

I. ETUDES PARTICULIERES

L'OPERATION STANLEYVILLE-PAULIS

DEVANT LE PARLEMENT BELGE ET LES NATIONS UNIES

par

Alain GERARD

Chargé de recherches à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université de Bruxelles

Les événements qui se sont succédé dans le nord-est du Congo au cours du second semestre de 1964, et qui aboutirent à l'opération belgo-américaine déclenchée à Stanleyville et à Paulis, les 24 et 26 novembre, furent abondamment commentés par la presse d'actualité de l'époque et nous paraissent, dès lors, suffisamment connus. Ils ont par ailleurs fait l'objet d'un numéro spécial de la *Chronique de politique étrangère*¹, auquel nous nous permettrons de renvoyer fréquemment. Le propos des pages qui vont suivre sera simplement d'évoquer la manière dont furent appréciés, au sein des Chambres législatives de Belgique et devant le Conseil de Sécurité de l'O.N.U., les problèmes de droit international liés à ces événements.

I — LA DECLARATION DU GOUVERNEMENT

DEVANT LES CHAMBRES BELGES

L'opération aéroportée de Stanleyville fut annoncée le matin même du 24 novembre par une allocution radiodiffusée de M. Spaak sur les ondes de la R.T.B.² et de M. Segers, Ministre de la Défense nationale, sur celles de la B.R.T. Quelques heures plus tard, le Vice-Premier Ministre commentait ces nouvelles devant la Chambre des Représentants³, puis devant le Sénat⁴.

M. Spaak justifia comme suit les efforts et les démarches diplomatiques qui furent tentés durant les semaines précédant l'opération⁵ :

¹ *Chronique de politique étrangère*, vol. XVIII, nos 5-6, édité par l'Institut royal des relations internationales à Bruxelles.

² Voy. le texte de cette allocution dans *C.P.E.*, vol. cit., document 12, p. 519.

³ *A.P.*, Chambre, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, pp. 2-6.

⁴ *A.P.*, Sénat, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, pp. 128-130.

⁵ *A.P.*, Chambre, doc. cit., p. 3.

« ... Nos inquiétudes ont grandi quand les autorités rebelles de Stanleyville ont émis l'extraordinaire prétention, contraire à toutes les lois internationales et contraire à toutes les lois humaines, de considérer comme des prisonniers de guerre, ou pire encore, comme des otages, des civils innocents qui se trouvaient au Congo souvent depuis de nombreuses années et dont la plupart étaient là-bas pour aider le Congo. (...) »

Jusqu'à ces dernières heures, tous les efforts diplomatiques ont été tentés; moi-même, il y a encore trois ou quatre jours, j'ai envoyé un nouveau message à M. Gbenye. Je n'ai reçu aucune réponse. Hier encore, les autorités américaines et le Gouvernement américain sont entrés en contact à Nairobi avec le délégué des rebelles pour essayer de négocier cette question des otages. Comme il fallait s'y attendre, le délégué des rebelles a posé des conditions ou des préalables politiques qu'il était impossible de satisfaire. Le délégué des rebelles n'a prétendu parler des otages que quand le gouvernement des Etats-Unis aurait obtenu un cessez-le-feu. Mesdames, Messieurs, le cessez-le-feu ne dépend ni du Gouvernement des Etats-Unis ni du Gouvernement de la Belgique, il dépend du Gouvernement congolais. C'eût été une folie de croire qu'au moment où le gouvernement légal du Congo était sur le point de reprendre Stanleyville, il allait accepter un cessez-le-feu qui aurait modifié complètement la situation militaire.

Depuis huit jours environ, nous avons pensé, devant l'échec de ces efforts diplomatiques, que nous devions prendre des précautions supplémentaires et que nous pourrions nous trouver dans l'obligation d'agir. Car, Messieurs, il me paraît vraiment impossible que quelqu'un puisse penser qu'il fallait laisser plus de mille personnes innocentes entre les mains de gens qui les menaçaient de la manière la plus violente et, comme nous le saurons bientôt, les traitaient de la manière la plus cruelle.

Dès lors, en consultation, spécialement, avec le gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement de la Grande-Bretagne — mais le Gouvernement français ayant été averti lui aussi — nous avons pensé que nous devions prendre des précautions supplémentaires et envisager la possibilité, à un moment déterminé, d'agir avec les paracommandos belges pour essayer de sauver ce millier de blancs appartenant d'ailleurs à plus de dix nations différentes (...) »

Le choix de ce « moment déterminé », alors que le Gouvernement belge se trouvait « au milieu de renseignements qui étaient contradictoires, incomplets et quelquefois incohérents » mais aussi en présence de « nouvelles qui étaient terriblement alarmantes et angoissantes », fut particulièrement délicat. M. Spaak définit de la manière suivante les raisons et les conditions de ce choix⁶ :

« ... Je vous assure que j'ai beaucoup hésité sur le point de savoir si, d'accord avec mes collègues, je devais ou non déclencher l'opération. Nous avons encore pris sur nous la responsabilité d'attendre pendant vingt-quatre heures. Hier, dans la journée, nous nous sommes finalement décidés et je vais vous dire pourquoi.

Depuis que cette opération était en cours — je le répète, toujours avec le désir de ne pas devoir en ordonner la dernière phase — nous étions partagés entre deux craintes : ou arriver trop tard ou, par une action prématurée, déclencher précisément le drame que nous voulions éviter. Je vous prie de comprendre qu'étant donné les renseignements incomplets, souvent contradictoires et incohé-

⁶ A.P., Sénat, doc. cit., p. 129.

rents qui nous parvenaient de Stanleyville, la difficulté de prendre une décision était énorme. Nous nous sommes décidés. Pourquoi ? Parce que, d'après les renseignements qui étaient en notre possession, l'armée congolaise devait se trouver ce matin aux portes de Stanleyville. Nous pensions que cette attaque des troupes congolaises sur Stanleyville pouvait être le commencement d'une action de répression contre ces civils que l'on considérait comme des otages. Nous nous souvenons de ce qui est arrivé il y a peu de temps à Kindu où nous avons eu la chance énorme de pouvoir sauver tous les blancs. Mais ils n'ont été véritablement sauvés qu'à la dernière minute, grâce au fait qu'ils s'étaient eux-mêmes barricadés dans leur prison. Ils ont pu gagner ainsi les quelques heures ou les quelques minutes nécessaires pour permettre aux troupes de l'armée congolaise de les délivrer. Là il ne s'agissait pas de parachutistes, il ne s'agissait pas de troupes aéroportées, il s'agissait de l'armée congolaise qui avançait et a sauvé les blancs. Etant donné le nombre de blancs qui se trouvaient à Stanleyville, étant donné les menaces qui avaient été proférées par M. Gbenye et ses compagnons, étant donné les meurtres et les tortures que les blancs ont dû endurer dans certaines parties du Congo occupées par les rebelles, après nous être une dernière fois concertés, nous avons pris nos responsabilités et nous avons décidé l'opération... »

En terminant, le Ministre des Affaires étrangères rappela en termes précis quelle était la position de la Belgique au regard du droit international et dans le cadre de ses relations avec les Etats ⁷ :

« ... Je voudrais maintenant résumer notre position : l'opération que nous avons effectuée n'est pas une opération militaire, c'est une opération strictement humanitaire. Il ne s'agit pas d'occuper une ville et de la conserver; il ne s'agit pas d'entrer en lutte avec des rebelles. Il s'agit uniquement d'assurer l'évacuation d'une population blanche, européenne et américaine, innocente. Dès que l'opération sera terminée — et à mon avis ce n'est qu'une question d'heures ou de jours tout au plus — les para-troupes seront ramenées hors de Stanleyville.

Je n'ai pas besoin de vous dire que cette opération a été accomplie avec l'autorisation du Gouvernement congolais. Le Premier Ministre Tshombe nous a écrit une lettre indiquant qu'étant donné ce qui se passait à Stanleyville, il comprenait la nécessité d'intervenir et il a prévenu de sa décision le Secrétaire général des Nations Unies.

Je crois qu'en agissant comme nous l'avons fait, nous avons respecté les Conventions de Genève et que nous avons assumé nos responsabilités dans la défense des citoyens belges et étrangers.

Ce matin notre représentant permanent à l'O.T.A.N. a réuni ses collègues et leur a expliqué la situation. A l'unanimité, les quinze pays de l'O.T.A.N. ont exprimé leur sympathie et marqué de manière expresse leur solidarité avec la Belgique.

Il me reste, Messieurs, à vous dire que je remercie les parachutistes de ce qu'ils ont fait, du courage qu'ils ont montré et de la façon dont il ont accompli leur mission.

Il me reste à vous dire aussi que le Gouvernement s'incline avec une émotion profonde devant la douleur de ceux qui viennent de perdre des êtres chers dans la tragédie d'aujourd'hui... »

Les porte-parole des trois partis nationaux vinrent successivement exprimer

⁷ A.P., Chambre, doc. cit., p. 3.

à la tribune de la Chambre et à celle du Sénat l'assentiment de leur groupe aux actions entreprises par le gouvernement. Ainsi que devait le constater le président du groupe P.L.P. du Sénat, M. Gillon⁸ :

« Il est malheureux que ce soit dans des circonstances aussi tragiques que notre union nationale se manifeste d'une façon aussi éclatante. Mais il serait odieux, à notre sens, que quelqu'un cherchât à exploiter ce malheur national à des fins politiques... ».

Etant donné l'émotion soulevée par la nouvelle de l'intervention belgo-américaine à Stanleyville, survenue le matin même, l'incertitude qui régnait encore quant au sort de nombreux Belges prisonniers, les premiers témoignages, diffusés par les agences de presse, concernant les atrocités commises par les rebelles, il est compréhensible que la plupart des intervenants, à la Chambre comme au Sénat, négligèrent à ce moment d'approfondir les problèmes juridiques nés de l'opération de parachutage, estimant à juste titre qu'il importait de ne pas entraver les mesures d'urgence décidées par le Gouvernement en faveur des otages. Il faut cependant relever deux interventions qui, l'une au Sénat et l'autre à la Chambre des Représentants, mirent en cause certains aspects de droit international de l'action gouvernementale.

