre les ingérences étrangères, de rétablir l'unité territoriale, de maintenir l'ordre public.

Pour interpréter et exécuter un mandat aussi large, et aussi nouveau, le Secrétaire général se fonda sur les principes tirés de son expérience des opérations au Moyen-Orient ⁵. On a exposé, au chapitre précédent, les profondes différences qui existaient entre les interventions de l'O. N. U. au Moyen-Orient et au Congo. M. Hammarskjöld n'en jugea pas moins pouvoir se fonder sur le passé pour affronter une situation nouvelle.

Les principes restrictifs établis pour l'O. N. U. C. étaient essentiellement : non-usage des armes sauf en cas de légitime défense, non-utilisation de la Force pour favoriser une solution politique quelconque, pas d'action en concurrence ou en coopération avec les autorités locales en vue de maintenir l'indépendance de l'O. N. U. C., liberté de mouvements. La Force devait donc être neutre. M. Hammarskjöld disait qu'elle devait servir en quelque sorte « de parapluie sous lequel la vie nationale peut se développer naturellement vers des objectifs constructifs ⁶ ». Il voulait aussi qu'elle fût une « force de paix » comme la F. U. N. U., et non pas une « force combattante ⁷ ». Des considérations juridiques (non-utilisation des articles 41 et 42 de la Charte) étaient à la base de cette conception. En outre, il ne paraissait pas nécessaire, en juillet 1960, de faire un usage offensif des armes pour maintenir l'ordre. L'O. N. U. croyait en effet à cette époque que le calme se rétablirait de lui-même avec le départ des troupes belges et la réorganisation de l'A. N. C.; elle considérait les désordres comme secondaires, et comptait sur une bonne volonté belgo-katangaise pour aboutir à une solution.

4. Voir *supra*, chap. III.

5. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.873, 14 juillet 1960, paragr. 28; CS/PV.913, 7 décembre 1960, paragr. 12 et 59; rapport du 18 juillet 1960, S/4389.

6. HAMMARSKJÖLD, D., Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 1, 24 août 1960.

7. Le Commandant suprême de l'O. N. U. C. adressait ce message aux casques bleus : « Vous servez comme membres d'une force internationale. Il s'agit d'une force de paix, et non combattante (...) La protection doit être donnée à tous, blancs et noirs (...) Vous portez des armes mais elles ne doivent être utilisées qu'en cas de légitime défense (...) » *Doc. O. N. U.*, U. N. Press Release, CO/15, 19 juillet 1960.

La distinction entre « force de paix » et « force combattante » n'était pas très significative dans l'affaire congolaise. Il eût été préférable de parler de « force de police »⁸, et de tirer toutes les conséquences de cette définition. En effet, dans la mesure où l'O. N. U. C. était une force de police chargée de maintenir l'ordre public interne, il était clair que le principe général de non-intervention dans les affaires intérieures congolaises ne pouvait que compliquer la mission des casques bleus. Si l'on avait ouvertement défini l'O. N. U. C. comme une force de police, les contradictions entre objectif de maintien de l'ordre et principe de non-intervention se seraient révélées plus rapidement et plus clairement. Et l'expérience ne tarda pas à démontrer que ce principe posait des problèmes particulièrement graves dans les situations, nombreuses, où violence et politique étaient étroitement mêlées. Quant au principe de non-utilisation des armes, il allait dans certaines circonstances obliger les casques bleus à une passivité dangereuse, non seulement pour les populations congolaises, mais aussi pour eux-mêmes. Dans quelque pays que ce soit, le maintien de l'ordre public implique l'utilisation préventive ou active d'une force de contrainte; *a fortiori* était-ce vrai dans un pays comme le Congo qui sortait à peine d'un système colonial s'appuyant sur un rigoureux appareil de coercition.

La tâche de l'O. N. U. C. était compliquée par le fait qu'elle ne disposait pas des mêmes fondements ou appuis juridiques qu'une force nationale de police. Elle avait à rétablir ou à maintenir l'ordre public interne au sens large, mais elle n'assumait pas la fonction de faire respecter le droit interne comme tel; elle ne pouvait agir comme agent de l'État; elle n'avait pas reçu – en vertu d'un pacte qui aurait été conclu avec l'autorité congolaise – une délégation de souveraineté. Selon Bowett⁹, quoique l'O. N. U. C. vint au Congo sur la demande du Gouvernement congolais, juridiquement elle ne fut en aucune manière considérée comme un substitut aux forces de police et de sécurité locales. Elle n'eut pas la mission de contraindre par la force au respect de la législation nationale. Le paragraphe 43 de l'accord entre l'O. N. U. et le gouvernement congolais en date du 27 novembre 1961 précise que l'O. N. U. C. « n'appliquera pas les règlements et procédures internes, mais agira selon son interprétation de la mission qui lui a été assignée par le Conseil de Sécurité¹⁰ ».

8. Au moins une fois cependant, Dag Hammarskjöld déclara que « la tâche de la Force des Nations Unies (au Congo) était une tâche de police ». *Doc. O. N. U.*, CS/PV.913, 7 décembre 1961, paragr. 26.

9. BOWETT, D. W., *op. cit.*, p. 271.

10. *Doc. O. N. U.*, S/5004.

M. Hammarskjöld disait que l'O. N. U. C. devait faire respecter l'ordre tout court, et non pas l'ordre constitutionnel ou politique¹¹. Ceci pourrait expliquer ses réticences à réduire la sécession katangaise par la force.

Il existait donc une distinction, certes difficile à préciser, entre le mandat formel reçu par l'O. N. U. C. d'assister le gouvernement central dans le rétablissement de l'ordre public et un mandat incertain et très hypothétique de contraindre au respect de la législation congolaise, y compris l'ordre constitutionnel. Le premier de ces mandats se référait à l'ordre public au sens très large de protection des personnes et des biens et de stabilité. Le second eût exigé de l'O. N. U. C. qu'elle agît en tant que bras séculier du gouvernement de Léopoldville pour faire appliquer les lois nationales dans leur intégralité.

La distinction, quelque peu artificielle dans le cas du Congo, entre maintien de l'ordre et problèmes politiques sous-jacents, eut pour conséquence de masquer les véritables causes de la violence, qui étaient souvent politiques... Les responsables de l'O. N. U. C. s'accrochèrent, au début de l'opération, à la supposition que les Congolais régleraient eux-mêmes pacifiquement leurs différends politiques et que la Force n'aurait qu'à maintenir l'ordre¹².

Les restrictions d'ordre juridique imposées aux actions de l'O. N. U. C. rendirent pénible et délicate la tâche des casques bleus. Les divergences qui opposèrent M. Bunche et le général Alexander en août 1960 – à propos du désarmement éventuel de l'A. N. C.¹³ – s'expliquaient par le désir de plusieurs

11. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O N. U.*, CS/PV.913, 7 décembre 1960, paragr. 29 et 30 : «... Il est possible d'arguer de manière purement théorique que le maintien de l'ordre public peut comprendre l'application du droit constitutionnel fondamental, mais il n'est guère possible de concilier ce point de vue avec les décisions que le Conseil de Sécurité a effectivement prises. Il ne peut, en effet, faire de doute que, si la Force des Nations Unies était utilisée « pour faire appliquer la constitution », les Nations Unies se trouveraient entraînées dans une action coercitive contre des factions politiques rivales dans une mesure clairement exclue du mandat de la Force. De plus, une intervention par la force dans un conflit interne constitutionnel et politique ne saurait être considérée comme compatible avec les principes fondamentaux de l'article 2 de la Charte concernant l'égalité souveraine et la non-intervention dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale. Du point de vue juridique, en conséquence, la seule conclusion qui s'offrirait au Secrétaire général était d'éviter d'employer la force de manière à favoriser un groupe politique quel qu'il soit..., tout en aidant à maintenir l'ordre public au sens fondamental du terme, c'est-à-dire protéger la vie et les biens des habitants de la République du Congo. Comme les événements l'ont montré, cette tâche a été délicate, complexe, et pas toujours réalisable. »

12. Mais, d'après HOFFMANN, précisément parce que le « policier » international ne pouvait tirer que pour sa légitime défense, le succès de sa mission dépendait du fait qu'il n'ait pas trop de police à faire..., c'est-à-dire d'un règlement rapide de ces problèmes politiques qu'il était censé ignorer! HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq.

13. Voir *supra*, chap. VIII.

officiers de l'O. N. U. C. de recevoir des ordres plus précis du Secrétariat et un « code opérationnel » plus adéquat pour maintenir l'ordre. Un autre indice des difficultés auxquelles étaient confrontés les casques bleus apparaît dans une note de M. Dayal : dans un de ses rapports, il souligne la lourde contrainte qui pesait sur les soldats en les empêchant de prendre des initiatives et de réagir vigoureusement dans certaines circonstances ¹⁴.

A la fin d'octobre 1960, des ordres plus précis étaient donnés aux casques bleus ¹⁵. Sans modifier fondamentalement les premiers principes, ils permirent cependant de relever le moral des troupes ; désormais, celles-ci furent autorisées à employer leurs armes dans quatre cas : si un adversaire veut les forcer à quitter une position ; s'il tente de les désarmer ; s'il veut les empêcher d'appliquer les ordres reçus ; ou encore, s'il attaque des installations ou du personnel de l'O. N. U. C.

La modification la plus importante dans le « code opérationnel » résulta de la résolution du 21 février 1961 : l'usage des armes était permis, en dernier ressort, pour prévenir la guerre civile (paragraphe A. 1). Mais la volonté politique d'utiliser toutes les possibilités offertes par la résolution n'existait pas encore. Avec ce texte, écrit Virally, « on est allé au-delà du droit de légitime défense, mais avec tant de prudence et de restrictions qu'il est difficile de dire que la nature de l'opération est changée... On pouvait, à bon droit, se demander si les moyens mis à la disposition des Nations Unies, même après cette résolution, étaient à la hauteur des besoins de leur mission ¹⁶ ». A la demande du Comité consultatif, le Secrétariat communiqua des observations sur l'interprétation qu'il fallait donner au paragraphe A. 1 de la résolution : « ...La résolution n'exprime nullement une intention d'autoriser le recours à la force militaire contre les autorités en vue de solutions conçues par l'O. N. U. pour mettre fin à une situation de guerre civile (...). D'un autre côté, il est évident que la résolution, sans rapporter l'interdiction d'une initiative militaire, introduit maintenant la notion d'action préventive (...). Le Commandement aura le pouvoir d'occuper à titre préventif des points et zones clés, qui autrement risqueraient de devenir le théâtre d'offensives de guerre civile... ¹⁷. » Interprétation limitative, donc, du rôle de la Force internationale.

Les prudences et les restrictions disparurent quelque peu après la mort de

14. *Doc. O. N. U.*, S/4531.

15. HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 294.

16. VIRALLY, M., *L'O. N. U. d'hier à demain*, Paris, 1961, p. 79.

17. « Pouvoir des Nations Unies de recourir à la force en vertu de résolution du 21-2-1961, » Document annexé au *Compte rendu* des séances du Comité consultatif, 23 mars 1961.

Dag Hammarskjöld. Le 13 septembre 1961 déjà, les ordres donnés par M. O'Brien constituaient une initiative audacieuse par rapport aux préceptes passés. Mais on ne peut prétendre que cela signifiait un changement d'attitude de la part du Secrétariat, étant donné que l'opération d'Élisabethville fut vraisemblablement décidée à son insu.

Avec le nouveau Secrétaire général U Thant, on a déjà dit que la rigueur dans l'application des principes de non-intervention et de non-utilisation des armes ainsi que la timidité dans l'action, avaient progressivement disparu. L'opération de décembre 1961 au Katanga est une illustration de cette évolution. Les bases juridiques invoquées par M. Thant pour cette action furent le droit de légitime défense et le droit à la liberté de mouvement pour l'O. N. U. C. Cette argumentation était correcte. Cependant, même si les troupes internationales répondirent à cette occasion à des provocations katangaises, il est vrai également qu'elles recherchèrent à ce moment une victoire militaire. Une initiative était en fait prise par l'O. N. U. C. Une victoire était souhaitée à partir d'une « campagne défensive » et grâce à la combinaison des principes de liberté de mouvement et de légitime défense... La liberté de mouvement permettait aux casques bleus de se déplacer et de prendre des positions; s'ils rencontraient une résistance, le droit de légitime défense les autorisait à se défendre... Cette astucieuse combinaison, Dag Hammarskjöld l'avait rejetée en août 1960 lorsqu'il s'était agi de pénétrer au Katanga¹⁸.

2. LES MOYENS MILITAIRES

Sur le plan des moyens matériels – comme sur celui de principes – l'expérience de la Force O. N. U. C. a apporté des enseignements profitables pour l'avenir. Sans vouloir faire œuvre exhaustive, on se contentera ici de souligner quelques-uns des innombrables problèmes qui se sont posés¹⁹.

En ce qui concerne le commandement de la Force, tout d'abord, il était composé d'officiers de formations et de traditions différentes et donc beaucoup moins « intégré » que celui d'une armée nationale. Le staff fonctionnait sur

18. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 135-136; sur ce problème, voir également *infra*, chap. XIV, p. 264.

19. Voir : BLOOMFIELD, *op. cit.*; et BOWETT, *op. cit.*, particulièrement p. 212-224; LEFEVER, *op. cit.*, pp. 140 et sq.; BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 184-186; NICHOLAS, H. G., *U. N. as a Political Institution*, p. 167.

un mode britannique, ce qui facilitait le contrôle des troupes indiennes, pakistanaises, canadiennes, malaises, ghanéennes, nigériennes, etc., mais ne convenait pas entièrement à ceux qui ignoraient le « British staff system » : Maliens, Marocains, Guinéens, Tunisiens, Suédois...

Il se posa également des problèmes linguistiques; O'Brien signale par exemple les difficultés de communication entre troupes indiennes et suédoises à Élisabethville : chacun était convaincu de parler un excellent anglais, mais il ne s'agissait pas du même anglais...

Quant aux effectifs de la Force, ils dépassèrent 20 000 hommes à certaines époques. Mais ils étaient toujours insuffisants pour maintenir l'ordre partout à la fois dans le pays, bien que les troupes fussent réparties en petits détachements. Il apparut d'ailleurs assez rapidement que la Force des Nations Unies était obligée de concentrer ses troupes en unités plus importantes que celles d'une force coloniale; la puissance coloniale pouvait autrefois se permettre de mener des expéditions punitives si une garnison était attaquée et la menace de représailles suffisait souvent à elle seule à maintenir l'ordre. L'O. N. U. C. n'avait évidemment pas ces possibilités à sa disposition et n'opérait pas dans le cadre d'une contrainte politico-administrative de type colonial. En conséquence l'efficacité de l'O. N. U. C. – et la propre sécurité des casques bleus – exigeaient une certaine concentration des troupes. Le résultat de ceci fut que de larges portions du territoire n'étaient pas occupées. L'insuffisance numérique de la Force s'aggrava encore par le retrait unilatéral des contingents envoyés par certains pays.

Il y eut aussi quelques lacunes dans le domaine des transmissions, signalisations, transports; les déficiences du support logistique pouvaient s'expliquer par le fait que les formations ne dépassaient pas le niveau d'une brigade ²⁰.

Dans certaines circonstances, le matériel fit défaut : on sait combien fut pénible pour l'O. N. U. C. le manque d'avions lors des événements de septembre 1961 à Élisabethville. Les moyens furent considérablement renforcés par la suite en raison notamment d'une forte augmentation de l'aide américaine.

Enfin, l'O. N. U. C. fut handicapée par l'absence de service de renseignements; la position de M. Hammarskjöld était très stricte : tout en se rendant compte des limites imposées ainsi à son action, il refusait tout ce qui res-

20. Sur les problèmes logistiques de l'O. N. U. C., voir notamment BOWMAN, E. H. et FANNING, J. E., « Logistics – Experience and Requirements », dans BLOOMFIELD, L. P., *op. cit.*, p. 144 et sq.

semblait à de l'espionnage, le jugeant immoral et contraire à l'esprit de l'Organisation internationale.

Un problème qui a été parfois soulevé est celui de la discipline au sein de la Force internationale. Les commandants n'avaient d'autorité disciplinaire que sur leurs nationaux; à cet égard une plus grande intégration de la Force serait sans doute souhaitable en cas de nouvelle opération.

Dans l'ensemble le comportement des casques bleus au Congo fut celui de troupes normalement disciplinées. Il y eut cependant des cas de pillages et de violences arbitraires, notamment au Katanga. La population européenne d'Élisabethville est restée très sensible à ce qu'elle appelle « atrocités de l'O. N. U. ». Effectivement, des civils furent victimes des opérations militaires : mais dans la majorité des cas, ceci résulta soit d'erreurs, soit du climat de peur réciproque qui régnait inévitablement entre mercenaires et katangais d'une part, soldats de l'O. N. U. C. d'autre part. Quant au mot « atrocités » il relevait de la guerre psychologique et de la volonté d'intoxiquer l'opinion. En général, les incidents malheureux qui se produisirent étaient inhérents à une situation d'hostilités²¹, mais ils furent délibérément grossis par la très habile propagande katangaise²². Dans ce domaine, l'O. N. U. C. était en position de faiblesse, à cause de la déficience de ses services d'information et de propagande.

En dépit des lacunes signalées, la Force O. N. U. C. représente un effort d'une ampleur sans précédent pour l'Organisation internationale. Ceci fait d'autant plus regretter que la Force n'ait pas été dotée d'un code de principes opérationnels plus adéquats²³.

21. DAVISTER, P. et TOUSSAINT, Ph., *Croisettes et casques bleus*, Bruxelles, 1962, p. 172. A propos des opérations de septembre 1961 : « Il faut comprendre, devait nous dire le colonel norvégien Egge, on tire de partout et nous devons nous défendre. Ce sont des groupes classiques de la guerre de guérilla qui nous tombent sur le dos et il est normal que nos soldats voient des espions partout. » « C'est exact », reconnaissent les deux journalistes.

22. C. HOSKYNs, « Violence and the Congo », *Transition*, vol. 5, n° 21, avril 1965.

23. « En raison de son caractère international, l'action d'une Force multinationale, non coercitive, avec restrictions politiques et légales, ne devrait pas être jugée selon des critères d'efficacité employés pour une opération menée par une armée nationale. Selon ces critères, l'efficacité de l'O. N. U. C. serait faible. Compte tenu des limitations, elle fut bonne. » (LEFEVER, E. W., *op. cit.*, p. 169.)

3. QUELQUES CAS DE RÉUSSITES ET D'ÉCHECS DANS LA MISSION DE MAINTIEN DE L'ORDRE

A. Cas de réussites

C'est probablement dans la région de Léopoldville et du Bas-Congo que l'O. N. U. C. parvint le mieux à maintenir le calme et à éviter des troubles graves.

L'O. N. U. C. réussit également à restreindre d'une manière considérable – par la négociation – les conflits qui opposaient au début de 1961 les trois régimes rivaux de Léopoldville, de Stanleyville et d'Élisabethville. Sans la présence et les efforts de l'O. N. U. C., ils se seraient soit complètement séparés, soit enlisés dans une guerre civile de longue durée et dont les implications internationales auraient été certaines ²⁴.

Diverses initiatives prises par des contingents de l'O. N. U. C. en vue de rétablir l'ordre et les liaisons administratives n'ont pas été rapportées par la presse; l'absence d'éléments « sensationnels » ne doit pourtant pas les faire oublier. Il convient de rendre justice à des expériences comme celle du contingent nigérien au Kasai. Le major anglais Richard Lawson a décrit leur « opération-union » : elle consistait à lancer de petits groupes d'officiers et de personnel technique dans les territoires écartés afin de rétablir les liens entre Luluabourg et son hinterland ²⁵.

B. Le camp des réfugiés Baluba à Élisabethville ²⁶

A la fin du mois d'août 1961, une campagne de menaces et d'arrestations fut lancée à Élisabethville contre les opposants réels ou éventuels du régime et notamment contre la population luba. Un début de panique s'empara

24. ARONSTEIN, G., Rapport de l'Association belge pour les Nations Unies, consacré aux événements du Congo, juin 1961 : *Chronique de Politique étrangère*, vol. XIV, n° 5-6, I. R. R. I., Bruxelles, 1961, p. 1032; HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 273; *Doc. O. N. U.*, S/4750 et Add., 25 février 1961.

25. LAWSON, R., *Strange Soldiering*, London, 1963, p. 35-41. Le major Lawson se signala par une audacieuse équipée solitaire à Kongolo, où des missionnaires se trouvaient en danger.

26. *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 11., 20 août 1962; S/4940, paragr. 7, 14 septembre 1961; S/4940/Add. 12, paragr. 20-27; JOOST, M. KUITENBROUWER B. W., *Le camp des Baluba – rapport secret*, éd. Charles Dessart, Bruxelles, 1962. (Rapport O. N. U. du 20-2-1962, rédigé par M. Kuitenbrouwer, officier des affaires sociales de l'O. N. U. C., en mission au Katanga de septembre à décembre 1961; l'ouvrage est accompagné d'un commentaire

aussitôt des Baluba. A ce moment, l'O. N. U. C. procédait à l'opération « Rumpunch » et expulsait un certain nombre d'officiers étrangers ; entre l'O. N. U. C. et le gouvernement katangais, la tension montait rapidement.

L'O. N. U. C. fit alors savoir aux Baluba qu'elle acceptait de les prendre sous sa protection. A cet effet, un camp fut créé ; ou plutôt, un périmètre fut réservé à ce qui allait rapidement devenir un immense « bidonville ». En promettant une protection et surtout en offrant du ravitaillement, l'O. N. U. C. attira, sans doute involontairement, un afflux de réfugiés. Entre le 4 et le 8 septembre, leur nombre passa de 10 000 à 25 000. Ils étaient près de 80 000 à la fin de l'année. Il est très malaisé de connaître l'origine exacte du camp. La version katangaise fait état de machinations politiques de MM. O'Brien et Tombelaine : leur intention aurait été d'une part de créer un scandale qui puisse émouvoir l'opinion internationale contre le ministre de l'intérieur, M. Munongo, et d'autre part d'ébranler de l'intérieur le régime katangais en galvanisant l'opposition.

L'O. N. U. C. affirme que les réfugiés sont venus spontanément, fuyant la répression du régime katangais.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas impossible que certains membres de l'O. N. U. C. aient pu croire un moment que le camp pourrait être une bonne arme politique dans l'offensive générale qui se préparait contre la sécession : réprobation internationale, rassemblement d'une masse oppositionnelle au centre même d'Élisabethville, pression économique sur les grandes entreprises en les privant de leur main-d'œuvre baluba expérimentée...

Mais il est certain que les dirigeants de l'O. N. U. C. furent surpris par l'ampleur du mouvement, qui très rapidement les dépassa. Le problème devint presque insoluble : la charge matérielle du camp était très lourde ; les conditions de vie y devenaient dramatiques (tensions internes, tueries, tortures, banditisme, découlant de rivalités politiques et tribales entre les réfugiés eux-mêmes, tirs katangais sur le camp, maladies...).

Une solution aurait consisté à renvoyer les réfugiés dans leurs foyers, mais le gouvernement katangais s'y opposa. Aussi le camp fut-il maintenu jusqu'à la mi-1962, date à laquelle l'O. N. U. C. « rapatria » un grand nombre de réfugiés dans leurs régions d'origine ²⁷.

katangais du rapport.) ; WEISS, H., *The Tshombe Riddle*, p. 5 ; O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 362 et sq. ; GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 240 et 282 ; Interviews à Élisabethville, mars 1965.

27. Le rapport KUITENBROUWER, *op. cit.*, dénie absolument que l'O. N. U. C. ait créé le camp en invitant les gens à s'y rendre ; selon lui, elle l'a créé en ce sens qu'elle n'avait moralement pas le droit de refuser la protection demandée (p. 19).

Le rapport souligne les lacunes dans l'organisation du camp. Au point de vue de l'ali-

*C. Le cas de Jadotville, 12-15 avril 1963*²⁸

A la suite d'une dispute, à caractère privé, des incidents éclatèrent entre Lunda et Baluba dans la cité de Jadotville. La garde industrielle de l'Union Minière ne parvint pas à rétablir l'ordre; la police arriva et fit usage de ses armes; il y eut un mort parmi la population civile. C'est alors que l'O. N. U. C., en l'occurrence des soldats indonésiens, intervint et écarta la police. Mais les casques bleus se retirèrent eux aussi de la cité, tout en bloquant ses accès et en empêchant la gendarmerie katangaise d'intervenir. Deux journées de combats s'ensuivirent à l'intérieur de la cité entre les groupes ethniques, faisant 70 morts et près de 200 blessés. M. Munongo, arrivé sur ces entrefaites, fit alors accepter une intervention mixte O. N. U. C. – police katangaise – pour rétablir le calme.

Le refus des Indonésiens de rétablir l'ordre dès le début, parce que le conflit était jugé d'ordre politique, indique bien à quelle dangereuse passivité pouvaient parfois conduire des principes tels que celui de la non-intervention dans les affaires intérieures.

D. L'O. N. U. C. et la rébellion de 1964.

La rébellion congolaise éclata – au Kwilu d'abord, puis dans l'Est, lorsque le retrait de la Force O. N. U. C. avait déjà été décidé. On sait que ce retrait s'acheva à la date du 30 juin 1964. L'O. N. U. C. évita d'intervenir dans ce

mentation, 633 tonnes de vivres furent distribuées de septembre à novembre, mais il y eut des moments de faim et les queues atteignirent parfois 5 à 6 000 personnes.

Il y avait également une nette insuffisance de personnel civil et militaire pour s'occuper du camp. La tension était telle que le personnel civil devait lui-même circuler en armes à l'intérieur du camp, car il était constamment menacé. Au moins 3 soldats suédois furent massacrés par les réfugiés.

Kuitenbrouwer reproche à l'O. N. U. C. de n'avoir guère précisé la politique à suivre : « Quoique régulièrement, le commandant du camp — le major Arne Forslund — et moi demandions des directives précises, nous n'en recevions aucune » (p. 29). Beaucoup de réfugiés voulaient rentrer dans leur région d'origine, mais l'insuffisance d'avions et le manque d'instructions empêchaient de répondre à ce désir : ceci accroissait la tension, car les réfugiés s'imaginaient que l'O. N. U. C. prenait fait et cause pour le gouvernement katangais.

