

A PROPOS DE QUELQUES CAS DE RECONNAISSANCE D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT EN AFRIQUE

par

Romain YAKEMTCHOUK

Professeur à l'Université Lovanium (Kinshasa)

Le problème de reconnaissance juridique d'Etat et de gouvernement occupe dans la doctrine du droit international une place de choix; il a suscité une littérature abondante, engendré de remarquables constructions théoriques, donné lieu à des prises de position divergentes. Si l'étude du problème a permis de dégager les lignes directrices concernant les effets de la reconnaissance ainsi que les conditions de forme dans lesquelles elle est accordée, le débat reste toutefois largement ouvert en ce qui concerne les conditions de fond que doit remplir une entité territoriale ou un gouvernement pour obtenir la reconnaissance¹. On peut ranger parmi ces conditions l'effectivité du pouvoir établi, des assises territoriales bien délimitées, la stabilité gouvernementale, sa volonté et son aptitude à respecter les obligations internationales, et enfin, le consensus des populations administrées. Cette approche des problèmes de fond n'est pas exempte de difficultés d'ordre méthodologique².

¹ LAUTERPACHT, H., *Recognition in International Law*, Cambridge (Mac Millan), 1948; TI-CHIANG CHEN, *The International Law of Recognition*, Londres (Stevens), 1951; CHARPENTIER, J., *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris (Pédone), 1956.

² Par exemple, certains ont estimé que, dans les rapports internationaux, « il faut parler de reconnaissance *de facto* et non de gouvernement *de facto* » (DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, Paris (Pédone), 2^e éd., 1955, p. 292). Il n'empêche que l'emploi de cette terminologie s'avère fréquent, tant dans la doctrine que dans la pratique gouvernementale. Nous estimons pour notre part, que l'expression « gouvernement de fait » se justifie, et nous l'avons maintenue dans la présente rédaction. Au contraire, nous semble inacceptable l'emploi du terme « Etat de fait » ou « reconnaissance *de facto* d'un Etat ». Dans le sens contraire : FROWEIN, A., *Das de facto Regime im Völkerrecht*, Cologne-Berlin (Heymanns Verlag), 1968.

1884-1885, comme conséquence des différents actes de reconnaissance accordés par les puissances participant à la Conférence de Berlin. Cela n'a pas été obtenu sans peine. Ainsi, la position initiale de la Grande-Bretagne en matière de reconnaissance a été plus que réticente : le *Foreign Office* songeait à reconnaître à l'Association « non la qualité d'Etat mais d'« Etat en formation », ce qui permettrait de n'accorder qu'une demi-reconnaissance, toujours révoquant⁴ ».

La première de ces reconnaissances vint des Etats-Unis d'Amérique, le 22 avril 1884 : ce fut le couronnement de longs et patients efforts de Léopold II pour s'assurer cet indispensable appui.

« Dans l'espèce, la valeur en était rehaussée par la circonstance que des juristes, notamment au Portugal et en France, contestaient aux associations privées en général et, plus spécialement, à l'Association internationale du Congo, la capacité d'acquiescer des droits de souveraineté⁵. »

La teneur de la déclaration américaine, conçue délibérément en termes vagues, mérite d'être rappelée :

« ... se conformant à la politique traditionnelle des Etats-Unis, qui leur enjoint d'avoir égard aux intérêts commerciaux des citoyens américains, tout en évitant en même temps de s'immiscer dans des controverses engagées entre d'autres puissances ou de conclure des alliances avec des nations étrangères, le gouvernement des Etats-Unis proclame la sympathie et l'approbation que lui inspire le but humain et généreux de l'Association internationale du Congo, gérant les intérêts des Etats libres établis dans cette région, et donne ordre aux fonctionnaires des Etats-Unis, tant sur terre que sur mer, de reconnaître le drapeau de l'Association internationale à l'égal de celui d'un gouvernement ami⁶. »

Il est clair que cette déclaration ne comportait aucune reconnaissance d'Etat; il n'était question que de la reconnaissance de gouvernement⁷.

L'acte de reconnaissance émanant de l'Allemagne a été conçu en termes plus précis.

« L'Empire d'Allemagne — disait la déclaration — reconnaît le pavillon de l'Association — un drapeau bleu avec étoile d'or au centre — comme celui d'un Etat ami. L'Empire d'Allemagne est prêt à reconnaître de son côté les frontières du territoire de l'Association et du nouvel Etat à créer, telles qu'elles sont indiquées sur la carte ci-jointe. »

⁴ VAN ZUYLEN, P., *L'échiquier congolais ou le secret du roi*, Bruxelles (Dessart), 1959, pp. 115-116; ANSTEX, R.T., *Britain and the Congo in the Nineteenth Century*, Oxford (Clarendon Press), 1962, pp. 168-185.

⁵ JENTGEN, P., *La terre belge du Congo*, Bruxelles (Impr. Bolyne), 1937, p. 38.

⁶ LOUWERS, J., *Codes du Congo belge*, 1914, p. 1357.

⁷ La même formule a été employée par le gouvernement britannique dans sa déclaration du 16 décembre 1884 : « Le gouvernement de S.M. britannique déclare accorder sa sympathie et son approbation au but humanitaire et bienveillant de l'Association et, par la présente, reconnaît le pavillon de l'Association et des Etats libres sous son administration comme pavillon d'un gouvernement ami. »

On le voit, la note parlait non seulement de « gouvernement », mais également d'« Etat »⁸.

L'Association internationale du Congo n'ayant pas été invitée à participer à la Conférence de Berlin, son président adressa, le 23 février 1885, une note au prince de Bismarck, signalant que toutes les puissances représentées à la Conférence, à l'exception de la Turquie, ont conclu avec l'Association des traités « contenant une disposition reconnaissant son pavillon comme celui d'un Etat ou d'un gouvernement ami ». Les plénipotentiaires ont approuvé cette déclaration. En particulier, le baron de Courcel, ambassadeur de France à Berlin, prit acte :

« ... avec satisfaction de la démarche par laquelle cette Association nous notifie son entrée dans la vie internationale. J'émetts au nom de mon gouvernement, le vœu que l'Etat du Congo territorialement constitué aujourd'hui dans des limites précises, arrive bientôt à pourvoir d'une organisation gouvernementale régulière le vaste domaine qu'il est appelé à faire fructifier. »

Un nouvel Etat — une union personnelle — venait de naître au cœur de l'Afrique noire. A la date du 29 mai 1885, il prit la dénomination d'« Etat indépendant du Congo ».

II. LES NOUVELLES ENTITES ETATIQUES NEES A LA SUITE DU TRANSFERT DES POUVOIRS INTERNATIONAUX — CONSENTI OU IMPOSE — PAR L'ANCIENNE PUISSANCE ADMINISTRANTE

En ce qui concerne les situations plus récentes, la reconnaissance juridique des Etats africains nouveaux dont l'accession à la souveraineté internationale s'effectuait *sous l'égide ou en accord* avec l'ancienne puissance administrante, n'a pas soulevé, en règle générale, de difficultés majeures : le consentement des Etats tiers leur était acquis avant même l'accession formelle à l'indépendance. En principe, les assises territoriales des nouvelles entités étatiques étaient celles qui leur avaient été léguées par le colonisateur.

Certes, il y eut des exceptions. En ce qui concerne la Mauritanie, l'opposition vint non seulement de l'U.R.S.S. qui fit usage à l'égard de ce pays du droit de veto, mais également de certains Etats africains, notamment du Maroc, qui fit valoir ses « droits historiques » et ses prétentions territoriales. En fin de compte, sous l'impulsion des pays de l'O.C.A.M., les choses s'arrangèrent, la Mauritanie fut admise à l'O.N.U., et par ailleurs, en octobre 1966, un accord

⁸ D'autres déclarations de reconnaissance n'ont présenté que des variantes rédactionnelles mineures : Italie, 19 décembre 1884; Autriche-Hongrie, 24 décembre 1884; Pays-Bas, 27 décembre 1884; Espagne, 7 janvier 1885; France, 5 février 1885; Russie, 5 février 1885; Suède-Norvège, 10 février 1885; Belgique, 23 février 1885; Danemark, 23 février 1885; Turquie, 25 juin 1885.

commercial — le premier entre les deux pays — fut signé entre l'U.R.S.S. et la Mauritanie. Si cette admission aux Nations Unies ne s'identifie pas avec une reconnaissance juridique formelle — elle n'engage que les Etats ayant voté en faveur de l'admission — elle confère néanmoins à la nouvelle entité étatique un important complément à son statut juridique international.

Le problème de reconnaissance s'avère autrement plus ardu lorsque *aucun accord* ne s'est dégagé au sujet du transfert des pouvoirs entre la puissance administrante et les représentants des populations réclamant l'indépendance. De telles situations conflictuelles décèlent inévitablement l'interpénétration des facteurs d'opportunité politique et de légitimité juridique, elles appellent nécessairement l'appréciation des états de fait. Il s'agit de savoir si un pouvoir de fait peut être reconnu comme un pouvoir de droit.