La première est celle de M. le sénateur H. Rolin. Parlant au nom du groupe socialiste du Sénat, il fit appel à la notion de légitime défense des Etats pour justifier l'intervention à Stanleyville, et insista sur la nécessité d'une stricte application, par la Belgique elle-même, des principes humanitaires et non discriminatoires des Conventions de Genève⁹ :

« ... M. Spaak nous a démontré de la façon la plus impressionnante que le Gouvernement belge ne s'est décidé à agir que lorsque cette nécessité lui a paru inéluctable. Nous avons la conviction que le pays tout entier approuve son action (...) ».

Nous sommes convaincus, d'autre part, que le Gouvernement, ainsi qu'il l'a déclaré, maintiendra son action dans les limites qu'implique l'objectif purement humanitaire qui l'a inspirée. Enfin, nous avons confiance que pendant le court laps de temps que nos para-commandos seront amenés à demeurer en territoire congolais, ils étendront leur action à la protection des vies humaines, sans distinction de nationalité ou de couleur, et qu'ils s'opposeront à toute violation des Conventions de Genève, lesquelles, même en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, c'est-à-dire en cas de guerre civile, interdisent la torture et la mise à mort de civils ou de prisonniers de guerre ».

La seconde de ces interventions — dans une optique et dans un esprit évidemment très différents — fut celle de M. Moulin, porte-parole du groupe communiste de la Chambre, qui manifesta dès le début l'opposition formelle de son parti à la politique suivie par la Belgique et les Etats-Unis en ces circonstances. Refusant d'admettre le caractère humanitaire de l'intervention, il

⁸ A.P., Sénat, doc. cit., p. 129.

⁹ A.P., Sénat, doc. cit., p. 130.

ne voulut voir dans celle-ci qu'une opération purement militaire, destinée à consolider le gouvernement de M. Tshombe et constituant dès lors, sur le plan du droit international, une ingérence caractérisée du Gouvernement belge dans la politique intérieure congolaise¹⁰ :

« *M. Moulin* — ... Mesdames, Messieurs, nous avons toujours eu, nous aussi, le souci (...) de la sécurité de nos concitoyens qui se trouvent au Congo. Mais je tiens à répéter ici que les inquiétudes que nous avons à l'égard de leur sécurité ne sont pas nées récemment. Nous la formulons déjà depuis quelque temps, car nous considérons que la politique menée par notre pays à l'égard du Congo depuis longtemps est la cause profonde de ce que nous ayons à déplorer depuis un moment, au Congo, de nombreuses victimes, tant noires que blanches. Et si certains de nos concitoyens sont en péril, c'est parce que, depuis longtemps, le Gouvernement belge pratique une politique d'immixtion dans les affaires intérieures du Congo (...)

En fait, cette politique d'immixtion signifie que, dans un débat sanglant qui se déroule entre deux parties congolaises, qu'on le veuille ou non, Messieurs, la Belgique a pris la responsabilité de soutenir une des parties.

M. Spaak, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères. — Comme les Russes en Hongrie !

M. Moulin. — Il va de soi qu'à partir de ce moment-là, dans l'optique des Congolais se trouvant dans l'autre camp que celui que vous avez soutenu et que vous soutenez encore, les citoyens belges ne pouvaient apparaître que comme des gens appartenant à un pays dont le gouvernement soutient l'adversaire et, par conséquent, risquaient de courir des dangers extrêmement graves.

M. Spaak, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères. — Je voudrais savoir si vous ratifiez la théorie des otages civils.

M. Moulin. — Non, absolument pas.

M. Spaak, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères. — C'est tout le problème.

M. Moulin. — Absolument pas, mais je vais vous dire que la situation à laquelle on est arrivé, vous avez contribué à la créer. (Rumeur sur divers bancs)...

Vous êtes par conséquent, ainsi, directement ou indirectement responsable de la tragique situation que nous connaissons aujourd'hui (interruptions)...

M. Spaak, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères. — Un privilège de notre régime, c'est que tout peut être dit.

M. Moulin. — (...) Nous courons le risque d'un désaveu dans les pays du tiers-monde, et plus particulièrement en Afrique (...) C'est pourquoi nous pensons, Mesdames, Messieurs, que nous devons nous engager dans la voie de la cessation de notre immixtion dans les affaires intérieures congolaises, arrêter les opérations entreprises, rappeler les parachutistes et le personnel militaire stationné au Congo. C'est la seule façon d'éviter de prochains drames et de nouveaux dangers pour les citoyens qui sont là-bas, de permettre que, dans l'avenir, il y ait des relations meilleures et correctes entre le peuple belge et le peuple congolais ».

Revenant à la tribune pour répondre à M. Moulin, le Ministre des Affaires étrangères devait déclarer avec force, au milieu des applaudissements¹¹ :

¹⁰ *A.P.*, Chambre, doc. cit., pp. 3-4.

¹¹ *A.P.*, Chambre, doc. cit., p. 5.

« ... il est indigne — je ne trouve pas d'autre qualificatif, et j'espère que le mot est parlementaire — de soutenir que, même si la politique d'un gouvernement était mauvaise, un autre gouvernement aurait le droit de prendre comme otages des civils innocents et de les exécuter (...) Même si notre politique avait été celle que vous avez incriminée — et elle ne l'était pas, je le répète — vous ne trouverez dans aucune loi internationale, dans aucune loi humaine, une disposition permettant une vengeance sur une population civile, sur des femmes et des enfants. C'est précisément pour empêcher cette vengeance que nous sommes intervenus. »

II — LE DEBAT AU CONSEIL DE SECURITE

Dès le 21 novembre, par deux lettres émanant, l'une de M. Walter Loridan, représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies¹², l'autre de M. Adlai Stevenson, représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique¹³, le Conseil de Sécurité fut avisé de ce qu'un danger direct et immédiat menaçait la vie d'un millier de civils innocents dans la région de Stanleyville, et de ce que :

« ... Des mesures préparatoires ont été prises, en consultation avec le Gouvernement congolais et à sa requête, pour le cas où il s'avérerait nécessaire de procéder à l'évacuation des otages ».

Le 24 novembre, quelques heures après le déclenchement de l'opération aéroportée sur Stanleyville, M. Loridan en informait en ces termes le Président du Conseil de Sécurité¹⁴ :

« ... Le Gouvernement belge désire, par votre intermédiaire, informer le Conseil de ce que des paracommandos belges transportés par des avions des Etats-Unis ont été dans ces dernières heures parachutés dans la région de Stanleyville. Cette opération n'a d'autre but que de tenter de sauver les vies humaines en danger. Il ne s'agit pas d'une opération ayant un but militaire mais d'une action purement humanitaire dont l'objectif est limité au sauvetage de vies en danger et qui prendra fin aussitôt ce but accompli.

Mon Gouvernement s'est vu, dans l'exercice de sa responsabilité pour la protection de ses ressortissants à l'étranger, obligé d'entreprendre cette action en conformité avec les règles du droit des gens codifiées par les Conventions de Genève. Il s'agit d'une opération légale, morale et humanitaire qui se place dans le cadre des objectifs les plus élevés de l'Organisation des Nations Unies, la défense et la protection des droits fondamentaux de l'homme dans le respect de la souveraineté nationale.

J'ajoute que j'ai informé le Secrétaire général des Nations Unies, dès le 21 novembre, des vues de mon gouvernement au sujet de cette situation et de la mise en œuvre de mesures préparatoires pour le cas où une action humanitaire

¹² O.N.U., Conseil de Sécurité, doc. S/6055, 22 novembre 1964; *C.P.E.*, vol. cit., document 7, pp. 509-510.

¹³ O.N.U., Conseil de Sécurité, doc. S/6056, 22 novembre 1964; *C.P.E.*, vol. cit., document 8, p. 511.

¹⁴ O.N.U., Conseil de Sécurité, doc. S/6063, 24 novembre 1964; *C.P.E.*, vol. cit., document 12, p. 518.

s'avérerait indispensable. Je l'ai informé ce jour de l'action effectivement entreprise ».

La première réaction officielle suscitée devant l'O.N.U. par l'annonce de l'intervention belgo-américaine à Stanleyville fut celle du représentant permanent de l'U.R.S.S., M. Fedorenko. Dans sa lettre du 25 novembre au Président du Conseil de Sécurité, il déclarait notamment ¹⁵ :

« ... Le Gouvernement soviétique considère ce parachutage belge sur Stanleyville comme un acte flagrant d'intervention armée de la Belgique, des Etats-Unis et du Royaume-Uni dans les affaires intérieures du Congo et comme la continuation de la politique d'arbitraire et de violence que ces puissances pratiquent à l'égard du peuple congolais. Sous les yeux des peuples du monde entier, il se commet un crime contre le peuple congolais et il se forme une menace réelle contre la paix et la sécurité des autres Etats africains (...)

Le Gouvernement soviétique condamne résolument les actes d'agression de la Belgique, des Etats-Unis et du Royaume-Uni contre le peuple congolais. Ces actes constituent une violation flagrante de la Charte des Nations Unies et une menace contre la paix et la sécurité internationales... »

Le 26 décembre, un communiqué du Foreign Office — transmis au Président du Conseil de Sécurité par le représentant permanent du Royaume-Uni ¹⁶ — rejeta les termes de la déclaration soviétique comme contraires à la vérité, et signala que le Gouvernement britannique avait accordé certaines facilités qui lui avaient été demandées (le droit de passage par l'île de l'Ascension) en raison du refus des chefs rebelles de garantir la sécurité des civils à Stanleyville.

Par lettre du 1^{er} décembre, vingt-deux pays afro-asiatiques, membres de l'O.N.U. ¹⁷, sollicitèrent la réunion d'urgence du Conseil de Sécurité « pour examiner la situation dans la République démocratique du Congo », justifiant comme suit leur prise de position ¹⁸ :

« ... Les gouvernements de la Belgique et des Etats-Unis ont, au mépris total de l'article 52 de la Charte des Nations Unies et en bravant de façon délibérée l'autorité de l'Organisation de l'unité africaine, lancé, avec les concours du Gouvernement du Royaume-Uni, des opérations militaires à Stanleyville et dans d'autres régions du Congo.

¹⁵ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/6066, 25 novembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 13, p. 521.

¹⁶ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/6069, 27 novembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 14, p. 522.