... Khiari voulait réintégrer les réfugiés dans leur communauté à Élisabethville, mais ses hésitations s'expliquent du fait qu'il attendait une solution politique générale au Katanga dans un avenir très rapproché. O'Brien avait une position plus claire : il tenta de persuader les réfugiés de rentrer chez eux, mais pensait qu'on ne pouvait les y forcer (d'autant plus, précise Kuitenbrouwer, qu'ils risquaient d'être tués en sortant du camp, p. 64-65).

28. Interviews à Jadotville, mars 1965; Documents dans *Congo 1963*, p. 377 et sq.

problème qui risquait de l'entraîner dans de graves complications politiques. En outre, la crise financière de l'O. N. U. et le fait que Léopoldville n'insistait plus pour un maintien de la Force au Congo, n'encouragèrent pas le Secrétariat à prolonger l'opération.

L'O. N. U. intervint cependant sous forme de sauvetages : au début de 1964, des missionnaires et enseignants du Kwilu furent emmenés par des hélicoptères et avions²⁹.

A la fin du mois de mai 1964 on put croire un moment que l'O. N. U. C. allait être impliquée dans la lutte contre la rébellion de l'Est. A cette époque Bukavu était menacé. Des négociations s'engagèrent alors entre le gouvernement Adoula et l'O. N. U. C.³⁰. Le 24 mai, M. Adoula signifiait verbalement à M. Osorio-Tafall l'intention du gouvernement de demander une présence de l'O. N. U. C. à Bukavu. Une compagnie motorisée nigérienne fut mise en état d'alerte, prête à partir pour Bukavu. Il fut cependant spécifié que la responsabilité d'agir contre la rébellion n'appartenait pas à l'O. N. U. C. mais au gouvernement³¹. Le 31 mai, la situation s'aggrave et l'A. N. C. se disperse autour de Bukavu. A 13 heures, M. Adoula remet une lettre au représentant de l'O. N. U. demandant l'envoi immédiat de troupes à Bukavu pour y maintenir l'ordre. U Thant autorisa M. Osorio-Tafall à accepter une opération en deux temps : une compagnie O. N. U. C. pourrait être envoyée à Goma, d'où un détachement serait dépêché sur Bukavu, si les conditions le permettaient. Mais le retrait devait avoir lieu pour le 30 juin. Après de nouvelles consultations avec son gouvernement et le haut commandement de l'A. N. C., M. Adoula informa l'O. N. U. C. qu'une présence militaire à Goma-Bukavu serait assurément utile, mais qu'elle n'était plus souhaitable vu sa trop courte durée. En fait, le général Mobutu s'opposa vigoureusement à une intervention de l'O. N. U. C. et M. Adoula dut retirer sa demande³².

29. *United Nations Review*, March 1964, vol. 11, n° 3.

30. *Summary Chronology of U N actions relating to the Congo, 30 juin 1960 – 30 juin 1964* (not an official record), Centre d'Information des N. U. à Léopoldville, avril 1965, p. 196-197; interview d'un membre de l'O. N. U. C., Léopoldville, février 1965.

31. Un fonctionnaire congolais nous a dit qu'on voulait peut-être mettre la rébellion en mauvaise posture au point de vue international en la faisant tirer sur l'O. N. U. C. – Interview à Léopoldville, janvier 1965.

32. Un membre de l'O. N. U. C. nous a déclaré à ce propos : « ... En 1964, le Quartier Général de l'A. N. C. estimait pouvoir tenir le pays en main sans l'O. N. U. C. (...) Ce n'est pas le gouvernement belge qui lui donnait ces idées, car celui-ci, au cours des mois qui précédèrent le départ de l'O. N. U. C. multiplia les démarches à New York pour obtenir un maintien de la Force au Congo (...) C'est le général Mobutu qui, au dernier moment, s'est opposé à la demande de M. Adoula. Il aurait déclaré que si les Nigériens étaient envoyés au Kivu, l'A. N. C. leur tirerait dessus... »

Nous avons également interrogé (février 1965) le correspondant du *New York Times* à

CHAPITRE XII

La structure politico-administrative de l'opération O. N. U. C.

1. LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

La structure politico-administrative de l'opération O. N. U. C. se caractérisa en tout premier lieu par la concentration d'une responsabilité et de moyens considérables entre les mains de quelques individus, et surtout entre celles d'un seul homme, le Secrétaire général.

Sans doute convient-il de considérer l'O. N. U. C. comme une émanation du Conseil de Sécurité; mais elle échappa dans une large mesure au contrôle effectif des organes strictement politiques de l'Organisation : Conseil de Sécurité et Assemblée générale. En effet, le poids de l'opération reposa pour l'essentiel sur le Secrétariat, non seulement parce qu'il était chargé de l'interprétation et l'exécution des résolutions, mais aussi parce qu'il eut à supporter la responsabilité politique des actions accomplies.

Il est vrai que la forte personnalité des dirigeants du Secrétariat – ainsi que leurs hautes qualifications – ne furent pas étrangères à ce phénomène. Cepen-

Léopoldville, M. Lucas. Celui-ci nous déclara : « ... A l'époque de la prise d'Uvira, je rencontrai le canadien Dextras qui m'annonça que les Nigériens étaient prêts à partir et que je pouvais les accompagner. U Thant avait demandé un écrit confirmant la demande orale d'Adoula. Le soir même, le gouvernement se rétracta, estimant l'armée assez forte pour agir seule. »

Pour le correspondant de presse américain, cette affaire constitua un tournant décisif dans la lutte contre la rébellion. Il s'était rendu lui-même pendant trois semaines dans la région de la Ruzizi et estimait qu'avec l'aide des Nigériens on pouvait à ce moment éliminer les rebelles de la zone-clé que constitue la vallée de la Ruzizi. A la question de savoir si les Nigériens seraient intervenus directement contre la rébellion, il répond qu'on aurait pu s'arranger sur le terrain : l'A. N. C. attaquant, mais couverte et « poussée » par les Nigériens.

dant, c'est surtout dans l'insuffisance de directives, dans l'imprécision du mandat, dans les divisions internes du Conseil de Sécurité qu'il faut en chercher la cause. A cet égard, la crise congolaise accentua la prépondérance acquise par le Secrétaire général depuis quelques années ¹. Chargé d'interpréter et d'exécuter des résolutions très vagues, butant sur le refus du Conseil de préciser les termes du mandat ou d'en renforcer le contenu, le chef du Secrétariat était fatalement amené à jouer un rôle de plus en plus important dans l'orientation et le contrôle de l'opération. « La haute conscience que Dag Hammarskjöld avait de ses responsabilités, au moment où la discorde des grandes puissances réduisait considérablement et souvent annulait la capacité du Conseil de Sécurité de prendre des décisions concrètes en matière politique, avait ainsi pour conséquence de donner à l'article 98 de la Charte une importance exorbitante, sans rapport avec l'économie du système de sécurité tel qu'il avait été primitivement conçu ². »

On a dit que c'est parce qu'il ne se sentait pas suffisamment soutenu par le Conseil et l'Assemblée que le Secrétaire général fut enclin de plus en plus à concentrer entre ses mains le contrôle de l'opération O. N. U. C. Il faut ajouter à cela qu'il craignait, au cas où il se serait d'avantage inspiré des *desiderata* exprimés à New York, que les pressions contradictoires provenant des groupes d'intérêts ne retardent le dénouement de la crise. Enfin, la menace à la paix internationale contenue dans la situation congolaise et ses répercussions sur le fonctionnement de l'O. N. U. l'incitèrent à porter une attention constante au déroulement des événements. Cette centralisation paraissait parfois excessive aux yeux de quelques-uns des subordonnés du Secrétaire général qui étaient confrontés, sur le terrain, aux réalités immédiates de la crise.

Le rôle de M. Hammarskjöld devint tel que des accusations d'abus de pouvoir et de parti-pris furent portées contre lui par certains gouvernements, notamment par celui de l'U. R. S. S. A plusieurs reprises, il dut souligner le fait que ses initiatives n'étaient nullement la conséquence d'un jeu personnel mais qu'elles étaient au contraire conformes aux prérogatives de sa fonction.

1. Cette évolution déplaisait à des puissances comme l'U. R. S. S. et la France. Dans sa conférence de presse du 4 février 1965, le général de Gaulle parla en ces termes de M. Hammarskjöld : «... le Secrétaire général d'alors fut amené à s'ériger en une autorité supérieure et excessive ». *Le Monde*, sélection hebdomadaire, n° 851, 4-10 février 1965.

2. VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle*, p. 190. - L'article 97 de la Charte prévoit simplement que le Secrétaire général est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation », et selon l'article 98, « il agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de Sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de Tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. »

Il n'en reste pas moins que, d'ordre principalement administratif à l'origine, celle-ci était devenue de plus en plus politique; par conséquent, la neutralité que M. Hammarskjöld voulait conserver vis-à-vis des groupes d'intérêts représentés à l'O. N. U. était-elle de moins en moins facile à maintenir.

Le type d'autorité que M. Hammarskjöld exerçait sur l'O. N. U. C. accrût le caractère équivoque du Secrétariat. La carence des grands organes politiques transférait à celui-ci des pouvoirs qui n'étaient plus seulement ceux d'interpréter les résolutions et de les exécuter, mais aussi de prendre des décisions. Au lieu que le Conseil traçât une ligne politique et se servît de l'administration du Secrétariat pour la faire appliquer, c'était plutôt cette dernière qui était amenée à préciser l'orientation générale qu'il fallait donner à l'action de l'O. N. U. C. Ceci confirmait la tendance du Secrétariat à devenir une bureaucratie politique. Il est vrai par ailleurs que, quand bien même le Conseil n'eût pas failli à ses devoirs, la complexité de l'opération O. N. U. C. eût malgré tout donné une inévitable signification politique aux décisions administratives prises par le Secrétariat.

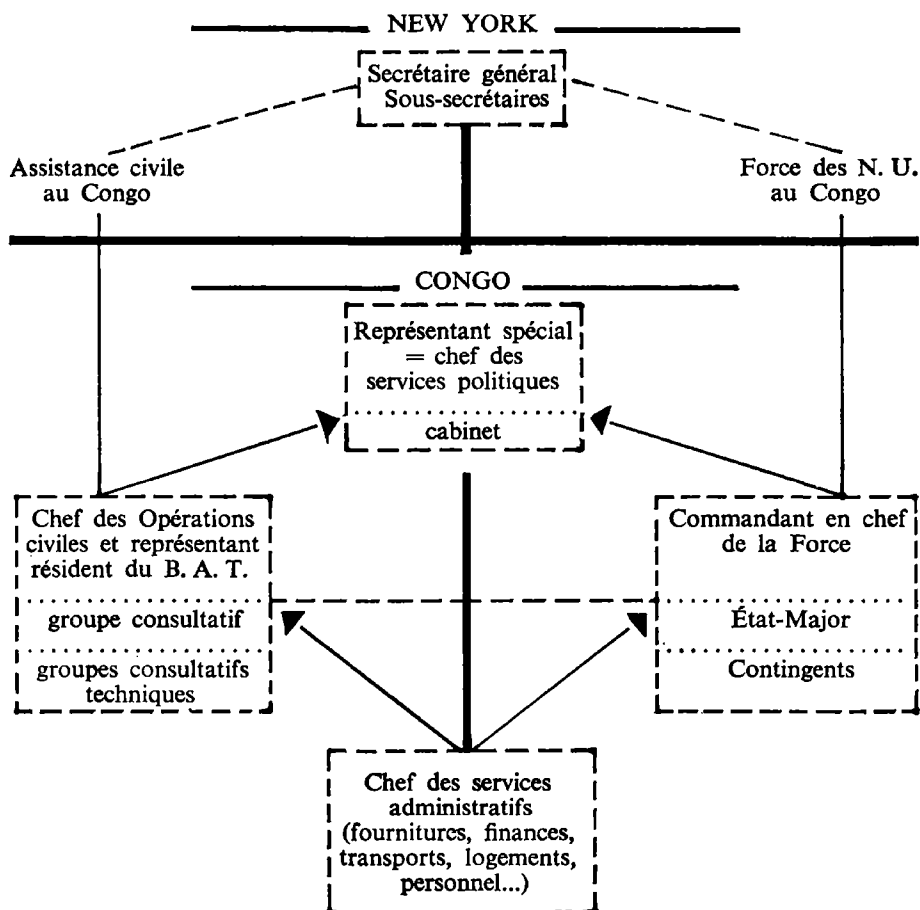
L'opération O. N. U. C. était soumise à une autorité centralisée à New York : celle du Secrétaire général. Celui-ci était entouré de divers conseillers, dont deux principaux, l'un pour la Force et l'autre pour les Opérations civiles. Le Secrétaire général exerçait un contrôle direct sur ses subordonnés envoyés au Congo. Par l'intermédiaire de son Représentant spécial, il avait autorité sur les trois grands secteurs de l'opération : Force, Opérations civiles et services administratifs. Le Représentant spécial ne devait répondre de ses actes que devant le Secrétaire général auquel il devait en principe se référer pour toute décision importante.

A New York, M. Hammarskjöld et son successeur U Thant s'entourèrent d'un groupe de conseillers officiels chargés de les aider dans les décisions. C'était le célèbre « Club du Congo », qui comprenait les seuls hommes à New York constamment informés de l'évolution de la situation congolaise³. Ils prenaient connaissance de la plupart des télégrammes envoyés de Léopoldville et en discutaient presque journellement avec le Secrétaire général. Firent partie du « Club du Congo » : les Sous-secrétaires Andrew W. Cordier et Ralph J. Bunche, tous deux américains; C. V. Narasimhan (Inde); Robert Gardiner (Ghana); Francis Nwokedi (Nigeria); Taieb Sahbani (Tunisie); le général Rikhye, conseiller pour la Force (Inde); Sir Alexander Mac Farquhar, conseiller pour les Opérations civiles (Grande-Bretagne); et enfin le

3. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping*, p. 237; et O'BRIEN, *Mission au Katanga*, p. 50 et sq.

Dr Heinz Wieschhoff (États-Unis). Les deux membres les plus importants du « Club » furent MM. Cordier et Wieschhoff, du moins du vivant de M. Hammarskjöld ⁴.

Relations d'autorité entre le Siège de l'O. N. U. et l'O. N. U. C. ⁵



4. WIESCHHOFF, anthropologue de formation, était un ancien disciple de Fröbenius; d'origine autrichienne, il avait adopté la nationalité américaine après la seconde guerre mondiale. Spécialiste des questions africaines, il fut l'un des plus proches collaborateurs de Dag Hammarskjöld et disparut avec lui dans l'accident de N'Dola. L'importance de Wieschhoff était telle que O'Brien – qui assista à plusieurs réunions du « Club » croit pouvoir écrire que « le Club du Congo, en fin de compte, c'était Hammarskjöld et Wieschhoff » (*Mission...*, p. 55). C'est négliger le rôle d'Andrew Cordier, ami personnel et bras droit d'Hammarskjöld.

5. Source : *Doc. O. N. U.*, Conseil de Sécurité/Supplément juillet à septembre 1960, p. 69.

Le Secrétaire général s'entoura également des conseils d'un « Comité consultatif des Nations Unies sur le Congo ». En 1956, l'Assemblée générale avait déjà décidé de mettre sur pied un comité semblable pour l'affaire de Suez⁶. En 1960, au tout premier stade de l'opération O. N. U. C., M. Hammarskjöld pensa ne pas devoir créer un Comité consultatif : il croyait que des contacts officiels – du genre de ceux qu'il avait eus avec les délégués afro-asiatiques pour préparer la résolution du 14 juillet – pourraient suffire à l'établissement d'une politique acceptable par la majorité de l'Assemblée. Mais dès la fin du mois d'août, lorsque l'unanimité du Conseil de Sécurité devint vacillante, et que d'autre part des critiques s'élevèrent contre son entourage jugé trop « occidental », le Secrétaire général prit diverses mesures. Il remplaça M. Bunche, son Représentant spécial à Léopoldville, par M. Dayal, de nationalité indienne, et surtout il décida de créer un Comité consultatif. Le 21 août, il déclarait au Conseil de Sécurité : « Je serais heureux qu'existent des arrangements plus formels et plus réguliers pour les consultations extrêmement utiles que j'ai actuellement avec les pays fournissant des unités à la Force des Nations Unies. Si le Conseil n'y fait pas d'objections, j'aurais donc l'intention d'inviter les représentants de ces pays à faire partie d'un Comité consultatif, qui assisterait le Secrétaire général personnellement⁷. »

Le Comité fut constitué ; il comprenait en ordre principal des représentants des États afro-asiatiques, lesquels fournissaient le gros de la Force internationale : Éthiopie, Maroc, Tunisie, Ghana, Guinée, Mali, Soudan, R. A. U., Libéria, Inde, Indonésie, Pakistan, Canada, Irlande, Suède. Plus tard se joignirent à eux les représentants de Ceylan, du Nigeria, du Sénégal et de la Malaisie. Lors de la première réunion du Comité consultatif, M. Hammarskjöld précisa le rôle de la nouvelle institution⁸. Elle n'avait pas le droit de discuter – dans le sens de contester – les résolutions du Conseil de Sécurité, car celles-ci liaient aussi bien les membres du Comité que le Secrétaire général. La fonction du Comité était de donner des avis sur l'interprétation de ces résolutions et sur leur mise en œuvre par le Secrétariat⁹.

Le Comité fut consulté très régulièrement et facilita souvent l'établissement d'une ligne de conduite par les dirigeants de l'O. N. U. C. Sans doute le Secr-

6. NICHOLAS, H. G., *The UN as a Political Institution*, p. 167.

7. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.887, 21 août 1960.

8. Voir *Compte rendu* de la séance n° 1 du Comité consultatif, 24 août 1960.

9. Pour le délicat travail d'interprétation des résolutions, le Secrétaire général disposait de deux moyens : la Charte ou la pratique antérieure ; à cette double source s'en ajoutait désormais une troisième : les avis du Comité consultatif. Cf. VIRALLY, M., art. cit., *Annuaire français de Droit international*, 1960 ; et GROSS, E. A., *The UN : Structure for Peace*, New York, 1962, p. 34-35.

taire général et ses adjoints ne révélaient-ils pas tout ce qu'ils savaient au Comité. Les débats n'en étaient pas moins du plus haut intérêt. Ils se déroulaient plus librement qu'au Conseil de Sécurité, du fait qu'ils étaient confidentiels – en principe –, et aussi parce qu'ils n'étaient pas immédiatement soumis à l'emprise des grandes puissances. En outre, il ne fut jamais question de voter. Le Secrétaire général Hammarskjöld déployait des prodiges d'habileté diplomatique pour susciter des avis qui se rapprochent le plus près possible de l'unanimité.

La lecture des débats du Comité consultatif donne des précisions éclairantes sur la politique suivie par les divers États qui participaient à la Force internationale. Les déclarations échappaient le plus souvent à l'objectif de propagande ou aux impératifs stratégiques qu'elles avaient à l'Assemblée. Les chancelleries comptaient beaucoup sur les travaux du Comité pour influencer la ligne politique du Secrétariat. De son côté, M. Hammarskjöld ne se privait pas d'assister à ces réunions : elles lui révélaient l'état d'esprit des principales délégations afro-asiatiques. Cela renforçait encore l'autorité du Secrétaire général et lui facilitait la recherche d'une majorité à l'Assemblée.

Le Comité consultatif rappelait le Comité d'État-Major pour la Force internationale, prévu par le chapitre VII de la Charte, mais qui ne fut jamais constitué¹⁰. Le Comité consultatif était également une manière de substitut à l'Assemblée générale. Quoique moins important et plus souple que celle-ci, il faisait cependant figure de petit parlement où se reflétaient les divisions et les contradictions du groupe afro-asiatique à l'Assemblée. Les interminables débats qui précédèrent l'envoi d'une Commission de Conciliation au Congo en sont une illustration¹¹.

Le grand avantage du Comité consultatif fut de permettre des contacts suivis entre le Secrétaire général et les délégués afro-asiatiques; son utilité se révéla également, mais de manière irrégulière, pour la conduite au jour-le-jour de l'opération. Il ne parvint pas à alléger d'une manière très sensible la tâche du Secrétariat en participant à la responsabilité finale des actes de celui-ci. M. Hammarskjöld et ses adjoints demeurèrent des hommes seuls, chargés de tout le poids politique de l'opération.

10. Claude LECLERCQ, *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, p. 102.

11. Voir *supra*, chap. VI, paragr. 1.

2. LE MANQUE DE PERSONNEL

Une autre lacune handicapait l'action des dirigeants de l'O. N. U. C. : l'insuffisance en personnel qualifié disposé à se rendre au Congo. Ceci était vrai pour les opérations civiles comme pour les affaires politiques¹². Il n'était pas facile de détacher du Secrétariat des effectifs en nombre suffisant, pour le Congo, d'autant plus que la connaissance du français était souhaitable. Il n'était pas aisé non plus de recruter des fonctionnaires à titre temporaire parmi les États membres; lorsqu'on y parvenait, leur intégration dans le groupe des fonctionnaires permanents entraînait des difficultés¹³.

Le dépaysement et l'impréparation de nombreux fonctionnaires des Nations Unies envoyés au Congo ont déjà été soulignés¹⁴. A ce sujet, un membre de l'O. N. U. C. nous a déclaré : « Il faut regretter que beaucoup de fonctionnaires des Nations Unies soient venus au Congo sans expérience politique. Avant d'arriver ici, ils n'avaient bien souvent pas eu de telle expérience dans leur propre pays. Se trouvant ici mêlés de très près à des affaires politiques, ils se sont crus promus politiciens du jour au lendemain et c'est cela qui est grave. Moi, j'appelle cela de la congolite aiguë. C'est vrai non seulement pour des gens des Nations Unies, mais aussi pour pas mal de conseillers bilatéraux et autres se trouvant dans le cadre du gouvernement. Je songe notamment à un M. Clemens. Ils font des discours pour un ministre et les voilà déterminant la politique d'un pays sans se soucier de ce que sont les forces intérieures, de ce qui conditionne cette politique... D'où les gens qui avaient eu, dans leur propre vie ou dans leur propre pays, des expériences politiques personnelles, ont été des personnalités beaucoup plus marquantes : je songe à un Khiari, à un Gardiner... Ils ont eu un rôle à jouer en dehors du Congo, et cela leur avait permis de démystifier la politique, c'est-à-dire de voir tout ce qu'elle a d'aléatoire. Les autres risquaient de se prendre au sérieux. J'ai vu bon nombre d'apprentis-sorciers ici; cette race florissait. Ce pays était la terre d'élection de ceux qui se croient désignés par Dieu ou par quelque autre puissance supérieure pour décider du sort politique du Congo¹⁵. »

Il y eut certes des « esprits brouillons » tant parmi les conseillers « bilatéraux » que parmi les fonctionnaires de l'O. N. U. C. Mais le Secrétariat envoya

12. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, AG/PV. Séance du 17 décembre 1960; VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle*, p. 58-59.

13. SIOTIS, J., *Essai sur le Secrétariat international*, Genève, 1963, p. 204.

14. NOTHOMB, Ch. F., « La crise congolaise, trois impuissances », article cité, *La Revue Nouvelle*.

15. Interview à Léopoldville, février 1965.

aussi au Congo diverses personnalités de premier plan. L'exemple de M. Gardiner, de nationalité ghanéenne, est souvent cité. Nommé « officer in charge » de l'O. N. U. C. en janvier 1962, il s'acquit d'emblée la sympathie des Congolais. Il alliait la fermeté à l'esprit de conciliation¹⁶. Son attitude « fair-play » fut soulignée par M. Tshombe lui-même¹⁷. Mais c'est lui aussi qui couvrit de son autorité les opérations finales contre la sécession en janvier 1963. O'Brien écrit de lui le plus bel éloge qu'on puisse lui adresser : « Il se souciait beaucoup plus de ses contemporains que d'idées abstraites ou d'un lointain futur. Il a peut-être été le seul parmi nous, les Onusiens, à placer dans son cœur le bien du Congo d'abord, et les Nations Unies ensuite... Le reste d'entre nous tendait à considérer le Congo comme un endroit assez pénible, où il n'y avait rien d'autre à faire qu'à travailler pour des buts d'une importance transcendante : la sauvegarde de la paix, la survivance des Nations Unies...¹⁸. »

Tous les représentants à Léopoldville n'eurent pas la même envergure politique et humaine. M. Linner, par exemple, bon administrateur et excellent chef des Opérations civiles, manquait d'autorité comme Représentant spécial, c'est-à-dire comme chef de l'O. N. U. C. Il s'était d'ailleurs déchargé d'une grande partie de ses responsabilités politiques sur M. Khiari¹⁹. Personnalité discrète mais puissante, Khiari joua un rôle de premier plan, surtout en 1961. On discutera longtemps encore pour savoir si c'est bien lui qui prit le plus clair des décisions concernant l'opération d'Élisabethville en septembre 1961. Dans sa version des événements, O'Brien lui attribue une responsabilité considérable et en brosse ce portrait : « ... Il est excellent en matière politique. Il était le principal auteur de la réunion du Parlement de Lovanium, du rapprochement Adoula-Gizenga, ainsi que de la constitution d'un gouvernement central judicieusement équilibré. C'est un négociateur d'une habileté extraordinaire (...) Il est, au sens complet du terme, un homme fabuleux : imposant, mystérieux, étrange (...) Son unique objectif était de faire aboutir l'opération des Nations Unies au Congo à un succès. Je l'appréciais et l'admirais ; je l'apprécie et l'admire encore, mais sachant ce que je sais, mon admiration est teintée de réticence et de regret...²⁰. » Cette réticence vient probablement du fait que Khiari

16. King GORDON, *op. cit.*, p. 170.

17. Après l'échec des pourparlers de Léopoldville en avril 1962, l'A. N. C. voulut empêcher M. Tshombe de reprendre l'avion pour le Katanga. M. Gardiner s'interposa et M. Tshombe remercia publiquement l'O. N. U. C. de son impartialité. Mugur VALAHU, *Ci-git le Katanga*.

18. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 76.

19. « Quand Khiari était chef des Opérations civiles et Linner Représentant spécial, c'était Khiari qui en fait dirigeait la baraque... Khiari dépassait l'ordinaire ; très avisé ; peut-être sans beaucoup de scrupules, mais je crois qu'il faut cela pour un politicien efficace... » Interview d'un fonctionnaire de l'O. N. U. C., 1965.

20. O'BRIEN, C. C., article dans *l'Observer* du 7 décembre 1961.

utilisa O'Brien pour l'opération du 13 septembre 1961, mais évita pour lui-même les conséquences de son échec, dont toute la responsabilité retomba sur O'Brien. Celui-ci regretta aussi, sans doute, que Khiari ait accepté de discuter avec M. Tshombe l'accord de cessez-le-feu, alors qu'il s'était d'abord irréductiblement opposé au départ de M. Hammarskjöld pour N'Dola ²¹.

Ces remarques relèvent de la petite histoire, mais ajoutent un intérêt supplémentaire à des rapports officiels rédigés en style administratif; elles indiquent en tout cas l'importance prise par certaines personnalités dans le déroulement de l'opération O. N. U. C. A cet égard, il faut remarquer que les initiatives afro-asiatiques efficaces ne vinrent pas tant des gouvernements que de certains individus : par exemple, à la base de l'accord du 17 avril 1961, se trouvaient les Nwokedi, Gardiner, Mekki Abbas, Khiari...

A titre documentaire, voici la liste des principaux dirigeants qui se sont succédé à la tête de l'O. N. U. C., de 1960 à 1964 ²².

A. REPRÉSENTANT SPÉCIAL (titre devenu « Fonctionnaire chargé de l'O. N. U. C. » à partir du 25 mai 1961)

1. Ralph J. BUNCHE (E-U), 13 juillet-27 août 1960.
2. Andrew W. CORDIER (E-U), intérim, 27 août-8 septembre 1960.
3. Rajeshwar DAYAL (Inde), 8 septembre 1960-20 mai 1961.
4. Indarjit RIKHYE (Inde), intérim, 3-23 novembre 1960.
5. Mekki ABBAS (Soudan), intérim, 10 mars-20 mai 1961.
6. Sture LINNÉR (Suède), 20 mai 1961-10 février 1962.
7. Robert GARDINER (Ghana), 10 février 1962-1^{er} mai 1963.
8. Max DORSINVILLE (Haïti), 1^{er} mai 1963-30 avril 1964.
9. B. F. OSORIO-TAFALL (Mexique), 30 avril 1964-30 juin 1964, ensuite Résident des Nations Unies et chef du Bureau de l'Assistance Technique à Léopoldville.

21. Interview d'un fonctionnaire de l'O. N. U. C., 1965. Khiari et O'Brien avaient pourtant été liés. L'Irlandais descendait toujours chez le Tunisien lorsqu'il était de passage à Léopoldville.

22. Pour établir cette liste, on s'est notamment inspiré des renseignements aimablement communiqués par M. Apollonio, chef du service d'Information des Nations Unies à Léopoldville; ainsi que de : LEFEVER, E. W., *op. cit.*, p. 201-202.

B. CHEF DES OPÉRATIONS CIVILES

1. Sture LINNÉR (Suède), 26 juillet 1960-1^{er} septembre 1961.
2. Mahmoud KHIARI (Tunisie), 2 septembre 1961-24 septembre 1962.
3. S. Habib AHMED (Pakistan), 24 septembre 1962-30 janvier 1964.
4. B. F. OSORIO-TAFALL (Mexique), 30 janvier 1964-30 juin 1964.

C. COMMANDANT EN CHEF DE LA FORCE

1. R. BUNCHE, intérim, 15 au 18 juillet 1960.
2. Major-général Carl von HORN (Suède), 14 juillet-20 décembre 1960.
3. Lt. gén. Sean McKEOWN (Irlande), 20 décembre 1960-mars 1962.
4. Lt. gén. KEBEDE GEBRE (Éthiopie), mars 1962-juillet 1963.
5. Major-gén. Christian R. KALDAGER (Norvège), août à décembre 1963.
6. Major-gén. J. T. U. Aguiyu IRONSI (Nigéria), janvier à juin 1964.

D. REPRÉSENTANT A ÉLISABETHVILLE

1. Ian E. BERENDSEN (Nouvelle-Zélande), août 1960-mars 1961.
2. Georges DUMONTET (France), mars à mai 1961.
3. Conor Cruise O'BRIEN (Irlande), juin à novembre 1961.
4. Brian E. URQUHART (Grande-Bretagne), novembre 1961-janvier 1962.
5. Georges Ivan SMITH (Australie), intérim, décembre 1961.
6. Georges DUMONTET (France), intérim, 27 décembre 1961-janvier 1962.
7. José ROLZ-BENNETT (Guatemala), janvier à juin 1962.
8. Jean BACK (France), juin 1962.
9. Eliud MATHU (Kenya), juin 1962-mai 1963.
10. Georges L. SHERRY (E-U), intérim, janvier 1963.
11. A. NASHASHIBI (Jordanie), mai 1963-juin 1964.

E. COMMANDANT DE LA FORCE AU KATANGA

1. Brigadier K. A. S. RAJA (Inde), mars 1961-avril 1962.
2. Major-gén. Prem CHAND (Inde), mai 1962-avril 1963.
3. Colonel Worku MATEFERIA (Éthiopie), intérim, avril-juin 1963.
4. Brigadier gén. Abebe TEFERRA (Éthiopie), juin 1963-juin 1964.

3. LES IDÉES DE M. HAMMARSKJÖLD QUANT A UN ALLÈGEMENT DE SA CHARGE

Plusieurs États qui n'approuvaient pas l'action des Nations Unies au Congo ne manquèrent pas d'élever de violentes critiques contre Dag Hammarskjöld et l'accusèrent de mener une politique personnelle ou partisane. Certains voulaient lui ôter le contrôle de l'opération. Quelques délégations proposèrent de transférer ses pouvoirs en matière congolaise à un « Commandement africain unifié » directement responsable devant le Conseil de Sécurité ²³. Il y eut également la célèbre intervention de M. Khrouchtchev à la session de l'Assemblée générale de septembre 1960, où il proposa d'instaurer une « troïka » à la tête du Secrétariat ²⁴.

Ces diverses propositions, inspirées par des mobiles de stratégie politique internationale, ne semblaient pas susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes posés par l'opération au Congo et par le fonctionnement des Nations Unies en général. Mettre en pratique la suggestion de la « troïka » risquait de bloquer toute action du Secrétariat en introduisant au niveau exécutif les carences et les divisions des Assemblées. Il eut été préférable de demander au Conseil ou à l'Assemblée de faire face à leurs responsabilités politiques en matière d'opération de maintien de la paix.

La charge qui pesait sur les épaules du Secrétaire général était trop lourde pour les forces d'un seul homme. M. Hammarskjöld lui-même s'en plaignit, non sans amertume. Le 13 décembre 1960, il demanda au Conseil de Sécurité « d'envisager des arrangements permettant aux pays membres d'assumer formellement leur part de responsabilité dans l'action poursuivie au jour le jour au Congo. Cela ne signifie pas que les actes du Secrétaire général ou de son représentant spécial devraient être placés sous le contrôle paralysant d'une sorte d'organisme parlementaire (...) Ce que je voulais dire, c'est qu'il y a chaque jour des décisions à prendre qui supposent une interprétation détaillée de l'étendue de nos pouvoirs. Ces décisions, voilà maintenant cinq mois que moi-même et mes collaborateurs avons dû les prendre presque seuls. Les représentants au Conseil ou à l'Assemblée devraient, au nom de ces organismes supporter une part équitable de responsabilités dans l'interprétation courante du mandat ²⁵. » A la même époque, il s'adressa également, mais en vain, à l'Assemblée générale.

23. BOWETT, *op. cit.*, p. 214-215.

24. Le système de la troïka consistait à répartir les pouvoirs entre trois Secrétaires généraux : un occidental, un soviétique, et un non-engagé.

25. HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.920, 13-14 décembre 1960, parag. 97.

Au début de l'opération, en juillet-août 1960, M. Hammarskjöld avait envisagé une structure relativement décentralisée pour l'O. N. U. C. Les circonstances et la rapidité des événements ne lui permirent pas de réaliser ses projets. C'est au cours d'une réunion du Comité consultatif qu'il révéla quelles avaient été ses intentions. Il avait souhaité mettre au point un dispositif d'ensemble pour l'opération Congo, civile et militaire, calqué sur le modèle de l'U. N. R. W. A.²⁶ Cette administration est organisée par un directeur général entouré d'un comité consultatif restreint. M. Hammarskjöld estimait que les avantages de cette formule étaient considérables : le comité restreint est familiarisé avec son problème et exerce une responsabilité administrative; en outre, il allège le travail du Secrétaire général.

Mais la complexité et la gravité de la crise du Congo empêchèrent M. Hammarskjöld d'adopter pour l'O. N. U. C. une formule semblable à celle de l'U. N. R. W. A. « Mais, déclara le Secrétaire général, l'idée n'a jamais quitté mon esprit. Je crois que nous serons sur la bonne voie quand nous pourrons sérieusement envisager une sorte d'administration indépendante, naturellement sous la responsabilité politique de l'Assemblée générale, mais autonome²⁷... »

Quelques jours après, il aborda une nouvelle fois le problème; il dit que sa charge devenait « surhumaine » et réclama l'aide du Comité consultatif. « Au moment crucial que nous traversons, étant donné l'élargissement du mandat et ses lourdes répercussions politiques, il me semble malsain, à la fois du point de vue politique et administratif, qu'un Secrétaire général doive continuer à agir de la sorte, sans avoir d'autre support que le support purement administratif dont il jouit pour l'instant²⁸... »

Ce genre de déclaration démontre deux choses; d'abord la solitude de M. Hammarskjöld; ensuite, la nécessité de trouver une formule d'organisation pour les opérations dites de « maintien de la paix » qui puisse concilier des exigences aussi contradictoires que celles-ci : unité dans la ligne politique, efficacité de l'action, allègement du travail du Secrétaire général, participation à la responsabilité par les Assemblées, contact étroit entre ceux qui prennent les décisions et les réalités politiques sur le terrain de la crise.

26. United Nations Relief and Works Agency : il s'agit de l'administration de l'aide aux réfugiés de Palestine.

27. HAMMARSKJÖLD, D., Comité consultatif, *Compte rendu* de la 23^e séance, 21 février 1961.

28. *Idem*, 26^e séance, 24 février 1961.

4. « BREAKDOWNS OF COMMUNICATIONS »

Certains défauts de l'organisation de l'opération des Nations Unies au Congo se manifestèrent par des « interruptions » ou des « ruptures » dans la transmission des ordres : ou bien les ordres étaient mal transmis ou mal interprétés, ou bien les représentants du Secrétaire général sur place prenaient des initiatives à l'insu du quartier-général de Léopoldville ou du siège de New York. Sans doute les cas de rupture complète furent-ils exceptionnels; mais leur gravité fut telle que le Secrétariat perdit momentanément le contrôle de ses subordonnés. « Ils indiquent un manque de liaison effective, constate Bowett, non seulement entre l'aspect politique et l'aspect militaire de l'opération, mais aussi entre l'aspect politique à New York et l'aspect politique au Congo ²⁹. »

Les deux cas les plus graves furent d'une part le déclenchement des événements d'Élisabethville le 13 septembre 1961 et d'autre part la prise de Jadotville en janvier 1963.

Le véritable point de départ de l'opération « Morthor » du 13 septembre 1961 fut l'action offensive lancée par O'Brien dans le but de mettre fin à la sécession katangaise ³⁰. On a dit plus haut qu'il était fort probable que ni Hammarskjöld ni Linner n'étaient informés de la nature exacte de l'opération en cours; lorsqu'ils furent mis au courant, ils s'empressèrent de publier la fameuse « version officielle » (le document S/4940) où ils présentaient l'action entreprise comme une réponse à des provocations katangaises, conformément au droit de légitime défense. L'affaire fit beaucoup de bruit à cause des révélations du représentant O'Brien. Il apparut que quelqu'un, à Léopoldville, avait donné des ordres à l'insu du Secrétaire général. Des divergences profondes existaient donc quant à la politique à suivre et quant aux moyens à mettre en œuvre, entre le Secrétariat et les dirigeants de l'O. N. U. C. à Léopoldville. Il existait de semblables divergences au sein même de l'O. N. U. C. à Léopoldville, puisque M. Linner, le Représentant spécial de M. Hammarskjöld ignorait vraisemblablement ce qui se tramait. Faisant éclater au grand jour les contradictions internes de l'Organisation, des subordonnés avaient cru devoir prendre des initiatives. D'une manière significative, cette crise d'autorité prit au dépourvu les services administratifs de l'O. N. U. : ceux-ci donnèrent des événements du 13 septembre une explication qui était en contradiction avec la « version officielle » du Secrétaire général ³¹.

29. BOWETT and others, *op. cit.*, p. 215.

30. Pour plus de détails, voir *supra*, chap. VII, paragr. 3.

31. Les services administratifs de l'O. N. U. eux aussi furent pris au dépourvu, malgré la

Le second cas, en janvier 1963, eut des conséquences moins lourdes, pour la simple raison que l'opération se termina nettement à l'avantage de la Force internationale. Mais on assista pour la seconde fois à d'importantes divergences entre le Secrétariat et ses représentants sur place. Officiellement, New York fit état de « rupture dans les communications techniques » entre le siège et Élisabethville. Que se passa-t-il en réalité ? La « rupture » qui s'est produite en janvier 1963 est moins connue que celle de septembre 1961. On se souvient que le 28 décembre 1962, Élisabethville était investie par les troupes de l'O. N. U. C. Le 29, M. Tshombe se réfugiait en Rhodésie. Kipushi tombait le lendemain ³². Pendant ce temps, à New York, de vives pressions britanniques et belges s'exerçaient sur le Secrétariat en vue d'obtenir un arrêt immédiat des hostilités et une reprise du plan Thant. Il semble que le gouvernement américain ait appuyé cette idée. Les diplomates occidentaux évoquaient la menace de destruction du potentiel économique katangais, au cas où le conflit se prolongerait. Simultanément, les gouvernements anglais, belge et rhodésien prêchaient la prudence à M. Tshombe et le pressaient de négocier avec les Nations Unies ³³.

Le 31 décembre, M. Thant annonçait : « L'opération de l'O. N. U. C. commencée dans l'après-midi du 28 décembre et destinée à enlever tous les barrages routiers de la gendarmerie katangaise dans la région d'Élisabethville est terminée » ; et il donnait un nouveau délai de quinze jours pour l'application de son plan ³⁴. De son côté, M. Tshombe, rentré à Kolwezi le 1^{er} janvier, marquait son accord aux propositions de Lord Home : il acceptait de retourner à Élisabethville en compagnie des trois consuls occidentaux (États-Unis, Angleterre et Belgique) et avec la garantie de l'O. N. U. qu'il garderait sa liberté ; il se déclarait également prêt à discuter une répartition des devises du Katanga avec Léopoldville.

très rapide publication de la « version officielle » (*Doc. S/4940*). Le 13 septembre, le bureau des Nations Unies à Londres demandait à New York comment il fallait expliquer les événements... New York répondit que la justification juridique était le paragraphe A-1 de la résolution du 21 février ; or il s'agissait justement là de la base invoquée par O'Brien et contredite par la « version officielle », qui elle parlait du paragraphe A-2. Rapporté par C. Hoskyns, *The Congo*, p. 423.

32. *Congo 1962*, p. 418 et sq. ; GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 292 et sq. ; *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 14.

33. Pendant tous ces événements, certains consuls occidentaux à Élisabethville jouèrent un grand rôle, comme intermédiaires entre l'O. N. U. C. et les Katangais ; de même pour le consul de Belgique à Salisbury, M. Houard, et pour le Haut-Commissaire britannique en Rhodésie du Nord, Lord Alport. La dislocation totale des réseaux usuels de communication entraîna l'Union Minière du Haut-Katanga (U. M. H. K.) à servir de relai radiophonique entre les Katangais et les consuls à Élisabethville.

34. *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add.14/Annexe XXXI.

Mais les événements allaient se poursuivre d'une manière très différente de celle qu'avait laissé prévoir la déclaration du Secrétaire général.

Le 1^{er} janvier, sous l'autorité des généraux Prem Chand et Noronha, les casques bleus reprirent leur progression vers Jadotville, « ignorant » la décision de New York. Ils passaient la rivière Lufira et s'emparaient de Jadotville le 3 janvier à midi. Les troupes indiennes y pénétrèrent sans rencontrer de résistance. La politique de la terre brûlée amorcée par les autorités katangaises n'aboutit qu'à de faibles dommages. Les Katangais « jusqu'aboutistes » accusèrent l'Union Minière de trahison³⁵. Cependant, si Jadotville était sauvée de la destruction, l'inquiétude persistait pour Kolwezi, où d'importants barrages et exploitations de l'Union Minière étaient installés.

La prise de Jadotville avait été, pour le moins, inattendue, compte tenu de la déclaration du Secrétaire général. La veille encore, soit le 2 janvier, M. Tshombe avait accepté de rentrer à Élisabethville. Avec l'accord de l'O. N. U., Lord Alport lui avait promis un avion. Mais lorsqu'il apprit que les combats se poursuivaient, M. Tshombe envoya un télégramme à M. Spaak dans lequel il annonçait avoir reçu un message de Lord Home le priant de rentrer à Élisabethville avec les garanties des Nations Unies, proposition qu'il acceptait. Il y signalait en outre que les Nations Unies continuaient leurs attaques sur la route d'Élisabethville à Jadotville, alors qu'il avait déjà averti l'O. N. U. C. que, si elle continuait, il serait obligé de suivre la politique de la terre brûlée, politique voulue par son peuple... La menace de destruction de Kolwezi se précisait donc de plus en plus.

Mais entre le 1^{er} et le 3 janvier, New York semblait avoir perdu le contrôle de la situation au Katanga. Dans la soirée du 2, le siège de Kolwezi de l'Union Minière recevait ce message : « U. M. a approché Affaires étrangères belges, celles-ci ont été en rapport avec New York et ont reçu assurance de M. Thant fin de cet après-midi que tout mouvement de troupes O. N. U. était stoppé. Prière faire parvenir cette information aux autorités locales de façon à arrêter toute destruction. »

Un nouveau message parvenait à Kolwezi le 3 janvier, c'est-à-dire le jour même de la prise de Jadotville : « Affaires étrangères belges confirment ce matin que Thant a donné instructions formelles de cesser opérations militaires. Il est possible que cet ordre ne soit pas exécuté en Afrique³⁶. »

35. Selon eux, des mercenaires auraient été encouragés à simuler seulement des dynamites. Mugur VALAHU, *Ci-gît le Katanga*, p. 358.

36. On notera que M. Tshombe était personnellement hostile à la politique de la terre brûlée. Mais il était dans une position très délicate; d'une part il se méfiait de l'O. N. U. et craignait pour son propre sort; d'autre part, il espérait sauvegarder le potentiel économique

A New York, la nouvelle de l'entrée de la Force à Jadotville surprit et embarrassa le Secrétaire général. Il entra aussitôt en contact avec son représentant à Léopoldville, Robert Gardiner. Celui-ci lui répondit qu'il couvrirait l'opération; il menaça de démissionner si les troupes de l'O. N. U. C. n'étaient pas autorisées à occuper tout le Katanga³⁷.

Le soir même du 3 janvier, M. Bunche quittait précipitamment New York pour venir enquêter à Léopoldville et au Katanga. Le lendemain, le Secrétariat donna des explications officielles et invoqua le mauvais état des « communications » entre Élisabethville, Léopoldville et New York. Mais à M. Loridan, le délégué de la Belgique aux Nations Unies, M. Thant déclara : « L'opération de Jadotville s'est effectuée en contradiction avec mes instructions³⁸. »

Le mouvement vers Jadotville avait été décidé sur place par les généraux, et couvert par l'autorité de M. Gardiner. Des considérations d'ordre militaire et stratégique avaient joué : interrompre l'avance des casques bleus, c'eût été courir le risque de perdre l'avantage en laissant à l'adversaire le temps de se ressaisir. En outre, des raisons politiques incitèrent les représentants du Secrétaire général à poursuivre l'action : ils voulaient passer outre aux nouveaux scrupules et aux hésitations de New York. Un fonctionnaire de l'O. N. U. C., qui se trouvait à Léopoldville en janvier 1963, nous a déclaré ceci : « A Léopoldville, le prestige de Gardiner a été très grand lorsqu'on a su qu'il avait couvert l'opération finale. Il a fait la seule politique qu'un Khiari avait préconisé depuis toujours, mais que personne n'osait endosser. Mais Gardiner se trouvait dans une circonstance particulière plus favorable qu'en septembre 1961 par exemple. Au moment où l'opération a été déclenchée, les parlements se trouvaient en vacances de Noël et de Nouvel An; les gouvernements ayant des contingents à E'Ville en avaient par-dessus la tête de M. Tshombe, de la sécession et du Congo, et certains contingents avaient même reçu des ordres directs de leurs gouvernements d'en finir. Tout cela mis ensemble, et le temps que les journaux et parlements puissent commencer à crier, l'opération était prati-

du Sud-Katanga, mais il se heurtait ici à l'aile « dure » de son gouvernement, qui dominait à ce moment; cette aile voulait faire sauter Kolwezi. Le Président katangais dut manœuvrer avec prudence, car il était le seul à avoir l'autorité suffisante pour empêcher la destruction de Kolwezi.

37. Confirmé par divers entretiens avec des membres de l'O. N. U. C. Cette attitude n'étonne pas de la part de M. Gardiner. C'est lui qui écrivait, le 20 août 1962 déjà, que l'O. N. U. pourrait se voir bientôt obligée de décider « si elle doit retirer ses forces du Congo ou si, se portant à l'autre extrémité, elle doit autoriser expressément l'O. N. U. C. à tâcher de mettre fin aux efforts de sécession du Katanga par tous les moyens nécessaires... » (*Doc. O. N. U.*, S/5053/Add 11, paragr. 74).

38. Communiqué aux Affaires étrangères à Bruxelles le 5 janvier 1963; cité par VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent...*, p. 159.

quement terminée. Bunche, lorsqu'il est arrivé ici, ne souhaitait pas lui-même une interruption des opérations; il a été envoyé ici parce que le Secrétaire subissait de très fortes pressions à New York (...). Les généraux indiens ont joué un grand rôle à ce moment : je pense qu'en plus des instructions reçues ici, ils en avaient de Nehru. Tout le monde en avait assez et Gardiner a encouragé toute l'affaire³⁹. »

Dans un rapport, M. Gardiner écrivit que les troupes avaient décidé sur place, « comme il est d'usage en bonne pratique militaire », de poursuivre leur avantage en continuant l'opération : effectivement, la rapidité de leur avance évita beaucoup de pertes⁴⁰. Il ajouta prudemment : « Les tensions et difficultés créées par cette opération militaire ont fait apparaître de graves insuffisances (*serious deficiencies*) dans les communications et la coordination entre le siège de l'O. N. U. à New York et le quartier-général de l'O. N. U. C. à Léopoldville et les détachements militaires en campagne. Il convient également de signaler que la liaison par télécommunications entre Léopoldville et Elisabethville est considérablement gênée par les conditions météorologiques à cette époque de l'année, qui est celle des pluies... On s'occupe activement de remédier à ces défauts...⁴¹. »

Après son enquête sur ce qui s'était réellement passé entre le 28 décembre et le 4 janvier, Ralph Bunche adressa son rapport à M. Thant; il y faisait état, lui aussi, d'une « rupture de communications » (*breakdown in effective communication*). « Sur le plan militaire, écrivait Bunche, il n'y avait en fait pas d'autre solution appropriée; mais j'ai constaté, parmi nos hauts fonctionnaires au Congo, que l'épisode de Jadotville suscite en eux des sentiments divers. On juge fâcheuse et on déplore sincèrement l'ombre que la rupture évidente des communications et de la coordination jette sur les succès obtenus, et les soucis que cet état de choses vous a causés (...). Je n'ai rien trouvé, poursuivait M. Bunche, qui puisse indiquer que quiconque ait jamais contesté l'autorité du Secrétaire général et son entier contrôle de la Force des Nations Unies et de l'ensemble de l'opération...⁴². »

Le sous-secrétaire Bunche n'en reconnaissait pas moins que « c'est notre

39. Interview à Léopoldville, en février 1965.

40. Rapport de M. GARDINER adressé au Secrétaire général, *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 14, paragr. 72 et 73, 11 janvier 1963; explication reprise par U Thant, Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, 16 juin 1962-15 juin 1963, *Doc. O. N. U.*, A/5501, p. 7.

41. Rapport GARDINER, *op. cit.*, paragr. 74.

42. Rapport BUNCHE au Secrétaire général, *Doc. O. N. U.*, S/5053/Add. 14, paragr. 6 à 8, 10 janvier 1963.

appareil qui est fautif », beaucoup plus que des individus ⁴³. « Il est manifeste, concluait-il, que le mécanisme de coordination et de communication tout entier de l'O. N. U. C., soumis à des conditions peu habituelles lorsque les troupes sont au combat, a besoin d'une révision et d'une remise en état approfondie ⁴⁴. »

En conclusion, l'affaire de Jadotville avait révélé l'existence de divers problèmes. Sur le plan des moyens techniques, des difficultés matérielles de communications peuvent avoir existé, mais il est évident qu'elles ont été surestimées dans les explications officielles. La rupture a surtout été politique; elle a fait éclater des divergences de vue entre les différents niveaux de la hiérarchie de l'O. N. U. C. Elle a aussi montré combien les Nations Unies étaient vulnérables aux pressions extérieures, que leurs foyers se situent à Londres, Bruxelles, Léopoldville ou New Delhi, et qu'elles s'exercent sur le Secrétaire général ou par l'intermédiaire d'ordres envoyés directement par un gouvernement à des contingents de la Force internationale.