Le cas du *gouvernement provisoire de la République algérienne* offre un exemple frappant des difficultés que soulèvent de telles appréciations. Cette constitution du G.P.R.A. fut décidée, en principe, par le Conseil national de la Révolution algérienne — une sorte de parlement œuvrant à l'étranger émanation du F.L.N. — lors de la seconde session du Caire, au mois d'avril 1957; le G.P.R.A. fut proclamé officiellement le 19 septembre 1958⁹.

Il fut entendu que ce gouvernement « assume le pouvoir exécutif de l'Etat algérien jusqu'à la libération du territoire national et l'avènement d'institutions définitives ». Le G.P.R.A. fut habilité à nouer des relations diplomatiques avec les Etats, des accords internationaux devant être soumis à la ratification du C.R.A. En principe, le siège du nouveau gouvernement se situait en Algérie. En pratique, cependant, ses bureaux ont été établis à Tunis et au Caire, et subsidiairement au Maroc et en Libye.

Au lendemain de la constitution du G.P.R.A., le gouvernement français attira l'attention des chancelleries étrangères sur le « caractère inamical » d'une éventuelle reconnaissance par elles de ce gouvernement de fait. Les pays étrangers ont été avertis qu'une telle reconnaissance pourrait avoir pour conséquence la révision des relations diplomatiques avec la France.

Cet avertissement s'avéra inopérant. Certes, parmi les puissances qui ont refusé d'accorder leur reconnaissance au G.P.R.A. il y avait notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale et les Etats-Unis. Le 26 septembre 1958, le *State Department* déclarait ne pouvoir entrer en relations avec le gouvernement provisoire algérien, celui-ci ne remplissant pas, d'après lui, les conditions jugées indispensables pour une telle reconnaissance, à savoir la mise sur pied d'un appareil gouvernemental, le consentement du peuple, la volonté et la capacité du nouveau gouvernement de remplir ses obligations internationales.

⁹ CHARPENTIER, J., « La reconnaissance du G.P.R.A. », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 799-816; FLORY, M., « Algérie algérienne et droit international », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 973-998; BEDJAOU, M., *La révolution algérienne et le droit*, Bruxelles (A.I.J.D.), 1961.

En revanche, d'autres pays n'ont pas hésité à accorder leur reconnaissance au G.P.R.A. : ils estimaient que celui-ci était constitué conformément à la volonté populaire et qu'il exerçait, du moins partiellement, une autorité effective dans le pays. Ils invoquaient également le fait que, le 13 septembre 1958, 35 Etats membres de l'O.N.U. avaient voté en faveur d'une résolution, finalement non adoptée, proclamant « le droit du peuple algérien à l'indépendance », et recommandant les négociations « entre les deux parties intéressées », ce qui aurait impliqué la reconnaissance du F.L.N. et de ses émanations¹⁰. Certains auteurs ont voulu en déduire une sorte de « droit à être reconnu », et partant — dans le chef des Etats tiers — un prétendu « devoir de reconnaître ».

« If... we take into account the conclusion deriving from the right to self-determination and the legality in some circumstances of the struggle to realize it, to reach political freedom and separation, the conclusion that the refusal of recognition is legally unfounded when we have to do with constitution of statehood consequent on liberation from foreign rule will seem to us, in different cases, entirely justified. The tendency follows to regard as admitted by modern international law the recognition of nations on the way to independence, which already means their recognition in the process of their struggle for political freedom, before statehood¹¹. »

Ce point de vue paraît discutable : il ne reflète point l'attitude doctrinale la plus représentative qui conçoit la reconnaissance internationale sous le signe de pluralisme et de divisibilité; l'exemple du G.P.R.A. est probant à cet égard. En plus, il s'y ajoute un autre facteur, celui de relativité : la distinction entre la reconnaissance *de facto* et *de jure* s'avéra extrêmement floue, voire impossible à déterminer clairement. On pouvait considérer tout au plus la reconnaissance *de facto* comme une étape transitoire vers la reconnaissance entière¹².

Pour certains pays, la reconnaissance du G.P.R.A. impliquait à son profit le statut de *belligérance* : on invoquait à cet égard que les « événements d'Algérie » avaient en fait le caractère d'une guerre internationale, que la législation d'exception mise en application par les autorités françaises était une législation du temps de guerre, que l'arraisonnement de navires des pays tiers

¹⁰ Tous les pays membres de la Ligue arabe procédèrent à la reconnaissance du G.P.R.A. *de jure*. D'autres reconnaissances *de jure* ont été notifiées par certains pays *afro-asiatiques* : la Chine populaire (22 septembre 1958), la Corée du Nord (25 septembre), le Vietnam du Nord (26 septembre), l'Indonésie (27 septembre), la Guinée (30 septembre 1958, confirmée le 6 août 1959), la Mongolie extérieure (1^{er} octobre 1958), le Mali (18 février 1960), le Togo (17 juin 1960), Cuba (28 juin 1961), le Pakistan (2 août 1961), le Cambodge, Chypre, l'Afghanistan (5 septembre 1961), l'Ethiopie (1^{er} mars 1962). Les *pays de l'Est européen*, de même que certains *pays africains* n'ont d'abord accordé au G.P.R.A. qu'une reconnaissance *de facto*, transformée ultérieurement en reconnaissance *de jure*, sans que cette distinction fût toujours suffisamment claire.

¹¹ MUSHKAT, M., « The African Approach to some Basic Problems of Modern International Law », *I.J.I.L.*, 1967, p. 359.

¹² COCHRAN, Ch. C., « *De Facto* and *De Jure* Recognition : is there a Difference ? », *A.J.I.L.*, 1968, pp. 457-460.

en haute mer pour y déceler les livraisons d'armes était contraire au droit international. Le 20 juin 1960, le G.P.R.A. a déposé auprès du gouvernement suisse les instruments portant adhésion de la République algérienne aux quatre conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de guerre. Le gouvernement suisse confirma cette adhésion mais déclara en même temps que :

« ... le G.P.R.A. ne peut se prévaloir de son adhésion aux conventions de Genève pour prétendre que la République algérienne est un Etat et que, pour les gouvernements qui ne l'ont pas reconnu, cette adhésion est sans portée juridique et comporte tout au plus un engagement pris par le G.P.R.A. de respecter les conventions de Genève¹³. »

A la suite des différentes reconnaissances, le G.P.R.A. s'est fait représenter dans un certain nombre de pays par des chefs de mission exerçant des prérogatives d'envoyés diplomatiques. De telles représentations existaient en Tunisie, au Maroc, en Libye, en R.A.U., en Arabie séoudite, en Jordanie, au Liban, en Irak, en Guinée, au Ghana, en Chine continentale et en Indonésie; le chef de mission du G.P.R.A. en R.A.U. était en même temps représentant de l'Algérie auprès de la Ligue arabe. D'autre part, certains représentants du G.P.R.A. ont pu bénéficier, par l'entremise des pays amis, d'un statut diplomatique d'emprunt à Londres, à Rome, à Bonn, à Madrid et à New York. Enfin, le G.P.R.A. participa comme membre de plein droit — ou en qualité d'observateur — à un certain nombre de conférences arabes, africaines et afro-asiatiques.

L'attitude adoptée par le gouvernement français à l'égard de ces reconnaissances et de ces appuis a été variable : dans certains cas, il demeura indulgent ou se borna à protester symboliquement; dans d'autres, il procéda au rappel des ambassadeurs, tout en s'abstenant de rompre formellement les relations diplomatiques. Paris protesta, sans plus, auprès de la Libye, du Maroc et de la Tunisie. Quant au Ghana, l'ordre a été donné à l'ambassadeur de France à Accra, momentanément absent, de ne pas rejoindre son poste (juillet 1959). Une mesure comparable a été prise lors de la nomination de l'ambassadeur de France en Pologne (3 mars 1962). Après la reconnaissance du G.P.R.A. *de facto* par la Yougoslavie (12 juin 1959), le gouvernement français rappela son ambassadeur à Belgrade, M. Brousta, « en consultation », et il ne fut plus autorisé à rejoindre son poste. Après la reconnaissance du G.P.R.A. *de jure* et le décès de M. Brousta, survenu le 8 décembre 1961, le gouvernement français décida de ne pas nommer un autre ambassadeur à Belgrade et demanda le rappel de l'ambassadeur yougoslave à Paris.

En ce qui concerne l'U.R.S.S., son gouvernement a d'abord reconnu le G.P.R.A. *de facto* (7 octobre 1960), ce qui n'a pas suscité de réactions à Paris. Or, le 19 mai 1962, soit au lendemain de la conclusion des Accords d'Evian,

¹³ FLORY, M., « Agérie algérienne et droit international », *A.F.D.I.*, 1960, p. 988; PINTO, R., « Le G.P.R.A. et les conventions de Genève », *Le Monde*, 13 avril 1960.

