

Congo - Katanga: Congo - Katanga - 1

HS L 179:140



Dag Hammarskjölds saml.

L 179: 140

Congo-Katanga

D.H.s memorandum regarding
the handling of the Katanga question

6 Aug. 1960

(D.H.s manuscript)

AIDE-MEMOIRE SUR LA SITUATION JURIDIQUE EN CE QUI CONCERNE
LE CONFLIT KATANGAIS

I. Interprétation par le Secrétaire général de son mandat

1. Par l'additif No 6 à son Deuxième rapport sur la mise en application des résolutions du Conseil de sécurité S/4387, du 14 juillet 1960, et S/4405, du 22 juillet 1960 (S/4417), le Secrétaire général a porté à l'attention du Conseil de sécurité un aide-mémoire contenant l'interprétation par le Secrétaire général du mandat à lui conféré en ce qui concerne le conflit katangais. Le Secrétaire général avait au préalable communiqué cet aide-mémoire au Gouvernement central de la République du Congo et au Gouvernement provincial du Katanga. Se fondant sur les paragraphes 3 et 4 du dispositif de la résolution du Conseil de sécurité en date du 9 août 1960^{1/}, ainsi que sur la pratique suivie antérieurement par le Conseil dans des cas analogues, notamment dans le cas du Liban, le Secrétaire général a formulé les quatre points ci-après (S/4417/Add.6, page 4) :

- i) La Force des Nations Unies ne peut être employée pour le compte du gouvernement central afin d'amener ou de contraindre le gouvernement provincial à une manière d'agir déterminée;
- ii) Les facilités de l'ONU ne peuvent être utilisées, par exemple, pour transporter au Katanga des représentants civils ou militaires, sous l'autorité du gouvernement central, à l'encontre de la décision du Gouvernement provincial du Katanga;
- iii) La Force des Nations Unies n'a pas le devoir, ni le droit, de protéger le personnel civil et militaire, représentant le gouvernement central et arrivant au Katanga, au-delà de ce qui découle de son devoir général de maintenir l'ordre public;

1/ Ces paragraphes sont conçus comme suit :

"Le Conseil de sécurité,

...

"3. Déclare que l'entrée de la Force des Nations Unies dans la province du Katanga est nécessaire à la pleine mise en application de la présente résolution;

"4. Réaffirme que la Force des Nations Unies au Congo ne sera partie à aucun conflit interne, constitutionnel ou autre, qu'elle n'interviendra en aucune façon dans un tel conflit ou ne sera pas utilisée pour en influencer l'issue;..."

/...

- iv) L'ONU n'a pas le droit de dénier au gouvernement central de mener une action que, par ses propres moyens, en conformité des Buts et Principes de la Charte, il peut poursuivre en ce qui concerne le Katanga.

Le Secrétaire général a indiqué en outre que ces quatre points s'appliquaient nécessairement, mutatis mutandis, à l'égard du gouvernement provincial dans ses relations avec le gouvernement central. En conclusion, le Secrétaire général a déclaré que si son interprétation était contestée par le gouvernement central ou par le gouvernement provincial, il ferait immédiatement rapport au Conseil de sécurité en lui demandant d'examiner l'interprétation donnée et de se prononcer sur sa validité.