¹⁷ Ces pays sont les suivants : l'Afghanistan, l'Algérie, le Burundi, le Cambodge, le Congo (Brazzaville), le Dahomey, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée, l'Indonésie, le Kenya, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, l'Ouganda, la République arabe unie, la République centrafricaine, la Somalie, le Soudan, la République-Unie de Tanzanie, la Yougoslavie et la Zambie.

¹⁸ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/6076, 1^{er} décembre 1964, modifié par S/6076/Add. 1, 1^{er} décembre 1964, S/6076/Add. 2, 3 décembre 1964, S/6076/Add. 3, 4 décembre 1964, S/6076/Add. 4, 7 décembre 1964 et S/6076/Add. 5, 9 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 15, p. 525.

Nous considérons que ces opérations constituent une intervention dans les affaires africaines, une violation flagrante de la Charte des Nations Unies et une menace à la paix et à la sécurité du continent africain ».

Le 9 décembre, un message de M. Moïse Tshombe demandait à son tour la réunion d'urgence du Conseil de Sécurité en raison de l'ingérence que constituait à ses yeux l'aide apportée par certains Etats au mouvement rebelle¹⁹.

En dépit de l'opposition de l'Union Soviétique, qui considérait la requête du Gouvernement de Léopoldville comme une manœuvre de dernière heure et un artifice de procédure, ainsi que de celle de la Tchécoslovaquie, de la Côte-d'Ivoire et du Maroc, les deux plaintes furent simultanément inscrites à l'ordre du jour du Conseil. Celui-ci était présidé par le représentant de la Bolivie, M. Ortiz Sanz. Outre la Bolivie, il était composé du Brésil, de la Côte-d'Ivoire, du Maroc, de la Norvège et de la Tchécoslovaquie ainsi que des cinq Membres permanents : Chine, Etats-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni et U.R.S.S. Les représentants de l'Algérie, de la Belgique, du Congo (Brazzaville), du Ghana, de la Guinée, du Mali, de la Nigeria, de la République arabe unie, de la République démocratique du Congo et du Soudan furent invités, à leur demande, à participer sans droit de vote aux débats du Conseil, conformément à l'article 37 du Règlement intérieur. En cours de discussion, les représentants du Burundi, du Kenya, de la République centrafricaine et de la République-Unie de Tanzanie ont également demandé et obtenu de s'asseoir, sans droit de vote, à la table du Conseil.

Les dix-sept séances que consacra le Conseil de Sécurité (du 9 au 30 décembre) à l'examen de la plainte des Etats afro-asiatiques et à celle du gouvernement de M. Tshombe furent l'occasion d'un déchaînement de passion politique d'une virulence rarement atteinte sur la scène internationale. Il ne fut question que des méfaits de la Belgique au Congo, de sa politique d'agression et d'exploitation colonialiste, « flot d'éloquence, dira M. Spaak, qui charriait sans mesure des injures, des accès de violence et des contre-vérités »²⁰.

La thèse des pays signataires de la plainte afro-asiatique contre les gouvernements de la Belgique et des Etats-Unis peut se résumer de la façon suivante. Les motifs humanitaires invoqués pour justifier l'opération de Stanleyville ne sont que prétextes hypocrites auxquels les puissances « colonialistes » ont eu fréquemment recours pour intervenir en Afrique sous couleur de protéger leurs ressortissants. En réalité, l'action des Etats-Unis et de la Belgique constitue un précédent dangereux, menaçant l'indépendance des pays africains. Aux yeux des Etats signataires de la plainte, l'opération doit être considérée comme

¹⁹ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/6096, 9 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 16, p. 526.

²⁰ Déclaration au Conseil de Sécurité de M. Spaak, Ministre des Affaires étrangères de Belgique, en date du 11 décembre 1964, O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV. 1173, 11 décembre 1964, pp. 2-22; C.P.E., vol. cit., document 18, pp. 535 et ss.

un acte d'agression prémédité, destiné à réprimer un mouvement nationaliste et à imposer au peuple congolais l'autorité contestée du gouvernement Tshombe. En outre, cette intervention a été effectuée au mépris d'une action dont l'Organisation de l'unité africaine avait pris l'initiative, et alors que des négociations se déroulaient à Nairobi sous les auspices d'un « comité *ad hoc* » de l'O.U.A. L'opération entreprise par la Belgique et les Etats-Unis, avec la complicité de la Grande-Bretagne, est donc une action contraire à la Charte de l'O.N.U.

Cette thèse fut appuyée — cela va sans dire — par le représentant de l'Union Soviétique, pour qui le « régime fantoche de Tshombe » devait permettre la transformation du Congo en une vaste « tête de pont du colonialisme en Afrique centrale ».

De son côté, le représentant de la République démocratique du Congo fit valoir l'autorisation préalable donnée par le gouvernement légal de Léopoldville à l'opération de parachutage, le caractère légitime de ce gouvernement, l'échec des efforts de M. Tshombe dans la recherche d'une solution de réconciliation nationale et la nécessité où il s'est trouvé de faire face à la violence, enfin l'aide directe apportée aux rebelles par certains pays africains (Egypte, Algérie, Soudan, Congo-Brazzaville, Mali, Guinée, Ghana...).

Parmi les représentants des Etats africains qui prirent part au débat, une minorité — ceux de la Nigeria et de la Côte-d'Ivoire — reconnut que le gouvernement de Léopoldville était le seul gouvernement légitime d'un Etat indépendant et souverain et que, dès lors, l'autorisation de ce gouvernement légitime enlevait à l'opération de Stanleyville le caractère d'une ingérence étrangère.

Le plaidoyer, aussi habile qu'éloquent, du Ministre belge des Affaires étrangères²¹ semble avoir exercé une influence déterminante sur la résolution finale du Conseil de Sécurité. Celle-ci, votée le 30 décembre sur proposition des représentants de la Côte-d'Ivoire et du Maroc, et avec un amendement présenté par la Guinée, ne contient en effet aucune condamnation directe de l'action de la Belgique et des Etats-Unis au Congo. Son dispositif est ainsi libellé²² :

« Le Conseil de Sécurité,

1. *Demande* à tous les Etats de s'abstenir ou de cesser d'intervenir dans les affaires intérieures du Congo;
2. *Lance un appel* en vue d'un cessez-le-feu au Congo en conformité de la résolution de l'Organisation de l'unité africaine du 10 septembre 1964;
3. *Estime*, conformément à la résolution de l'Organisation de l'unité africaine du 10 septembre 1964, que les mercenaires devraient être retirés d'urgence du Congo;
4. *Encourage* l'Organisation de l'unité africaine à poursuivre ses efforts pour

²¹ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre 1964, pp. 2-22; C.P.E., vol. cit., document 18, pp. 535 et ss.

²² O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/6129, 4 janvier 1965; C.P.E., vol. cit., document 34, p. 644.

aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo à réaliser la réconciliation nationale conformément à la résolution CM/Résolution 5 (III) du 10 septembre 1964 de l'O.U.A.;

5. *Prie* tous les Etats d'aider l'Organisation de l'unité africaine dans la réalisation de cet objectif;

6. *Prie* tous les Etats d'aider l'Organisation de l'unité africaine, conformément à l'article 54 de la Charte, de tenir le Conseil de Sécurité pleinement au courant de toute action qu'elle entreprendra dans le cadre de la présente résolution;

7. *Demande* au Secrétaire général des Nations Unies de suivre la situation au Congo et de faire rapport au Conseil de Sécurité au moment approprié ».

Cette résolution fut adoptée par dix voix contre zéro, et avec une abstention, celle de la France. Le représentant de la France, M. Seydoux, justifia son attitude par le rôle confié à l'O.N.U. dans le texte de la résolution, rôle qui ne correspondait pas, selon lui, à la règle en vertu de laquelle il convenait « que les problèmes congolais soient réglés par les Congolais eux-mêmes, à l'abri de toute ingérence extérieure »²³.

III — LES ELEMENTS DE DROIT

Les rares oppositions exprimées au Parlement belge à la décision d'intervention du gouvernement Lefèvre-Spaak au Congo, et les attaques — beaucoup plus nombreuses — déployées devant le Conseil de Sécurité, s'articulent toutes autour d'un argument fondamental : l'accusation d'ingérence, par la Belgique, dans les affaires intérieures de la République démocratique du Congo, ingérence qui serait contraire au droit international, en particulier aux dispositions de la Charte des Nations Unies, à la fois dans son principe et en raison des conditions dans lesquelles elle fut effectuée.

Nous voudrions tenter ici de dégager une synthèse des divers éléments de cette accusation et des arguments de droit qui peuvent leur être opposés.

A — L'INTERVENTION D'HUMANITE

L'argument de l'intervention humanitaire — qui constitue, de toute évidence, la base de la position juridique de la Belgique — doit, pour être invoqué utilement, répondre à certaines conditions objectives, pouvant se ramener aux trois éléments ci-après, que nous examinerons successivement :

- 1° Le comportement des rebelles constituait-il, par lui-même, une violation grave du droit international ?
- 2° Dans l'affirmative, ce comportement illicite plaçait-il l'Etat intervenant, à savoir la Belgique, dans une situation de légitime défense selon le droit international ?

²³ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1189, 30 décembre 1964, p. 8; C.P.E., vol. cit., document 33, p. 643.

3° Enfin, les conditions dans lesquelles s'est effectuée l'intervention étaient-elles conformes au caractère humanitaire invoqué pour la justifier ?

L'illicéité de la prise d'otages civils

La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signée le 12 août 1949 et entrée en vigueur le 21 octobre 1950²⁴, impose à ses signataires un certain nombre d'obligations minimales en faveur des personnes

« ... qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause... » (article 3).

Sont également protégées, aux termes de la Convention :

« ... les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes » (article 4).

La Convention précitée — c'est un de ses aspects caractéristiques — est applicable non seulement aux conflits internationaux classiques, mais également

« ... en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes » (article 3).

Elle ne concerne donc pas seulement les gouvernements légalement reconnus, mais aussi les pouvoirs insurrectionnels exerçant une autorité de fait sur une portion du territoire de l'une des Parties contractantes. Ainsi les guerres civiles sont-elles assimilées aux conflits internationaux pour ce qui concerne l'interdiction des actes barbares perpétrés au mépris des règles humanitaires. Parmi ces actes l'article 3 cite expressément :

a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;

b) les prises d'otages;

c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;

d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés ».