Moscou reconnaissait le G.P.R.A. *de jure* et annonça l'établissement prochain des relations diplomatiques. Le gouvernement français réagit en déclarant que « le cessez-le-feu n'avait pas modifié la situation juridique de l'Algérie », et que, « avec l'accord du F.L.N. lui même, la France continuait, jusqu'à l'auto-détermination, à y exercer la souveraineté interne et externe »; il fut notifié au gouvernement soviétique que « le maintien des relations franco-soviétiques au niveau des ambassadeurs était devenu impossible ». L'U.R.S.S. protesta — sans succès — mais peu après (l'organisation du référendum eut lieu le 1^{er} juillet 1962) la situation se régularisa et les deux ambassadeurs rejoignirent leurs postes respectifs.

On peut admettre que l'attitude du gouvernement français trouve son corollaire dans la théorie de la *non-reconnaissance qualifiée*, le refus de reconnaissance étant accompagné d'un avertissement ou d'une menace de ne pas entretenir les relations diplomatiques avec les Etats tiers qui auraient reconnu l'Etat ou le gouvernement supposés illégitimes¹⁴. En Afrique même, cette thèse a été mise en évidence par la R.A.U. et certains pays arabes qui recommandent aux Etats tiers la non-reconnaissance d'Israël. Plus récemment, elle a été avancée par le Nigeria en vue de prévenir une quelconque reconnaissance du mouvement sécessionniste *biafrais*. Ces attitudes présentent un parallélisme frappant avec la *doctrine Hallstein* dont la formulation juridique — plus que son contenu politique — a été soumise à des critiques souvent pertinentes. Certains auteurs n'ont pas hésité à affirmer que :

« ... la rupture des relations diplomatiques ou la menace de rupture dans le but de contraindre un autre Etat à prendre une décision déterminée en matière de reconnaissance d'un Etat nouveau ou d'un gouvernement nouveau, possède certainement tous les caractères nécessaires pour être qualifiée d'abus de droit¹⁵. »

Rien d'étonnant que la plupart des Etats africains aient refusé de reconnaître au gouvernement français le droit de fixer à lui seul les critères devant prévaloir en matière de reconnaissance. Pourtant, si cette attitude s'est manifestée

¹⁴ Dans une note remise à M. Couve de Murville, le gouvernement soviétique critiquait l'attitude du gouvernement français qui, selon lui, s'arrogeait le droit « de déterminer qui peut et qui ne peut pas reconnaître les nouveaux Etats qui se sont libérés du joug colonial », La note réaffirmait que la conclusion du cessez-le-feu devrait être considérée comme la reconnaissance implicite du G.P.R.A. par la France. « Le fait que des pourparlers officiels aient eu lieu entre le gouvernement français et le G.P.R.A., ainsi que la conclusion de toute une série d'accords franco-algériens concernant non seulement le cessez-le-feu mais aussi les futures relations de l'Algérie indépendante avec la France dans les domaines politique, militaire, économique et culturel, démontre qu'en fait le gouvernement français reconnaît lui même le G.P.R.A. en tant qu'unique représentant plénipotentiaire du peuple algérien. Il faut noter aussi que le G.P.R.A. poursuit son activité et que la participation de représentants nommés par lui aux préparatifs et à la réalisation du référendum en Algérie est prévue par les accords d'Evian. » *Documentation française*, Textes du jour, 7 avril 1962.

¹⁵ BIERZANEK, R., « La non-reconnaissance et le droit international contemporain », *A.F.D.I.*, 1962, p. 134.

assez clairement lorsqu'il s'agissait de l'Algérie, en d'autres circonstances, au contraire, elle s'avéra moins cohérente. Ainsi, bien que désireux d'entretenir des rapports avec le régime de Pankow, le gouvernement guinéen céda en fin de compte à la pression de la République fédérale allemande (1960), dont le gouvernement a rappelé son ambassadeur à Conakry et s'est déclaré prêt à rompre les relations diplomatiques au cas où le gouvernement guinéen aurait reconnu la R.D.A. De surcroît, le gouvernement de Bonn a implicitement admis que l'existence en Afrique des missions commerciales permanentes de la R.D.A. — bénéficiant du statut et des immunités consulaires — ne doit pas être considérée comme impliquant une quelconque reconnaissance diplomatique, et par tant, n'entraînant pas la mise en application de la doctrine Hallstein.

III. LES TENTATIVES SECESSIONNISTES POSTERIEURES A L'INDEPENDANCE

En ce qui concerne les tentatives sécessionnistes postérieures à l'indépendance, l'attitude généralement observée était celle de la non-reconnaissance. A part l'éclatement de la Fédération du Mali (20 août 1960) en Mali et Sénégal, et un autre cas particulier, celui du gouvernement dissident de Stanleyville, dans toutes les autres affaires — celle du Katanga, du Sud-Kasaï et du Biafra — les Etats tiers se montrèrent extrêmement réservés et, à de rares exceptions, ne reconnurent point les gouvernements sécessionnistes. Cette ligne de conduite s'inscrit dans l'enseignement traditionnel du droit international : un Etat ayant accordé sa reconnaissance juridique à une entité étatique nouvelle doit s'abstenir postérieurement de tout acte encourageant le séparatisme régional, provincial ou tribal. En Afrique tout spécialement, toute sécession constitue un danger non seulement pour l'intégrité territoriale de l'Etat mais menace son existence en tant qu'Etat¹⁶.

L'affaire de l'éclatement de la *Fédération du Mali* offre l'exemple d'une *sécession réussie, internationalement reconnue*. La Fédération du Mali, composée à l'origine du Sénégal et du Soudan, a accédé à l'indépendance en juin 1960, sous le parrainage de la France. La plupart des pays étrangers ont reconnu cet Etat; dix-sept ambassades ou consulats étrangers étaient installés à Dakar, alors capitale de la Fédération, et l'ouverture de cinq autres représentations était attendue.

Des dissensions politiques ayant surgi rapidement, le 20 août 1960, le Sénégal entra en sécession et son gouvernement s'adressa à tous les pays membres de l'O.N.U. pour solliciter leur reconnaissance. En contestant au Sénégal le droit à la sécession — ce droit n'ayant pas été expressément inscrit dans la Constitution fédérale — le Soudan menaça de rompre les relations diplomatiques

¹⁶ REUTER, P., *Institutions internationales*, Paris (P.U.F.), 4^e éd., 1963, pp. 113-125.

avec les pays qui reconnaîtraient l'indépendance sénégalaise. Cet appel est resté sans écho. Le 11 septembre, le gouvernement français accordait sa reconnaissance à la République du Sénégal; quatorze pays ont suivi cet exemple. La rupture devenant de plus en plus profonde, le 23 septembre, l'Assemblée nationale soudanaise proclamait la République du Mali, annonçait la dissolution des liens fédéraux, et s'arrogeait les prérogatives dévolues initialement à la Fédération. Cette dernière prétention n'a pas été prise en considération par les puissances : elles ont procédé à la reconnaissance des deux nouvelles entités étatiques. Le 28 septembre, le Conseil de sécurité recommanda l'admission du Sénégal et du Mali à l'O.N.U., la candidature du Sénégal ayant été parrainée par la France et la Tunisie, celle du Mali par la France, la Tunisie et Ceylan. A cette occasion, le représentant français fit une déclaration de constat :

« A la suite d'une crise sur laquelle il ne nous appartient pas de porter de jugement, les deux Républiques qui composaient la Fédération du Mali ont proclamé leur indépendance. Les Nations Unies se trouvent donc devant une situation de fait. La France s'attachant à respecter la volonté des populations avait pris acte des demandes d'admission à l'O.N.U. présentées par les deux gouvernements intéressés¹⁷. »

Le même jour, l'Assemblée générale admit à l'unanimité les deux nouveaux Etats en qualité de membres de l'Organisation.

L'affaire *katangaise* offre un exemple particulièrement intéressant d'une sécession provinciale, proclamée unilatéralement, *non reconnue internationalement*. Elle appelle l'examen de l'attitude de l'ancienne puissance administrante avant et après l'indépendance congolaise, celle des pays tiers, celle, enfin, de l'O.N.U.

Tout au long de sa présence en Afrique, la Belgique estimant que le Congo avait une vocation unitaire, y poursuivit une politique centralisatrice. Avant d'accéder à l'indépendance, ce pays a connu « la même administration, animée par une seule inspiration, suivant une législation unique appliquée partout selon une méthode identique ». Chargé de l'enquête concernant l'origine des troubles qui ont éclaté à Léopoldville au début de janvier 1959, le groupe de travail gouvernemental souligna l'importance de ce facteur unitaire : « Nier cette unité — disait le rapport — c'est nier l'œuvre belge en Afrique¹⁸. »

Cette optique fut également celle des leaders congolais. Avant janvier 1959, « les nationalistes congolais avaient tous été antifédéralistes; le fédéralisme était associé dans leur esprit au mouvement séparatiste qui s'était dessiné, au Katanga, dans des milieux européens ». Ce n'est qu'à l'approche de l'indépendance, que

¹⁷ COHEN, « Legal Problems arising from the Dissolution of the Mali Federation », *B.Y.B.I.L.*, 1960, p. 375; GANDOLFI, A., « Naissance et mort sur le plan international d'un Etat éphémère : la Fédération du Mali », *A.F.D.I.*, 1960, p. 904; *R.G.D.I.P.*, 1961, p. 695; O'CONNELL, D.P., « State Succession and the Effect upon Treaties of Entry into a Composite Relationship », *B.Y.B.I.L.*, 1963, pp. 124-126; O'BRIEN, W.V., et GOEBEL, U.H., *United States Recognition Policy toward the New Nations*, in O'BRIEN, *The New Nations in International Law and Diplomacy*, Londres (Stevens), 1963, pp. 195-197.