II. Contestation de l'interprétation donnée par le Secrétaire général

2. L'interprétation donnée par le Secrétaire général de son mandat, telle qu'elle figurait dans l'aide-mémoire mentionné au paragraphe précédent, a été contestée par le Premier Ministre de la République du Congo dans la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général le 14 août 1960 (S/4417/Add.7, pages 2 à 5). Le Premier Ministre a avancé une interprétation des résolutions du Conseil de sécurité qui aboutissait à des conclusions divergeant de celles avancées par le Secrétaire général. Il a soutenu (S/4417/Add.7, page 3) que l'ONU n'agissait pas comme une organisation neutre mais que le Conseil de sécurité avait mis tous ses moyens à la disposition du gouvernement central et, partant, que la Force des Nations Unies pouvait être, notamment, utilisée pour réduire le gouvernement provincial. Cette position a été prise en ce qui concerne la résolution du Conseil de sécurité en date du 14 juillet 1960, et notamment les dispositions de cette résolution autorisant le Secrétaire général "en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, [à] fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin...". Le Premier Ministre a déclaré que le paragraphe 4 de la résolution du Conseil en date du 9 août 1960, que le Secrétaire général avait invoqué à l'appui de son interprétation, ne pouvait être interprété sans que l'on tînt compte des résolutions antérieures du Conseil aux termes desquelles le Conseil aurait, selon le Premier Ministre, décidé que l'Organisation des Nations Unies était tenue de défendre l'intégrité territoriale de la République du Congo (S/4417/Add.7, page 4).

/...

III. Demande du Secrétaire général tendant à obtenir des éclaircissements du Conseil de sécurité

3. Son interprétation ayant été ainsi contestée par le Premier Ministre du Congo, le Secrétaire général a saisi le Conseil de sécurité de la question afin d'obtenir un éclaircissement de l'attitude du Conseil. Il a déclaré expressément que si des membres du Conseil n'étaient pas d'accord avec l'interprétation donnée par lui, ces membres voudraient peut-être formuler, dans un projet de résolution, ce qu'ils considéraient être l'interprétation exacte.

4. Dans le débat qui a suivi, aucun membre du Conseil n'a appuyé l'interprétation juridique spécifiquement donnée par le Premier Ministre de la République du Congo. La position prise par le Secrétaire général a été cependant contestée, sur une base quelque peu différente, par deux membres du Conseil. Ces membres ont reconnu le principe selon lequel la Force des Nations Unies ne doit pas intervenir dans des différends internes entre le gouvernement central et les autorités locales ou provinciales, mais ils ont soutenu que le conflit entre le gouvernement central et les autorités katangaises n'était pas véritablement un conflit interne mais était plutôt le résultat d'une intervention étrangère et continuait d'être appuyé par une telle intervention. Ils ont affirmé en conséquence que le principe de non-intervention dans des conflits internes n'était pas applicable à ce différend précis avec les fonctionnaires katangais et que le Secrétaire général se méprenait en appliquant ce principe au cas dont il s'agissait. Ces représentants ont indiqué en outre qu'afin d'appliquer le principe de non-intervention à la situation en question, le Conseil de sécurité aurait tout d'abord à conclure que le conflit était d'ordre strictement interne.

5. Une fois que cette position eut été exposée, le Secrétaire général a de nouveau attiré l'attention du Conseil sur la nécessité de directives concernant le point en question. Il a fait observer que la responsabilité qui lui incombait de mettre en application la résolution l'obligeait nécessairement à interpréter cette résolution dans les circonstances particulières qui se présentaient. Cette interprétation ayant été contestée, le Secrétaire général avait saisi le Conseil de la question afin d'obtenir de sa part des directives ainsi qu'une rectification si le Conseil estimait qu'il y avait lieu à une telle rectification. Le Secrétaire général a précisé que, si le Conseil ne prenait pas de décision,

/...

il n'aurait pas d'autre choix que de se conformer à son propre jugement quant aux faits, c'est-à-dire de considérer le conflit entre le gouvernement central et les autorités provinciales comme une question d'ordre interne, le retrait des troupes belges une fois acquis. Le Conseil se trouvait ainsi nettement saisi d'une demande d'éclaircissement formulée par le Secrétaire général eu égard aux divergences d'opinions qui s'étaient manifestées.