L'affaire de Jadotville ne s'explique donc pas seulement par la lourdeur administrative ou par l'excès de centralisation qui marquèrent aux yeux de certains observateurs l'opération O. N. U. C.; elle illustre également le fait que de nombreux États ont tendance à utiliser les Nations Unies comme un instrument de leur politique étrangère. À côté du problème politique fondamental mis en lumière à cette occasion, l'opération de janvier 1963 au Katanga soulevait celui de l'intégration et de l'unité de l'appareil administratif et militaire des Nations Unies lorsqu'elles ont à intervenir dans une crise du genre de celle du Congo. En particulier, elle posait la difficile question de savoir s'il conviendrait d'envoyer à proximité du théâtre des opérations une haute autorité habilitée à prendre des décisions et à exercer un contrôle stratégique et politique sur la Force internationale ⁴⁵.

Les trois chapitres qui précèdent ont essayé de montrer quelques-unes des difficultés d'ordres juridique, militaire et administratif rencontrées par les Nations Unies au cours de l'opération O. N. U. C. Une autre difficulté, dont on ne

43. Dans une déclaration non officielle à la presse le 4-1-1963, Bunche déclara que s'il y avait toujours eu un problème de coordination entre le siège et les représentants sur place, cette fois le problème était *more acute*; ce qui signifiait qu'il attribuait un sens politique et pas seulement technique à l'expression *breakdown of communications*. Interprétation de M. LUCAS, correspondant du *New York Times*, interviewé à Léopoldville le 15 février 1965.

44. Rapport BUNCHE, *op. cit.*, paragr. 11.

45. BOWETT, *op. cit.*, p. 212 et sq; HOSKYNs, *op. cit.*, p. 477; BURNS et HEATHCOTE, *op. cit.*, p. 181 et sq.

parlera pas dans cette étude, est venue de la crise financière des Nations Unies, crise qui fut dans une large mesure la conséquence de l'opération O. N. U. C. elle-même ⁴⁶. Le chapitre suivant abordera brièvement un autre type de difficultés : celles qui résultèrent des pressions politiques exercées par les diplomaties nationales sur le Secrétaire général et sur l'action de l'O. N. U. C.

46. Voir à ce sujet : « Les difficultés financières des Nations Unies et les obligations des États membres », *Chronique de politique étrangère*, vol. XIV, n°s 1-2, I. R. R. I., Bruxelles, 1963.

CHAPITRE XIII

Les pressions politiques internationales sur l'opération O. N. U. C.

1. LE « FARDEAU DE L'HOMME NEUTRE »

Il ne s'agit pas d'exposer ici la politique de chacun des États membres de l'O. N. U. à l'égard du Congo, pendant la durée de l'intervention. L'intention est seulement de suggérer quels étaient les principaux intérêts nationaux en jeu, et par ce biais d'indiquer à quelles contingences et à quelles pressions fut soumis le Secrétariat dans sa gestion quotidienne de l'O. N. U. C. Les pressions diplomatiques prirent des formes très variables et se développèrent le plus souvent en sens contradictoires. A New York, on assista au spectacle classique des manœuvres de couloirs, des chantages auprès du Secrétaire général, des dépôts d'amendements et des recours au droit de veto. Au Congo, s'exercèrent les non moins classiques influences par le canal des ambassades ou d'agents de toutes espèces, soit sur les décisions des autorités congolaises, soit sur l'action des dirigeants de l'O. N. U. C. C'est ainsi que trop souvent restèrent lettre morte les résolutions qui enjoignaient aux États membres de ne pas envenimer la crise. Qu'il suffise à cet égard de rappeler les encouragements presque permanents donnés par certains gouvernements à l'intransigeance katangaise ou au particularisme stanleyvillois... Il y eut aussi de vives pressions sur MM. Hammarskjöld et Thant pour qu'ils mettent immédiatement fin aux opérations militaires au Katanga, tandis que d'autres exigeaient leur poursuite inconditionnelle... Des gouvernements voulurent peser sur l'action de l'O. N. U. C. en rappelant ou en menaçant de rappeler du Congo les contingents qu'ils avaient prêtés à la Force internationale.

En règle générale, les diplomaties nationales s'efforcèrent à des degrés divers, de tirer profit de la crise congolaise et de l'opération O. N. U. C., négligeant

de tenir compte de tous les intérêts du Congo lui-même et de la situation concrète qui y prévalait. Aussi Dag Hammarskjöld fut-il continuellement harcelé par les représentants des divers groupes d'intérêts qui s'opposent sur la scène internationale et au siège des Nations Unies. Le fardeau de l'homme neutre : ainsi pourrait-on qualifier la vie d'Hammarskjöld. Ce serait tout particulièrement vrai des deux dernières années de sa vie, dominées par la crise du Congo. A plusieurs reprises, il eut à se défendre contre les attaques de ceux qui voulaient que sa politique s'orientât dans tel sens plutôt que dans tel autre. En décembre 1960, à l'époque où les États-Unis l'accusaient de ne pas soutenir le colonel Mobutu, tandis que l'Union Soviétique lui reprochait de ne pas remettre au pouvoir M. Lumumba, le Secrétaire général fit au Conseil de Sécurité un discours non dépourvu de grandeur tragique. Il y exposait les pressions auxquelles il avait à faire face, la solitude dans laquelle il était confiné, mais aussi la haute conception qu'il se faisait du rôle de l'Organisation des Nations Unies : « ...Qu'il me soit permis de déclarer que je suis gravement préoccupé de la façon dont l'Organisation est dénigrée et dont on mésuse d'elle en cherchant à la faire servir à des fins contraires à la Charte.

Nous avons été accusés de servilité à l'égard de l'Ouest, de mollesse à l'égard de l'Est, de soutenir au Congo telle ou telle personne dont un groupe ou un autre, sur la scène mondiale, a choisi de faire son symbole... Mais ce n'est pas là payer trop cher pour éviter ce qu'on ne saurait pardonner à quiconque occuperait ma charge : transiger, dans quelque intérêt pratique que ce soit, avec les buts et les principes de l'Organisation... Nous n'avons été les « laquais » de personne et nous n'avons fait preuve d'aucune « servilité » envers aucun intérêt. Évidemment, nous avons été accusés de cela, de tous les côtés (...) Quoi de plus naturel : en maintenant notre objectif et en demeurant fidèles aux principes des Nations Unies, nous ne pouvions manquer d'être considérés comme des ennemis ou des obstacles par ceux qui constataient que la neutralité même de l'O. N. U. nuisait à leurs desseins (...) On devrait trouver un sujet de réflexion dans le fait que, le jour même où l'Union Soviétique répète ses critiques bien connues, nous sommes en butte à des critiques aussi vives de la part de ceux que l'Union Soviétique désigne comme étant l'objet de notre soumission servile... »¹. Ainsi plaida le Secrétaire général.

On esquissera maintenant à grands traits les objectifs particuliers poursuivis par quelques États ou groupes d'États durant la crise congolaise.

1. Dag HAMMARSKJÖLD, *Doc. O. N. U.*, CS/PV.913, 7 décembre 1960, paragr. 18 à 22.

2. LES ÉTATS-UNIS

Bien qu'elles ne fournirent pas de contingents à la Force internationale, les grandes puissances n'en jouèrent pas moins un rôle déterminant dans l'évolution de la politique des Nations Unies à l'égard du Congo : elles forgèrent la plupart des résolutions, directement ou par l'intermédiaire des représentants de petits États; elles s'opposèrent, notamment par le recours au droit de veto, à une clarification ou à une extension du mandat contenu dans les premières résolutions.

L'affaire congolaise, après bien d'autres, démontra que l'efficacité du Conseil de Sécurité dépendait de l'attitude favorable, et au moins de la neutralité bienveillante, des deux « super-Grands ». Sans cette condition, il était presque impossible d'aboutir à une résolution positive et l'action du Secrétaire général était handicapée dès le départ. Ainsi, en juillet 1960, c'est l'accord combiné de Washington et de Moscou qui permit de déclencher l'opération O. N. U. C. Mais les motivations des deux puissances étaient loin d'être identiques et leurs divergences ne tardèrent pas à éclater.

L'objectif des États-Unis était d'empêcher que l'Union Soviétique ne profitât du chaos congolais pour pénétrer au centre de l'Afrique. Depuis les débuts de la guerre froide, le gouvernement américain avait essayé de modeler les Nations Unies en un instrument de défense collective du bloc occidental contre la pénétration communiste dans ses zones d'influence. Mais, au fur et à mesure que de nouveaux États membres venaient renforcer le courant neutraliste à l'Assemblée générale, l'ambition américaine s'avérait de moins en moins réaliste. Sans abandonner leur stratégie, les États-Unis modifièrent alors leur tactique : plutôt que d'agir eux-mêmes, directement, à travers l'O. N. U. – comme dans l'affaire coréenne –, ils laissèrent exécuter le travail de stabilisation ou de « containment » par des contingents d'États neutres ou « non-engagés » : ce fut le cas lors des crises de Suez et du Congo. Aussi refusèrent-ils d'accéder à la demande qui leur fut faite par le gouvernement de Léopoldville le 10 juillet 1960², car ils estimaient qu'une intervention de l'O. N. U. leur serait plus profitable qu'à l'U. R. S. S. Leur participation considérable aux organes administratifs de l'O. N. U., l'influence qu'ils exerçaient dans les assemblées, le souvenir de la réussite de la F. U. N. U. à Suez, les poussèrent à soutenir l'opération au Congo, et à refuser d'intervenir eux-mêmes. En effet, répondre favorablement à la demande congolaise

2. Voir *supra*, p. 25.

d'aide militaire bilatérale aurait présenté de nombreux inconvénients. Aux États-Unis mêmes, la campagne électorale pour la Présidence battait son plein : tout l'intérêt se concentrait sur le duel Kennedy-Nixon, et les partis ne se risquèrent pas à proposer l'envoi de troupes en Afrique; Washington craignait aussi d'indisposer inutilement les pays afro-asiatiques; enfin, le risque d'une contre-intervention soviétique n'était pas à sous-estimer. Ayant à l'esprit l'affaire congolaise, le délégué américain aux Nations Unies, Adlai Stevenson, écrivait que « les interventions occidentales directes tendent, par nature, à provoquer sur le terrain où elles s'exercent un sentiment de répulsion qui compromet leur efficacité... Le résultat est que dans des situations de type congolais, le monde occidental serait presque impuissant si une Force des Nations Unies n'était pas disponible pour restaurer l'ordre et empêcher les entreprises d'une puissance extérieure... Une action occidentale directe aurait seulement accéléré une intervention communiste ³. »

Les États-Unis considéraient donc l'O. N. U. comme un bon instrument pour interdire à l'U. R. S. S. de tirer profit des « situations post-coloniales ⁴ ». En 1960, il s'agissait pour eux d'éviter une pénétration soviétique au Congo. Les moyens envisagés étaient la stabilisation et la « neutralisation ». Cette politique était parallèle à celle de M. Hammarskjöld. Celui-ci avait développé, depuis les crises du Moyen-Orient, une doctrine de « neutralisation internationale » des zones en ébullition; la tâche de l'O. N. U. était d'empêcher ces zones de devenir le champ clos du conflit entre l'Est et l'Ouest.

Le terme de « neutralisation », il est vrai, est équivoque; le Secrétariat des Nations Unies et le gouvernement des États-Unis ne lui attribuaient pas la même signification. M. Hammarskjöld – et son successeur U Thant – avaient pour objectif d'écarter l'influence directe de toutes les grandes puissances au Congo. La thèse du Secrétariat se rapprochait sans doute davantage du précédent de l'Acte de Berlin – prévoyant en ses articles X et XI la neutralité des territoires du bassin congolais en cas de guerre entre signataires de l'Acte – qu'elle ne s'inspirait de la doctrine du neutralisme positif. Cette dernière doctrine ne vise pas tant à isoler les États du Tiers-Monde de l'influence des grandes puissances qu'à leur donner un rôle actif sur la scène internationale, à la fois pour se dégager des tutelles de fait et par volonté de faire contrepoids aux pressions autoritaires exercées par les grandes puissances.

Quant au State Department, par « neutralisation » du Congo, il entendait

3. STEVENSON, Adlai E., « The United Nations, First Step toward a World under Law », *Department of State Bulletin*, 45, 1961, p. 68-71.

4. CLAUDE, Inis L., Jr., « United Nations Use of Military Force », *Journal of Conflict Resolution*, vol. VII, n° 2, June 1963, p. 117-129.

surtout la « non-soviétisation » de ce pays ; il pensait qu'un Congo « neutralisé » par l'O. N. U. resterait en fait dans la zone d'influence du « monde libre » – et qu'en fin de compte une présence américaine y serait possible, notamment parce que cet État faible aurait besoin d'aide extérieure.

Malgré ces conceptions divergentes de la neutralisation du Congo, l'accord se fit sur la nécessité d'éviter une guerre internationale à propos de ce pays. Dès lors, « les États-Unis, par crainte d'un affrontement direct avec l'Union soviétique, transmirent aux Nations Unies la tâche ingrate de prévenir à la fois chaos et soviétisation... L'intention était bonne, le désir que l'État congolais fût en dehors de la guerre froide, raisonnable. Mais dans la mesure où l'Union soviétique visait un objectif opposé, la substitution des Nations Unies aux États-Unis n'avait d'autre résultat que de précipiter un conflit entre Moscou et le Secrétariat général au lieu du choc attendu entre Moscou et Washington ⁵. » En effet, le parallélisme relatif entre les objectifs des États-Unis et du Secrétariat de l'O. N. U. quant à la neutralisation du Congo allait aboutir à un conflit ouvert entre MM. Khrouchtchev et Hammarskjöld lorsque ce dernier s'opposerait aux tentatives d'ingérence directe de l'U. R. S. S. dans les affaires congolaises ⁶.

En dépit de ses apparences contradictoires, la ligne suivie par Washington ne manqua pas de logique. Si M. Lumumba fut d'abord soutenu et reçu officiellement à la Maison Blanche, l'enthousiasme fut de courte durée. Il semble que dès la fin du mois de juillet 1960 le gouvernement américain perdit confiance dans le Premier ministre et crut que son instabilité pourrait bientôt le jeter dans les bras des Soviétiques. Lorsque les Ilyouchines atterrirent au Congo à partir de la fin du mois d'août, les manœuvres et les pressions se multiplièrent en vue de provoquer sa chute.

Au Congo, la politique des États-Unis fut de chercher à éliminer les leaders qu'ils considéraient comme des alliés effectifs ou virtuels de l'U. R. S. S. Ils soutinrent par contre, même à l'encontre de leurs alliés occidentaux, le groupe dit « modéré » de Léopoldville et qui comprenait notamment MM. Kasavubu, Mobutu, Bomboko, Adoula... Ceci rejoignait l'une des constantes de la politique extérieure américaine qui est de lutter contre l'instabilité en donnant un appui aux forces du centre, du moins là où elles existent. L'instabilité est en effet jugée dangereuse en soi parce qu'elle peut être une source de ferment

5. ARON, R., *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, 1962, p. 548.

6. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq. : l'idée de Stevenson d'une coïncidence entre intérêts des U. S. A. et de l'O. N. U. et la démonstration de M. Georges Ball selon laquelle « l'O. N. U. est au Congo avec des objectifs parallèles aux nôtres » ne sont pas fausses.

« révolutionnaire », qui peut lui-même provoquer une rupture de l'équilibre des blocs et de l'ordre international. Aussi les efforts américains visent-ils, dans le Tiers-Monde, à favoriser l'arrivée au pouvoir au mieux d'hommes modérés à tendance pro-occidentale, au pire de neutralistes raisonnables. Dans le cas du Congo cependant, soutenir le groupe dit « modéré » de Léopoldville, c'était aller contre la politique choisie par l'O. N. U. C. entre septembre 1960 et mars 1961, politique qui consistait à ne pas prendre parti dans la lutte pour le pouvoir à laquelle se livraient les groupes rivaux au Congo. Pour les États-Unis, c'était donc s'attirer des difficultés à la fois du côté des Nations Unies et du côté d'un certain nombre d'États afro-asiatiques⁷. En donnant leur appui à MM. Kasavubu et Mobutu, ils s'aliénaient bon nombre de membres de l'Assemblée générale. Mais les difficultés s'estompèrent avec la disparition de « l'obstacle Lumumba » et avec le retour à une certaine unanimité qui se fit jour au Conseil de Sécurité lors de la résolution du 21 février 1961. La nouvelle administration Kennedy se rapprocha de l'O. N. U. et lui apporta un soutien d'autant plus ferme que le Secrétariat avait décidé de se réconcilier avec le groupe « modéré » de Léopoldville et de régler le problème katangais.

D'où venait la commune hostilité des Américains et des Afro-asiatiques à la sécession ? Selon M. O'Brien, après la chute de M. Lumumba, « l'essentiel pour les U. S. A. était d'interdire toute ingérence communiste au Congo ; ce but impliquait une opposition à la sécession katangaise. Cette dernière, en s'installant, aurait pu offrir un précédent valable aux yeux des Afro-asiatiques pour une autre sécession autour de Stanleyville, menant à la formation d'un « Cuba centre-africain ». Par ailleurs, l'essentiel pour les Afro-asiatiques était de mettre un terme à la rupture katangaise, d'instigation européenne, qui représentait pour tant de jeunes États africains vulnérables un redoutable précédent de désintégration. Peu de gouvernements afro-asiatiques avaient pour premier souci de préserver le Congo du communisme ; et beaucoup d'Américains redoutaient de mettre un terme à la sécession katangaise ; cependant aucun des deux groupes ne pouvant atteindre son objectif sans le concours de l'autre, on en était venu à ce compromis tacite⁸. » « Nous nous sommes opposés, disait le Sous-secrétaire d'État pour les affaires africaines Mennen Williams, aussi bien au séparatisme de Stanleyville qu'à celui d'Élisabeth-

7. HASSNER, P., « La montée des jeunes États et les relations entre les deux blocs », dans DUROSELLE, J. B., et MEYRIAT, J., *La communauté internationale face aux jeunes États*, Paris, 1964, p. 391.

8. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 61-62.

ville. Car le séparatisme d'une province ne peut qu'encourager celui des autres, ou la guerre civile, ou les deux...⁹. »

La sécession du Katanga risquait également de jeter l'ensemble du continent africain dans l'instabilité politique. Autant pour les Américains que pour les Afro-asiatiques, il existait donc de bonnes raisons pour appuyer l'Organisation internationale dans ses efforts en vue de réintégrer la province sécessionniste au reste du Congo. Les États-Unis y voyaient une nécessité d'autant plus urgente que le gouvernement Adoula, pro-occidental et favorable à l'O. N. U., menaçait de s'effondrer si une solution n'était pas trouvée et d'être remplacé par une équipe plus radicale capable de réclamer le retrait de l'O. N. U. C. et de s'adresser à « quiconque » voudrait bien l'aider¹⁰.

Les objectifs du gouvernement américain le poussèrent naturellement à interférer dans l'affaire congolaise, mais dans la mesure du possible par personnes interposées : lutte contre MM. Lumumba et Gizenga et leurs partisans, pressions sur l'Assemblée générale pour l'accréditation de la délégation Kasavubu, intervention pour amener M. Tshombe à rencontrer M. Adoula en décembre 1961, mission militaire Truman et aide en matériel à l'O. N. U. C. en décembre 1962.

Aussi faut-il bien constater que les États-Unis se servirent de l'O. N. U. C. comme d'un écran¹¹. Il était fatal aussi que l'influence américaine sur l'O. N. U. C. fut déterminante, dès l'instant où les États-Unis contribuaient pour une part considérable au financement de l'opération¹².

En 1961, par exemple, les États-Unis participèrent pour 48 % aux dépenses entraînées par l'O. N. U. C.¹³. Pour l'ensemble de l'opération – c'est-à-dire de juillet 1960 à juin 1964 – mais uniquement en son aspect militaire, l'O. N. U. C. aurait coûté 402 millions de dollars; les États-Unis en auraient couvert 168 millions, soit 42 %¹⁴.

La prépondérance occidentale aux Nations Unies apparaissait également

9. WILLIAMS, M. G., « The Lessons of the Congo », *The Department of State Bulletin*, vol. XLV, n° 1165, 23 octobre 1961.

10. WEISS, H., « The Tshombe Riddle – Case History of a Secessionist », *The New Leader*, 17 septembre 1963, p. 6.

11. O'BRIEN, C. C., article cité, *East Africa Journal*, Nairobi, octobre 1965, p. 24.

12. GERBET, P., « La politique des grandes puissances au sein des Nations Unies en expansion », dans DUROSELLE et MEYRIAT, *op. cit.*, p. 203 : « Les opérations des N. U. à Suez et au Congo, tout en étant menées par les contingents de pays neutralistes ou peu suspects de colonialisme, dépendaient en fait de l'appui des grandes puissances, seules capables de fournir les moyens de transport et le financement. »

13. Chiffre communiqué par un membre de l'administration financière de l'O. N. U. C., Léopoldville, mai 1965.

14. Selon LEFEVER, E. W., *op. cit.*, p. 15.

dans la répartition géographique des membres du Secrétariat; sur 1 300 personnes, il y avait en avril 1961 : 355 Américains, 131 Britanniques, 89 Français et 45 Russes¹⁵. Quant au petit groupe de hauts fonctionnaires directement chargés de l'O. N. U. C. – le « Club du Congo » – il comprenait entre autres, du moins du vivant de M. Hammarskjöld, trois hommes clés de nationalité américaine : MM. Cordier, Bunche et Wieschhoff. La question se pose de savoir si, comme l'en accusait l'U. R. S. S., le Secrétariat mena une politique « américaine » du fait de la présence de ces personnalités en son sein. Ici, comme ailleurs, les opinions sont partagées. Un biographe de Dag Hammarskjöld, J. Lash, estime que ces hommes « ne se souciaient pas le moins du monde de ce que Washington pouvait dire¹⁶ ». O'Brien, par contre, est d'un avis opposé¹⁷.

Nous avons interrogé un fonctionnaire de l'O. N. U. C. originaire d'un pays communiste; à propos de Bunche, il répondit : « Je suis très réservé quand on essaie d'assimiler Bunche à la politique américaine; j'en ai eu de nombreux échos et preuves : Bunche prenait une position diamétralement contraire à celle du State Department. Les Américains eux-mêmes s'en plaignaient. Il a une indépendance considérable, malgré le fait que l'on subisse inévitablement la marque de l'endroit où l'on vit¹⁸. » Cependant, il n'est pas douteux que si certains individus s'efforcèrent sincèrement de rester neutres, d'autres appliquèrent une politique nationale. Herbert Weiss parle des « largely Western dominated U. N. efforts¹⁹ ».

Raymond Aron écrit que, dans l'affaire du Congo, les États-Unis « considèrent que les Nations Unies leur ont permis d'intervenir sans intervenir en offrant une solution intermédiaire entre l'intervention directe, le choc direct entre l'intervention américaine et l'intervention russe, et l'abstention totale (...). Ils pensent que, tout compte fait, l'intervention des Nations Unies y a été plus favorable à l'Occident qu'au bloc opposé...²⁰ ». Mais, comme le constate un autre observateur, « l'intervention, utile assurément, des casques bleus dans l'Afrique ex-belge, n'en a pas moins été un nouvel abus de puissance des Occidentaux, et en particulier du bailleur de fonds américain. L'Opération

15. GERBET, P., *op. cit.*, p. 207; HOSKYNS, C., *op. cit.*, p. 112, rapporte qu'en août 1960, sur 102 postes importants au Secrétariat, 23 étaient occupés par des Américains, 10 par des Anglais, 10 par des Français, 8 par des Russes, 5 par des Indiens.

16. LASH, J., *Dag Hammarskjöld*, éd. anglaise, p. 284.

17. O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, p. 57.

18. Interview à Léopoldville en 1965.

19. WEISS, H., « The Tshombe Riddle », *op. cit.*, p. 6.

20. ARON, R., « L'O. N. U., son vrai champ d'action », dans : *L'O. N. U., utile ou néfaste ?* Paris, 1962, p. 220.

O. N. U. au Congo a plutôt été une opération de quelques pays membres de l'O. N. U. qui se servaient d'un instrument qui ne leur appartenait pas. Où la chose est apparue grave, c'est lorsque le principal de ces pays, les États-Unis, a voulu faire procès à ceux de ses associés dans l'Organisation qui n'entendaient pas participer à pareille opération estimée par eux ou inopportune ou critiquable (notamment l'U. R. S. S. et la France)²¹ ». Les prétentions américaines allèrent jusqu'à soulever, au cours de la session 1964-1965, la question de la suppression du droit de vote des puissances qui ne respectaient pas leurs obligations financières²².

3. L'UNION SOVIÉTIQUE

Initialement, les dirigeants soviétiques se montrèrent favorables à l'opération O. N. U. C., car ils voyaient dans la présence des troupes belges au Congo une entrave à la décolonisation; en outre, ils pouvaient espérer que les difficultés et les besoins du nouvel État congolais seraient pour eux l'occasion de s'assurer de plus solides positions politiques en Afrique. Mais dès la mi-août 1960, ils désapprouvèrent la politique du Secrétaire général lorsqu'ils eurent le sentiment que ce dernier ne voulait pas faire le jeu de M. Lumumba, considéré à Moscou comme un allié au moins virtuel. M. Hammarskjöld fut alors accusé de ne pas être un homme neutre et d'agir comme un « valet

21. HAYOUL, M., « Dossiers pour 1965 », *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, t. XLI, n° 1, janvier 1965, p. 58-67.

22. La France fut hostile à l'opération O. N. U. C. car elle la considérait comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État et aussi parce qu'elle craignait que cela ne servît de précédent pour ses propres zones d'influence – la guerre d'Algérie n'était pas finie à cette époque. Le président de Gaulle, dans sa conférence de presse du 11 avril 1961, s'expliqua : «... Au fur et à mesure que s'établit le trouble, la confusion, la division parmi les Nations Unies, voilà que lui naît l'ambition d'intervenir sur toute espèce de sujets (...) Le résultat, c'est que l'on voit se transporter sur place son incohérence globale, les conceptions personnelles de ses divers mandataires et la partialité individuelle de chacun des États qui envoient leurs contingents avec leurs propres consignes. » Voir *Le Monde*, 12 avril 1961.