¹⁸ *Chambre*, 20 janvier 1959, doc. 108 (1958-1959), p. 19.

« les choses changeaient d'aspect : bon nombre d'entre eux la conçurent avant tout dans un cadre ethnique »¹⁹.

La thèse d'un Etat unitaire fut réaffirmée par la Conférence belgo-congolaise tenue à Bruxelles en janvier-février 1960. La Conférence proclama que « les institutions centrales et provinciales du Congo, ainsi qu'un gouvernement central seront organisés pour le 30 juin 1960, afin de permettre la proclamation, dès cette date, de l'indépendance du Congo ». Celui-ci devra constituer, dans ses frontières actuelles, un Etat indépendant « dont les habitants auront, aux conditions que la loi déterminera, une même nationalité, sur le territoire duquel ils pourront se déplacer et s'établir librement, et où les marchandises et les biens pourront circuler sans entraves ».

Or, le 2 mars 1960, le *Daily Express* rapportait une interview que lui avait accordée Sir Roy Welensky, premier ministre de la Fédération des Rhodésies et du Nyassaland, lequel aurait déclaré qu'à l'occasion de l'accession du Congo à l'indépendance, sa province la plus riche — le Katanga — pourrait briser ses liens anciens et joindre la Fédération.

« Des suggestions m'ont été faites, disait Sir Roy. J'ai reçu hier une dernière lettre à ce sujet, d'une source que je préfère ne pas nommer, lettre selon laquelle la Fédération rhodésienne devrait tendre la main de l'amitié au Katanga quand le Congo deviendra indépendant... Mais je tiens à marquer clairement ma position : la Fédération étant bien disposée à l'égard du peuple du Katanga, tout mouvement pour une association devra venir du peuple katangais lui-même et non d'ailleurs. »

Cette déclaration suscita un vif émoi à Bruxelles, et une protestation diplomatique a été adressée tant au gouvernement britannique qu'aux autorités de Salisbury²⁰.

¹⁹ VAN LANGENHOVE, F., *Consciences tribales et nationales en Afrique noire*, Bruxelles (I.R.R.I.), 1960, pp. 409-410.

²⁰ M. Larock, porte-parole de l'opposition socialiste à la Chambre des représentants, demanda le 3 mars « que le gouvernement mette tout en œuvre pour que, dans toute la mesure du possible, soit respectée la vocation clairement exprimée par les délégués congolais à la Table ronde, d'éviter toute rupture, toute tentative de sécession qui aboutirait à séparer les régions les plus riches du Congo des autres ». La réponse à cette motion d'ordre fut donnée par le Premier ministre G. Eyskens. Il signala que dès le 2 mars, le ministère belge des Affaires étrangères effectuait une double démarche diplomatique :

« Notre consul général à Salisbury a été chargé de s'informer si l'interview en question a effectivement été accordée et, dans l'affirmative, de marquer sa vive désapprobation et de rappeler que la résolution n° 2 de la Table ronde dit expressément que le Congo doit conserver son unité.

D'autre part, l'ambassadeur de Belgique à Londres a été chargé de faire des représentations à l'échelon le plus élevé, au *Foreign Office*.

Il a été chargé de rappeler qu'après le 30 juin, le Congo ne sera pas *res nullius* et que le communiqué final de la Table ronde a clairement dit que le Congo conserverait son unité. Et de souligner aussi que si certains éléments blancs du Katanga songent éventuellement à une sécession, telle n'est pas l'opinion de l'immense majorité de la population de cette province. » *Chambre*, Compte rendu analytique, 3 mars 1960, pp. 425-426.

Quelques jours après son accession à l'indépendance, le 30 juin 1960, de graves troubles éclataient au Congo, le gouvernement central éprouvant de grandes difficultés à maîtriser la situation.

Le gouvernement provincial du Katanga en profita pour adresser une requête au gouvernement britannique, le priant de transmettre aux autorités de la Fédération à Salisbury un appel en faveur d'une intervention des forces rhodésiennes au Katanga; à la même occasion, le gouvernement provincial fit appel aux troupes belges et manifesta son intention de proclamer l'indépendance de la province. Le 10 juillet, le *Foreign Office* rejeta cette demande, précisant « qu'il ne peut faire droit à la requête d'un gouvernement qu'il n'a pas reconnu », et le 11 juillet, le Premier ministre MacMillan confirmait aux Communes qu'« il n'est pas possible que nos troupes soient envoyées sur place à la demande d'autorités autres que celles du gouvernement central, légalement constitué ». Les autorités de la Fédération opposèrent elles aussi un refus à M. Tshombé. Sir Roy Welensky confirma, le 10 juillet, qu'il avait reçu une demande indirecte de la part du leader katangais pour obtenir l'assistance des troupes rhodésiennes dans le rétablissement de l'ordre. « M. Welensky a déclaré qu'il aiderait volontiers les autorités katangaises, mais qu'il ne pouvait engager aucune action sans une requête émanant du chef du gouvernement central. Or, une telle demande n'a pas été faite ²¹. »

Nullement découragé par cette attitude, le gouvernement provincial proclamait, le 11 juillet, l'indépendance du Katanga. Parlant au nom du « peuple katangais » et, « considérant que la Charte des Nations Unies proclame solennellement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », il adressa « un appel solennel à tous les pays du monde libre pour qu'ils reconnaissent sans délai l'indépendance de son territoire ». Il s'engagea « à respecter toutes les clauses de la Déclaration des droits de l'homme et à contribuer au maintien de la paix dans cette partie du monde ». Un appel particulier fut adressé à la Belgique, à laquelle il proposait une union économique, ainsi que le maintien des troupes belges au Katanga. Cette dernière proposition n'a pas été retenue par le gouvernement de Bruxelles. « Nous avons donné l'indépendance au Congo par un vote unanime — déclara le premier ministre Eyskens — et ce Congo indépendant peut modifier sa constitution et passer d'une organisation unitaire à une organisation fédérée ou confédérée. Nous serions malvenus de nous en mêler trop, alors que nous avons déclaré ne pas vouloir nous immiscer dans les problèmes intérieurs de la République du Congo ²². » Cette interprétation fut contestée

²¹ *Le Soir* (Bruxelles), 12 juillet 1960.

²² Tant le Parti socialiste (opposition) que le Parti social chrétien (gouvernemental) ont adopté, dans l'affaire katangaise, l'attitude de la non-reconnaissance. Le 12 juillet, le sénateur H. Rolin, précisa la position du Parti socialiste : « Je me rends parfaitement compte qu'une bonne partie des richesses congolaises et des investissements belges se situent au Katanga. Ce dernier représente incontestablement une grande importance matérielle pour la Belgique. Toutefois, du point de vue international, il serait difficilement concevable, après

par le gouvernement de Léopoldville, lequel procéda, le 14 juillet, à la rupture de ses relations diplomatiques avec la Belgique.

Or, malgré cette rupture, Bruxelles a maintenu au Katanga, pendant un certain temps, le stationnement des troupes belges; une représentation politique officieuse a été envoyée auprès des autorités katangaises, et une représentation consulaire fut maintenue à Elisabethville. Le gouvernement belge justifia cette attitude par l'anarchie régnant à cette époque au Congo et, partant, par la nécessité d'assurer à ses ressortissants l'indispensable protection. Devant les insistances de l'O.N.U.²³ et les protestations congolaises — l'article 219 de la loi fondamentale attribuait exclusivement au pouvoir central « les relations extérieures et les traités » — les troupes ont été retirées et la gestion du consulat confiée à un « non-diplomate ». Le gouvernement belge ayant réitéré au gouvernement congolais son assurance de ne pas reconnaître la sécession katangaise, le 27 décembre 1961, les deux pays reprenaient leurs relations diplomatiques interrompues en juillet 1960. Quant à l'attitude sympathisante du Congo (Brazzaville) dont le gouvernement a interdit à un certain moment l'utilisation de ses aérodromes aux troupes de l'O.N.U., elle n'a pas eu de suites juridiques en matière de reconnaissance. Ces répercussions juridiques se manifestèrent principalement sur le plan interne : pendant toute la période de la sécession (11 juillet 1960 - 14 janvier 1963), les entreprises commerciales situées au Katanga ont été amenées à verser aux autorités katangaises les impôts sur les revenus, les droits d'exportations, etc.²⁴. Aussi cette affaire katangaise a-t-elle permis de

nos prises de position antérieures, que nous répondions à M. Tshombé comme s'il s'agissait de l'appel du gouvernement d'un Etat. Nous sommes tenus par la loyauté envers le Congo indépendant; la reconnaissance d'un gouvernement provincial équivaldrait à une intervention. Tant que le gouvernement du Katanga n'a pas démontré qu'il exerce son autorité sur la grande majorité des populations de cette province, et d'autre part, tant que le gouvernement congolais n'a pas prouvé son impuissance à assurer son autorité au Katanga, il ne peut être question pour nous de reconnaître le gouvernement de M. Tshombé. »

De son côté, M. De Smet, porte-parole du Parti social chrétien, déclara : « Hier soir, nous avons appris que M. Tshombé proclamait l'indépendance du Katanga et proposait une union économique avec la Belgique. Sur le plan juridique, pareille offre ne semble pas, au moment présent, pouvoir être prise en considération. Le gouvernement Tshombé n'a d'ailleurs pas qualité pour décider une pareille sécession. Mais il convient de rappeler que la loi fondamentale n'est qu'une loi provisoire qui peut être modifiée par les Congolais. C'est aux populations du Katanga qu'il appartiendra de se prononcer librement. Leur volonté devra s'exprimer en dehors de toute pression belge et étrangère. Le P.S.C. considère qu'il faudra que ce soit une autorité internationale qui soit chargée du maintien de l'ordre et du contrôle des éventuelles élections ou des éventuels référendums. » *Sénat*, Compte rendu analytique, 12 juillet 1960, pp. 789-790.