Investie par les rebelles dès le 4 août 1964, Stanleyville fut prise et occupée par eux le 7 août. Auparavant, les représentants consulaires de la ville avaient pu obtenir l'évacuation par avion de quelque 150 Européens, Indiens et Pakis-

²⁴ Voy. *Recueil des Traités*, Nations Unies, vol. 75, I, n°s 970-973, pp. 287 et ss., 1950. D'importants extraits du texte de cette Convention figurent sous document 2, C.P.E., vol. cit., pp. 501-503.

tanais. Mais le plus grand nombre de résidents étrangers, soit 1.600 personnes environ, refusa de quitter la ville. Les ressortissants belges n'y furent officiellement arrêtés que le 27 octobre. Toutefois, bien avant cette date, ils étaient virtuellement les prisonniers des rebelles et considérés par eux comme des otages. Les multiples déclarations faites par les chefs rebelles ainsi que les émissions diffusées par Radio-Stanleyville ne laissent aucun doute à cet égard. Les autorités de la rébellion furent d'ailleurs persuadées que la présence entre leurs mains d'otages civils était de nature à les immuniser contre d'éventuels bombardements de leur ville par des éléments d'aviation mis au service de l'armée nationale congolaise, d'où le refus qu'ils opposèrent à toutes les interventions humanitaires tendant à obtenir l'évacuation des étrangers qui le désiraient, ou tout au moins celle des femmes et des enfants.

Le sort des otages, et singulièrement celui des ressortissants belges et américains, devint plus alarmant au fur et à mesure que progressa l'armée nationale congolaise dont une contre-offensive, puissamment aidée par des commandos de mercenaires blancs, permit la reprise de localités importantes du Kivu et de la Province Orientale. L'opinion publique aux Etats-Unis fut particulièrement sensibilisée par le sort du Dr Paul Carlson, missionnaire-médecin américain, qui fut arrêté sous l'inculpation d'espionnage et condamné à mort par un « tribunal populaire ». Dans l'ensemble des territoires occupés par les rebelles, nombreux furent les étrangers emmenés comme otages, voire tués ou torturés. Selon les témoignages des rescapés de Paulis, dix-sept Européens et environ quatre mille Congolais auraient été torturés et massacrés avec une barbarie incroyable. Dans sa déclaration au Conseil de Sécurité, M. Spaak fit allusion à ce « dossier des horreurs » qu'il se refusera cependant à ouvrir pour ne pas, dit-il, « contribuer, même dans la défense d'une bonne et juste cause, à creuser entre les blancs et les noirs un fossé plus grand encore que celui qui pourrait exister »²⁵.

Que de tels faits aient constitué un ensemble de violations flagrantes de la Convention de Genève est une évidence. Il n'est pas moins certain que cet accord international était juridiquement applicable sur le territoire de la République démocratique du Congo. La Belgique, en effet, figure au nombre des signataires de la Convention, et son adhésion fut approuvée par la loi du 3 septembre 1952²⁶. En suite de quoi le Gouvernement belge déposa deux instruments de ratification, le premier pour ce qui concernait l'application de la Convention sur le territoire national, le second en vue de la rendre applicable dans la colonie du Congo belge et le territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi.

Depuis l'accession à l'indépendance du Congo, du Rwanda et du Burundi, le Gouvernement du Rwanda fut, il est vrai, le seul à confirmer expressément —

²⁵ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre; C.P.E., vol. cit, document 18, p. 538.

²⁶ Publiée au *Moniteur belge* du 26 septembre 1952.

par une déclaration en date du 21 mars 1964²⁷ — son adhésion à la Convention de Genève. Cela ne signifie pourtant pas que l'actuelle République démocratique du Congo se soit estimée déliée des engagements nés de l'adhésion belge. En tout état de cause, le Premier Ministre Tsombe a clairement manifesté le désir de son gouvernement de respecter la Convention de Genève dans une déclaration faite le 21 octobre 1964 et confirmée par la lettre suivante, du 22 octobre, adressée au président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Léopold Boissier²⁸ :

« Le 21 octobre, j'ai énoncé clairement le désir du Gouvernement de la République démocratique du Congo d'observer les Conventions de Genève et de respecter les généreuses mesures humanitaires qui épargneraient aux populations civiles toute souffrance inutile. De la même façon, j'ai fait un appel à ceux qui sont en rébellion illégale contre mon gouvernement en vue de respecter pareillement ces conventions et de protéger la vie humaine.

Dans l'esprit de cette déclaration, j'ai donné ordre à ma force aérienne de limiter ses actions aux objectifs militaires et de ne pas faire des attaques contre des villes et localités importantes qui mettraient en danger la population civile.

Aussi, par la présente, je vous invite à désigner un observateur impartial qui viendrait tout de suite à Léopoldville pour observer et vérifier que mon gouvernement se conforme aux prévisions de ma déclaration d'hier et à celles de cette lettre(...)

Pareillement, je vous prie instamment de faire tous vos efforts pour envoyer aussi un observateur à Stanleyville, dans le même but, et pour vérifier que les autorités rebelles se conforment également aux prévisions relevant des Conventions de Genève. »

Il est dès lors incontestable que la Convention internationale relative à la protection des populations civiles en temps de guerre était applicable sur tout le territoire congolais et qu'elle fut l'objet de violations graves et répétées de la part des autorités rebelles de Stanleyville.

Le droit naturel de légitime défense

Le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective » est consacré par l'article 51 de la Charte de l'O.N.U., lequel permet à tout Etat membre des Nations Unies qui est l'objet d'une agression armée de prendre les mesures appropriées jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité, dûment informé de ces mesures, ait pu exercer son rôle en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales. Or, comme l'a fait excellemment remarquer M. Rolin lors de la séance du 24 novembre du Sénat belge²⁹ :

« La légitime défense d'un Etat ne se limite pas à la protection de son territoire, elle s'étend à la défense de ses ressortissants se trouvant en territoire étranger, lorsque leur vie est menacée et qu'une intervention s'avère indispensable pour parer à l'impuissance des autorités nationales ».

²⁷ Publiée au *Moniteur belge* du 15 janvier 1965.

²⁸ C.P.E., vol. cit., document 4, p. 506.

²⁹ A.P., Sénat, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, p. 130.

Les conditions de l'application de l'article 51 de la Charte sont de deux ordres. D'une part, il importe que les mesures unilatérales décidées par un gouvernement soient motivées par l'existence d'une menace grave et imminente contre la vie de ses ressortissants, et que ces mesures unilatérales puissent être considérées comme indispensables à leur protection. D'autre part, le gouvernement qui prend la responsabilité de telles mesures doit en informer immédiatement le Conseil de Sécurité, de manière à lui permettre de prendre à son tour les dispositions qu'il estime conformes au maintien de la paix.

Qu'en a-t-il été, en fait, dans l'affaire de Stanleyville ? Dès la mi-novembre, on put estimer que la situation des Belges et des Américains y était extrêmement grave. Les appels à la violence se multipliaient, émanant souvent des principales autorités rebelles et diffusés soit par l'antenne de Radio-Stanleyville, soit par le journal local « Le Martyr », dont le numéro du 14 novembre contient la fameuse menace du message de M. Gbenye : « Nous fabriquerons nos fétiches avec les cœurs des Américains et des Belges et nous nous habillerons de leurs peaux ». Le 22 novembre, M. Kanza refusait à Nairobi de discuter du sort de ceux qu'il considérait ouvertement comme des otages avant d'avoir obtenu un cessez-le-feu. Le même jour, les services du département belge des Affaires étrangères captaient un message de M. Gbenye à M. Kenyatta, président du Comité *ad hoc* de l'Organisation de l'unité africaine, menaçant de « dévorer » les étrangers prisonniers ou de placer devant leurs portes des barils d'essence afin de les griller vivants. En dépit des renseignements à ce moment fragmentaires et souvent contradictoires que recevait le Gouvernement belge, et malgré le risque politique énorme que devait comporter une intervention armée en faveur des otages, il était impossible de ne pas considérer la vie de ceux-ci comme directement et gravement menacée. Et l'imminence des combats que devait engager l'armée nationale congolaise autour de Stanleyville ne pouvait que rendre leur situation plus critique encore.

Ceux qui contestent cet état de fait objectent généralement que les victimes qui ont été déplorées à Stanleyville ont presque toutes perdu la vie au moment où l'opération de parachutage venait d'être déclenchée, alléguant ainsi que ces massacres furent le résultat d'une provocation des gouvernements belge et américain et que ceux-ci doivent en être tenus pour responsables. A cette accusation, plusieurs fois formulée devant le Conseil de Sécurité, le Ministre des Affaires étrangères fit la réponse suivante⁸⁰ :

« A mes honorables contradicteurs, je voudrais dire que cette responsabilité, nous la prenons et que nous en sommes comptables devant nos propres compatriotes. Notre conscience n'est pas trop chargée car tous les étrangers qui ont été libérés à Stanleyville, ou presque tous, nous ont déclaré qu'ils étaient persuadés que, si l'opération n'avait pas eu lieu, ils auraient été massacrés ».

⁸⁰ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV. 1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 18, p. 540.

Et à la fin de décembre, répondant à l'interpellation d'un député belge, M. Deconinck, il devait préciser³¹ :

« Depuis la fin de cette opération parachutée, (...) environ 600 personnes ont été sauvées et celles-ci, Messieurs, personne ne peut le contester, étaient vraiment en danger. Et comment ne l'auraient-elles pas été à la suite des excitations forcenées auxquelles s'est livrée la radio de Stanleyville pendant les semaines qui ont précédé l'arrivée des paratroupes ? (...) Comment, après ce qu'ils (les chefs de la rébellion) disaient et ce qu'ils écrivaient, des populations frustes et fanatisées auraient-elles pu résister au désir ou à la fatalité d'accomplir des actes hautement répréhensibles ? Je crois vraiment que, du point de vue auquel nous nous sommes placés, qui n'était qu'un point de vue humanitaire, nous avons eu raison de tenter la chose... ».