Dans sa conférence de presse du 4 février 1965, de Gaulle aborda une nouvelle fois le problème de l'O. N. U. : « ... On vit l'Organisation se mêler directement de la situation intérieure au Congo, y envoyer à grands frais des contingents militaires fournis par des États trop souvent intéressés – quel État ne l'est pas ? – et des missions politiques, administratives, économiques, qui répondaient en fait, aux intentions d'une grande puissance. » Ce sont évidemment les États-Unis qui étaient visés. Voir *Le Monde*, 5 février 1965.

N. B. : sur la politique de l'Angleterre, voir : O'BRIEN, *Mission au Katanga*.

de l'impérialisme ». Compte tenu de l'influence occidentale sur l'action de l'O. N. U. au Congo, il n'était pas étonnant que l'U. R. S. S. se sentit lésée dans l'affaire et protestât violemment.

Dans l'ensemble, cependant, la politique « congolaise » des Soviétiques manqua d'habileté et de finesse. En envoyant une aide militaire à M. Lumumba à la fin d'août 1960, ils passaient outre à l'injonction du Conseil de Sécurité de ne pas envenimer la crise par des ingérences extérieures; de même, ils inquiétaient de cette manière un grand nombre d'États africains qui refusaient que leur continent devienne l'enjeu de la guerre froide et qui estimaient que l'O. N. U., malgré ses déficiences, restait un instrument précieux de décolonisation et de développement. De plus, les États africains qui avaient envoyé des contingents au Congo redoutaient d'être mêlés à un conflit international sur le sol congolais ²³.

En septembre, alors que la faiblesse de l'O. N. U. C. à l'égard de la sécession katangaise et les mesures prises contre la radio à Léopoldville donnaient du poids aux critiques de l'Union Soviétique et renforçaient la position de celle-ci vis-à-vis du Tiers-Monde, on assista à une violente attaque de M. Khrouchtchev et de ses représentants contre Dag Hammarskjöld et même contre la fonction du Secrétaire général. Le caractère excessif de cette attaque suscita à son tour la méfiance des Afro-asiatiques. L'attitude de ceux-ci à l'Assemblée générale fut mal comprise par les Soviétiques. Des réserves ou une opposition momentanée des États du Tiers-Monde à l'égard de l'action du Secrétaire général ne les empêchaient pas de voir en lui, en dehors de toute considération idéologique, un protecteur contre les entreprises des grandes puissances. En bref, l'U. R. S. S. ne tira guère de fruits de la crise congolaise. Elle ne lui permit pas d'améliorer sa position diplomatique aux Nations Unies; elle ne renforça pas non plus son influence en Afrique. L'accréditation de la délégation Kasavubu à l'Assemblée générale, la disparition de Lumumba, l'inconsistance du régime de Stanleyville furent pour elle autant d'échecs. D'une certaine manière, elle perdait également un atout avec la fin de la sécession katangaise et l'élimination de Tshombe en tant que leader sécessionniste. Tant que la sécession avait perduré, un ferment d'instabilité existait en Afrique et le mécontente-

23. Selon B. Verhaegen, l'erreur de calcul des Soviétiques fut aussi de croire qu'ils pouvaient miser sur un régime politique, alors que ce régime reposait essentiellement sur un homme - M. Lumumba -, que sa versatilité et ses fausses manœuvres avaient isolé au bout de deux mois de pouvoir de la plupart de ses amis politiques tant congolais qu'étrangers. Quand les avions soviétiques arrivèrent au Congo à la fin du mois d'août 1960, M. Lumumba était déjà « politiquement mort » dans une grande mesure. Sur le plan intérieur, il était de plus en plus contesté; sur le plan extérieur, la Conférence pan-africaine de Léopoldville (fin août) fut un échec pour M. Lumumba et révéla son isolement.

ment subsistait à l'Assemblée générale. Avec la fin de la sécession, il devenait moins aisé pour l'U. R. S. S. de présenter l'intervention des Nations Unies au Congo comme une opération « occidentale ».

4. LES ÉTATS AFRICAINS ET ASIATIQUES

C'est en vue de défendre l'indépendance complète du Congo que les États afro-asiatiques s'opposèrent au retour des soldats belges dans ce pays. C'est dans ce but également qu'ils encouragèrent le Secrétaire général à créer une Force internationale²⁴. Par ailleurs, bon nombre d'entre eux comptaient soustraire le Congo à la rivalité entre les blocs²⁵. Les Africains étaient particulièrement sensibles à cet aspect de la crise.

Le Congo était, à juste titre, considéré comme le pivot d'une politique de décolonisation complète de l'Afrique. « Si nous ne voulons pas que se déclenche une réaction en chaîne qui aboutira à la destruction de l'Afrique, si nous voulons constituer l'un des pivots de notre politique de libération totale du continent africain, il est nécessaire que l'État congolais soit protégé et reste intact²⁶. »

Mais la ligne suivie par les États afro-asiatiques ne fut pas exempte d'hésitations : deux conceptions contradictoires apparurent sur le point de savoir si l'O. N. U. C. pouvait ou non intervenir dans les affaires intérieures du Congo. Un premier groupe entendait donner une interprétation « maximale » au principe de la souveraineté nationale récemment acquise; ce groupe avait tendance, surtout au début de l'opération, à rester ferme sur le problème du domaine réservé, et à lui donner une interprétation extensive, c'est-à-dire favorable à l'État national. Selon les porte-paroles de ce groupe, l'O. N. U. C. n'avait pas à s'ingérer dans les affaires congolaises et la prudence de M. Hammarskjöld au Katanga n'était guère critiquée.

24. Sur le groupe afro-asiatique et l'O. N. U., voir notamment :

FARAJALLAH, B. S., *Le groupe afro-asiatique*, op. cit.; HOVET, T., *Africa in the United Nations*, London, 1963, et Northwestern University Press, 1963; MARTIN, W. Laurence, and others, *Neutralism and Nonalignment, - the New States in World Affairs*, New York, 1962; MALLEY Simon, « Le groupe afro-asiatique est-il une force ? » *Jeune Afrique*, 26 mars-2 avril 1962.

25. HASSNER, P., « La montée des jeunes États et les relations entre les deux blocs », dans : DUROSELLE et MEYRIAT, op. cit., p. 390.

26. Déclaration du délégué du Nigeria, M. WACHUKU, au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 35, 13 mars 1961.

Un autre groupe, dont l'importance s'accrut à mesure que la crise devenait plus longue et plus difficile à résoudre, souhaitait que l'O. N. U. protégeât une jeune nation contre les manœuvres étrangères. Aux yeux des représentants de cette tendance, le régime katangais était doublement coupable : en premier lieu, il était considéré comme l'instrument de l'impérialisme économique européen; en second lieu, en s'engageant dans la sécession, il ébranlait la stabilité des structures politiques du nouvel État et pouvait constituer un précédent extrêmement dangereux pour les autres États²⁷. Il revenait donc à l'O. N. U. d'entreprendre une action contre lui, quitte à prendre parti dans un conflit interne. Toute sécession devait d'ailleurs être condamnée en principe, car la plupart de ces États africains et asiatiques étaient eux-mêmes confrontés à des tendances centrifuges et se sentaient menacés en tant que nations. Aussi attachaient-ils la plus grande importance à ce que l'O. N. U. se portât garante, en principe et en pratique, de l'intégrité territoriale des nouveaux États, élément constitutif essentiel de la souveraineté nationale.

Paradoxalement, c'est donc au nom du même critère suprême de la souveraineté nationale que les États afro-asiatiques hésitèrent d'abord à abandonner le principe — inscrit dans la Charte —, de la non-intervention dans les affaires intérieures, et ensuite, presque simultanément, exigèrent qu'on y renonçât dans le cas du Congo, lorsqu'ils durent constater que celui-ci était dans l'impossibilité de restaurer lui-même son intégrité territoriale.

Quelle fut l'efficacité du groupe afro-asiatique à l'O. N. U., dans la question congolaise ? La crise fournit aux Africains la première expérience de pan-africanisme pratique²⁸. Elle leur enseigna que pour pouvoir influencer les affaires internationales, il leur fallait passer par l'O. N. U. C'est surtout à titre de fonctionnaires de l'Organisation, par l'intermédiaire des troupes prêtées à la Force, et par leur influence au sein du Comité consultatif, plutôt que comme groupe à l'Assemblée générale, qu'ils parvinrent à jouer un rôle effectif.

Sans doute réussirent-ils à faire contrepoids à l'influence des grandes puissances dans certaines circonstances²⁹, ou à éviter, grâce à des projets de réso-

27. Les États afro-asiatiques s'élevaient contre le « néo-colonialisme » en général : cf. la déclaration du délégué marocain, M. BEN ABOUD, au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 7, 21 octobre 1960 : «... Il doit être entendu que notre action tend aux résultats suivants : en Afrique ou ailleurs, aucun mauvais précédent comme celui du Congo ne doit réussir parce qu'une puissance étrangère, ayant voulu faire de l'indépendance d'un territoire africain — en l'occurrence le Congo — une moquerie, voit ses manigances couronnées de succès. Tel est le but, d'une manière générale. C'est un but de justice pure... »

28. HOSKYNs, C., *The Congo Since Independence*, p. 471.

29. Par exemple, pour défendre la formule d'un Secrétaire général unique; ou pour exiger le retour à la légalité parlementaire au Congo, en 1961.

lution conciliants, un affrontement majeur entre les deux blocs, mais en général, ils furent trop faibles ou trop inexpérimentés pour exercer une pression décisive sur l'orientation de l'O. N. U. C. Trop divisés aussi : et cela n'était pas seulement le cas des Africains, mais du groupe afro-asiatique dans son ensemble. A cet égard, l'affaire du Congo accentua les divisions sous-jacentes et les antagonismes latents de ce groupe.

Il n'est pas facile d'établir une classification de ces États en fonction de leur attitude dans la crise congolaise, parce que les critères sont nombreux et parce que les positions idéologiques ou diplomatiques varièrent en fonction des problèmes et des événements³⁰. On pourrait cependant distinguer trois groupes³¹. Les « radicaux » – Guinée, Ghana, Mali, Indonésie, par exemple – étaient en faveur de M. Lumumba, d'une réouverture du parlement, et d'une action vigoureuse contre le Katanga. Au centre, les « modérés » – tels que Tunisie, Soudan, Inde, Éthiopie – critiquaient moins ouvertement M. Hammarskjöld et faisaient certaines réserves quant à M. Lumumba. A droite, des États comme Madagascar, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Congo-Brazzaville craignaient les ingérences d'autres États africains au Congo et en Afrique; ils étaient à la fois partisans de M. Kasavubu et hostiles à une politique de force contre le Katanga.

Cette classification est inévitablement sommaire. Aucun de ces groupes ne fut d'ailleurs monolithique³², certains gouvernements traversant une phase radicale au cours de l'hiver 1960-1961, pour abandonner leur intransigeance après l'annonce de la mort de Patrice Lumumba.

Par contre, le président ghanéen N'Krumah donna à cette époque des conseils plus mesurés à M. Lumumba : ne pas attaquer de front ses adversaires politiques, mais au préalable réorganiser son administration et son armée et consolider sa propre position³³. Quant à l'influence exercée par l'intermédiaire des cadres administratifs de l'O. N. U., elle fut efficace dans bon nombre de cas tels ceux de MM. Khiari, Gardiner, Nwokedi, Sahbani, et bien d'autres. Tout en défendant les intérêts de l'Afrique, ils s'efforcèrent d'appliquer loyalement la politique de l'O. N. U. Gardiner, par exemple, « était loin de

30. Cf. l'exemple du Pakistan donné par O'BRIEN, *Mission au Katanga*, p. 8; le Pakistan, comme membre d'un système de défense occidentale, vote volontiers avec l'Occident à l'O. N. U., mais il est sensible à l'opinion du bloc afro-asiatique et particulièrement à celle des pays musulmans; en outre, il se montre inflexible sur la question de l'auto-détermination (à cause du Cachemire) même si cela le conduit à voter contre une puissance occidentale.

31. GOOD, Robert C., « The Congo Crisis : a Study of Postcolonial Politics », p. 49 et sq., dans MARTIN, W. Laurence, *op. cit.*; HOSKYNS, C., *The Congo Since Independence*, p. 256.

32. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq.

33. Voir les lettres de N'Krumah à Lumumba, *Congo 1960*, t. II, p. 909-913.

représenter une politique ghanéenne »³⁴. Ce n'était cependant pas le cas de tous les fonctionnaires de l'O. N. U. C. Certains suivirent plutôt une ligne « nationale » ou « particulière ». L'affaire du Congo démontra une fois de plus que trop de gouvernements avaient de l'O. N. U. une conception « instrumentale et tactique »³⁵. La question souvent posée du renforcement du mandat de l'O. N. U. C. illustre cette attitude : bien des délégations y étaient favorables mais uniquement lorsqu'elles pensaient que ce renforcement servirait les intérêts de leur pays. C'était particulièrement vrai des grandes puissances.

D'une manière générale, les alliés de M. Lumumba agirent avec excès et impatience, ce qui eut pour effet de nuire à leur cause et à celle du Premier ministre congolais. Un conseiller du Premier ministre, M. Serge Michel, signalait les maladresses commises par les Guinéens, responsables de certaines des déclarations les plus incendiaires de M. Lumumba. Dans un rapport envoyé au Gouvernement provisoire algérien, M. Michel écrivait que les efforts guinéens ne servaient qu'à fourvoyer et faire condamner M. Lumumba, « encore plus que ses propres erreurs »³⁶.

En septembre 1960, lors du conflit entre le Premier ministre et le président Kasavubu, divers membres de son parti conseillèrent à M. Lumumba de se laisser démettre par le chef de l'État, de négocier, de se retirer provisoirement de l'avant-scène tout en jouant le jeu parlementaire et de laisser s'empêtrer le nouveau gouvernement. Cette tactique habile avait quelque chance de réussir. Cependant, des influences contraires empêchèrent M. Lumumba de l'adopter³⁷, et parmi elles il faut relever celles de la gauche révolutionnaire africaine – en l'occurrence MM. Félix Moumié (le leader camerounais en exil), Kashamura, et des conseillers guinéens : ils proposèrent à M. Lumumba de résister et d'attaquer de front M. Kasavubu.

Il convient de préciser que l'aggravation de la crise congolaise tendit en fait à la formation de deux groupes d'États en Afrique, plutôt que trois. C'est en effet à partir du problème congolais que se divisèrent et se durcirent les groupes dits de Brazzaville et de Casablanca. L'unité et l'efficacité de l'action africaine aux Nations Unies ne pouvaient qu'en souffrir.

Ces antagonismes entre pays et blocs africains et les influences en sens contraires qui s'exerçaient sur les dirigeants congolais n'aidèrent pas ces

34. Interview d'un membre de l'O. N. U. C., Léopoldville, 1965.

35. HOFFMANN, S., *In Search of a Thread*, p. 331 et sq.

36. Cité par C. HOSKYNS, *op. cit.*, p. 189.

37. Interview d'un membre du Collège des Commissaires Généraux, Léopoldville, février 1965.

derniers à résoudre la crise ³⁸. Lumumba en fut la première victime. Ses partisans les plus chauds parmi les chefs d'États africains n'allèrent jamais jusqu'à lui accorder un soutien réel, c'est-à-dire autre que diplomatique ou verbal. De son vivant déjà, ses amis tentèrent d'en faire une pièce sur l'échiquier africain. On le poussa à des positions de plus en plus radicales sans lui donner les moyens de les défendre. On lui promit toutes sortes d'appuis, mais l'aide concrète se réduisit surtout à des conseils. Après sa disparition, ses idées trouveront des échos en Afrique, et les chefs d'États et dirigeants africains qui l'avaient acculé à l'impasse, se servirent encore de son mythe comme thème nationaliste.

En août 1960, M. Lumumba s'était rendu en Tunisie, au Maroc, au Ghana, au Togo, au Libéria et en Guinée. De certaines capitales visitées il avait retiré un sentiment d'hostilité à l'égard de l'O. N. U. et s'était laissé dire que des troupes africaines pourraient être mises directement à sa disposition sans passer par le canal de l'O. N. U. Ces promesses ne furent jamais exécutées, car ceux qui avaient envisagé d'aller dans cette voie n'osèrent pas rompre les ponts avec les Nations Unies au moment de la crise de septembre. Le Ghana et la Guinée, parmi d'autres, découvrirent alors qu'il existait une certaine incompatibilité entre l'adhésion aux principes des Nations Unies et la participation militante aux objectifs d'un panafricanisme radical.

38. « Pour ce qui est du groupe d'États afro-asiatiques, plus tôt nous nous écarterons de la politique de puissance pour entrer dans une politique de service du peuple congolais, plus tôt nous renoncerons à nos sympathies ou à nos antipathies particulières, et plus tôt nous serons sur le droit chemin. » Déclaration de M. WACHUKU, Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 33, 7 mars 1961.

CINQUIÈME PARTIE

CONCLUSIONS

CHAPITRE XIV

Notes pour un bilan

1. ÉCHEC OU RÉUSSITE DE L'OPÉRATION DES NATIONS UNIES AU CONGO ?

Plutôt que de parler en termes d'échec ou de réussite, comme si l'un excluait l'autre, il vaudrait mieux tenter de diagnostiquer « les échecs et les réussites » des Nations Unies au Congo.

Étudier l'opération O. N. U. C., c'est inévitablement rencontrer des pièges nombreux. Il fallait bannir aussi bien les éloges dithyrambiques que les critiques sommaires à l'égard de l'action des Nations Unies. Cela était et reste d'autant plus malaisé que toutes les sources de documentation ne sont pas encore accessibles, et que des controverses passionnées sont nées à propos de cette opération. La diversité des intérêts en jeu, la proximité des événements, l'insuffisance de l'information ont faussé l'opinion internationale. Les observateurs apparemment les plus sereins se sont mués en polémistes, accaparant telle erreur ou telle déviation de l'O. N. U. C. pour en conclure à l'inutilité, voire au caractère nocif des Nations Unies elles-mêmes.

On ne suivra donc ni ceux qui parlent d'échec total de l'opération O. N. U. C., ni ceux qui la qualifient de réussite complète.

Esquisser un rapide bilan de l'action de l'O. N. U. C., c'est d'abord essayer d'imaginer ce qui aurait pu se passer dans le cas d'une abstention des Nations Unies lors du déclenchement de la crise congolaise. Très probablement, on aurait dans ce cas assisté à une prolongation et à une multiplication des ingérences politico-militaires de l'extérieur, aggravant les tensions dans le pays et conduisant celui-ci à un éclatement définitif.

Ensuite, pour tenter une appréciation objective des mérites de l'intervention

des Nations Unies au Congo, il faut tenir compte de l'ampleur et de la nouveauté des tâches entreprises, ainsi que des lourdes contraintes d'ordre juridique qui pesaient sur l'opération. L'essentiel de ces limitations tenait au caractère de l'institution des Nations Unies : avant tout inter-nationale, elle est encore loin de la véritable supra-nationalité. Si on ajoute que la fonction principale de cette institution a été, jusqu'à présent, de sauvegarder la paix entre les États, on reconnaîtra qu'elle devait fatalement se heurter à des difficultés considérables en affrontant la crise congolaise, parce que cette crise était surtout d'ordre interne et national. Il était prévisible qu'une institution, dont la nature et les fonctions sont en premier lieu internationales, fût prise au dépourvu en face de la nécessité de consolider, sinon de construire, une Nation et un État.

Limitations d'ordre politique également, qui provenaient des contradictions internes du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale et de l'interférence des politiques de puissances nationales dans l'action des Nations Unies.

A cela, il convient d'ajouter les difficultés financières de l'Organisation, les difficultés à mettre sur pied une Force militaire multi-nationale cohérente, les difficultés psychologiques découlant de l'intervention dans un pays qui venait à peine d'accéder à l'indépendance...

Compte tenu de ces limitations, quelles ont été les principales conséquences de l'opération O. N. U. C. ?

1° – Les Nations Unies ont mis un frein aux ingérences militaires extérieures au Congo. Elles ont aussi empêché l'affrontement armé qui risquait d'avoir lieu entre puissances africaines sur le territoire congolais.

Quant aux ingérences politiques externes, plus insidieuses et moins aisément repérables que les interventions militaires, il était très difficile de les contrôler et de les réprimer. A cet égard, la « neutralisation » du Congo – au sens d'une suppression ou d'une réduction des influences politiques bilatérales – était un des objectifs des Nations Unies, parce que cette « neutralisation » était une des conditions de la paix internationale et de la sécurité africaine. Par ailleurs, cet objectif correspondait aux besoins réels du Congo, parce qu'il était une des conditions de l'indépendance et du plein exercice de la souveraineté nationale¹. Du point de vue des Nations Unies, la neutralisation fut beaucoup plus difficile à obtenir au Congo qu'au Moyen-Orient. On peut même se demander s'il était possible de l'atteindre. « Au Congo, l'O. N. U. s'est heurtée dès le début, dans sa volonté de neutralisation, à la résistance

1. Raymond ARON écrit que cette neutralisation était d'autant plus difficile à réaliser que l'État congolais était faible et divisé, mais cette faiblesse et cette division rendaient la neutralisation d'autant plus souhaitable... *Paix et Guerre entre les Nations*, p. 548.

belge et katangaise, à l'impatience et à la méfiance de Lumumba, à la surenchère soviétique, à l'anarchie du pays, et bientôt aux rivalités des leaders congolais et des pays africains. Or, qui dit instabilité et division, dit difficulté de neutralisation. Le miracle est que la présence de l'O. N. U. ait quand même réussi, dans une mesure certes limitée, à imposer certains éléments de celle-ci ². »

2° – Les Nations Unies ont sauvegardé l'unité et l'intégrité territoriale du Congo. L'un des résultats les plus remarquables de l'action de l'O. N. U. C. fut sans doute d'éviter, en 1960-1961, une guerre civile générale entre les diverses factions congolaises ³. Sans la présence de la Force internationale, il est probable que l'on aurait assisté à l'éclatement de la nouvelle République en trois ou quatre États ⁴.

La fin de la sécession katangaise doit également être mise à l'actif des représentants du Secrétaire général au Congo. En octobre 1964, M. Tshombe, à l'époque Premier ministre du gouvernement central, n'hésita pas à exprimer au Secrétaire général U Thant « sa gratitude pour les efforts remarquables déployés par la Force internationale en vue de l'unité et de l'intégrité du Congo... Animées du seul désir de défendre l'intégrité territoriale congolaise, les troupes de l'O. N. U. opérèrent partout où leur intervention s'avérait nécessaire et cela au mépris de leur vie ⁵. » Il est également vrai que c'est l'hostilité des Nations Unies à l'égard de la sécession katangaise qui a provoqué le refus de toute reconnaissance juridique de la souveraineté katangaise par les gouvernements favorables au régime d'Élisabethville; ceux-ci ne se risquèrent pas à contrecarrer jusqu'à ce point l'opinion de la majorité des membres de l'Assemblée générale ⁶.

3° – Les Nations Unies s'efforcèrent, à partir de 1961, de dégager une majorité politique stable de l'*imbroglio* de Léopoldville; ces efforts aboutirent principalement à la réunion du parlement et au rétablissement de la légalité parlementaire, du moins entre les mois d'août 1961 et septembre 1963 ⁷.

2. HASSNER, P., « La montée des jeunes États », dans : DUROSELLE, J. B., et MEYRIAT, J., *La communauté internationale face aux jeunes États*, Paris, 1964, p. 389-390.

3. BOUVIER, P., *L'accession du Congo belge à l'indépendance – Essai d'analyse sociologique*, Bruxelles, 1965, p. 327 : Le résultat essentiel de l'action de l'O. N. U. C. « fut sans doute d'éviter un affrontement général entre Congolais, affrontement dans lequel les grandes puissances eussent probablement, une fois de plus, essayé de trouver les moyens d'asseoir leur influence et de servir leur propagande respective... »

4. YOUNG, C., *Politics in the Congo – Decolonization and Independence*, Princeton University Press, 1965, p. 7 : Sans l'O. N. U. C. le Congo aurait éclaté en une demi-douzaine d'États.

5. *Doc. O. N. U.*, Léopoldville/Service de l'Information, n° RPN 514/C9, 21 octobre 1964; et *l'Étoile du Congo*, du 24 octobre 1964.

6. GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, p. 196 et sq.

7. Voir *supra*, chap. VI, paragr. 2.

4° – Dans le domaine de la coopération technique enfin, des secours d'urgence ont été apportés, des secteurs vitaux furent tant bien que mal maintenus en activité, notamment en 1960-1961.

D'une manière générale, les tentatives de réorganisation durable de l'armée et de l'administration congolaises par les Nations Unies ont échoué, en raison de difficultés juridiques et de la priorité accordée aux problèmes politiques, et du côté congolais, en raison des réticences des milieux dirigeants ⁸.

2. LES NATIONS UNIES ET LA SÉCESSION KATANGAISE : UNE SOLUTION ÉTAIT-ELLE POSSIBLE A UN MOINDRE COÛT ?

Il fallut trente mois à l'O. N. U. C. pour mettre fin à la sécession katangaise. On peut se demander si la prolongation de la sécession et de la tension qu'elle provoquait au Congo était inévitable et si la même solution n'aurait pu être obtenue avec moins de violences et de controverses, et sans la mort de M. Lumumba ⁹. Du point de vue des Nations Unies, il est probable que l'origine de cette prolongation fut la décision de M. Hammarskjöld de ne pas intervenir plus rapidement et plus fermement au Katanga en juillet-août 1960. C'est en effet cette décision qui engendra une attitude de méfiance fondamentale de la part de M. Lumumba à l'endroit de l'O. N. U. C. C'est elle aussi qui donna au Katanga le temps de se constituer en État indépendant de fait. Les événements ultérieurs allaient démontrer au Secrétaire général le prix élevé de ses tergiversations; ils firent notamment apparaître l'importance des soutiens extérieurs dont bénéficiait le régime sécessionniste. Mais lorsque cela fut compris, il était déjà tard. Il est clair que si le Katanga avait dû subir en août 1960 une partie seulement de la pression qu'il dut supporter en 1961-1962, la crise eût pris une allure radicalement différente.