²³ Doc. O.N.U., S/4940, 14 septembre 1961.

²⁴ A plus d'une reprise, le gouvernement central réclama la cessation de ces paiements et l'acquittement des redevances exclusivement en sa faveur. A l'assemblée générale de l'Union minière du Haut Katanga du 24 mai 1962, son président, M. Gillet, déclara : « L'Union minière ne peut que se conformer aux prescriptions des autorités katangaises. Un refus serait interprété comme un acte délibéré d'insubordination entraînant les plus graves

tirer quelques enseignements doctrinaux : un conflit entre un gouvernement central légalement constitué et reconnu et les autorités locales de fait et ignorées par le droit international public relève de l'ordre juridique interne et ne doit pas avoir d'effets juridiques internationaux²⁵.

Le cas du *Biafra* qui s'érigea en Etat indépendant à la date du 30 mai 1967, paraît autrement plus complexe : en plus des considérations économiques, ce mouvement séparatiste se doubla d'une incontestable, d'une intense motivation ethnique. Désireux de préserver l'unité de la Fédération, dès le 31 mai, le gouvernement de Lagos adressa à tous les pays membres de l'O.N.U. une note soulignant que « toute reconnaissance du régime oriental du Biafra serait considérée comme une immixtion dans les affaires intérieures de la Fédération et comme un acte inamical ». Cet appel fut suivi. A l'exception de cinq pays : la Tanzanie, le 13 avril 1968; le Gabon, le 8 mai 1968; la Côte d'Ivoire, le 14 mai 1968; la Zambie, le 20 mai 1968 et enfin Haïti, les gouvernements étrangers ont refusé de reconnaître à « la République du Biafra » la qualité d'Etat, et à ses autorités le statut de gouvernement. Telle a été la position des Etats-Unis qui ont refusé de recevoir les émissaires du nouveau régime, et telle a été la position de la France qui expulsa de son territoire, le 13 décembre 1967, le représentant biafrais, M. Okpara²⁶. Il est significatif que cette attitude de la non-reconnaissance a été adoptée nonobstant la promesse des autorités biafraises de respecter tous les traités et accords s'appliquant au Nigeria oriental, d'honorer

conséquences, allant jusqu'à l'arrêt de nos activités... Nous avons consulté des juristes de réputation internationale qui ont émis l'avis formel qu'en raison de l'existence *de facto* du gouvernement katangais, les paiements que notre société a effectués aux autorités locales depuis l'indépendance sont entièrement valables. »

²⁵ YAKEMTCHOUK, R., *Le droit consulaire des Etats africains*, Anvers (Erasmus), 1967, pp. 83-84.

²⁶ ROUSSEAU, Ch., « Nigeria », *R.G.D.I.P.*, pp. 228-236.

Cette attitude française mérite un complément d'information. Tout en décrétant un embargo total sur les livraisons d'armes au Nigeria le 12 juin 1968, le gouvernement français n'a pas hésité à intervenir sur le plan humanitaire, en envoyant dans la région troublée des médicaments, des vivres et du personnel sanitaire. Estimant que le conflit biafrais est un problème essentiellement africain, il s'est abstenu d'agir sur le plan politique, mais s'est déclaré disposé à s'associer « à toute initiative où l'action des puissances non africaines paraîtrait opportune ». Sa position sur le plan juridique — la non-reconnaissance du Biafra — semblait motivée par le désir de ne pas compromettre de quelque façon que ce soit les chances de mettre fin au conflit. Fallait-il considérer cette attitude comme définitive ? Le 9 septembre 1968, le général de Gaulle déclara qu'aucune décision n'avait été prise. « La France, dans cette affaire, a aidé le Biafra dans la mesure de ses possibilités. Elle n'a pas accompli l'acte, qui, pour elle, serait décisif : la reconnaissance de la République biafraise. Car elle pense que la gestation de l'Afrique est avant tout l'affaire des Africains. Déjà, d'ailleurs, il y a des Etats d'Afrique de l'est et de l'ouest qui ont reconnu le Biafra. D'autres paraissent s'orienter dans ce sens. C'est dire que pour la France la décision qui n'est pas prise n'est pas exclue de l'avenir ». L'on sait qu'en fin de compte, cette reconnaissance n'a pas eu lieu. CHARPENTIER, J., « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 885-886.

les dettes financières, de respecter les personnes et les biens des étrangers établis au pays. De même, la profession par le Biafra de son désir de faire partie du Commonwealth n'eut aucune incidence sur l'attitude du gouvernement de Londres : celui-ci se borna à garder certains contacts avec les dirigeants biafrais, sans plus. Enfin, en ce qui concerne la position expectative ou franchement hostile de certains gouvernements africains, elle s'explique aisément : les dirigeants africains se méfient des mouvements séparatistes qui n'ont apporté à l'Afrique que la division dans le chaos, et qui menacent la fragile unité des Etats nouveaux. Ils reposent tous sur la diversité et la pluralité ethniques. C'est donc en tenant compte de ce point de vue que la IV^e Conférence au sommet de l'O.U.A. à Kinshasa (septembre 1967) constitua une mission de conciliation — ou d'enquête — chargée d'examiner et de préconiser les mesures pouvant contribuer au règlement du conflit.

Un tel règlement se fit attendre. Aucun terrain d'entente n'a pu être trouvé par les parties en présence : si le gouvernement de Lagos posait comme condition préalable à toute négociation la renonciation à la sécession par les Biafrais, ces derniers réclamaient, en revanche, un cessez-le-feu inconditionnel. Ce raidissement des positions eut raison des dernières hésitations des pays africains. La VI^e Conférence au Sommet, réunie du 6 au 10 septembre 1969 à Addis-Abéba, appella « solennellement et avec urgence les deux parties impliquées dans la guerre civile à préserver l'unité du Nigeria au nom des intérêts supérieurs de l'Afrique, et à accepter immédiatement la suspension des hostilités et l'ouverture sans délai de négociations en vue de préserver l'unité du Nigeria et de restaurer la paix et la concorde, en assurant à la population toutes les garanties de sécurité et d'égalité des droits, d'obligations et de prérogatives ». D'autre part, la Conférence lança « un appel urgent aux gouvernements, aux organisations internationales, aux institutions humanitaires et à toutes les forces politiques, morales et religieuses à faciliter l'application de cette résolution et à renoncer à tout geste, action ou attitude qui pourrait nuire aux efforts de l'O.U.A. pour trouver une solution à la crise nigérienne »²⁷. L'on sait que cette solution pacifique n'est pas intervenue, le dénouement du conflit biafrais s'effectuant, en fin de compte, militairement et non pas diplomatiquement. Autrement dit, l'action de l'Organisation de l'Unité africaine se situa essentiellement sur le plan des principes; sur le plan des faits, elle s'avéra inopérante.

La récente chute de « l'Etat du Biafra » n'a fait que confirmer les difficultés qui surgissent en raison des incertitudes quant à l'effectivité du pouvoir et à la réunion souvent problématique des éléments d'Etat de l'entité qui réclame la reconnaissance.