Lorsque nous avons rappelé les circonstances dans lesquelles eut lieu la saisine du Conseil de Sécurité, nous avons indiqué que celui-ci fut informé, dès le 21 novembre, par lettre du représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies, M. Loridan, de la situation critique dans laquelle se trouvaient les étrangers de Stanleyville. A ce moment, un bataillon de paracommandos belges, commandé par le colonel parachutiste Charles Laurent et transporté à bord d'appareils C-130 de l'U.S. Air Force, venait de faire mouvement sur l'île de l'Ascension, avec l'accord du Gouvernement britannique, et s'y tenait prêt à intervenir.

L'exécution de l'opération belgo-américaine, décidée le 23 novembre et déclenchée à l'aube du 24, fut portée à la connaissance du Secrétaire général de l'O.N.U. et du Président du Conseil de Sécurité par lettres du 24 novembre de M. Loridan.

Le Gouvernement des Etats-Unis avait, de son côté, procédé aux mêmes notifications pour ce qui le concernait.

Au moment où le Conseil de Sécurité (convoqué, on le sait, à la demande de vingt-deux Etats afro-asiatiques et de la République démocratique du Congo) fut en mesure de se réunir pour discuter des dispositions qu'il estimait nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'opération humanitaire exécutée à Stanleyville et à Paulis était terminée depuis plusieurs jours.

Aucune violation de l'article 51 de la Charte ne fut donc commise par la Belgique et par les Etats-Unis dans l'exercice de leur droit de légitime défense à l'égard de leurs ressortissants respectifs.

Le caractère humanitaire de l'opération

L'accusation faite à la Belgique et aux Etats-Unis d'avoir fomenté une opération à but militaire, destinée à assurer l'avantage de l'armée nationale congolaise et à écraser la rébellion, constitue en quelque sorte le commun dénominateur de l'argumentation de tous les opposants à la thèse du Gouvernement belge.

³¹ A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 23 décembre 1964, p. 36.

Les choses se sont passées de la manière suivante. A l'aube du 24 novembre, les paracommandos belges — qui avaient été transportés l'avant-veille de l'île de l'Ascension à la base de Kamina — furent largués au-dessus de Stanleyville. Pris au dépourvu, les rebelles n'offrirent qu'une faible résistance, mais eurent le temps de faire sortir un groupe de quelque trois cents otages et de le mitrailler à bout portant. Une trentaine de morts (parmi lesquels le Dr Carlson ainsi que nombre de femmes et d'enfants) et une quarantaine de blessés furent le bilan de cette tragique journée. D'autres cadavres, principalement de religieux et de religieuses, seront découverts un peu plus tard sur la rive opposée lorsque l'armée nationale congolaise — qui avait entre-temps pénétré dans la ville et occupé la rive droite — réussit à traverser le fleuve. Au total, 1400 personnes, dont 500 Belges, pourront être évacuées de Stanleyville³².

Le 26 novembre, une seconde opération aéroportée fut exécutée dans la localité de Paulis, chef-lieu du Haut-Uele (à environ 600 kilomètres de Stanleyville), dont les nouvelles étaient alarmantes. Là également, l'intervention rapide des parachutistes, guidés par le consul des Pays-Bas, M. Slegers, permit le sauvetage et l'évacuation de plus de 200 Européens, dont 90 Belges³³.

Le 27 novembre, les paracommandos se replièrent sur Kamina. Ils quittèrent le territoire congolais le 29 pour rentrer à Bruxelles. Ils laissaient Paulis aux mains des rebelles, cependant qu'à Stanleyville — à présent occupée par l'armée régulière congolaise — s'achevaient l'évacuation des rescapés et l'identification des victimes sous la direction du consul de Belgique, le baron Patrick Nothomb.

Ce retrait rapide de la force d'intervention belge fut invoqué par M. Spaak, devant le Conseil de Sécurité, comme la preuve des objectifs exclusivement humanitaires de l'opération³⁴ :

« ... Nous avons quitté Paulis que nous avions occupée alors qu'il n'y avait pas un seul soldat de l'armée congolaise dans un rayon de plus de 300 km et que, si nous avions voulu agir pour aider l'armée nationale congolaise, nous aurions pu nous retrancher sur cet aérodrome et attendre que l'armée nationale congolaise soit là (...) »

Nous avons quitté Stanleyville alors que les combats étaient encore en cours; alors que le brusque abandon de l'aérodrome qui était occupé par les parachutistes créait probablement à l'armée nationale congolaise des problèmes supplémentaires et difficiles à régler. Nous n'avons pas pensé un instant que nous pouvions rester sur place pour lui permettre de prendre définitivement la ville, de consolider ce qu'elle croyait être sa victoire (...) Nous avons quitté le Congo avec toutes les troupes aéroportées alors que, hélas !, la guerre civile au Congo est encore loin d'être terminée.

Comment, dès lors, un homme de bonne foi, un homme raisonnable, peut-il soutenir qu'il y avait là une opération militaire ? ».

³² Chiffres cités par la C.P.E., vol. cit., p. 484.

³³ Voy. C.P.E., vol. cit., p. 485.

³⁴ O.N.U., Conseil de Sécurité, doc. S/PV. 1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 18, p. 541.

Trois arguments furent cependant utilisés pour tenter d'établir que l'intervention belgo-américaine, exécutée avec des moyens militaires, ne pouvait avoir que des buts militaires. Le principal de ces arguments repose sur le moment choisi pour le déclenchement de l'opération aéroportée à Stanleyville, celle-ci ayant eu lieu alors que des colonnes de l'A.N.C. se préparaient à pénétrer dans la ville. L'objection ne manque pas d'un certain poids, car il paraît peu contestable, d'une part, que l'opération de parachutage (qui comportait la prise de l'aérodrome par les commandos) fournit une aide précieuse aux efforts de l'armée congolaise et, d'autre part, qu'une synchronisation dut être organisée à l'avance pour combiner le parachutage avec les mouvements de l'A.N.C. et préserver ainsi l'effet de surprise dont devait dépendre, selon toutes apparences, le salut des otages.

A la suite de la déclaration du Ministre des Affaires étrangères, le député communiste, M. Moulin, ne manqua pas de relever cette synchronisation qui, selon lui, révélait la mauvaise foi du Gouvernement belge⁸⁵ :

« ... je constate que le Gouvernement de notre pays a pris la responsabilité de déclencher une opération militaire sur Stanleyville, opération qui, au départ, avait été camouflée sous forme de grandes manœuvres de l'OTAN, et qui, de l'aveu même du Gouvernement, a été menée en concordance avec les opérations militaires de l'armée nationale congolaise, dont les soldats sont entrés dans la ville au moment même où les parachutistes belges descendaient sur le champ d'aviation de Stanleyville. »

M. Spaak s'en est expliqué aux Nations Unies et devant les Chambres. Après avoir temporisé jusqu'à l'extrême limite, espérant un revirement favorable de la part des rebelles à la suite des démarches tentées auprès d'eux, le Gouvernement belge s'est rendu compte de ce que l'imminence de l'entrée de l'armée congolaise à Stanleyville exigeait une action immédiate pour éviter le massacre d'otages que risquait de provoquer l'engagement des combats. Que l'armée nationale congolaise, à défaut du Gouvernement belge, ait pu profiter militairement de cette opération humanitaire n'enlève évidemment rien à la portée de l'argumentation du Vice-Premier Ministre, dont les appréhensions étaient d'ailleurs justifiées par le précédent de Kindu, ainsi qu'il le rappela, notamment, devant la Chambre des Représentants⁸⁶ :

« ... nous avons pensé que si l'attaque sur Stanleyville se produisait ce matin, il y aurait certainement une période d'indécision, d'attente peut-être de plusieurs heures, pendant lesquelles toutes les atrocités étaient possibles. Nous nous sommes rappelés ce qui était arrivé à Kindu, il y a quelques jours à peine: si nous avons eu la chance de voir les Européens de Kindu délivrés, on peut affirmer qu'ils ne l'ont été qu'à la dernière minute. »

Un autre argument, plusieurs fois invoqué au Conseil de Sécurité, fut l'allégation assez surprenante que l'opération ne pouvait être considérée comme

⁸⁵ A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, p. 4.

⁸⁶ A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, p. 3.

humanitaire pour le motif qu'elle n'était effectuée qu'en faveur des blancs et qu'elle procédait, de la sorte, d'un sentiment de discrimination raciale. Un tel raisonnement fut repoussé avec indignation par le Ministre des Affaires étrangères³⁷ :

« ... le Gouvernement belge avait une responsabilité particulière à l'égard des hommes, des femmes et des enfants belges qu'il avait envoyés au Congo. Qui sont ces Belges que nous avons sauvés ? Ce sont nos assistants techniques, ce sont nos professeurs, ce sont nos vétérinaires, ce sont nos médecins, ce sont ceux qui ont aidé le Gouvernement congolais à surmonter les problèmes qui se posent à lui (...) Est-ce qu'il est vrai que, dans la libération, nous avons fait une différence entre les blancs et les gens de couleur ? C'est complètement faux. Parmi tous les gens qui ont été évacués de Stanleyville se trouvent 400 Indiens et Pakistanais au moins et plus de 200 Congolais. Et si nous avons été forcés, je tiens à le dire, d'arrêter l'évacuation des Congolais eux-mêmes, c'est sur l'intervention du Gouvernement de Léopoldville. »

Le troisième argument tendant à accréditer la thèse du caractère essentiellement militaire de l'opération met l'accent sur le fait que celle-ci s'est limitée aux localités de Stanleyville et de Paulis, alors que de nombreux étrangers, et particulièrement des Belges, demeuraient abandonnés à leur sort dans d'autres régions du nord et de l'est du Congo.

« ... Je vous demande, répondit M. Spaak à New York³⁸, ce que mes adversaires auraient dit si nous étions restés des jours et des jours, des semaines, au Congo pour sauver jusqu'au dernier étranger (...)

C'est vrai que nous sommes partis. Pourquoi ? Parce qu'il était impossible de sauver les Belges et les étrangers qui restaient dans la poche nord-est par une nouvelle opération parachutée. Nous n'aurions pas pu le faire avec les 400 hommes que nous avions envoyés. (...) Pourquoi avons-nous pu agir à Stanleyville et à Paulis ? Parce que les Belges y étaient concentrés, parce que les étrangers y étaient concentrés, parce qu'il y en avait plus de 1.500 à Stanleyville même, parce qu'il y en avait près de 400 à Paulis et qu'il y avait moyen, en débarquant sur des aérodromes praticables, de faire l'opération en quelques jours.