IV. Position du Conseil

6. L'attitude des membres du Conseil à l'égard de cette question ressort bien des débats. Tout d'abord, il convient de noter qu'aucun membre du Conseil n'a soumis de projet de résolution contestant l'interprétation donnée par le Secrétaire général sur le point en question. Le seul projet de résolution qui ait été présenté (mais dont on n'a pas insisté pour qu'il soit mis aux voix) ne portait pas sur la conclusion du Secrétaire général relative au caractère interne du conflit concernant le Katanga. Non seulement l'interprétation du Secrétaire général n'a pas été contestée formellement, mais neuf des onze membres du Conseil ont expressément approuvé la position qu'avait prise le Secrétaire général. A l'issue du débat, le Président a déclaré que le Secrétaire général trouverait dans les vues exprimées par les membres les éclaircissements qu'il souhaitait. Par conséquent, du point de vue juridique, on peut tirer des débats du Conseil les conclusions ci-après :

- 1) Le Secrétaire général a agi conformément aux diverses résolutions du Conseil en appliquant le paragraphe 4 de la résolution du 9 août en ce qui concerne le conflit entre le gouvernement central et les autorités provinciales du Katanga;
- 2) Les lignes de conduite que le Secrétaire général a énoncées dans l'additif No 6 à son deuxième rapport au sujet de la mise en application du paragraphe 4 du dispositif relèvent du mandat qui lui a été conféré par les résolutions du Conseil et ne vont pas à l'encontre de l'esprit et de l'objet de ces résolutions.

On trouvera en annexe des extraits pertinents tirés des procès-verbaux du Conseil de sécurité.

22 août 1960

/...

ANNEXE

Extraits des procès verbaux du Conseil de sécurité, 21 et 22 août 1960

1. (Déclaration liminaire du Secrétaire général) (S/PV.887)

"Etant donné l'historique juridique de la question, je ne vois aucune raison pour que le Conseil de sécurité confirme mon interprétation des fonctions de la Force des Nations Unies sur le point où elle est contestée. Si, en revanche, des membres du Conseil n'étaient pas d'accord avec mon interprétation en se fondant sur la base indiquée par le Premier Ministre de la République du Congo, ou en se fondant sur toute autre base, ils voudront, j'en suis persuadé, formuler ce qu'ils considèrent être l'interprétation exacte dans un projet de résolution.

Je répète ce que j'ai déjà dit : je ne demande pas une confirmation par le Conseil de sécurité de ce qui est évident. Quoi qu'il puisse se produire au sein du Conseil, j'aurai atteint le but que je visais en demandant au Conseil de sécurité de se réunir à ce stade, ce but étant uniquement, compte tenu des vues présentées par le Premier Ministre de la République du Congo, d'arriver à une clarification de l'attitude du Conseil."

2. (Déclaration de M. Kouznetsov) (S/PV.888)

"Dans sa déclaration, le Secrétaire général a dit au sujet de l'interprétation du paragraphe 4 de la résolution du Conseil de sécurité en date du 9 août : 'je ne vois aucune raison pour que le Conseil de sécurité confirme mon interprétation des fonctions de la Force des Nations Unies sur le point où elle est contestée'. (S/PV.887, page 21)

Je dois dire que le Conseil de sécurité n'avait pas chargé le Secrétaire général d'interpréter la résolution du 9 août. C'est pourquoi, notamment, l'interprétation que le Secrétaire général a donnée de la résolution du Conseil, dans l'additif No 6, ne représente que son opinion personnelle et n'a aucune force obligatoire du point de vue juridique. Pour qu'une telle interprétation puisse avoir force juridique, il n'y a qu'une procédure possible. Cette procédure est bien connue du Secrétaire général : tous les membres du Conseil qui le jugent bon peuvent saisir le Conseil d'une proposition formelle à cet effet. En conséquence, seules les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sont actuellement valables, et seul le Conseil peut les modifier.

La question se complique du fait qu'en l'occurrence il s'agit non pas d'une légère divergence de vues ou d'une différence d'interprétation sur le fond, mais d'une divergence de principe fondamentale quant au sens de la décision du Conseil de sécurité. A l'appui de son interprétation, le Secrétaire général cite le paragraphe 4 de la résolution, qui est ainsi conçu :

'Réaffirme que la Force des Nations Unies au Congo ne sera partie à aucun conflit interne, constitutionnel ou autre, qu'elle n'interviendra en aucune façon dans un tel conflit ou ne sera pas utilisée pour en influencer l'issue'.