Le cas de la *Rhodésie du Sud* dont l'indépendance unilatérale a été proclamée, le 11 novembre 1965, par le gouvernement de Jan Smith, présente une autre

²⁷ « Afrique contemporaine », *Documentation française*, septembre-octobre 1969, pp. 16-17.

particularité. L'on se souvient que cette indépendance ne fut reconnue juridiquement par aucun pays du monde; refusant d'accéder à la demande des autorités de Salisbury pour exposer leur point de vue au Conseil de sécurité — celui-ci estimant que la Rhodésie n'est pas un Etat et que son gouvernement n'est pas légal — le Conseil pria les Etats membres « de ne pas reconnaître cette autorité illégale et de n'entretenir avec elle aucune relation diplomatique ou autre ». En condamnant le fait accompli provoqué par une minorité représentant 6 % de la population du pays, et refusant de traiter avec le nouveau régime, les pays étrangers — y compris les pays neutres comme la Suisse ou l'Autriche²⁸ — ont adopté l'attitude de la *non-reconnaissance*. Cette attitude voudrait être fondée sur le respect des droits de l'homme qu'on aimerait placer sous l'égide du droit international, et partant, des Nations Unies. En conséquence, les pays tiers ont dénié à la minorité au pouvoir le droit à l'autodétermination et ont contesté l'existence d'un Etat rhodésien; une doctrine dans le sens contraire a été exprimée en Afrique du Sud²⁹. Aussi, les pays tiers ont-ils retiré le statut diplomatique aux représentants rhodésiens œuvrant dans les ambassades britanniques à l'étranger, et ont rappelé leurs consuls à Salisbury ou ont réduit cette représentation au strict minimum; ils ont attiré l'attention de leurs ressortissants sur le fait que lesdits services ne sont plus en mesure de leur procurer l'indispensable protection. Il est vrai, que dans certains cas, l'application de ces mesures n'a pas été particulièrement rapide. D'autre part, pour affirmer son autorité ne fût-ce que symboliquement, Londres a maintenu à son poste à Salisbury le gouverneur de la Rhodésie, Sir H. Gibbs, tandis qu'une importante représentation diplomatique demeurait dans la capitale rhodésienne. On expliquait la présence de celle-ci par les négociations menées par les deux parties, mais il était entendu que le maintien de cette mission n'impliquait nullement une quelconque reconnaissance par Londres du régime de Jan Smith.

La position du gouvernement britannique en matière de non-reconnaissance reflète sa conduite politique adoptée dès le début de la crise rhodésienne. Elle peut s'appuyer également sur d'importantes *données jurisprudentielles* : si initialement les tribunaux rhodésiens ont reconnu au nouveau régime la qualité d'un gouvernement de fait, les tribunaux britanniques, quant à eux, ont refusé de le considérer tant *de jure* que *de facto*.

Traitant de l'affaire *Leo Baron et Daniel Madzimbamuto*, la Haute Cour de Salisbury émet l'opinion le 29 janvier 1968 que :

²⁸ Cf. les études de MM. BINDSCHEDLER et ZEMANEK dans *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1968, pp. 1-15 et 16-32.

²⁹ DEVINE, D.J., « Status of Rhodesia in International Law », *Acta Juridica*, 1967, pp. 39-47.

« ... le présent gouvernement, ayant effectivement usurpé les pouvoirs gouvernementaux accordés à la Rhodésie par la Constitution de 1961, a désormais le droit de faire tout ce que ses prédécesseurs pouvaient légalement faire, mais, tant que la nouvelle Constitution ne sera pas établie et ne sera pas devenue la Constitution *de jure* du territoire, ses actes administratifs et législatifs doivent être conformes à la Constitution de 1961³⁰. »

Telle n'a pas été la position du Comité judiciaire du Conseil privé britannique. Statuant dans l'affaire *Madzimbamuto c. Lardner-Burke*, l'arrêt du Comité (23 juillet 1968) rejette la thèse d'un quelconque partage de la souveraineté sur la Rhodésie entre Londres et Salisbury, et affirme que :

« ... les notions de gouvernement *de facto* et de gouvernement *de jure* sont des concepts de droit international qui ne sauraient être utilisés pour définir la position d'un usurpateur sur un territoire dont il a acquis le contrôle. Alors que, pour déterminer le statut juridique d'un nouveau régime établi dans un pays étranger, les tribunaux doivent s'assurer au préalable des vues du gouvernement britannique et y conformer leurs décisions, la situation est complètement différente lorsqu'il s'agit de déterminer le statut d'un usurpateur par rapport au territoire soumis à son contrôle. En ce cas, c'est aux tribunaux à décider et il est impossible d'admettre qu'on se trouve alors en présence de deux gouvernements simultanément légitimes dont chacun cherche à l'emporter sur l'autre » (*ibid.*, p. 837).

L'on sait que la modification constitutionnelle dont il est question a finalement eu lieu le 20 juin 1969 : le référendum constitutionnel se prononça en faveur d'une République, et celle-ci fut annoncée le 11 novembre 1969, date marquant le quatrième anniversaire de l'indépendance rhodésienne, pour être finalement officiellement proclamée le 2 mars 1970. En conséquence, les tribunaux rhodésiens s'alignent désormais sur la conception d'un gouvernement de droit, tandis que certains juristes sud-africains y voient le renforcement de leur argumentation attribuant à la Rhodésie le statut de sujet de droit international. Quant à la position britannique — du moins celle défendue officiellement par le gouvernement — elle n'a pas changé. Une fois le résultat du référendum connu, le 24 juin 1969, le *Foreign Office* annonça qu'il acceptait la démission de Sir Humphrey Gibbs, gouverneur de la Rhodésie, et qu'il mettait fin à ses relations diplomatiques avec Salisbury; les 32 membres de la mission britannique devaient quitter la capitale rhodésienne le 14 juillet. Cette décision provoqua une vive réaction de l'opposition conservatrice. Son leader, M. Heath, a rappelé que, « la tradition de la politique britannique avait toujours été de maintenir un contact avec tel ou tel pays, même lorsque les relations diplomatiques étaient rompues ». « Nous n'avons pas affaire ici à un pays étranger », répliqua M. Stewart, secrétaire au *Foreign Office*, « mais à une rébellion »³¹.

Il est symptomatique de constater ce glissement de l'opinion publique en faveur de la prise en considération des éléments d'effectivité, impliquant en

³⁰ ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 442-504; 1968, pp. 825-851.

³¹ *Le Monde*, 26 juin 1969.

fin de compte la reconnaissance des situations de fait. Le problème de la protection des ressortissants britanniques a fait rebondir la question de la reconnaissance des autorités de Salisbury. Le 11 novembre 1969, M. Heath reposa le problème aux Communes, demandant au premier ministre Wilson « s'il ne pensait pas que la présence d'une mission diplomatique ou consulaire britannique, fût-elle symbolique, ne serait pas utile dans les circonstances ». M. Wilson a répondu : « Je m'étonne que vous puissiez souhaiter de notre part une quelconque reconnaissance d'un régime qui a délibérément brisé avec la Couronne et a proclamé unilatéralement une Constitution condamnée par tous les secteurs de l'opinion. »

Enfin, en ce qui concerne les *sanctions* édictées pour la première fois dans son histoire par les Nations Unies à l'égard de la Rhodésie³², il serait vain de dissimuler le caractère équivoque sinon inopérant de ces décisions. Un grand nombre de pays continuent à commercer avec la Rhodésie en marge d'une quelconque reconnaissance, et dans certains cas ces échanges ont progressé, rendant l'embargo parfaitement illusoire. D'autre part, le régime de Salisbury bénéficie du soutien politique actif de l'Afrique du Sud et du Portugal, tandis que, étant donné leur situation économique précaire, certains pays, dont le Lesotho et le Malawi, ont fait savoir qu'il leur est impossible d'appliquer à la lettre les résolutions de l'O.N.U. Tout ceci a singulièrement déplacé le problème de la reconnaissance juridique : ce problème se situe en l'occurrence sur un terrain essentiellement *politique*, les aspects constitutifs de la reconnaissance s'effaçant on ne peut plus devant les situations de fait. Une fois de plus, il s'avéra que l'énoncé d'un droit dépourvu de contrainte est illusoire : en l'absence de sanctions, le problème de la reconnaissance ne revêt qu'une signification juridique relative et limitée. Cette constatation s'applique *ipso facto* au problème de la *non-reconnaissance* qui traduit une attitude de protestation ou de réserve à l'égard de la violation d'un système de droit.

« En tant que sanction du droit violé, la non-reconnaissance n'est efficace, même en droit, que dans la mesure où elle donne une base à l'application d'autres sanctions, celles-ci soutenues par une action collective capable, par les moyens mis en œuvre, de prévenir ou de détruire une situation de fait contraire au droit³³. »

IV. LES CHANGEMENTS GOUVERNEMENTAUX D'ORDRE INTERNE

Reste à aborder le problème de la reconnaissance des changements d'ordre interne, n'engendrant aucune mutation territoriale. Conformément à la résolu-

³² FAWCETT, J., « Security Council Resolutions on Rhodesia », *B.Y.B.I.L.*, 1965-1966, pp. 103-121; DOUGLAS, M.S., et REISMAN, W.M., « Rhodesia and the United Nations : The Lawfulness of International Concern », *A.J.I.L.*, 1968, p. 17.