Mais dans la poche nord-est, les Belges et les étrangers sont disséminés sur des centaines de kilomètres (...) Nous aurions dû débarquer avec des milliers d'hommes et nous aurions fait une opération qui durerait encore aujourd'hui et qui aurait complètement contrarié l'esprit que nous voulions donner à ce que nous avons fait. »

Des voix, néanmoins, se sont élevées au Parlement belge³⁹ et dans la presse pour réclamer l'intervention des paracommandos dans des régions du Congo

³⁷ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 18, p. 542.

³⁸ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 18, p. 541.

³⁹ Voy. notamment : interpellation de M. Saintraint (A.P., Chambre, 1946-1965, séance du 23 décembre 1964, p. 32), et question n° 14 de M. Lahaye, du 9 décembre 1964, adressée au Ministre des Affaires étrangères (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1964-1965, n° 9 du 5 janvier 1965).

où des groupes plus ou moins importants d'Européens prisonniers paraissaient pouvoir être secourus. Il est permis de penser que le risque politique qu'eût comporté le prolongement de l'opération aéroportée a pesé au moins aussi lourdement, dans la décision de repli prise par le Gouvernement, que les difficultés matérielles de l'expédition et la dispersion des otages.

B — LA NECESSITE DE L'INTERVENTION

Une intervention d'humanité effectuée au moyen d'éléments armés sur le territoire d'un Etat étranger, même si elle constitue l'exercice d'un droit de légitime défense, ne peut se justifier, cela va de soi, que dans des circonstances exceptionnelles et dans la mesure où toutes autres solutions, raisonnablement possibles, par voie de négociations pacifiques, ont été tentées et se sont révélées vaines. C'est ce qu'il nous faut à présent rechercher concernant l'opération aéroportée de Stanleyville.

Les tentatives de règlement pacifique

L'article 33 de la Charte des Nations Unies impose aux parties à tout différend, dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, d'en rechercher d'abord la solution par tous les moyens de règlement pacifique appropriés. Sans doute cette disposition est-elle applicable aux différends entre Etats et non, à première vue, aux conflits insurrectionnels à l'intérieur d'un même Etat. Mais il a été maintes fois démontré que les conflits intérieurs congolais, par leurs implications sur la politique internationale, donnent fréquemment naissance à de véritables différends internationaux susceptibles de constituer un danger pour le maintien de la paix dans cette partie du monde.

En l'occurrence, peut-on estimer que les gouvernements belge et américain, avant de prendre la décision d'intervenir par la force à Stanleyville et Paulis, ont épuisé les moyens de conciliation se trouvant à leur portée ?

La chose ne paraît pas douteuse. Elle fut longuement exposée par le Ministre des Affaires étrangères, tant à la tribune du Conseil de Sécurité qu'à celle du Parlement belge. Dans sa déclaration du 24 novembre à la Chambre, M. Spaak indiquait ⁴⁰ :

« Nous avons effectué toutes les démarches diplomatiques possibles : nous nous sommes adressés à la Croix-Rouge internationale, à l'Organisation des Pays africains. Nous avons fait des démarches dans les différentes capitales des pays d'Afrique; nous nous sommes adressés à différentes personnalités que nous pensions susceptibles d'avoir une certaine influence sur les autorités rebelles, et moi-même je suis entré en contact avec les autorités rebelles de Stanleyville (...) »

⁴⁰ A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, p. 3.

L'échec de ces tentatives fut total⁴¹, comme furent infructueuses les démarches entreprises par certaines hautes personnalités, telles que le Secrétaire général de l'O.N.U. et le Pape Paul VI, ainsi que par les représentants de plusieurs pays signataires des Conventions de Genève. La dernière initiative diplomatique fut effectuée à Nairobi par l'ambassadeur des Etats-Unis au Kenya, M. Attwood, qui entreprit de discuter la question des otages avec le « Ministre des Affaires étrangères » du gouvernement rebelle, M. Thomas Kanza. Ce dernier, après s'être tout d'abord dérobé à l'entrevue, persista à utiliser la vie des étrangers comme moyen de pression en vue d'obtenir l'arrêt de l'offensive menée par l'A.N.C., dont deux colonnes progressaient à ce moment vers Stanleyville. Or il était évident qu'une telle solution ne relevait ni du Gouvernement américain ni du Gouvernement belge, mais du Gouvernement central de Léopoldville, et qu'elle eût constitué pour ce dernier un préalable politique inacceptable, ce qui rendait impossible la poursuite des négociations.

Selon le Ministre belge des Affaires étrangères, les manœuvres préparatoires à l'intervention belgo-américaine et la décision finale d'exécuter celle-ci furent différées jusqu'au moment où il ne fut plus possible d'espérer le moindre résultat positif de l'entrevue de Nairobi et des démarches effectuées auprès des autorités rebelles⁴² :

« Nous n'avons rien voulu faire d'une manière prématurée; nous avons attendu, nous avons voulu voir quel serait le résultat éventuel des conversations de Nairobi, quel serait peut-être le résultat en dernière minute des différentes interventions qui étaient faites auprès des autorités de Stanleyville. Et devant le peu de résultats de ces démarches diplomatiques et devant un ton qui montait singulièrement à Stanleyville, nous avons transféré les troupes d'Ascension à Kamina dans la journée de dimanche, afin de mettre les paratroopes aussi près que possible du lieu où elles auraient à opérer ».

Le rôle de l'Organisation de l'unité africaine

Il fut fréquemment reproché aux gouvernements belge et américain, spécialement au cours des débats au Conseil de Sécurité, de n'avoir délibérément tenu aucun compte de l'action entreprise par l'Organisation de l'unité africaine en vue de résoudre pacifiquement le conflit intérieur congolais. Il nous faut donc examiner quelle fut effectivement l'intervention de l'O.U.A. et dans quelle mesure cette action fut ignorée, ou au contraire encouragée, par le Gouvernement belge.

L'Organisation de l'unité africaine, dont la charte constitutive fut signée à

⁴¹ Le numéro spécial de la *Chronique de politique étrangère* (vol. cit., pp. 477 à 480) établit le bilan des actions politiques et diplomatiques du Gouvernement belge, lesquelles se manifestèrent auprès du Gouvernement de Léopoldville, des autorités rebelles de Stanleyville, de l'Organisation de l'unité africaine, de certains pays africains, de la Croix-Rouge internationale, de l'Organisation des Nations Unies et d'un certain nombre de pays occidentaux.

⁴² A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, p. 3.

Addis-Abeba, le 25 mai 1963, par les plénipotentiaires de trente-deux Etats africains, tous membres de l'O.N.U., doit être considérée comme un « accord régional » au sens de l'article 52 de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire un organisme « destiné à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional ». C'est donc très normalement qu'une session extraordinaire de l'O.U.A. se tint à Addis-Abéba, du 5 au 10 septembre 1964, pour y discuter du problème congolais et de ses répercussions sur les Etats voisins et sur le continent africain dans son ensemble. Il s'agissait essentiellement, à la demande des gouvernements de la République démocratique du Congo, du Congo (Brazzaville) et du Burundi, d'exercer une mission d'enquête et de bons offices dans le but de normaliser les rapports entre ces trois pays membres. Le Gouvernement de Léopoldville accusait en effet — avec quelque raison — le Congo (Brazzaville) et le Burundi d'encourager ouvertement et activement la subversion sur son territoire.

Cette session extraordinaire de l'O.U.A. se termina par une résolution ⁴³ dont le dispositif, notamment, fait appel à la réconciliation nationale et demande qu'il soit mis fin immédiatement à l'intervention étrangère et au recrutement de mercenaires blancs au Congo. Ce dernier point constituait, aux yeux de la plupart des membres de l'O.U.A., le principal obstacle à une solution politique du conflit intérieur congolais, de même qu'il était un des motifs essentiels de l'animosité personnelle que nourrissait un grand nombre d'entre eux l'égard de M. Tshombe. La même résolution décida l'envoi immédiat au Congo (Léopoldville), au Congo (Brazzaville) et au Burundi d'une Commission *ad hoc*, placée sous la présidence de M. Jomo Kenyatta, Premier Ministre du Kenya, et chargée d'encourager les efforts de la République démocratique du Congo tendant à instaurer la réconciliation nationale et à normaliser ses rapports avec les Etats voisins, notamment le Congo (Brazzaville) et le Burundi ⁴⁴.

Devant le Conseil de Sécurité, le représentant du Gouvernement de Léopoldville a porté un jugement sévère sur l'attitude de cette Commission *ad hoc* ⁴⁵ :

« Qu'a fait la Commission ? Elle s'est empressée d'envoyer une sous-commission à Washington pendant qu'elle-même se refusait à quitter Nairobi et se contentait des appels, d'ailleurs inefficaces, à la cessation des hostilités. Pourquoi n'est-elle pas venue à Léopoldville où le Gouvernement l'a invitée à maintes reprises ? Pourquoi ne s'est-elle pas rendue à Stanleyville pour demander aux dirigeants de la rébellion de faire cesser les combats ? Pourquoi, pendant que Ikela, Boende,

⁴³ Document O.U.A., Secrétariat Addis-Abéba, ECM/Res. 5 (III), 10 septembre 1964, dans le document O.N.U., *Conseil de sécurité*, S/PV. 1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 3, pp. 504-505.

⁴⁴ La Commission *ad hoc* était composée des pays suivants : Cameroun, Ethiopie, Ghana, Guinée, Haute-Volta, Kenya, Nigeria, République arabe unie, Somalie et Tunisie.

⁴⁵ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV. 1173, 11 décembre 1964, pp. 22-38; C.P.E., vol. cit., document 19, p. 557.

etc. tombaient entre les mains des rebelles et que Coquilhatville était menacée, la Commission n'a-t-elle élevé aucune protestation ? Pourquoi s'est-elle tue devant les massacres des fonctionnaires et des employés des sociétés, massacres perpétrés par les rebelles à Boende, Ikela et Stanleyville ? Mais que Stanleyville tombe, que les chefs rebelles soient en débandade, que des milliers de combattants déposent maintenant les armes, découragés, déçus et abandonnés dans la misère par leurs chefs qui ont eu le temps de déposer des stocks d'or ailleurs, ce qui leur permettra de voyager et d'habiter des hôtels de luxe, voilà que la Commission s'ébranle tout d'un coup ».