Dans la période cruciale de l'été 1960, les efforts de conciliation déployés par l'O. N. U. furent insuffisants. A cette époque, la solution par la médiation ou les bons offices semble avoir été négligée. Par ailleurs, si la négociation se révélait impossible dans des délais raisonnables, il eût mieux valu que l'Organisation internationale fisse preuve de fermeté dès le début, au lieu d'hésiter pendant plus de deux ans entre deux méthodes : négociation et usage de la

8. Voir *supra*, chap. VIII et IX.

9. HOSKYN, C., *The Congo Since Independence*, p. 475-476.

force. En effet, ces hésitations n'eurent pour résultat final que de contraindre l'O. N. U. C. à employer ses armes pour venir à bout de l'intransigeance katangaise.

Une action entreprise dès les premières semaines de l'opération aurait eu l'avantage considérable d'empêcher la création d'une gendarmerie au Katanga ; à ce moment, elle n'aurait entraîné qu'un minimum de violences, et peut-être pas de violences du tout.

On peut estimer légitime le désir de M. Hammarskjöld de ne pas livrer le Katanga à M. Lumumba, dont le comportement devenait de plus en plus inquiétant. Il eût été cependant possible d'interdire l'accès de la province minière à l'A. N. C., une fois que l'O. N. U. C. eût mis fin à la sécession.

Quant aux réticences juridiques du Secrétaire général, elles n'étaient pas entièrement fondées. Redoutant par-dessus tout d'être accusé d'intervention dans les affaires intérieures, il hésitait à faire pénétrer les casques bleus au Katanga. Sans doute, on a dit plus haut que l'opération O. N. U. C. avait constitué, d'une manière inévitable, une intervention *de facto* dans les affaires congolaises. Cependant, si l'O. N. U. C. avait pénétré au Katanga dès juillet 1960, cela n'eût pas été nécessairement une ingérence au sens où l'interdit la Charte des Nations Unies. D'abord, c'eût été conforme aux vœux des autorités légitimes du pays. En second lieu, le Conseil de Sécurité avait reconnu que la crise congolaise menaçait la paix internationale, ce qui ressortait notamment du fait que l'opération était décidée dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Enfin, la sécession katangaise n'était que partiellement une affaire intérieure, étant donné l'ampleur des appuis externes dont elle bénéficiait¹⁰. Par conséquent, la crise congolaise en général et la sécession katangaise en particulier n'étaient pas uniquement des « affaires intérieures » ; dès lors, les Nations Unies étaient habilitées à « intervenir », au nom de leur mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Ce qui est certain, c'est que les tergiversations de MM. Bunche et Hammarskjöld à l'égard du Katanga, en août 1960, affectèrent toute la suite de l'opération... Les deux premières résolutions, celles de juillet, autorisaient incontestablement les forces de l'O. N. U. C. à pénétrer au Katanga, quand bien même elles y rencontreraient quelque résistance. Une nouvelle réunion du Conseil de Sécurité – celle du 8 août – n'était donc pas nécessaire pour affirmer ce droit.

On aurait compris que M. Hammarskjöld parlât d'inopportunité politique à combattre ou d'impréparation militaire ; on comprit moins bien pourquoi il estima manquer de bases juridiques pour entrer au Katanga. Il ne vit pas, ou

10. BOWETT and others, *op. cit.*, p. 197.

ne voulut pas voir le lien essentiel qui existait entre les principes de liberté de mouvement et de légitime défense¹¹. Ces deux principes, il les avait affirmés en juillet et il avait déclaré qu'ils faisaient partie des conditions auxquelles il acceptait d'envoyer une Force internationale au Congo. En vertu du droit à la liberté de mouvement, l'O. N. U. C. était donc autorisée à pénétrer au Katanga; et elle pouvait légitimement se défendre contre toute action visant à empêcher cette liberté de mouvement. Cette stratégie a été proposée par le délégué soviétique au Conseil de Sécurité, M. Kuznetsov¹²; un spécialiste français de droit international, M. Virally, la considère comme « une trop ingénieuse construction¹³ », mais elle est retenue par d'autres auteurs¹⁴. Elle aurait en tout cas mérité l'intérêt de M. Hammarskjöld, car son successeur U Thant sera finalement amené à l'utiliser pour justifier juridiquement l'opération de décembre 1961 au Katanga; à cette occasion, il combinera en effet les deux principes de la liberté de mouvement et de la légitime défense¹⁵.

3. L'ASSISTANCE POLITIQUE DES NATIONS UNIES AU CONGO : DE LA NÉCESSITÉ D'UN PACTE FONDAMENTAL ENTRE LES DEUX PARTIES

Peut-on parler d'une assistance politique des Nations Unies au Congo ? L'expression aurait peut-être fait frémir M. Hammarskjöld; elle fut cependant prononcée l'une ou l'autre fois par des diplomates à New York.

Dans une certaine mesure, cette assistance consista à offrir au Congo ce que le système de sécurité bilatérale – entre la Belgique et le Congo¹⁶ – n'avait pu apporter : une certaine garantie internationale du maintien de la souveraineté congolaise, une certaine garantie de stabilité et de viabilité de l'État, assurée au moins provisoirement.

Le vide politico-militaire de l'été 1960 a-t-il été comblé ? La réponse doit être nuancée. Si combler ce vide signifie rendre le Congo libre de ses choix et capable d'écarter les influences extérieures excessives, il faut se demander quelle

11. BOWETT and others, *op. cit.*, p. 204.

12. KUZNETZOV, déclaration au Conseil de Sécurité, *Doc. O. N. U.*, CS/PV.886, paragr. 42-44, 8 août 1960.

13. VIRALLY Michel, dans *Annuaire français de droit international*, 1960, p. 578-580.

14. BOWETT and others, *op. cit.*, p. 204.

15. Voir *supra*, chap. VII, paragr. 5, et chap. XI, paragr. 1.

16. Voir *supra*, chap. I, paragr. 1, C.

était la situation qui prévalait en 1964, au moment du départ de la Force des Nations Unies, et qui prévalait encore en 1965 : les aides étrangères à la rébellion, la participation de militaires belges et américains au rétablissement de l'autorité centrale sur les zones rebelles, les décisions économiques largement prises à l'extérieur, indiquaient que le pays se trouvait encore, à un degré notable, dans une situation de dépendance. Quant au problème des structures politiques internes du Congo (relations entre le pouvoir et les forces politiques, entre les partis et les forces politiques, organisation des partis, structures provinciales), les Nations Unies considérèrent, au cours des premiers mois de leur mission, qu'il ne les concernait pas, en vertu du principe du respect de la souveraineté nationale congolaise. Pendant l'été 1960, elles « ignorèrent » la crise politique interne, en supposant qu'elle se dénouerait d'elle-même. Après quelques efforts pour aider le Président Kasavubu dans sa lutte contre M. Lumumba, au début de septembre 1960, les dirigeants de l'O. N. U. C. en revinrent à une longue expectative. Celle-ci se termina par une impasse. Nulle faction politique n'était assez forte pour dominer les autres et pour prendre l'exclusivité du pouvoir. L'O. N. U. C. était paralysée par le fait même qu'elle voulait rester au-dessus des conflits politiques internes. En 1961, comme la tension devenait insupportable entre l'O. N. U. C. et Léopoldville, et que la solution de la crise congolaise semblait s'éloigner, on assista à un double retournement. Léopoldville estima plus rentable de se rapprocher de l'O. N. U. C. Quant aux Nations Unies, c'est-à-dire en réalité les dirigeants du Secrétariat soutenus par une majorité afro-asiatique et américaine à l'Assemblée, elles décidèrent de se mêler plus directement au jeu politique interne du Congo en favorisant la création d'un gouvernement stable; l'objectif de ceci était de se trouver en face d'une autorité congolaise capable de collaborer avec l'O. N. U. C. et qui laisserait à celle-ci le temps de s'occuper de l'affaire katangaise avec quelque chance de succès.

En 1961, il y eut donc un réajustement réciproque des positions : le Premier ministre Adoula fit confiance à l'O. N. U. C. et lui laissa les mains libres pour régler à sa guise le problème de la sécession; l'O. N. U. C., de son côté, offrit un appui politique de fait au gouvernement central. La mutation était donc importante par rapport à 1960.

Mais ce tournant fut pris dans l'équivoque, parce que les modalités et les conditions d'une assistance politique n'avaient pas été définies contractuellement... L'équivoque vint notamment du fait que l'O. N. U. C. continua à tolérer les excès et les abus de l'A. N. C. Un pacte fondamental, un accord politique de base eût pu être négocié au début de l'opération, répartissant clairement les responsabilités de chacun et offrant au Congo des compensations

pour les délégations de souveraineté accordées à l'O. N. U. Celle-ci aurait ainsi été explicitement chargée par le gouvernement central du maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire; le Congo aurait reçu en échange l'assurance d'une aide importante pour la refonte de l'armée. Ce genre d'accord préliminaire était d'autant plus nécessaire que la coopération technique ne pouvait être dissociée d'un contexte de crise politique interne. C'eût été le moyen de faire apparaître ouvertement l'une des fonctions sous-jacentes les plus essentielles de l'opération O. N. U. C. : tenter de mettre sur pied des structures politiques viables au Congo. L'O. N. U., pour atteindre son objectif de maintien de la paix, cherche justement à consolider les États faibles. Il semble qu'elle n'y arrivera pas seulement par l'assistance technique; un pacte fondamental prévoyant une forme de soutien politique paraît également indispensable. L'évolution des relations entre l'O. N. U. C. et les autorités de Léopoldville, en 1961, l'a démontré.

4. SIGNIFICATION DU SOUTIEN OFFERT PAR LES NATIONS UNIES AU GOUVERNEMENT ADOULA : L'O. N. U. C., FORCE POLITIQUE CONGOLAISE DE FACTO ?

Que signifiait le soutien offert par l'O. N. U. C. au gouvernement Adoula ? Il fut apporté à une équipe modérée qui, au début du moins, se situait au centre des diverses tendances de l'éventail politique congolais. Ce « centre » résultait d'un compromis précaire entre les « modérés » de Léopoldville et les « nationalistes » de Stanleyville. Ceux-ci, dirigés par M. Gizenga, furent bientôt éliminés¹⁷. Par ailleurs, ce « centre » était l'émanation d'un groupe que l'on pourrait très approximativement qualifier de « quasi-bourgeoisie » et qui se composait essentiellement d'hommes politiques, de militaires et de fonctionnaires.

En réalité, ce « centre » ne pouvait subsister comme tel parce que les structures politiques et sociales du pays entraînaient l'impossibilité de compromis entre forces et intérêts en présence. Compte-tenu de l'inconsistance d'un « centre sociologique » et donc d'un « centre politique », il était presque fatal que le régime déviât vers un système d'abus et de corruption qui profitait à la capitale et à la classe politique et bureaucratique, au détriment des salariés et paysans. La présence de l'O. N. U. C. n'empêcha pas cette évolution de se poursuivre;

17. Voir *supra*, chap. VI, paragr. 2.

il était d'ailleurs difficile qu'elle le fit, puisque le problème était essentiellement posé par les structures politiques, sociales et économiques du Congo. Cependant, la nécessité pour l'O. N. U. C. de donner un soutien à un gouvernement « modéré » et stable eut pour conséquence que l'Organisation internationale se rendit plus ou moins solidaire de certains abus. Un autre effet second de cette situation, c'est que l'O. N. U. C. se rendit également solidaire de la politique du gouvernement des États-Unis qui était de soutenir au Congo un gouvernement « modéré » et pro-occidental. Néanmoins, l'appui offert par l'O. N. U. C. au gouvernement Adoula eut des avantages considérables : stabilité de l'équipe gouvernementale, rétablissement de la légalité parlementaire pendant deux ans, fin de la sécession katangaise.

En suggérant que l'O. N. U. C. aurait indirectement consolidé la position des « modérés » pro-occidentaux, on est conduit à se demander si l'O. N. U. C. constituait une force politique *de facto* à l'intérieur même du Congo, par rapport aux autres forces politiques congolaises.

L'O. N. U. C. était une force politique interne dans la mesure où le mauvais fonctionnement et la fragilité des structures et institutions politiques du pays laissaient une place libre pour l'intervention d'une institution extérieure organisée; c'était également vrai dans la mesure où l'O. N. U. C. exerçait un certain contrôle de fait sur les instruments du pouvoir – au sens très large – tels que finances publiques, armée, communications.

Si, d'une manière générale, l'O. N. U. C. ne se substituait pas nécessairement à l'autorité locale et à ses moyens d'action, il est au moins vrai qu'elle s'y juxtaposait.

M. Hammarskjöld déclara au Comité consultatif que les Nations Unies étaient confrontées à un paradoxe au Congo; parlant de la situation telle qu'elle se présentait en décembre 1960, il estimait que, si l'O. N. U. se retirait, l'autorité centrale s'écroulerait; ce qui ne signifiait pas qu'il y avait collusion avec elle, s'empressait-il d'ajouter; par ailleurs, si l'O. N. U. partait, cela aurait aussi pour effet de rouvrir la porte à l'anarchie. « En d'autres termes, concluait le Secrétaire général, nous sommes pris entre deux feux. Contre tous nos instincts, contre toute notre philosophie politique, nous en sommes arrivés *de facto* à servir d'écrans à certaines façons d'agir que nous désapprouvons¹⁸. » La substitution, ou la juxtaposition de deux pouvoirs, créait des heurts et donnait naissance à des suspicions réciproques dès que l'une des deux parties voulait agir ou refusait de le faire : ce fut le cas dans la question de la réintégration du Katanga pendant le gouvernement Lumumba, ou encore dans celle

18. HAMMARSKJÖLD, D., Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 16, 5 décembre 1960.

de la réorganisation de l'A. N. C. Bien que ceci soit du domaine de la spéculation, il est probable qu'une bonne partie de ces heurts entre les deux pouvoirs, entre les deux forces politiques, eût pu être évitée : c'eût été l'une des fonctions d'un pacte politique fondamental conclu entre les deux parties au début de l'opération.

5. LES MOTIFS DE LA TENSION ENTRE L'O. N. U. C. ET LES CONGOLAIS

Quelles furent les relations entre l'O. N. U. C. et la population locale ? L'O. N. U. C., en tant que force politique exerçant un pouvoir de fait, devait nécessairement rencontrer certaines oppositions lorsque les intérêts qu'elle promouvait allaient à l'encontre de ceux d'un groupe ou d'une fraction de la population.

Les rapports avec la population furent déterminés, dans bien des cas, par l'attitude de la classe dirigeante : celle-ci, mécontente de certaines prises de position ou actions de l'O. N. U. C., créait dans la masse, par l'intermédiaire de la radio ou de la presse, des sentiments d'hostilité envers les Nations Unies. Mais il serait exagéré de présenter ces sentiments comme tenaces et profonds ; en fait, ils variaient considérablement d'une région ou d'une période à l'autre. Par exemple, en juillet 1960, le Bas-Congo fit un accueil enthousiaste aux casques bleus marocains : le long du chemin de fer de Léopoldville à Matadi, la population les acclama ; de même, des mutins du camp Hardy firent un triomphe au contingent de la Force internationale ¹⁹.

Parmi les causes objectives de mécontentement qui surgirent par la suite, il y a probablement la différence de niveau de vie entre les membres de l'O. N. U. C. et la masse congolaise ; dans une moindre mesure, il faut également mentionner les lenteurs de l'Organisation à agir au Katanga, bien que cela ait sans doute peu affecté les relations entre l'O. N. U. C. et la population, mais seulement entre l'O. N. U. C. et une partie de la classe dirigeante. Comme autre motif de tension, il faut sans doute ajouter l'insuffisante intégration des membres de l'assistance technique internationale dans les rouages de l'administration congolaise.

Les responsables de l'O. N. U. C. ne nièrent pas la difficulté qu'il y avait à

19. CLAY Georges, *Observer Foreign News Service*, 19 juillet 1960, cité par HOSKYNS, *op. cit.*, p. 135.

conserver de bons rapports avec les Congolais. Ils essayèrent d'expliquer cette situation. Bien des causes de mécontentement au Congo, déclara un jour M. Dayal, « découlent du fait qu'on ne connaît pas vraiment là-bas les résolutions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale ²⁰ ». Il est vrai que l'insuffisance d'information et d'explications données par l'O. N. U. C. aux dirigeants congolais a été à la base de certains malentendus. Plus fondamentalement, l'incompréhension a pu venir de l'écart entre la requête congolaise et la réponse de l'O. N. U., de l'écart entre les objectifs des deux parties. M. Hammarskjöld en était conscient : « ... Nous sommes allés au Congo à la demande du Gouvernement congolais, mais le Conseil de Sécurité pensait certainement que cette mesure pouvait et devait être prise du fait de l'importance du maintien de l'ordre public au Congo dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales. Cela signifie que, dans l'opération, il y avait un élément cent pour cent respect de la souveraineté du pays, associé à un autre élément pouvant comporter la possibilité de telle ou telle restriction à la souveraineté telle que n'importe quel État membre puisse y être soumis dans une situation comportant une menace à la paix et à la sécurité. Nos amis congolais ont tablé entièrement sur le premier point. Ils n'ont jamais vu le second et je ne pense pas qu'ils soient en mesure de le voir parce que leur expérience de la partie qui se joue autour du Congo est insuffisante; ils réagissent par conséquent à toute mesure que nous prenons – et qui est dictée par notre souci de préserver la paix et la sécurité internationales – comme s'agissant d'une ingérence intolérable dans des affaires relevant de leur seule souveraineté. Comme tout État, ils ont une préoccupation bien naturelle de leur souveraineté dont ils se montrent jaloux ²¹. »

Les dirigeants des Nations Unies discernèrent encore d'autres motifs à la tension qui a pu exister entre O. N. U. C. et Congo. Ralph Bunche pensait, en été 1960, que les soupçons, les craintes, la non-compréhension que l'O. N. U. rencontrait au Congo faisaient partie de l'héritage du récent régime colonial ²².

La remarque de Bunche pose la question de savoir si l'O. N. U. C. a accéléré le processus de décolonisation au Congo. Pour ce qui est des Opérations civiles, M. S. Linner pensait que « l'objectif devrait être la décolonisation, au sens pratique et réaliste du terme, en intensifiant le plus possible la formation des cadres administratifs, politiques et techniques congolais, seul moyen de

20. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 37, 17 mars 1961.

21. *Idem*.

22. Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 4, 2 septembre 1960.

mettre en œuvre une politique nationale ²³ ». Il est certain que l'opération a contribué au relâchement des liens entre la Belgique et le Congo. Cela correspondait d'ailleurs à la position anticolonialiste qui était celle des États-Unis dans l'immédiat après-guerre et qui est maintenant celle des États afro-asiatiques. Ce qui est beaucoup moins sûr, c'est que l'opération ait relâché les liens entre le Congo et le bloc occidental.

6. L'ACTION DE L'O. N. U. C. : UN PAS VERS LA SUPRANATIONALITÉ OU VERS LE RENFORCEMENT DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ?

Parmi les effets seconds de l'opération O. N. U. C., il en est un qui peut sembler paradoxal.

On admettra que la vocation des Nations Unies est de se transformer peu à peu en une institution à pouvoir supra-national, ce qui aurait pour conséquence d'amenuiser les prérogatives des États nationaux et de réduire la souveraineté nationale. Cependant, les Nations Unies ont également pour mission, – et c'est là leur fonction essentielle, – de sauvegarder la paix et la sécurité internationales. Or, un des moyens les plus efficaces mis en œuvre par l'O. N. U. pour maintenir la paix, c'est de stabiliser les États nationaux, d'empêcher les ingérences extérieures et, en fait, de renforcer les souverainetés nationales. Aux yeux du Secrétariat, comme de la grande majorité des États membres, le meilleur gage de la paix, c'est de consolider les États, aussi bien dans leurs structures politiques que dans leurs limites territoriales. Au Congo comme dans d'autres régions du monde, l'objectif des Nations Unies a été de renforcer la souveraineté nationale. Il y a là une contradiction, au moins temporaire, avec la vocation fondamentale de l'organisation internationale à se muer en un pouvoir supra-national. Il apparaît donc que cette évolution idéale est aujourd'hui ralentie, non seulement par l'action des nationalismes et des politiques de puissance, mais également, de manière indirecte, par la propre action de l'O. N. U. et par les mythes qui lui sont sous-jacents.

Il n'empêche que le renforcement de l'idée nationale au Congo grâce à l'O. N. U. C. a été l'un des aspects positifs de l'opération. Au Katanga même, la présence de l'O. N. U. C. a encouragé l'importante fraction de la population hostile à la sécession.

23. LINNER, Déclaration au Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 55, 17 août 1961. Dans le même sens, voir une déclaration de Sir Alexander MacFarquhar, Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 61, 31 octobre 1961.

Sur le plan africain également, le phénomène national a reçu une confirmation et une consolidation indirectes par la politique de l'O. N. U. au Congo. Par contre, les idées d'unité africaine, de gouvernement pan-africain et supranational ont probablement reculé dans la mesure où l'O. N. U. s'opposait aux interventions bilatérales africaines au Congo. Le pan-africanisme révolutionnaire et radical reçut ainsi un coup d'arrêt ²⁴. En ceci, la politique des Nations Unies ne s'écartait d'ailleurs pas des principes fondamentaux qui sous-tendent la Charte de l'Unité Africaine, établie à Addis-Abéba en mai 1963 : l'un des buts de la Conférence d'Addis-Abéba fut en effet de protéger les États nationaux contre les ingérences de leurs voisins ²⁵.

7. MYTHES CLASSIQUES OU MYTHES MODERNES DANS L'ACTION DES NATIONS UNIES AU CONGO ?

En conclusion aux remarques qui précèdent, une place importante doit être réservée aux organisations internationales parmi les facteurs qui ont influencé ou « conditionné » les phénomènes politiques au Congo depuis 1960.

L'intervention des Nations Unies dans la crise a eu pour effet principal de maintenir l'État national congolais; elle a également rétabli l'intégrité territoriale de celui-ci; dans une mesure certes limitée, elle a aussi contribué à répandre les idées de démocratie et de légalité parlementaire. Priorité fut donc accordée, dans l'opération O. N. U. C., à des objectifs d'ordre essentiellement politique.

Sur le plan international, l'action des Nations Unies au Congo visait également à atteindre des résultats que l'on peut qualifier de politiques : non-ingérence des puissances étrangères dans les affaires intérieures congolaises, tentative de « neutralisation » du Congo par rapport au conflit entre l'Est et l'Ouest, paix et sécurité africaines et mondiales.

Ces thèmes – souveraineté nationale, intégrité territoriale, légitimité démocratique, non-intervention – sont essentiellement occidentaux. Mythes classiques, ils représentent une conception traditionnelle de l'organisation poli-

24. VELLUT J. L., « La politique africaine du Congo », *Cahiers Économiques et Sociaux*, I. R. E. S., Léopoldville, vol. III, n° 3, octobre 1965, p. 344.

25. Hassan RIAD, *l'Égypte nassérienne*, Paris, 1964, p. 248 : «... La conférence avait en fait pour but, sous le couvert de l'unité africaine, de constituer une sorte de Sainte Alliance des dirigeants au pouvoir, de mettre une sourdine à leurs querelles et de cesser de financer mutuellement les groupes d'opposition réfugiés chez les voisins. »

tique et des relations internationales; selon cette conception, les États-Nations sont considérés comme des entités indépendantes, abstraites, liées par de seuls rapports juridiques, chacune ayant conjuré la menace d'un effondrement interne parce qu'elle est supposée organisée, structurée et viable du fait même de son existence... Héritage de l'histoire européenne, ces mythes politico-juridiques maintiennent aujourd'hui en vie un système de valeurs et des principes d'ordre international qui ont pu avoir quelque efficacité quand l'Europe dominait le monde, mais qui ne sont plus universellement reconnus comme pouvant répondre aux aspirations de l'époque présente, même si leur utilité en soi subsiste.

Par opposition aux mythes politico-juridiques classiques, les mythes modernes, d'ordre économique et social avant tout, seraient la projection des aspirations et des besoins du Tiers-Monde. Les grands thèmes de la nouvelle mystique ne sont plus la liberté ou la démocratie; le défi dramatique qui pousse de nombreux dirigeants à réussir la décolonisation et le développement économique les incite à rechercher en premier lieu l'efficacité du pouvoir; pour atteindre cet objectif, ceux-ci tentent de mettre sur pied des structures administratives coercitives et d'organiser une mobilisation totale des individus; la volonté d'intégrer la société est donc considérée comme un moyen de mettre en pratique le mythe central du développement économique et social.

Sans doute la distinction entre mythes classiques et mythes modernes, telle qu'elle a été sommairement présentée ici, n'est-elle pas aussi tranchée... Ainsi le mythe « classique » de la souveraineté des États-Nations a-t-il une résonance très vive aujourd'hui dans la plupart des États du Tiers-Monde, car il correspond à la phase nationaliste qu'ils traversent... De même, le mythe « classique » de la non-intervention, corollaire du précédent, peut-il être utilisé par de nombreux États africains ou asiatiques lorsqu'ils désirent éviter que leur territoire ne devienne l'enjeu du conflit entre l'Est et l'Ouest...

C'est principalement en fonction des mythes modernes, que l'on a définis comme étant surtout d'ordre économique et social, qu'il convient d'apprécier l'action des Nations Unies au Congo. A cet égard, de graves lacunes sont apparues. La priorité accordée aux problèmes politiques, les insuffisances de l'assistance technique, l'absence de réforme de l'administration et de l'armée congolaises, semblent prouver que les Nations Unies sont encore largement, sinon totalement, dominées par les mythes classiques... Un exemple typique de ce phénomène apparaît dans une déclaration d'un membre asiatique du Comité consultatif pour le Congo : nous reconnaissons tous, disait-il, la lourde responsabilité que l'O. N. U. a assumée au Congo étant donné les tâches à entreprendre, la réorganisation de l'armée, de l'administration... Mais, ajoutait-il

immédiatement, « cette responsabilité constitue un problème relativement secondaire; il passe après le rétablissement de l'indépendance du Congo et la consolidation de son intégrité ²⁶ ».