Cependant, pour que ce principe général puisse s'appliquer à la situation concrète du Katanga, il faut que le Conseil de sécurité constate que la résistance de Tschombé, protégé et fantoche des Belges, est une action qui doit être considérée comme un conflit purement interne, constitutionnel ou autre, comme il est dit au paragraphe 4 de la résolution du Conseil de sécurité en date du 9 août. Or il ne fait de doute pour personne que ce qui s'est produit au Katanga c'est une agression extérieure non dissimulée."

3. (Réponse du Secrétaire général à M. Kouznetzov) (S/PV.888)

"J'en viens maintenant à une question assez difficile concernant le droit lui-même et la position du Conseil de sécurité. Je n'entends nullement engager une discussion. J'ai déjà dit que je ne voulais me livrer à aucune sorte de polémique. Je voudrais seulement rappeler que le Conseil de sécurité m'a demandé d'appliquer la résolution. De toute évidence, on ne peut appliquer sans commencer par interpréter. J'ai donné une interprétation et cette interprétation a été contestée. J'ai saisi le Conseil de sécurité de la question. Je suis fondé à compter que des directives me seront données. Ces directives peuvent prendre plusieurs formes. Mais il devrait être évident que si le Conseil de sécurité garde le silence, je n'ai d'autre choix que d'agir selon ma conviction."

4. (Projet de résolution de l'Union soviétique) (S/4453)

"Le Conseil de sécurité,

Ayant examiné la question de la mise en application de ses décisions des 14 et 22 juillet et 9 août 1960 relatives à la situation au Congo,

Décide de créer un groupe composé de représentants des Etats Membres de l'ONU qui, conformément à la décision du Conseil de sécurité, ont fourni des forces armées pour prêter assistance à la République du Congo, afin que ce groupe agissant de concert avec le Secrétaire général de l'ONU, assure sur place, sans tarder, l'exécution des décisions du Conseil de sécurité, notamment en ce qui concerne le retrait des troupes belges du territoire du Congo et la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique du Congo;

Estime nécessaire que le Secrétaire général et le groupe susmentionné consultent chaque jour le Gouvernement légitime du Congo lorsqu'ils exécuteront les décisions du Conseil de sécurité;

Prie le Secrétaire général de présenter au Conseil de sécurité un rapport sur l'application de la présente résolution."

/...

5. (Dernière déclaration de M. Kouznetsov) (S/PV.889)

"Si je comprends bien, Monsieur le Président, le débat est terminé et le moment est venu de passer au vote. Je voudrais donc faire la déclaration suivante au sujet du projet de résolution déposé par la délégation soviétique (S/4453).

Nos entretiens avec la plupart des membres du Conseil de sécurité ayant montré que la majorité d'entre eux n'étant pas disposée, actuellement, à appuyer le projet de résolution déposé par la délégation soviétique et tendant à créer un groupe d'observateurs qui serait envoyé au Congo, nous n'insistons pas pour que ce projet soit mis aux voix. Nous constatons en même temps que l'idée de la création d'un groupe de ce genre est appuyée par la délégation congolaise et par plusieurs autres pays d'Afrique et d'Asie."

6. (Dernière déclaration du Président du Conseil) (S/PV.889)

"Le Secrétaire général a demandé la présente réunion en vue de clarifier, à son propre usage, les vues du Conseil de sécurité. Nous avons entendu, tout au long de la journée et même jusqu'aux premières heures de ce matin, des opinions diverses et parfois opposées. Je crois que, de part et d'autre, tout a été dit pour mettre en lumière les points de vue respectifs. Je suis convaincu que le Secrétaire général aura trouvé dans ce débat les éclaircissements qu'il souhaitait et que ceux-ci l'aideront dans la poursuite de sa tâche. S'il n'y a pas d'autre remarque, je déclare la session ajournée."

x x x x

Existence of Belgian income
line stand unless it possible
to take first step toward, II b.