Que ces reproches de partialité et d'incapacité soient ou non justifiés, le Gouvernement belge pour sa part, dès la publication du communiqué final de la conférence d'Addis-Abéba, manifesta officiellement son intention de collaborer à la réalisation des buts poursuivis par l'O.U.A. M. Spaak le déclarait en ces termes au Conseil de Sécurité ⁴⁶ :

« Quand le communiqué final sur la session du Conseil des ministres de l'O.U.A. à Addis-Abéba a été connu, j'ai immédiatement déclaré, dans une communication publique, que je m'en félicitais, que j'avais l'espoir que l'O.U.A. allait réussir et que dans tous les cas j'étais à sa disposition pour collaborer avec elle si elle le jugeait nécessaire. Et j'avoue qu'à ce moment-là je croyais qu'il n'y avait pas que les Américains à être interrogés à Washington sur leur politique à l'égard du Congo, mais que l'on viendrait aussi demander aux Belges quelques explications que j'étais tout disposé à donner, que je souhaitais donner, souhaitant aussi travailler en étroite collaboration avec les pays membres de l'O.U.A. »

Lors de sa réponse à l'interpellation Moulin à la Chambre, le 23 décembre 1964, le Ministre des Affaires étrangères tint également à préciser quelle fut sa position vis-à-vis de l'O.U.A. ⁴⁷ :

« ... j'ai publié un communiqué disant que j'étais prêt à donner tous les renseignements que cette conférence me demanderait. Je pense que c'est dans cette voie qu'il faut aller. Mais pendant ce temps je suis forcé d'essayer d'aider M. Tshombe à maintenir un certain ordre. Sinon, il faut retirer du Congo tous les Belges et mettre fin à toute l'assistance technique et militaire et finalement sacrifier la vie économique de ce pays ».

Plusieurs démarches du Gouvernement belge — demeurées, hélas, sans résultat — furent entreprises auprès de M. Kenyatta, en sa qualité de président de la Commission *ad hoc*, ainsi qu'auprès du Secrétaire général de l'O.U.A. à Addis-Abéba ⁴⁸ afin d'obtenir que des mesures humanitaires soient prises à l'égard des ressortissants belges dans les régions soumises à l'autorité de MM. Gbenye et Soumialot.

Le 22 novembre (avant-veille du parachutage sur Stanleyville), l'entrevue de Nairobi entre M. Attwood, l'ambassadeur américain, et le délégué des rebelles

⁴⁶ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre 1964; *C.P.E.*, vol. cit., document 18, p. 548.

⁴⁷ *A.P.*, Chambre, 1964-1965, séance du 23 décembre 1964, p. 36.

⁴⁸ Lettre du 6 novembre 1964 du Ministre des Affaires étrangères de Belgique, *C.P.E.*, vol. cit., document 5, p. 507.

M. Kanza eut lieu sous la présidence de M. Kenyatta. Nous avons déjà montré que l'attitude des autorités rebelles concernant le problème des otages excluait toute possibilité d'accord. Il paraît évident que l'échec de cette négociation manifestait également l'incapacité totale de l'Organisation de l'unité africaine d'apporter une contribution constructive au règlement pacifique de la guerre civile au Congo. M. Spaak était donc fondé à déclarer devant la Chambre, l'après-midi du 24 novembre ⁴⁹ :

« ... j'ai le regret de dire que, depuis des semaines et des semaines, cette commission s'est évanouie et que, malheureusement, elle n'a pas pu mener à bien la tâche qui lui avait été assignée ».

C — L'AUTORISATION DE L'INTERVENTION

L'argumentation du Gouvernement belge tendant à établir la licéité de son action humanitaire de 1964 invoque enfin — et c'est évidemment un élément de première importance — l'assentiment donné à cette opération par les autorités légales de la République démocratique du Congo.

Le problème se présente, toutefois, sous deux aspects. L'un concerne l'existence matérielle de l'assentiment. L'autre envisage la valeur juridique que pouvait présenter cet assentiment, eu égard à l'état de guerre civile sévissant à ce moment dans une grande partie du pays.

L'accord préalable du Gouvernement Tshombe

Le Gouvernement de M. Tshombe, par deux lettres identiques adressées le 21 novembre au comte de Kerchove de Denterghem, ambassadeur de Belgique à Léopoldville, et à l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique, fit connaître son assentiment à l'opération projetée dans les termes suivants ⁵⁰ :

« Compte tenu de la dégradation de la situation à Stanleyville et de l'échec de tous les efforts humanitaires, en raison de l'odieux chantage exercé par ceux qui mènent la rébellion à Stanleyville, il est nécessaire de mettre tout en œuvre pour les empêcher d'accomplir leur dessein criminel sur la personne de civils innocents qu'ils retiennent comme otages.

Le Gouvernement de la République démocratique du Congo a, par conséquent, décidé d'autoriser le Gouvernement belge à envoyer une force de secours suffisante pour accomplir le but humanitaire de permettre l'évacuation des civils détenus comme otages par les rebelles, et d'autoriser le Gouvernement américain à fournir les moyens de transport nécessaires à l'exécution de cette mission humanitaire.

Je comprends parfaitement que vous désiriez retirer vos forces aussitôt que votre mission aura été accomplie.

⁴⁹ A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 24 novembre 1964, p. 6.

⁵⁰ O.N.U., Conseil de Sécurité, doc. S/6062 et S/6064, tous deux du 24 novembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 11, p. 517, et document 12, p. 520.

Il est expressément spécifié que cette opération de sauvetage à but exclusivement humanitaire ne peut entraîner aucun retard dans l'exécution des missions assignées à l'A.N.C., ni aucune modification dans la décision du Gouvernement de mettre fin une fois pour toutes aux activités des éléments rebelles ».

Le 24 novembre, le Premier Ministre du Congo informait de sa décision le Secrétaire général de l'O.N.U.⁵¹ :

« C'est dans le cadre de ces efforts (ceux qui tendaient à assurer la sécurité des civils étrangers) que j'ai autorisé le Gouvernement belge et le Gouvernement des Etats-Unis à apporter à mon gouvernement l'assistance nécessaire à l'organisation d'une mission humanitaire destinée à permettre l'évacuation de ces otages étrangers.

Je dois souligner, Monsieur le Secrétaire général, que mon Gouvernement a autorisé cette intervention uniquement pour la période limitée nécessaire pour permettre l'évacuation de ces personnes, dont la vie se trouve en grave danger. Je vous demande de faire circuler des exemplaires de cette lettre à tous les membres du Conseil de Sécurité pour leur information ».

Les contradicteurs du Gouvernement belge aux Nations Unies ne purent nier l'existence de l'accord donné par M. Tshombe et dûment notifié aux membres du Conseil de Sécurité. Aussi n'est-ce pas la matérialité de cet accord qui fut mise en cause par certains d'entre eux, mais bien le fait qu'il émanait, à leur estime, d'un gouvernement illégitime et non représentatif parce que subordonné aux intérêts de puissances « colonialistes ».

La légitimité du Gouvernement Tshombe

Il serait vain, au demeurant, d'examiner les aspects juridiques des interventions de la Belgique au Congo, en 1964, sans replacer celles-ci dans le contexte politique que constitue l'aide du Gouvernement belge au Gouvernement central de Léopoldville. Or, c'est un fait établi que la légitimité du gouvernement de M. Tshombe — considéré en effet, à tort ou à raison, comme solidaire de certains intérêts économiques étrangers — était contestée par plusieurs gouvernements, dont ceux des pays du bloc communiste et ceux d'une partie des Etats membres de l'Organisation de l'unité africaine.

La « rébellion congolaise » constitue, elle aussi, une réalité politique. Depuis l'installation à Brazzaville, le 3 octobre 1963, d'un *Comité National de Libération* (C.N.L.), depuis les premiers et fulgurants succès du « mulelisme »⁵² dans la région du Kwilu, et malgré certaines dissensions intérieures à l'intérieur du C.N.L., le mouvement fit rapidement tache d'huile. Sous la conduite de Christophe Gbenye (ex-ministre du gouvernement Lumumba) et de Gaston Soumialot, il essaima plus particulièrement dans le nord et l'est du pays,

⁵¹ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/6060, 24 novembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 10, p. 513.

⁵² Du nom de Pierre Mulele, ancien ministre du gouvernement sécessionniste de M. Gizenga à Stanleyville et l'un des leaders de la fraction extrémiste du C.N.L.

bénéficiant du soutien efficace d'un certain nombre d'Etats africains et de pays communistes⁵³. Ce soutien ne prit pas seulement la forme d'un appui diplomatique et d'une reconnaissance du gouvernement insurrectionnel, mais se traduisit souvent par des apports importants de fonds, d'instructeurs, d'armes et de matériel militaire.

La conséquence politique la plus importante de la rébellion fut assurément le retrait du Premier Ministre Cyrille Adoula et le retour de M. Moïse Tshombe, appelé à former le nouveau Gouvernement congolais au cours de l'été 1964. Il peut difficilement être mis en doute que cette désignation fut effectuée dans les formes légales.

La décision de ce gouvernement, légalement formé, de s'opposer par la force à un mouvement insurrectionnel d'inspiration populaire devait-elle mettre en cause son caractère légitime ? C'est en tout cas l'opinion qu'exprimèrent certains pays africains membres de l'O.U.A. et c'est également ce que prétendit le représentant de l'Union Soviétique au Conseil de Sécurité, qui allégua d'autre part que « l'argument rebattu de la « légitimité » de Tshombe n'est qu'un prétexte pour chercher à justifier d'avance une nouvelle intervention des puissances de l'O.T.A.N. au Congo »⁵⁴. A cette thèse, M. Spaak opposa l'existence de relations diplomatiques entre les pays qui contestaient le représentativité du régime de M. Tshombe et le Gouvernement de celui-ci, par ailleurs dûment représenté à l'O.N.U.⁵⁵ :

« Ce que je ne parviens pas encore à comprendre très bien c'est que, à l'heure actuelle, même les pays qui disent le plus de mal de M. Tshombe l'ont cependant reconnu. Que je sache, les délégations qui ont défilé à cette barre ont des relations diplomatiques normales avec le gouvernement Tshombe. Comme l'a rappelé le représentant de la Côte d'Ivoire, le Gouvernement congolais de M. Kasavubu et de M. Tshombe est le gouvernement légal, et ses représentants siègent à l'Organisation de l'unité africaine ».