³³ DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en Droit international public*, op. cit., p. 293.

tion de l'Institut de Droit international à la session de Bruxelles, en 1936 :

« ... la reconnaissance du gouvernement nouveau d'un Etat déjà reconnu est l'acte libre par lequel un ou plusieurs Etats constatent qu'une personne ou un groupe de personnes sont en mesure d'engager l'Etat qu'elles prétendent représenter, et témoignent de leur volonté d'entretenir avec elles des relations. »

Il n'empêche que certains juristes accentuent la distinction qui existe entre les « gouvernements constitutionnels » et « para-constitutionnels ». Ils accordent au terme « acte libre » un contenu discrétionnaire : tout groupe de personnes arrivé au pouvoir par des moyens para-constitutionnels (coups d'Etats) ne disposerait d'aucun droit à la reconnaissance, et les Etats tiers n'auraient aucun devoir à le reconnaître juridiquement :

« The rule of law is well established that in their personal capacities they have no inherent right to be recognized, but that each of the other members of international community will decide for itself when the new government appears to have the necessary stability to be taken as representative of the state and whether, expressly or impliedly, it offers assurances that it will live up to the international obligations of the state. In the meantime, the government can expect no more than *de facto* recognition³⁴. »

L'instabilité politique et les fréquents changements de régimes en Afrique ont amené à considérer le problème de la reconnaissance gouvernementale dans un esprit large. A de rares exceptions, tout gouvernement nouveau, qu'il soit arrivé au pouvoir en respectant les procédures constitutionnelles, ou qu'il s'y hisse par des moyens para-constitutionnels — plus ou moins légitimes et, postérieurement légalisés — bénéficie de la reconnaissance étrangère accordée antérieurement au gouvernement auquel il succède. On est loin en Afrique de la doctrine Tobar préconisant la non-reconnaissance des gouvernements établis par la force : on lui trouve un attachement excessif au respect des formes constitutionnelles. Cette attitude s'explique et se justifie par le besoin — par la nécessité — de la *continuité juridique*; l'exigence de la continuité politique lui est subordonnée.

Ainsi, après le coup d'Etat du président Grunitzky au Togo le 12 janvier 1963, le gouvernement français déclara qu'il « n'avait pas à procéder à ce geste [de reconnaissance], le simple maintien de la mission diplomatique française après ce brusque changement, ayant la valeur d'une reconnaissance ». Lors de la prise du pouvoir, le 24 novembre 1965, par le haut commandement de l'Armée nationale congolaise, une « source bien informée » estima que selon le gouvernement belge, « les changements politiques intervenus à Léopoldville sur l'initiative du général Mobutu ne posent pas de problème en matière de reconnaissance », et « qu'il n'y a pas lieu de procéder à une reconnaissance formelle du nouveau régime ». « La Belgique reconnaît, en effet, les Etats et non les gouvernements. Elle reconnaît donc le régime institué par le général Mobutu, de même qu'elle a reconnu la prise du pouvoir en Algérie par le colonel

³⁴ FENWICK, C.G., « Recognition *de facto* - in Reverse Gear », *A.J.I.L.*, 1964, p. 965.

Boumedienne, lors du renversement du gouvernement Ben-Bella »³⁵. Dans le même ordre d'idées, le président Senghor aurait déclaré à M. Ileka, à l'époque chargé d'affaires du Congo au Sénégal, que « le problème de la reconnaissance du nouveau régime en place à Léopoldville ne se pose pas à proprement parler pour le Sénégal, puisque ce pays reconnaît les Etats et non les gouvernements »³⁶.

Autrement dit, l'Afrique fait sienne la doctrine Estrada : les relations diplomatiques doivent continuer sans tenir compte des changements survenus dans l'ordre interne des Etats³⁷. On estime que le principe de la continuité d'Etat détermine sa condition internationale, cette dernière ne devant pas être affectée par les changements internes de régimes. Le choix de ses gouvernants étant de la compétence exclusive de l'Etat, les changements de régimes doivent être sans effet sur la reconnaissance accordée antérieurement. Enfin, il est généralement admis que le maintien d'une représentation diplomatique dans un Etat

³⁵ *L'Etoile du Congo* (Kinshasa), 27-28 novembre 1965.

Le 30 novembre, le sénateur Rolin demanda si le ministre des Affaires étrangères « ne pourrait désavouer la " source bien informée " qui, à propos du récent coup d'Etat survenu dans la République du Congo, a déclaré que la Belgique reconnaît les Etats et non les gouvernements ? Il est, en effet, inévitable que lorsqu'au sein d'un Etat une transmission de pouvoir se produit par des voies non constitutionnelles, les gouvernements des Etats tiers aient à décider si oui ou non, ou à quel moment, les chefs de la révolution seront considérés par eux comme représentant effectivement l'Etat qu'ils prétendent diriger. Il y eut reconnaissance belge retardée lors de la révolution soviétique, comme lors du coup d'Etat de Franco, et, il y a peu de jours encore, le gouvernement belge s'est refusé à reconnaître Mao-Tsé Tung comme gouvernement de l'Etat chinois, en lieu et place de Tchang Kai Chek. Ce qui est vrai, c'est que la reconnaissance peut être tacite et résulter notamment de la simple continuation des relations diplomatiques. Telle est la pratique belge, suivant laquelle aucune reconnaissance expresse n'intervient lorsqu'un gouvernement nouveau réussit à s'emparer effectivement du pouvoir sans que les évincés soient en mesure de le lui disputer. N'est-ce pas de cette façon qu'il faut comprendre l'information susvisée ? ».

Le ministre a répondu que « l'interprétation donnée par l'honorable membre à l'information qui fait l'objet de sa question est exacte. La reconnaissance d'un gouvernement ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une déclaration expresse; elle peut résulter d'actes indiquant clairement l'intention de considérer ce gouvernement comme représentant effectivement l'Etat qu'il dirige et, notamment, de la simple continuation des relations diplomatiques ». *Bull. Q.R., Sénat*, 1965-1966, 14 décembre 1965.

³⁶ *Le Courrier d'Afrique* (Kinshasa), 8 décembre 1965.

De même, à la suite du renversement du régime de Kwame Nkrumah, le 24 février 1966, le président Tsiranana a précisé comme suit la position du Madagascar en ce qui concerne la reconnaissance du nouveau gouvernement ghanéen : « Nous reconnaissons l'Etat ghanéen, donc nous reconnaitrons n'importe quel gouvernement de ce pays — même si nous blâmons les coups d'Etat militaires — car nous ne voulons pas nous immiscer dans la politique intérieure des Etats. Et si, M. Nkrumah, par miracle, revenait chez lui et reprenait le pouvoir, nous le reconnaitrions à nouveau. C'est aux Ghanéens à décider eux-mêmes de leur gouvernement, et nous n'avons pas à nous en mêler. » Déclaration à la radiodiffusion nationale malgache, 1^{er} mars 1966; dans *Actualités africaines* (Kinshasa), 5 mars 1966.

³⁷ WILLIAMS, J.F., « La doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents », *R.C.A.D.I.*, 1933, II, pp. 244 et ss; ASAMOAH, O.E., « Recognition of States and Governments », *University of Ghana Law Journal*, 1968, p. 130.

équivalait à une reconnaissance *tacite* de son gouvernement. Cela rapproche le problème de la reconnaissance des gouvernements de celui de la reconnaissance de l'Etat : la première découlant de la seconde, elle s'y intègre. Dans certains cas, ce rapprochement peut aller jusqu'à la suppression du problème de la reconnaissance de gouvernement³⁸.

Bien entendu, la pratique diplomatique a également révélé quelques *exceptions* : on a vu certains pays rejeter un quelconque automatisme en ce qui concerne la reconnaissance des nouveaux gouvernements issus des coups d'Etats, et motiver leur prise de position par des considérations politiques ou de convenance personnelle. Il ne semble pas que ces cas exceptionnels puissent avoir une incidence doctrinale ou influencer sur l'orientation générale signalée plus haut³⁹.

V. LA RECONNAISSANCE DE GOUVERNEMENT VUE SOUS L'ANGLE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

L'affaire du *gouvernement dissident de Stanleyville* a été étroitement liée au problème de la reconnaissance (ou de la non-reconnaissance) d'un gouvernement par l'Organisation internationale. Elle a démontré que la validation des pouvoirs d'une délégation gouvernementale à l'O.N.U. impliquait *ipso facto* la reconnaissance du gouvernement par les Etats ayant voté en faveur de cette validation, les autres Etats membres se considérant non liés par cette décision.

Cette affaire trouva son origine dans la crise constitutionnelle déclenchée, à Léopoldville, le 5 septembre 1960. Se basant sur l'article 22 de la loi fondamentale, selon lequel « le chef de l'Etat nomme et révoque le premier ministre et les ministres », le président Kasavubu révoqua le Premier ministre P. Lumumba ainsi que certains de ses ministres, et confia la formation d'un nouveau gouvernement à M. Iléo. De son côté, P. Lumumba répliqua en annonçant la destitution du président Kasavubu qui « a cessé d'être le chef de l'Etat ». Estimant que la nomination et la révocation de tout gouvernement ne peut intervenir qu'après le vote de confiance ou de méfiance du Parlement, et invoquant d'autre part l'article 51 de la loi fondamentale disposant que

³⁸ SIBERT, M., préface à l'ouvrage de BRAGANÇA DE AZEVEDO, *Aspects généraux de la reconnaissance des gouvernements*, Paris (Pédone), 1953, p. 9.