Quelles explications pourrait-on donner à la prédominance, qui existe encore au sein des Nations Unies, des mythes politico-juridiques sur les thèmes économico-sociaux ?

Sans pousser au-delà des hypothèses, on pourrait les découvrir dans les faits suivants :

- Les fondements juridiques très « classiques » de la Charte des Nations Unies, établie en 1945.
- La tradition des organisations et conférences internationales d'avant-guerre, c'est-à-dire de type essentiellement européen.
- L'influence des puissances occidentales à l'O. N. U.
- L'impact de la coexistence pacifique entre l'U. R. S. S. et les Occidentaux, ces deux groupes s'entendant pour sauvegarder certaines formes traditionnelles d'organisation internationale, moins coûteuses et moins menaçantes pour l'équilibre actuel.
- L'impuissance de beaucoup de dirigeants du Tiers-Monde à résoudre leurs problèmes réels, ce qui les incite à rechercher des compensations verbales à la tribune de l'Assemblée générale, et à se réfugier dans le recours aux mythes juridiques et politiques.
- L'influence de certains thèmes issus de la pensée européenne – division des pouvoirs, système des partis, socialisme libéral et démocratique –, concevables en Europe, mais rejetés par la plupart des régimes du Tiers-Monde.
- La prépondérance évidente des organes politiques de l'O. N. U. – Conseil de Sécurité et Assemblée générale – sur un organe comme le Conseil Économique et Social.

26. Déclaration du délégué de Ceylan, M. SUBASINGHE, Comité consultatif, *Compte rendu*, séance n° 33, 7 mars 1961.

CHAPITRE XV

L'O. N. U. et les futures opérations de maintien de la paix

1. NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT DES MOYENS D'ACTION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

A la lumière de l'expérience des Nations Unies au Congo, quelques réflexions s'imposent à propos du rôle de l'Organisation en face des crises, nationales ou internationales, qui constituent une menace pour la paix et la sécurité.

Il est devenu banal d'affirmer que, dans un monde où subsiste la tentation du recours à la violence, les Nations Unies ont pour première mission de prévenir les conflits. Ce qu'il faut souligner, c'est la nécessité pour l'O. N. U. de se consacrer d'avantage à la suppression ou à la réduction des tensions économiques et sociales entre nations, c'est-à-dire à la lutte contre le sous-développement; car il est évident que ce sont souvent ces tensions-là qui sont à la racine des tensions politiques et des ruptures de la paix. Par conséquent, les États ont pour devoir non seulement de renforcer les pouvoirs d'intervention de l'Organisation internationale dans les conflits, mais aussi de lui donner des moyens d'action supplémentaires dans le domaine économique et social. Il est clair que c'est une des conditions de la meilleure efficacité de l'O. N. U. pour sauvegarder la sécurité; c'est également une des conditions de la survie de l'O. N. U. elle-même. L'affaire du Congo, tout comme les autres crises, a démontré que pour pouvoir faire face à leurs responsabilités, les Nations Unies doivent améliorer leurs ressources humaines (fonctionnaires et experts en nombre et qualités suffisants), leurs ressources militaires (nécessité de créer au moins un embryon de Force internationale permanente) et leurs ressources financières.

La crise financière, qui fut particulièrement aiguë en 1964-1965, n'a pas été

qu'une simple question d'équilibre budgétaire; elle a, en fait, posé un problème d'ordre constitutionnel : savoir à qui, de l'Assemblée générale ou du Conseil de Sécurité, appartiennent le droit d'autoriser et le devoir de financer les opérations de maintien de la paix. Selon un chroniqueur du *Monde*, il semble qu'il n'y ait guère que deux solutions pour sortir de la crise financière : « Ou bien revenir à l'interprétation étroite de la Charte qui a prévalu dans les années d'après guerre et laisser au Conseil de Sécurité, paralysé par le veto, le monopole des interventions pour le maintien de la paix, ce qui serait une façon de se résigner à l'impuissance de l'O. N. U. tout en reconnaissant l'hégémonie des Grands. La grande majorité de l'Assemblée n'acceptera jamais ce retour en arrière.

Ou bien, mettre d'accord tous ses membres, petits et grands, sur les conditions dans lesquelles le Conseil de Sécurité et l'Assemblée se partageront la responsabilité des « opérations de paix » de l'avenir. Un tel accord devra définir comment sera composée, commandée et financée la force internationale qui sera chargée de ces opérations. Mais cette solution, qui s'imposera forcément un jour ou l'autre, se heurte aujourd'hui à un obstacle infranchissable : le refus d'un grand nombre d'États – les plus grands notamment – d'accepter la moindre atteinte à leur souveraineté, dont ils gardent une conception de plus en plus anachronique. L'État, selon eux, est une société parfaite qui ne peut reconnaître d'autorité supérieure à la sienne ¹... ».

On sait que ce sont surtout l'U. R. S. S. et la France qui souhaitent le retour à une stricte application de l'esprit de la Charte qui donnait la prééminence aux Cinq Grands du Conseil de Sécurité. Quoique plus modérés en apparence, les Américains et les Anglais ne seraient pas mécontents d'un renforcement des prérogatives du Conseil. A la vingtième session de l'Assemblée, qui s'est tenue à la fin de 1965, les grandes puissances ont constaté avec une certaine inquiétude que l'Assemblée prenait de plus en plus d'initiatives et votait des résolutions « dangereuses », d'autant plus facilement qu'elle n'avait pas les moyens de les faire appliquer. Le véritable conflit qui est en train de se développer aux Nations Unies n'est donc plus tellement la conséquence de la rivalité entre Moscou et Washington qu'une opposition entre grandes et petites puissances sur le problème des pouvoirs respectifs du Conseil et de l'Assemblée.

L'Assemblée désire conserver définitivement la responsabilité collective du maintien de la paix, qu'elle a progressivement retiré des mains du Conseil depuis les années 1950. Il s'agit donc de trouver un compromis. Et à ce sujet, il est

1. SCHWOEBEL, J., « La crise constitutionnelle de l'O. N. U. », *Le Monde*, sélect. hebdomadaire, n° 856, 11 au 17 mars 1965.

certain que la solution ne sera pas facile à définir si le droit de veto conserve son caractère absolu ; l'utilisation abusive de ce dernier a considérablement nui à l'autorité des Nations Unies depuis leur fondation.

2. NÉCESSITÉ D'UNE CONSCIENCE POLITIQUE NOUVELLE

Cependant, s'il est vrai que des aménagements constitutionnels peuvent être utiles (comme la récente augmentation de 11 à 15 du nombre des États représentés au Conseil de Sécurité), il est clair que le problème est avant tout d'ordre politique ².

D'abord les États doivent accepter certaines limitations à leur souveraineté nationale et cesser de vouloir se servir des Nations Unies comme d'un écran ou d'un instrument pour étendre leur influence. Ensuite, il convient de corriger le manque de représentativité et d'universalité des Nations Unies, en donnant pouvoirs et responsabilités plus réels aux représentants des petits États, et aussi en permettant à la Chine de Pékin de retrouver sa place ; sans doute l'admission de Pékin ne résoudra-t-elle pas tous les problèmes des Nations Unies, loin de là ³ ; mais il est probable qu'elle réduirait à la longue certaines difficultés et en particulier celles qui résultent de l'impuissance actuelle à établir un équilibre dans le Sud-Est asiatique.

L'autorité et l'efficacité des Nations Unies dépendent largement de leur représentativité. Et celle-ci n'existera réellement que dans la mesure où l'institution internationale tendra à corriger les déséquilibres de fait qui existent entre les États et entre les parties du monde. Entre les grandes forces qui s'opposent, il lui faudra toujours davantage réaliser un « équilibre tendanciel ». Cela signifie que l'institution internationale doit chercher à atteindre, en elle-même, dans sa structure interne, un type de relations qui se rapproche toujours plus de l'équilibre, même s'il ne correspond pas exactement à l'équilibre qui existe en dehors de l'Organisation internationale, dans les rapports de fait entre les États. Une institution comme l'O. N. U. peut et doit jouer ce rôle de « mécanisme correcteur » des déséquilibres entre régions et groupes d'intérêts.

2. O'BRIEN, C. C., art. cité, *East Africa Journal*, p. 24.

3. BEUVE-MERY, H., *Le Monde*, sélect. hebdom. n° 851, 4-10 février 1965 : « Si logique qu'elle soit, la substitution de Pékin à Formose n'aiderait sans doute pas à restaurer l'efficacité du Conseil, mais la prolongation du refus risque de faciliter la naissance d'une organisation dissidente. »

Quelles hypothèses peut-on retenir quant à l'évolution des Nations Unies dans les prochaines années, et comment envisager dans ce cadre les futures opérations de maintien de la paix ? On peut d'abord imaginer l'O. N. U. dominée par une alliance entre les États-Unis et l'U. R. S. S., et dont l'objectif serait de maintenir le *statu quo* dans le monde; l'O. N. U. serait chargée de réprimer toute subversion dans le Tiers-Monde, toute offensive chinoise, et toute rupture de l'équilibre actuel. On assisterait à un interventionnisme poussé pour éteindre les « incendies ». Cette hypothèse pourrait cependant ne pas se vérifier à cause de certaines évolutions récentes : désagrégation des « blocs » et fin d'un monde où Moscou et Washington exerçaient une autorité et un contrôle incontestés sur leur « bloc » respectif; naissance de mouvements révolutionnaires autonomes échappant à l'influence de l'U. R. S. S. (Indonésie, Sud-Est asiatique, Amérique latine, Afrique). Il est possible ensuite d'imaginer une autre hypothèse : une O. N. U. qui donnerait une place plus équitable à la Chine et au Tiers-Monde; après une période d'agressivité et d'échecs, la Chine deviendrait plus « raisonnable », et on assisterait dans ce cas également à une multiplication des interventions de l'Organisation internationale, dans le but d'empêcher les guerres locales. Toutefois, le risque subsisterait que cette Organisation soit un instrument aux mains des grandes puissances et se contente de garantir des zones d'influence. Enfin, une autre possibilité serait la création d'une seconde O. N. U., rivale de la première, et sous égide chinoise; ceci est toutefois peu probable dans l'immédiat, notamment parce que la grande majorité des États asiatiques et africains y est opposée.

Les hypothèses énoncées font présager des difficultés croissantes pour atteindre un véritable équilibre au sein des Nations Unies et pour organiser les futures opérations de maintien de la paix.

En effet, diverses contradictions freinent l'évolution vers une institution supra-nationale, efficace et représentative. Ce genre d'institution n'est possible, et ne sera possible, que si les États qui en font partie ont atteint à peu près les mêmes conditions socio-économiques, se situent à des niveaux de développement dont les écarts relatifs ne sont pas trop considérables, et à condition aussi que ces États adoptent des règles de relations politiques internationales relativement semblables.

Sans ces conditions, les tensions actuelles se poursuivront; et les interventions de l'Organisation se feront au profit des plus forts, c'est-à-dire de ceux dont la puissance économique, militaire et politique est la plus développée.

3. MAINTIEN DE LA PAIX ET INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES DES ÉTATS, OU NEUTRALITÉ DE L'O. N. U. ?

Une organisation internationale comme l'O. N. U. doit-elle et peut-elle rester neutre ? Des contradictions apparaissent entre neutralité et supranationalité, ou si l'on préfère, entre neutralité et interventions de l'Organisation pour maintenir la paix. Il semble bien que si l'on se dirige vers un renforcement des pouvoirs de l'O. N. U., celle-ci devra nécessairement prendre des décisions politiques effectives dans des matières réservées, jusqu'à présent, au pouvoir national. De plus en plus, l'efficacité exigera un pouvoir supranational. En particulier, les exigences du maintien de la paix entraîneront des interventions dans les affaires intérieures des États, lorsque crise internationale et crise interne sont étroitement liées, comme dans l'affaire congolaise.

La neutralité est-elle encore possible dans ces circonstances ? Il y a d'inévitables contradictions entre neutralité et pouvoir exécutif, entre neutralité et décisions d'intervenir dans les affaires intérieures des États. La neutralité sera d'autant plus difficile à maintenir dans ces cas que l'Organisation risquera de prendre parti dans les affaires intérieures, sinon volontairement, au moins *de facto*, ainsi que l'a démontré l'opération au Congo. Et quand bien même elle resterait au-dessus des conflits politiques internes, elle pourrait malgré tout être amenée à prendre parti, par exemple en se prononçant en faveur du *statu quo* à l'intérieur du pays troublé (dans le rapport des forces, dans l'orientation diplomatique, dans les frontières de l'État en question). Défendre un *statu quo*, c'est encore faire un choix, par exemple lorsqu'une importante minorité est contre ce *statu quo* et en faveur d'un bouleversement révolutionnaire général. D'un point de vue international aussi, la recherche de la stabilisation est un but politique et un choix qui peut paraître contraire à la neutralité, du fait de l'opposition d'une grande puissance à ce *statu quo*... Ainsi la neutralité de l'Organisation internationale serait un faux problème, parce qu'elle est impossible à concilier avec le développement de cette Organisation, au moment où les conceptions politiques des États sont encore radicalement divergentes. Aujourd'hui, toute opération de maintien de la paix décidée par l'O. N. U., qu'elle occasionne ou non une intervention dans les affaires intérieures des États, se fait avec l'arrière-pensée de sauvegarder le *statu-quo*. Dans la plupart des cas, les interventions n'ont été possibles qu'avec l'accord des deux « super-Grands », États-Unis et U. R. S. S., chacun ayant pour objectif de stabiliser une zone en crise.

4. MODALITÉS DES INTERVENTIONS DE L'ORGANISATION A L'INTÉRIEUR DES ÉTATS EN CRISE

Les hésitations de l'O. N. U. à intervenir aujourd'hui dans les régions troublées s'expliquent notamment parce que l'on traverse une phase de transition entre une O. N. U. neutre en principe, faiblement armée, impuissante contre la volonté des Grands, et une O. N. U. supranationale, dotée de pouvoirs et de moyens d'intervention adéquats, et représentant réellement la communauté mondiale. Ce qui commence à apparaître maintenant, c'est la nécessité de faire un choix, de franchir l'étape suivante. Tôt ou tard, le choix devra être fait. Ou bien, l'O. N. U. décide d'agir pour maintenir la paix, quitte à intervenir dans certains cas dans les affaires intérieures des États. Ou bien, elle s'abstient et laisse intervenir les grandes puissances, en leur donnant un monopole pour l'usage de la force armée. Le danger est clair : l'intervention directe des grandes puissances (comme au Vietnam ou à Saint-Domingue) peut dans certains cas apporter une solution; mais elle peut également perpétuer le désordre et conduire à des guerres de moins en moins contrôlables. Une analyse objective montrerait que les « incendies » qui ont éclaté au cours des dernières années risquent de se multiplier dans l'avenir, tout particulièrement dans la moitié-sud du monde. L'Organisation internationale devrait donc, normalement, se préparer à intervenir d'avantage et plus efficacement. Comment dès lors peut-on envisager les futures opérations de maintien de la paix ?

A. Deux cas de rupture de la paix internationale.

1° En cas de guerre de frontières classique, traditionnelle, qui met aux prises deux États et menace la paix internationale de manière évidente, les Nations Unies peuvent se contenter de l'arsenal juridique actuel de la Charte. Le chapitre VII permet en effet de mettre en œuvre des mesures coercitives contre ces États. Il suffirait seulement de renforcer les moyens administratifs, militaires et financiers de l'Organisation dans le cadre de la Charte.

2° En cas de guerre civile ou d'effondrement interne qui se compliquent d'ingérences externes, comme dans le cas du Congo en 1960, l'O. N. U. est moins bien préparée à réagir. Si des mesures coercitives sont votées en vertu des articles 41 et 42, on sait que l'O. N. U. est alors autorisée à intervenir dans les affaires intérieures de l'État en question (exception de l'article 2, paragraphe 7). Mais, si pour l'une ou l'autre raison, ces mesures ne sont pas décidées – par exemple si l'agression étrangère n'est pas clairement définie –, l'O. N. U.

risque de se heurter à des obstacles juridiques : elle n'osera ou ne pourra prendre les mesures radicales nécessaires pour résoudre la crise et qui eussent éventuellement entraîné une intervention dans les affaires politiques intérieures, c'est-à-dire dans le domaine réservé en principe à la compétence de l'État national. Ces obstacles juridiques, il faut qu'une évolution de la conscience politique les fasse disparaître progressivement; en d'autres termes, il faut tendre à enlever du « domaine réservé » certaines crises internes qui risquent de conduire à l'effondrement d'un État, et qui se compliquent d'un danger d'« escalade » vers une guerre internationale ⁴.

B. *Nécessité d'un accord de base en cas d'intervention dans les crises internes.*

L'expérience congolaise montre que les interventions radicales et rapides qui s'imposent dans certaines crises devraient à l'avenir se fonder sur un « pacte fondamental » entre l'État menacé et l'Organisation intervenante. Un contrat limité dans le temps, précisant les droits et obligations réciproques des deux parties, écarterait les dangers d'une mise sous tutelle de fait et garantirait l'efficacité et l'opération. Par exemple, l'Organisation internationale donnerait une garantie politique à l'État ou au gouvernement qui lui a fait appel, en échange de quoi elle serait autorisée à prendre des mesures *ad hoc* décisives, telles qu'un désarmement de troupes mutinées échappant au contrôle des autorités du pays ⁵. L'accord de base conclu au début de l'opération organi-

4. L'étendue du domaine réservé « dépend du droit international et varie suivant son développement » (Résolution de l'Institut de Droit International, 29 avril 1954). Ce caractère évolutif et donc imprécis du domaine réservé est la source de nombreuses difficultés auxquelles se heurtent l'O. N. U. et les juridictions internationales. Chaque État prétend en effet que telle ou telle affaire relève de sa compétence exclusive. L'article 2 de la Charte dit que l'O. N. U. n'a pas à s'occuper des affaires qui relèvent « essentiellement » de la compétence nationale. L'adverbe est d'une belle imprécision et n'est pas fait pour clarifier la controverse. Cependant c'est ce caractère imprécis qui autorise une évolution; et il n'est plus permis d'affirmer « que la souveraineté conserve aujourd'hui le caractère absolu qu'on lui prête et qui paraît être dans sa nature » (VIRALLY, M., *L'O. N. U., d'hier à demain*, Paris, 1961, p. 103). Sur le « domaine réservé », voir aussi : DE VISSCHER, Charles, *Théories et réalités en droit international public*, 2^e éd., Paris, 1955, p. 275 et sq.

5. Cela aurait pu être le cas au Congo en juillet 1960. On sait les réticences de M. Hammarskjöld quant à une prise en charge directe du maintien de l'ordre par l'O. N. U. C. exclusivement. Cependant, il faut signaler certaines propositions en ce sens, faites au plus fort de la crise. Cf. notamment :

HAMMARSKJÖLD, D., *Doc. O. N. U.*, CS/PV.928, paragr. 79 et sq., 1^{er} février 1961; M. JHA (délégué de l'Inde), *Doc. O. N. U.*, CS/PV.929, paragr. 93; voir aussi la proposition de « mise sous tutelle » du Congo par le délégué pakistanais, mais avec accord politique de base préalable, supprimant donc le caractère de véritable tutelle. (Notons que l'arrière-

serait donc, pour une période limitée, une véritable délégation de pouvoirs – appartenant normalement à l'État – à l'Organisation intervenante. Ce genre de pacte serait volontaire et libre; il pourrait être soumis aux règles des traités internationaux.

Les expériences de l'O. N. U. dans le domaine des opérations de maintien de la paix montrent la nécessité d'accords de base. Le cas du Congo a bien prouvé qu'à défaut de contrats de ce type, l'O. N. U. allait au devant de contradictions et d'obstacles difficiles à surmonter. Les accords qui ont été conclus pour les opérations de Suez et du Congo n'avaient qu'une portée très limitée⁶ et ne sont en rien comparables aux « pactes fondamentaux » qui seraient souhaitables à l'avenir.

Dans le cas où une intervention dans les affaires intérieures s'impose, Burns et Heathcote distinguent deux modalités possibles pour l'utilisation d'une Force internationale dans un État en crise⁷.

Une première voie, « political line » ou « ligne politique positive » orienterait l'intervention en faveur du gouvernement de l'État-hôte, ou encore en faveur de la fraction dominante dans un pays qui n'a pas encore établi un gouvernement de manière satisfaisante. Cela permettrait par exemple d'appliquer une politique anti-sécessionniste (cas du Congo), ou de décider de manière « conservatoire et provisoire » qui est le gouvernement légitime (cas de Saint-Domingue), en attendant que la situation se stabilise ou qu'une élection soit possible...

Une seconde voie se contenterait de donner à la Force internationale des pouvoirs de police interne (« internal policing powers line »), avec faculté de désarmer les troupes nationales, avec pouvoir ordinaire d'arrestation et de détention, etc.

La pensée du délégué pakistanais était peut-être d'obtenir qu'un jour l'O. N. U. envisage une solution similaire dans la question du Cachemire; CS/PV.941, p. 25; M. NKRUMAH (*Doc. O. N. U.*, A/4661, du 16 décembre 1960) déclara qu'il revenait à l'O. N. U. de « prendre la direction, à titre temporaire, des affaires intérieures du Congo afin de permettre le rétablissement de l'ordre ».

6. Cf. :

– Accord avec le gouvernement égyptien en novembre 1956; voir Rapports du Secrétaire général du 20 novembre 1956 et du 8 février 1957, *Doc. O. N. U.*, A/3375 et A/3526.

– Accord avec le gouvernement congolais en date du 27 juillet 1960, *Doc. O. N. U.*, S/4389/Add. 5, contenant surtout une déclaration de principes garantissant la liberté de mouvement et prévoyant des privilèges et immunités pour l'O. N. U. C.

– Accord avec le gouvernement congolais en date du 27 novembre 1961, *Doc. O. N. U.*, S/5004, excluant la compétence juridictionnelle de l'État-hôte sur les membres de l'O. N. U. C. L'accord n'est donc pas un « contrat politique »; il règle seulement le statut juridique de l'O. N. U. C., privilèges et immunités, etc. Sur cet accord, voir : SALMON, J., *L'Accord O. N. U.-Congo (Léopoldville) du 27 novembre 1961*, *Revue Générale de Droit International Public*, t. LXVIII, 1964, p. 60-109.

7. BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *op. cit.*, p. 166 et sq.

La distinction que font Burns et Heathcote n'est pas importante en réalité; elle porte sur le degré, non sur la nature des pouvoirs d'intervention. Dans les deux cas, il s'agit bien de « lignes politiques ». La « policing powers line » implique elle aussi, en effet, une intervention dans les affaires politiques internes de l'État au sens traditionnel; d'abord, le pouvoir de police est un pouvoir qui découle de la souveraineté politique interne; ensuite - et l'affaire congolaise l'a illustré -, dans le cas d'une guerre civile, le maintien de l'ordre entraîne par définition des prises de position politiques de *facto* dans les conflits locaux. On se trouve donc ici en face d'un argument de plus en faveur des accords de base.

On ne peut nier les difficultés énormes que soulèveraient actuellement des interventions « politiques » de l'Organisation internationale dans certains États en crise. L'un de ces dangers, et qui n'est pas le moindre, serait d'assister à une intervention qui favoriserait les intérêts soit d'une grande puissance ou d'un « bloc », soit d'un groupe national non dominant, soit d'un gouvernement dont la légitimité est douteuse. C'est notamment la très importante question des minorités, politiques ou ethniques, qui se pose ici. Des procédures et garanties pourraient être imaginées pour éviter les déviations.

Mais, de toute manière, il faut convenir que des choix sont à faire; lorsque l'on se trouve devant certaines crises et qu'il s'agit de consolider, sinon de construire un État-Nation, on sait que si une Organisation internationale n'intervient pas, la probabilité est grande de voir une puissance étrangère se charger de cette tâche. «... L'appel à l'étranger, le risque d'internationalisation, le désordre et la guerre sont encore plus à craindre quand ce qui est en jeu c'est, dans une situation post-coloniale, la création même et le maintien de l'unité nationale. L'affaire congolaise et les appels successifs de Lumumba aux États-Unis, aux États africains, à l'U. R. S. S. en sont un exemple. Plus généralement, on se demande de tous côtés si le problème des États multinationaux (ou du moins poly-ethniques) et des minorités ne va pas constituer dans le proche avenir le facteur d'instabilité « numéro un » du système mondial, comme cela avait été le cas pour les Balkans et le système européen ⁸. »

En conclusion, il faut plaider pour un élargissement progressif du rôle des Nations Unies. Continuer à prôner l'intervention directe des grandes puissances, c'est vouloir perpétuer un système malsain de relations internationales et s'exposer à des réactions en chaîne et à de nouvelles complications.

Un véritable système de sécurité collective doit se substituer aux aléas des

8. HASSNER, P., « Le système international et les nouveaux États », dans DUROSELLE, J. B., et MEYRIAT, J., *La Communauté internationale face aux jeunes États*, Paris, 1964, p. 31.

« systèmes de sécurité bilatérale ». A cet égard, la formule actuelle « opération de maintien de la paix » est trop limitée; en effet, ce genre d'opération devrait désormais avoir un objectif plus vaste que celui d'éteindre les incendies; l'Organisation internationale devrait surtout s'efforcer de prévenir et d'éliminer les causes de ces conflits, qui sont essentiellement d'ordre économique et social.

Si, en plus de cette tâche considérable de développement, l'Organisation se chargeait de renforcer les structures politiques des États faibles, elle pourrait ainsi garantir efficacement la paix et la sécurité internationales.

Bibliographie

PRINCIPAUX DOCUMENTS, OUVRAGES ET ARTICLES CITÉS

a) Documents :

Cahiers Économiques et Sociaux, revue de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, Université Lovanium, Kinshasa.