La position du Gouvernement belge paraît, en tout cas, dégagée de toute équivoque puisque après avoir soutenu, à l'époque de la sécession katangaise, le gouvernement de M. Adoula contre M. Tshombe, il considéra celui-ci comme le seul chef légitime du Gouvernement central de Léopoldville à partir du moment où il fut investi en qualité de Premier Ministre de l'Etat congolais⁵⁶.

⁵³ Parmi ces derniers, il faut spécialement mentionner la Chine populaire dont les ambassades, établies à Brazzaville et à Bujumbura, disposaient à ce moment d'un personnel nombreux et particulièrement actif.

⁵⁴ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1178, 17 décembre 1964, pp. 14-26; C.P.E., vol. cit., document 30, p. 630.

⁵⁵ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 18, p. 545.

⁵⁶ Répondant, quelques jours après le débat de New York, à une interpellation de M. Moulin, député communiste (*A.P.*, Chambre, 1964-1965, séance du 23 décembre 1964, p. 33), le Ministre des Affaires étrangères devait déclarer à la Chambre : « Il faut tout de

D — CONCLUSION

L'absence de fondement de l'accusation d'ingérence illicite

La notion de l'*ingérence* dans les affaires d'un Etat est l'une des plus communément employées, mais aussi l'une des plus mal définies et dès lors des plus controversées, de tout le jargon en usage dans les relations internationales. On entend par là bien sûr, une intrusion *illicite*, c'est-à-dire contraire au droit international, et non souhaitée par l'Etat qui en est, ou qui est censé en être l'objet. Et l'on peut penser que cette référence à l'illicite permet de situer l'ingérence plus ou moins exactement dans le cadre juridique de la responsabilité internationale. Mais que des circonstances se produisent où l'accusation d'ingérence est invoquée, et l'on s'aperçoit que ce concept procède davantage de buts ou d'idéologies politiques que d'une saine objectivité juridique.

Ceci s'est vérifié, une fois de plus, devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies à propos de l'affaire de Stanleyville, et c'est la raison pour laquelle nous avons préféré aborder un à un les divers arguments qui eussent pu mettre en cause la licéité du comportement du Gouvernement belge, l'ensemble des réfutations apportées par celui-ci tendant nécessairement à faire ressortir l'absence de tout fondement dans l'accusation faite à la Belgique de s'être abusivement ingérée dans les affaires intérieures de la République démocratique du Congo.

Nous avons intentionnellement omis de prendre en considération deux éléments qui ont pourtant pesé d'un poids très lourd dans l'appréciation de l'attitude de la Belgique au Congo, à savoir l'assistance technique militaire que le Gouvernement belge accepta de fournir au Gouvernement central de Léopoldville et la présence d'un nombre indéterminé, mais probablement réduit, de ressortissants belges parmi les mercenaires étrangers qui prirent part aux opérations de l'A.N.C. Nous croyons, en effet, que ces éléments, pour importants qu'ils soient dans l'évaluation de la politique générale de la Belgique à l'égard de l'Etat congolais, ne concernent que très indirectement, et en quelque sorte par accident, le litige de droit international né du parachutage d'un contingent militaire belge à Stanleyville et à Paulis⁵⁷. En d'autres termes, la question de savoir si l'aide militaire accordée par la Belgique à M. Adoula, sur sa demande, et maintenue au Gouvernement de M. Tshombe — aide qui consistait en la

même, dans ce pays, faire une distinction entre le gouvernement légal et la rébellion. Il me semble que c'est quelque chose à la fois d'arbitraire et de faux, non seulement de placer la rébellion sur le même pied que le gouvernement légal, mais surtout de lui donner la préférence, ce qui est, de toute évidence, la position prise par M. Moulin.

... Dans tous les cas, je n'hésite pas à dire que dans la politique congolaise cette distinction entre le gouvernement légal et la rébellion est une distinction qui me paraît s'imposer et que, si on peut avoir des raisons sérieuses de soutenir un gouvernement légal, on n'a aucune raison juridique, en tous cas, de soutenir une rébellion ».

⁵⁷ Voy. chronique à paraître dans cette *Revue*, 1967/2, v^o *Mercenaires*.

fourniture d'un appui logistique à l'armée congolaise, mais sans participation directe à des missions opérationnelles — constitue ou non une ingérence du Gouvernement belge est un problème entièrement distinct de celui de l'éventuelle ingérence qu'aurait pu constituer l'intervention d'humanité des 24 et 26 novembre 1964. La présence d'assistants militaires belges auprès de l'A.N.C. ne modifie rien, en effet, au caractère de l'opération de parachutage, pas plus qu'elle ne peut servir de justification ou d'excuse au comportement illicite des autorités de la rébellion à l'égard des otages civils. Quant aux mercenaires belges ayant pu se trouver dans l'armée nationale congolaise, ils ne dépendaient pas du Gouvernement belge, qui avait d'ailleurs pris diverses mesures en vue d'empêcher, ou tout au moins d'entraver, leur recrutement sur le territoire national. Quel que soit le jugement que l'on entend porter sur l'attitude de la Belgique officielle à l'égard de ces mercenaires, il ne peut donc exister aucun lien de droit entre ce jugement et l'accusation d'ingérence formulée à l'égard de l'intervention humanitaire.

La confusion entre ces deux ordres de problèmes fut quasi constante — souvent même systématiquement exploitée — devant le Conseil de Sécurité. Et c'est à propos de l'aide militaire de la Belgique à l'armée congolaise que M. Spaak tint à faire connaître, dans son discours de New York, la manière dont il concevait l'ingérence ou la non ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, caractérisant du même coup le fondement de la politique du Gouvernement belge à l'égard du Congo ⁵⁸ :

« Je crois qu'il faut mettre fin à une équivoque et, excusez-moi de le dire, à une certaine hypocrisie. Je voudrais bien comprendre une fois pour toutes ce que cela veut dire que le principe de la non ingérence dans les affaires intérieures d'un pays. Comme je ne désire pas polémiquer outre mesure, je ne citerai aucun des exemples qui me paraissent devoir mériter quelques explications. Je vais seulement dire comment je comprends, moi, la non ingérence.

Il n'y a pas d'ingérence dans les affaires intérieures d'un pays quand on apporte au gouvernement légal de ce pays l'aide que ce gouvernement réclame. Il y a ingérence dans les affaires intérieures d'un pays quand on soutient, contre le gouvernement légal, la rébellion ou la révolution. Si quelqu'un a une autre explication et une autre définition de la non ingérence à nous proposer, je voudrais qu'il le fasse, car je crois que, pour la santé des Nations Unies, nous devrions savoir une fois pour toutes ce que signifie la non ingérence ».

Le 23 décembre, en séance de la Chambre, dans sa réponse à l'interpellation de M. Moulin, le Ministre des Affaires étrangères déclarait encore ⁵⁹ :

« M. Moulin conteste-t-il qu'il n'y a pas ingérence dans les affaires intérieures d'un pays quand on se borne à apporter l'aide que le gouvernement légal réclame ?

Cette thèse, je la soutiens depuis des années à l'O.N.U. La première fois que j'ai fait un discours sur ce point, c'était au moment où le Gouvernement grec

⁵⁸ O.N.U., *Conseil de Sécurité*, doc. S/PV.1173, 11 décembre 1964; C.P.E., vol. cit., document 18, p. 545.

⁵⁹ A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 23 décembre 1964, p. 33.

appelait les Anglais et les Américains pour résister à l'insurrection communiste. Dès ce moment les amis de M. Moulin soutenaient que c'était une ingérence. Et moi je soutenais qu'il n'y avait aucune ingérence, pour les Américains et les Anglais, de répondre à la demande leur adressée par le gouvernement qui était incontestablement le Gouvernement légal de la Grèce et qui avait à s'opposer à une rébellion communiste largement subventionnée et soutenue par un gouvernement étranger.

J'estime donc que le fait de répondre à des demandes qui nous ont été adressées par le Gouvernement légal du Congo nous met à l'abri de toute accusation d'ingérence dans les affaires intérieures de ce pays ».

Cette théorie ne manque pas d'être séduisante par sa simplicité. Elle est cependant discutable sur le plan du droit international, le principal reproche qu'on peut lui faire étant de lier la notion de non ingérence à la reconnaissance politique du gouvernement qui sollicite ou accepte l'intervention. En outre, la sollicitation ou l'acceptation d'une intervention par le gouvernement légal pourrait ne pas exclure nécessairement tout élément d'ingérence dans les conditions de cette intervention⁶⁰. Tout dépend, en effet, de la licéité du comportement de l'Etat qui en assume la responsabilité.

Mais au-delà des controverses doctrinales auxquelles peuvent donner lieu les concepts d'ingérence ou de non ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat, il demeure que l'opération belgo-américaine de Stanleyville, autorisée par le Gouvernement légal du Congo, ne fut déclenchée qu'au moment où plus aucun espoir de règlement pacifique ne semblait raisonnablement exister, et alors que l'Organisation de l'Unité africaine s'était montrée incapable de réaliser sa mission. Elle fut immédiatement portée à la connaissance du Conseil des Sécurité des Nations Unies et ne fut accomplie, à Stanleyville comme à Paulis, que dans le but de secourir des civils étrangers retenus comme otages, gravement menacés, et ayant subi du fait des rebelles des traitements inhumains et dégradants en opposition flagrante avec les principes des Conventions de Genève. Enfin, elle s'est bornée à l'exécution de cette mission d'humanité, sans chercher à exploiter militairement le succès remporté par l'expédition. Il n'y eut dès lors dans le chef de la Belgique aucun comportement illicite au regard du droit international. Telle est, en résumé, la thèse qui fut soutenue — et, croyons-nous, largement démontrée — à New York et à Bruxelles par le Ministre des Affaires étrangères.

⁶⁰ Concernant cette question, voy. le rapport présenté par M. Roger PINTO sur « Le principe de non-intervention » la 52^e conférence de l'International Law Association, Helsinki, août 1966.