³⁹ Lorsqu'en mars 1966, la délégation du nouveau gouvernement ghanéen fut accréditée auprès de la Conférence de l'O.U.A., le gouvernement du Mali a immédiatement rappelé sa délégation, et protesta contre cette décision; la Guinée a refusé, elle aussi, de reconnaître le nouveau régime qui succéda à M. Nkrumah. La motivation politique se manifesta également lors de la constitution du gouvernement congolais d'unité nationale présidé par M. Adoula (2 août 1961), où il n'était évidemment pas question d'un quelconque coup d'Etat. La Chine populaire consentit, il est vrai, à fermer à cette occasion son ambassade auprès du gouvernement de Stanleyville — désormais sans consistance juridique — mais décida en même temps « la suspension temporaire » de ses relations diplomatiques avec le Congo, motivant cette décision par le fait que le gouvernement congolais entretenait les relations diplomatiques avec la Chine nationaliste.

« l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'aux Chambres », le Premier ministre se présenta devant le Parlement, lequel a « annulé », par deux votes séparés pris à une forte majorité, l'ordonnance du chef de l'Etat. Il en résulta une situation juridique extrêmement confuse : on se trouva en présence de deux autorités gouvernementales rivales, chacune prétendant à la légalité.

Au Congo même, l'O.N.U. se trouva dans une situation embarrassante : tout en essayant de garder sa neutralité, elle continuait à marquer au chef de l'Etat son respect. Le 7 septembre, M. Hammarskjöld demanda la convocation du Conseil de sécurité et quelques jours après, deux délégations congolaises — l'une présidée par M. Bomboko, l'autre par M. Kanza — s'envolèrent pour New York, pour y plaider la cause de leur gouvernement respectif. La situation se compliqua davantage lorsque, le 14 septembre, le colonel Mobutu annonça la neutralisation provisoire de MM. Kasavubu et Lumumba par l'Armée, et installa, le 20 septembre, un « Collège des commissaires », chargé lui aussi des fonctions gouvernementales.

Tout cela a placé les Nations Unies dans une situation inédite et difficile, et ses pays membres, considérant l'affaire congolaise sous un angle essentiellement politique, adoptèrent des positions divergentes. L'arrivée inopinée à New York du président Kasavubu en personne, et son intervention à l'Assemblée en qualité de chef d'Etat (qui n'a pas été mise en cause à l'O.N.U.) fit pencher la balance en sa faveur. Sur l'initiative de la délégation américaine, la Commission de vérification des pouvoirs — un des organismes les plus effacés de l'Organisation — fut saisie du problème et, nonobstant la véhémence opposition de l'U.R.S.S. et du Maroc, recommanda la validation des pouvoirs de la délégation présidée par le chef de l'Etat. Un pas important a été franchi, sans que la bataille de procédure fût pour autant terminée. Les représentants du Ceylan, du Ghana, de l'Indonésie, du Mali, du Maroc et de la R.A.U., manifestant ouvertement leur hostilité au président Kasavubu, déposèrent un projet de résolution demandant l'accréditation de la délégation dirigée par T. Kanza; d'autres pays — la Suède, la Tunisie, le Nigeria, le Togo et l'Ethiopie — étaient favorables à l'ajournement du débat. Sous l'impulsion des puissances occidentales, soutenues par les pays africains francophones, ces motions furent rejetées et, le 22 novembre, l'Assemblée passa au vote : par 53 voix, contre 24 et 19 abstentions, elle valida les pouvoirs de la délégation congolaise désignée par le président Kasavubu; ce vote impliquait la reconnaissance du gouvernement constitué par ordre du chef de l'Etat⁴⁰.

⁴⁰ Le scrutin a démontré le peu de cohésion du groupe africain à l'O.N.U. : il éclata. Six pays ont voté *contre* la délégation Kasavubu : Ghana, Guinée, Mali, Maroc, Togo et R.A.U.; neuf pays ont voté *pour* : Cameroun, Congo (Brazzaville), Côte-d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Madagascar, Niger, Sénégal, Tchad; sept pays se sont *abstenus* : République centrafricaine, Ethiopie, Libéria, Libye, Somalie, Soudan et Tunisie; deux délégations se sont déclarées *absentes* : Nigeria et Haute-Volta.

Cette décision juridique eut des conséquences politiques : elle servit de point de départ à la création d'un gouvernement dissident de Stanleyville, dirigé par A. Gizenga, précédemment vice-président du Conseil. Celui-ci contesta le vote de l'O.N.U., se proclama héritier spirituel de Lumumba, mis à ce moment en arrestation, le seul détenteur de la légalité constitutionnelle. Il bénéficia dans son entreprise de l'appui politique des pays de l'Est et de certains Etats africains. Le 21 décembre, les gouvernements du Ghana, de la Guinée et de la R.A.U. publièrent une déclaration demandant à l'O.N.U. :

« ... de rétablir l'autorité légale telle qu'elle était au moment où les Nations Unies sont intervenues, ce qui implique la restitution du pouvoir officiel au gouvernement Lumumba, constitutionnellement élu, en laissant au gouvernement et au Parlement les mains libres pour assurer leurs responsabilités. »

L'O.N.U. n'a pas donné suite à cette exigence — elle ne pouvait pas en donner. De son côté, le 31 janvier 1961, le gouvernement de A. Gizenga adressa « une demande particulière et très pressante aux pays afro-asiatiques de porter une aide directe de tout genre au gouvernement constitutionnel installé à Stanleyville ».

L'annonce officielle de la mort de P. Lumumba (13 février 1961) renforça considérablement la position internationale du nouveau gouvernement. Le 14 février, il fut reconnu par l'U.R.S.S. qui, après avoir accusé Dag Hammarskjöld d'« actes criminels », se déclara prête à fournir au « gouvernement légitime » d'Antoine Gizenga « toute l'aide et tout le soutien possible »; une autre reconnaissance parvint le même 14 février de la part de la R.A.U.⁴¹.

Tout cela n'a pas empêché les Nations Unies et plus particulièrement les puissances occidentales, de maintenir leur reconnaissance du gouvernement installé par le président Kasavubu. A l'instar de l'attitude adoptée à l'égard du « gouvernement provincial » du Katanga sécessionniste, l'O.N.U. qualifia le gouvernement de Gizenga d'« autorité de la Province orientale »; par sa note du 22 février 1961 adressée à cette autorité, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Congo traita A. Gizenga de « personnalité dirigeante dans la Province orientale », sans plus⁴². Tous les efforts de l'O.N.U. tendaient à ce moment à la solution de l'épineux problème politique de la légitimité par des négociations entre les parties intéressées en vue de la constitution d'un gouvernement d'unité nationale. Le 2 août 1961, ces efforts ont été couronnés de succès, le « Conclave de Lovanium » ayant donné naissance à un

⁴¹ Le 15 février, ce fut le tour de la Yougoslavie, de l'Allemagne de l'Est et de la Guinée, et quelques jours plus tard, d'autres reconnaissances suivirent : Maroc, Ghana, G.P.R.A., Mongolie extérieure, Albanie, Cuba, Pologne, Bulgarie, Irak, Hongrie, Chine populaire, Tchécoslovaquie, Indonésie, Roumanie, Mali. Certains pays se sont fait représenter diplomatiquement à Stanleyville, tandis que le gouvernement Gizenga s'empressa d'envoyer quelques représentants à l'étranger.

⁴² Doc. O.N.U., S/4745, Ad. II.

tel gouvernement présidé par C. Adoula, Gizenga y détenant le poste de vice-premier ministre. Cela mit fin à l'existence juridique du gouvernement dissident de Stanleyville : d'accord avec les intéressés, le nouveau gouvernement central a été reconnu par les puissances, tant de l'Ouest que de l'Est et de l'Afrique. Il y eut aussi des retardataires : encore en 1965-1966, une publication officielle de la République du Soudan parlait de l'existence d'un consulat général soudanais (vacant) auprès du « Congo-Stanleyville »⁴³.

Quelle conclusion peut-on tirer de cette expérience congolaise en matière de reconnaissance par l'Organisation internationale ? Elle n'est pas encourageante. Un vote relatif à la validation des pouvoirs d'une délégation est un acte politique et, comme tel, sa portée juridique s'avère limitée. Il n'apporte pas de solution au problème de la *diversité* des reconnaissances. Il n'engage que les États ayant formellement voté en faveur de la validation des pouvoirs, tout autre État ayant voté dans le sens contraire gardant sa liberté d'appréciation.

L'O.N.U. a bien compris ces insuffisances résultant du décalage entre la décision d'un de ses organes et les situations de fait qui continuent à prévaloir dans les relations interétatiques. C'est pour réduire cette disparité qu'elle a cherché à dépasser le problème en contribuant à la constitution d'un gouvernement d'unité nationale réunissant les suffrages de tous. Ce fut sans doute un effort méritoire, quoique insuffisant pour atténuer les rivalités des puissances; une fois de plus il s'avéra que l'acte de reconnaissance est hautement politique et, comme tel, se plie difficilement à une éventuelle réglementation par l'Organisation internationale.

⁴³ *Central Office of Information of the Republic of Sudan. Sudan Almanac 1965-1966, Khartoum, Government Printing Press, 1966.*