Études Congolaises, Revue éditée par l'Institut National d'Études Politiques, Kinshasa, le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques, Bruxelles et l'Institut de Recherches Économiques et Sociales de l'Université Lovanium, Kinshasa.

Dossiers du C. R. I. S. P., Bruxelles.

Chronique de Politique Étrangère, Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles.

Compte-rendu des séances du Comité consultatif des Nations Unies sur le Congo, Document non publié officiellement par les Nations Unies.

Documents officiels des Nations Unies :

— Documents du Conseil de Sécurité. Dans cet ouvrage, on a adopté les sigles suivants pour les références à ces documents :

CS/PV., suivi d'un chiffre, indique qu'il s'agit du procès-verbal d'une séance du Conseil, avec le numéro de la séance.

S/, suivi d'un chiffre, se réfère aux « Suppléments » aux procès-verbaux des séances du Conseil.

— Documents du Secrétariat général. Sigle : SG/.

— Documents de l'Assemblée générale.

Sigle AG/, suivi d'un chiffre : procès-verbal d'une séance de l'Assemblée, avec le numéro de la séance.

Sigle A/ : document tiré des « Annexes » aux procès-verbaux des séances de l'Assemblée.

b) Ouvrages et Articles.

ARON, R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1962.

ARONSTEIN, G., Rapport de l'Association belge pour les Nations Unies, consacré aux événements du Congo, *Chronique de Politique Étrangère*, vol. XIV, n° 5-6, I. R. R. I., Bruxelles, 1962.

- BALANDIER, G., *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, 2^e édit., Paris, 1963.
- BENNABI, M., *Vocation de l'Islam*, Paris, 1954.
- BEYS, G., GENDEBIEN, P. H. et VERHAEGEN, B., *Congo 1963*, Bruxelles, 1964.
- BLOOMFIELD, L. P., and others, *International Military Forces, the Question of Peace Keeping in an Armed and Disarming World*, Boston, 1964.
- BORRI, M., *Nous ces affreux*, Paris, 1962.
- BOUVIER, P., *L'accession du Congo belge à l'indépendance - Essai d'analyse sociologique*, Bruxelles, 1965.
- BOWETT, D. G., and others, *United Nations Forces - A Legal Study of United Nations Practice*, London, 1964.
- BUCHMANN, J., *L'Afrique noire indépendante*, Paris, 1962.
- BURNS, A. L. et HEATHCOTE, N., *Peace-Keeping by U. N. Forces - From Suez to the Congo*, New York, 1963.
- CALDER, R., *Agony of the Congo*, London, 1961.
- CLAUDE, I. L. Jr., United Nations Use of Military Force, *Journal of Conflict Resolution*, vol. VII, n° 2, June 1963.
- COLEMAN, J. S., Current Political Movements in Africa, *The Annals*, n° 298, March 1955.
- COMELIAU, C., *Fonctions économiques et pouvoir politique - La province de l'Uele en 1963-1964*, I. R. E. S., Université Lovanium, Léopoldville, 1965.
- CORNEVIN, R., *Histoire du Congo-Léopoldville*, Paris, 1963.
- CROZIER, B., *The Morning After - a Study of Independence*, London, 1963.
- DAVISTER, P., *Katanga enjeu du monde*, Bruxelles, 1960.
- DAVISTER, P. et TOUSSAINT, Ph., *Croisettes et casques bleus*, Bruxelles, 1962.
- DEMUNTER, P., *La question congolaise aux Nations Unies, étude juridico-politique de l'intervention militaire belge au Congo (juillet-août 1960)*, Mémoire de licence, Louvain, 1962.
- DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, 2^e édit., Paris, 1955.
- DE VISSCHER, P., *Cours de droit des gens*, Université de Louvain, 1961.
- DUROSELLE, J. B. et MEYRIAT, J., *La communauté internationale face aux jeunes États*, Paris, 1964.
- FARAJALLAH, S. B., *Le groupe afro-asiatique dans le cadre des Nations Unies*, Genève, 1963.
- FULLERTON, G., *L'U. N. E. S. C. O. au Congo*, Paris, 1964.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., *Fin de la souveraineté belge au Congo - Documents et réflexions*, Bruxelles-La Haye, 1963.
- GAVSHON, A. L., *The Last Days of Dag Hammarskjöld*, London, 1961.
- GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, Bruxelles, 1963.
- GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, Bruxelles, 1961.
- GILSON, A., *Pour une démocratie efficace*, Louvain, 1965.
- GORDON, K., *U. N. in the Congo - a Quest for Peace*, Carnegie Endowment for International Peace, 1962.
- GROSS, E. A., *The United Nations : Structure for Peace*, New York, 1962.

- HAYOUL, M., Dossiers pour 1965, *La Revue Nouvelle*, tome XLI, n° 1, Bruxelles, janvier 1965.
- HERMAN, F., L'aide financière au Congo et l'accord Congo-O. N. U. du 10 juin 1961, *Études Congolaises*, n° 3, 1961.
- HOFFMANN, S., In Search of a Thread : the UN in the Congo Labyrinth, *International Organization*, vol. XVI, n° 2, Spring 1962.
- HOSKYN, C., *The Congo Since Independence January 1960 -December 1961*, London, 1965.
- HOSKYN, C., Violence and the Congo, *Transition*, vol. V, n° 21, April 1965.
- HOVET, T., *Africa in the United Nations*, Northwestern University Press, 1963.
- HOWARD, Ch. P., Katanga and the Congo Betrayal, *Freedom Ways*, Spring 1962.
- KAUTSKY, J. H., édit., and Others, *Political Change in Underdeveloped Countries*, New York, 1962.
- LASWELL, H., *Psychopathology and Politics*, Chicago, 1930.
- LASH, J., *Monsieur H. : Huit années de crise à l'O. N. U.*, Paris, 1962.
- LAWSON, R., *Strange Soldiering*, London, 1963.
- LECLERCQ, C., *L'O. N. U. et l'affaire du Congo*, Paris, 1964.
- LEFEVER, E. W., *Crisis in the Congo, a UN Force in Action*, Washington, 1965.
- LUMUMBA, P., *La pensée politique de Patrice Lumumba*, textes présentés par J. Van Lierde, Paris, 1963.
- LUMUMBA, P., *Le Congo terre d'avenir est-il menacé?* Bruxelles, 1961.
- MALLEY, S., Le groupe afro-asiatique est-il une force? *Jeune Afrique*, 26 mars-2 avril 1962.
- MAMBOLEO, L., *Le mandat de l'O. N. U. au Congo*, Mémoire de licence, Université Lovanium, Kinshasa, 1963.
- MARTIN, W. L., and others, *Neutralism and Nonalignment, the New States in World Affairs*, New York, 1962.
- MERLIER, M., *Le Congo de la colonisation belge à l'indépendance*, Paris, 1962.
- MEYNAUD, J., LADRIÈRE, J. et PERIN, F., *La décision politique en Belgique*, Paris, 1965.
- MOSHEJE, L., *La pénétration américaine au Congo*, Bruxelles, 1962.
- MILLER, E. M., Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo, *The American Journal of International Law*, vol. LV, n° 1, January 1961.
- NICHOLAS, H., *The United Nations as a Political Institution*, sec. edit., New York, 1963.
- NICHOLAS, H., UN Peace Forces and the Changing Globe : the Lessons of Suez and Congo, *International Organization*, vol. XVII, n° 2, Spring 1963.
- NIMER, B., *The U. N. Force in the Congo, a Political Analysis*, 1963.
- NOTHOMB, Ch. F., La crise congolaise : trois impuissances, *La Revue Nouvelle*, tome XXXVI, n° 12, Bruxelles, décembre 1962.
- O'BRIEN, C. C., Articles dans l'*Observer*, 10 et 17 décembre 1961.
- O'BRIEN, C. C., *Mission au Katanga*, Paris, 1964.
- O'BRIEN, C. C., Compte rendu d'un ouvrage de C. Hoskyns, *East Africa Journal*, Nairobi, octobre 1965.

- PERIN, F., La crise congolaise et les institutions africaines, *Civilisations*, vol. XI, n° 3, 1961.
- POTEKHIN, I., De quelques questions méthodologiques pour l'étude de la formation des nations en Afrique, au Sud du Sahara, *Présence Africaine*, n° 17, décembre 1957.
- RENOUVIN, P. et DUROSELLE, J. B., *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, 1964.
- RIAD, H., *L'Égypte nassérienne*, Paris, 1964.
- RIVKIN, A., The Congo Crisis in World's Affairs, *Civilisations*, vol. X, n° 4, 1960.
- ROUCH, J., *En cage avec Lumumba*, Paris, 1961.
- SALMON, J., L'accord O. N. U.-Congo (Léopoldville) du 27 novembre 1961, *Revue Générale de Droit International Public*, LXVIII, 1964.
- SALMON, J., et autres, Les difficultés financières des Nations Unies et les obligations des États membres, *Chronique de Politique Étrangère*, vol. XVI, Bruxelles, 1963.
- SARTRE, J. P., Préface à *La pensée politique de Patrice Lumumba*, Paris, 1963.
- SCHACHTER, O., Article dans *Annual Review of U. N. Affairs*, 1960-1961.
- SCHWOEBEL, J., La crise constitutionnelle de l'O. N. U., *Le Monde*, Sélection hebdomadaire, n° 856, 11 au 17 mars 1965.
- SEYERSTED, F., Article dans *British Yearbook of International Law*, 1961.
- SIOTIS, J., *Essai sur le secrétariat international*, Genève, 1963.
- STEVENSON, A., The United Nations, First Step toward a World under Law, *Department of State Bulletin*, 45, 1961.
- TRAN-MINH-TIET, *Congo ex-belge entre l'Est et l'Ouest*, Paris, 1962.
- TULLY, A., *C. I. A., The Inside Story*, New York, 1962.
- VALAHU, M., *Ci-gît le Katanga*, Liège, 1963.
- VAN BILSEN, A. A. J., *L'indépendance du Congo*, Tournai, 1962.
- VAN LANGENHOVE, F., *Le rôle prééminent du Secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Bruxelles-La Haye, 1964.
- VANSINA, J., *Les anciens royaumes de la savane*, I. R. E. S., Université Lovanium, Léopoldville, 1965.
- VELLUT, J. L., La politique africaine du Congo, *Cahiers Économiques et Sociaux*, I. R. E. S., vol. III, n° 3, Léopoldville, octobre 1965.
- VERHAEGEN, B., *Congo 1961*, Bruxelles, 1962.
- VERHAEGEN, B., Histoire des Tables Rondes du Congo indépendant, *Études Congolaises*, septembre 1961.
- VERHAEGEN, B. et MONNIER, L., Problèmes concrets et concepts de science politique en Afrique. Application au Bas-Congo, *Cahiers Économiques et Sociaux*, I. R. E. S., Léopoldville, vol. I, n° 4, juin 1963.
- VIRALLY, M., Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960 : Aperçu sur le fonctionnement des institutions, *Annuaire Français de Droit International*, vol. VI, Paris, 1960.
- VIRALLY, M., Le testament politique de Dag Hammarskjöld, *Annuaire Français de Droit International*, vol. VII, Paris, 1961.
- VIRALLY, M., *L'O. N. U. d'hier à demain*, Paris, 1961.

WEISS, H., The Tshombe Riddle, *The New Leader*, vol. XLV, n° 19, 17 septembre 1962.

WEST, R., The United Nations and the Congo Financial Crisis : the Lessons of the First Year, *International Organization*, vol. XV, n° 4, Autumn 1961.

WILLIAMS, M. G., The Lessons of the Congo, *The Department of State Bulletin*, n° 1165, 23 octobre 1961.

WODDIS, J., *L'avenir de l'Afrique*, Paris, 1964.

X., *Le camp des Baluba – Rapport secret*, Bruxelles, 1962.

X., (Ouvrage collectif), *L'O. N. U. utile ou néfaste ?*, Paris, 1962.

YOUNG, C., *Politics in the Congo : Decolonization and Independence*, Princeton University Press, 1965.

ZIEGLER, J., *Sociologie de la nouvelle Afrique*, Paris, 1964.

c) *Journaux et périodiques.*

Le Courrier d'Afrique; l'Étoile du Congo; La Libre Belgique; Le Monde; La Documentation Française; Le Journal de Genève; The Manchester Guardian; The Times; The New York Times; The New York Herald Tribune; The Sunday Times; La Lettre Hebdomadaire des Nations Unies; La Revue des Nations Unies; United Nations Review.

Index des noms cités

- ADOULA, C., 22, 105, 106, 114, 116-122, 124, 126, 127, 133, 136-139, 141, 155, 159-166, 168, 181, 205, 206, 208, 221, 222, 229, 245, 247, 265-267.
- AHMED, S. H., 231.
- ALEXANDER, H., (Général), 38, 149, 151-153, 156, 167, 213.
- ALPORT (Lord), 235, 236.
- AMACHREE, 170.
- ARON, R., 82, 196, 203, 245, 248, 260.
- ARONSTEIN, G., 218.
- BACK, J., 231.
- BALANDIER, G., 16, 17.
- BALL, G., 245.
- BEN ABOUD, 203, 252.
- BEN BELLA, 19.
- BENNABI, M., 26.
- BERENDSEN, I. E., 231.
- BEUVE-MERY, H., 276.
- BLOOMFIELD, L. P., 199, 210, 215, 216.
- BOCHELEY-DAVIDSON, E., 128.
- BOMBOKO, J., 25, 95, 103, 104, 106, 112, 114, 117, 151, 160, 245.
- BORRI, M., 77.
- BOUVIER, P., 182, 261.
- BOUZAIANE, L., (Colonel), 150.
- BOWETT, D. G., 51, 122, 165, 198, 210, 212, 215, 232, 234, 239, 264, 265.
- BOWMAN, E. H., 216.
- BUCHMANN, J., 21.
- BUNCHE, R., 28, 29, 38, 42, 55, 56, 64, 65, 74, 78, 132, 137, 151-153, 156, 213, 224, 226, 230, 231, 237-239, 248, 263, 269.
- BURNS, A. L., 66, 72, 94, 106, 111, 119, 126, 129, 133, 135, 137, 140, 149, 160, 197, 198, 206, 215, 224, 239, 281, 282.
- CALDER, R., 171.
- CARDOSO, M., 74.
- CHAMOUN, C., 201.
- CHEHAB (Général), 201.
- CLAUDE, I. L. Jr., 244.
- CLAY, G., 268.
- CLEMENS, 228.
- COLEMAN, J. S., 21.
- COMELIAU, C., 22.
- CORDIER, A., 74-77, 224, 225, 230, 248.
- CORNEVIN, R., 182.
- CRENER, 123, 125.
- CROZIER, B., 92, 93.
- CUMONT (Général), 31.
- DAVID, J., 79.
- DAVISTER, P., 61, 123, 124, 126, 217.
- DAYAL, R., 72, 74, 84, 85, 87-90, 93, 94, 106, 113, 115, 135, 149, 158, 162, 175, 178, 188, 203, 214, 226, 230, 269.
- de GAULLE, 223, 249.
- DEMUNTER, P., 31, 52, 145.
- DERICOYARD, J. P., 163.
- DE SCHRÏVER, A., 177.
- de SEYNES, P., 113, 173.
- DE VISSCHER, C., 280.
- DE VISSCHER, P., 50, 204.

- DEXTRAS (Général), 222.
 DJIN, 26.
 DORSINVILLE, M., 230.
 DUMONTET, G., 137, 231.
 DUNETT, 125.
 DUPUY, R. J., 170.
 DURAN, G., 171.
 DUROSELLE, J. B., 21, 43, 67, 68, 247, 248, 251, 261, 282.
 EGGE (Colonel), 123, 160, 217.
 ELLIOT, 26.
 EYSKENS, G., 111.
 FABRY, 127, 131.
 FANNING, J. E., 216.
 FARAJALLAH, S. B., 251.
 FORSLUND, A., (Major), 220.
 FULLERTON, G., 183.
 GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J., 19, 22, 25, 31, 145.
 GARDINER, R., 79, 106, 110-112, 115, 137-141, 163, 171, 224, 228-230, 237, 238, 253.
 GAVSHON, A. L., 122, 131.
 GÉRARD-LIBOIS, J., 16, 20, 22, 25, 28, 31, 38, 52, 63, 71, 72, 77, 79, 95, 100, 134, 138, 149, 175, 219, 235, 261.
 GERBET, P., 247, 248.
 GHEYSEN (Général), 149.
 GILSON, A., 24.
 GIZENGA, A., 25, 54, 56, 87, 94, 95, 100, 116, 117, 126, 134, 150, 151, 157, 205, 206, 229, 247, 266.
 GODLEY Mc MURTRIE, G., 137.
 GOOD, R. C., 253.
 GORDON, K., 153, 174, 229.
 GREENE, H., 137.
 GREENE, M. J. L., (Colonel), 162, 164.
 GROSS, E., 171, 179, 226.
 GULLION, E., 137, 140.
 HAMMARSKJÖLD, D., *passim*.
 HARRIMAN, A., 164.
 HASSNER, P., 43, 246, 251, 261, 282.
 HAYOUL, M., 249.
 HEATHCOTE, N., 66, 72, 94, 98, 99, 106, 111, 119, 126, 129, 133, 135, 137, 140, 149, 160, 197, 198, 206, 215, 224, 239, 281, 282.
 HERMAN, F., 173.
 HO-CHI-MINH, 19.
 HOFFMANN, S., 44, 60, 94, 98, 110, 200, 206, 213, 245, 253, 254.
 HOME (Lord), 235, 236.
 HOSKYNS, C., 24, 38, 42, 43, 53, 54, 72, 76-80, 83, 90, 91, 104, 106, 115, 118, 123, 127, 129, 135, 137, 147, 149, 151, 161, 170, 172, 180, 183, 190, 195, 198, 200, 206, 214, 217, 218, 235, 239, 248, 252-254, 262, 268.
 HOUARD, 235.
 HOVET, T., 251.
 HOWARD, C. P., 79.
 ILEO, J., 75, 76, 84, 95, 98, 109, 110, 114, 115, 175.
 IRONSI (Général), 231.
 JANSSENS, E., (Général), 146.
 JHA, 162, 280.
 JOHNSON, 203.
 KALDAGER (Général), 231.
 KALONJI, A., 63, 71, 76, 89.
 KAMITATU, C., 100.
 KARAME, 201.
 KASAVUBU, J., 22, 29, 33, 39, 70-73, 75-77, 79-81, 83, 85-91, 94, 95, 98, 103-109, 112-114, 117, 138, 147, 156-159, 166, 173, 205, 245-247, 250, 253, 254, 265.
 KASHAMURA, A., 254.
 KAUTSKY, J. H., 21.
 KEBEDE GEBRE (Général), 231.
 KENNEDY, J. F., 103, 136, 244, 246.
 KETTANI, B., (Général), 61, 77, 78, 155, 171.
 KHAN ZAFRULLAH, 132.
 KHIARI, M., 111, 115, 116, 126, 127, 129, 131, 134, 137, 220, 228-231, 237, 253.
 KROUCHTCHEV, N., 82, 232, 245, 250.
 KIBWE, J. B., 116, 127, 128.
 KIMBA, E., 115, 127.
 KOKOLO, 30, 92, 93.
 KUITENBROUWER, J. B. W., 218-220.
 KUZNETZOV, 156, 264.
 LADRIERE, J., 24.

- LAMBROSCHINI, 125.
 LANSDOWNE (Lord), 131.
 LASH, J., 28, 44, 53, 66, 75, 208, 210, 248.
 LASWELL, H., 67, 68.
 LAWSON, R., 218.
 LECLERCQ, C., 28, 82, 91, 103, 113, 138, 172, 227.
 LEFEVER, E. W., 93, 106, 123, 155, 162, 165, 215, 217, 230, 247.
 LEFEVRE, T., 111.
 LIHAU, M., 22, 74.
 LINNER, S., 42, 79, 115, 117, 119, 122, 126, 127, 129-131, 169, 171, 179, 229-231, 234, 269, 270.
 LORIDAN, W., 52, 237.
 LUCAS, 222, 239.
 LUMUMBA, P., *passim*.
 LUNDULA (Général), 126, 157, 161, 206.
 MAC FARQUHAR, Sir A., 171, 224, 270.
 MAKOSO, G., 71.
 MALLAS ANDOM, 108.
 MALLEY, S., 251.
 MAMBOLEO, L., 54.
 MARLIN, 178.
 MARTIN, W. L., 251, 253.
 MASSENA, J., 116.
 MATEFERIA (Colonel), 231.
 MATHU, E., 231.
 Mc GHEE, 140.
 Mc KEOWN (Général), 231.
 MEKKI ABBAS, 106, 114, 230.
 MENGESHA YASSU (Général), 155.
 MERLIER, M., 18, 145.
 MEYNAUD, J., 24.
 MEYRIAT, J., 43, 246, 247, 251, 261, 282.
 MICHEL, S., 254.
 MILLER, E. M., 50, 59, 60, 89, 175, 198.
 MIRUHO, J., 95, 205.
 MOBUTU, J. D., (Général), 71-74, 77-80, 84, 86-90, 92, 93, 96, 98, 113, 116, 126, 150, 155, 157, 158, 160-163, 165, 166, 221, 242, 245, 246.
 MONGI SLIM, 41, 54, 110.
 MONNIER, L., 21.
 MOSHEJE, L., 79.
 MOUMIE, F., 254.
 MPOLO, M., 149, 151.
 MULELE, P., 183.
 MUNONGO, G., 116, 125, 127, 141, 219, 220.
 MUTAKA, C., 127.
 NARASIMHAN, C. V., 224.
 NASHASHIBI, A., 231.
 NDELE, A., 80.
 NEHRU, 140, 238.
 NICHOLAS, H., 41, 42, 133, 149, 169, 197, 200, 215, 226.
 NIMER, B., 28, 93, 149, 203.
 NIXON, R., 244.
 N'KRUMAH, K., 105, 152, 158, 253, 281.
 NOTHOMB, CH. F., 19, 228.
 NORONHA (Général), 236.
 NUSSBAUMER, J., 92.
 NWOKEDI, F., 106, 110-112, 224, 230, 253.
 NYEMBO, A., 25.
 O'BRIEN, C. C., 75, 76, 103, 122, 123, 125-133, 135, 161, 167, 215, 216, 219, 220, 224, 225, 229-231, 234, 235, 246-249, 253, 276.
 OSORIO-TAFALL, B. F., 221, 230, 231.
 OTU (Brigadier), 26, 150.
 OUSMAN BA, 203.
 PAUJOULAT, 115.
 PERIN, F., 22, 24, 100, 115.
 PREM CHAND (Général), 231, 236.
 POTEKHIN, I., 21.
 RAJA (Général), 127, 231.
 RENOUVIN, P., 21, 67, 68.
 RIAD, H., 271.
 RICHES, D., 131.
 RIKHYE, I., (Général), 61, 64, 88, 92, 93, 150, 155, 224, 230.
 RIVKIN, A., 76, 78, 202, 204.
 ROLZ-BENNETT, J., 231.
 ROOSEVELT, 196.
 ROUCH, J., 64.
 SAHBANI, T., 111, 112, 122, 224, 253.
 SALMON, J., 281.
 SAMALENGHE, L., 127.

- SAPWE, P., 155.
 SARTRE, J. P., 18, 19.
 SCHACHTER, O., 198.
 SCHWÆBEL, J., 275.
 SCOTT, 79, 115.
 SENGHOR, L. S., 136.
 SEYERSTED, F., 198.
 SHERRY, G. L., 231.
 SINCLAIR (Colonel), 78.
 SIOTIS, J., 207, 228.
 SMITH, G. I., 136, 231.
 SOPIEE, M., 108.
 SPAAK, P. H., 111, 122, 236.
 STEVENSON, A., 244, 245.
 SUBASINGHE, 273.
 TAKIZALA, H., 190.
 TANNER, H., 155.
 TEFERRA (Général), 231.
 THANT, U., 129, 134, 136-141, 160, 163, 164, 166, 206-208, 215, 221, 222, 235-238, 241, 244, 261, 264.
 TIMBERLAKE, 25, 79, 115.
 TOMBELAINE, 127, 219.
 TOUSSAINT, PH., 123, 124, 126, 217.
 TRAN MINH TIET, 62.
 TRUMAN (Général), 140, 247.
 TSHOMBE, M., 58, 60-62, 72, 76, 85, 89, 99, 100, 103, 108, 112, 114-116, 121, 122, 124, 125, 127, 130, 133, 134, 136-141, 167, 204, 229, 230, 235-237, 247, 248, 250, 261.
 TULLY, A., 76.
 UNGEHER, F., 160, 161.
 URQUHART, B., 136, 231.
 VALAHU, M., 229, 236.
 VAN BILSEN, A. A. J., 42, 179, 188.
 VAN DEN BOSCH, J., 177.
 VAN LANGENHOVE, F., 39, 44, 91, 122, 129, 135, 137, 138, 196, 198, 200, 202, 207, 208, 223, 228, 237.
 VANSINA, J., 16.
 VELLUT, J., 271.
 VERHAEGEN, B., 16-18, 20-22, 25, 28, 38, 63, 71, 77, 79, 99, 100, 113, 114, 250.
 VIRALLY, M., 33, 44, 60, 67, 80, 204, 214, 226, 264, 280.
 Von HORN, C., (Général), 231.
 WACHUKU, J., 108-110, 251, 255.
 WAERN (Colonel), 127.
 WEBER (Commandant), 31.
 WEISS, H., 219, 247, 248.
 WELBECK, A., 92, 93.
 WELENSKY, R., 125.
 WEST, R., 171, 173.
 WHEELER (Général), 178.
 WIESCHHOFF, H., 21, 55, 74, 225, 248.
 WIGNY, P., 62, 111.
 WILLIAMS, M. G., 140, 246, 247.
 WODDIS, J., 20.
 YOUNG, C., 76, 145, 261.
 YOULOU, F., 116.
 YUMBU, J., 42, 179.
 ZIEGLER, J., 17.
 ZORINE, 156.

IMPRIMÉ EN FRANCE

2066-1967. — Tours, Imprimerie-Reliure Mame
Dépôt légal : 2^e trimestre 1967.
N^o d'édition : 25