~~It~~ I considered it necessary, if at all possible, to stop
 G + H some night. I would have pre-
 pared Nelson's declaration for purpose
 but had not managed to get one.
 Then one of my own had to do
 but it must give a reasonable
date so as to stop Secco, and
it must be confirmed by Nelson

latest next day. safely/
 Carl could not move before
 Saturday (movement proposed in
 field Friday ^{at} Thursday, ven-
 uis Wednesday). The reason for this
 delay must be found on Congo
 side and that gave ^{me} his return
 Thursday or very with Ralph
 going Friday. Later his plan
 was changed and Ralph took
 moved to Thursday with a mes-
 sage of "inroads").

I started preparing alternative
 line Thursday and completed it
 before Ralph's return Friday after-
 noon. Request for Secco sent
 as soon as R had reported and
 he had approved ~~Secco~~ my Secco-
 line.

+ (ex post) symbolizing
Balance: fundamental shift of balance
 in the Calvados.

No ~~provision~~
~~of~~ ~~provision~~

Drop of tension in her
 maintained absolute level
 v. Europe.

Elimination of European
~~state in case of war~~
~~of~~ as with and
 to transfer text and charac-
 ter of situation text/objec-
 tively known through

(ex ante)

- (a) Risk for incidents which
 might be fatal to operation.
 (b) Risk for need to step down
 (c) Risk for European exodus
 or similar losses of life
 for Kalamaya.
 (d) Risk for false union between
 L and T

[(a) Justice -

(b) Peace

(c) Belgium support (sic)

(d) Question lead to war.]

Report of
 case of

SECRET

6 August 1960

Memorandum regarding the handling of the Katanga question

Tuesday, 2 August.

1. Every day that passed after my arrival I noted an increase of the risks for

a) an ouster or a complete stymying of those elements in the Government which understood and were in favour of the UN operation;

b) a propaganda war being started by some elements in the Government against the UN for its "unwillingness" to take action against Katanga; such a propaganda war was likely to be quite effective and would have quite unforeseeable consequences even for the safety of the UN troops;

c) an initiative in the Security Council with the single aim to make the Congo, in its Katanga aspect, a top cold-war issue with the possibility of later action claiming that the Security Council had shown itself unable to handle the matter objectively;

d) a breaking away of some national contingents from the UN Force, those contingents getting outside aide with airplanes, etc., so as to become militarily effective.

The only means by which these risks could be forestalled was an initiative from the Belgian side or by me which at least eliminated the ambiguity regarding Katanga, which the Belgians had permitted to develop by their refusal so far to come out with a clear cut statement on the issue.

2. Apart from the risks to which I have referred and which called for action at the earliest moment, the following elements were essential for a decision on the timing of my own moves:

a) the military possibilities; in view of the experiences in other parts of the vast territory von Horn and Kettani were agreed that any move into Katanga prior to the arrival of the Mali's and the second Guinea battalion would lead to a thinning out of the military potential in the rest of the Congo

against which they must advise. What I could talk them into accepting was such a thinning out for just a few days. This made Saturday, the 6th, or Sunday, the 7th, the earliest possible date for the operation.

b) the Belgian stand had to be clarified; I could not permit any doubt to remain that the entry of UN troops would not be resisted by Belgian forces; this was necessary for the obvious political reason that an armed conflict with the Belgians would be against the principles on which the Force was based, but also because I thus would isolate the Tshombe aspect of the problem on the natural assumption that, if the Belgians did not participate and if the Belgians had treated the Katanga Force publique in the way they had expected us to treat the Force publique in other parts, and thus had disarmed them, the Tshombe problem would be solely one of political manoeuvring which would not involve the Force in any armed intervention.

c) negotiations with Tshombe, reassuring him about the character of the UN move and getting his consent to our presence, not as a matter of form but in order to avoid further conflicts; this negotiation had to have as a background the clarification from the Belgian side which had to be forthcoming at all events, if we were to go ahead. It further needed as a background a published date for the entry of the UN Force, as otherwise we would never be able to test out his real intentions. Such a published date was necessary also as without it, in case of failure to get in, we would unavoidably have been accused of collusion with Tshombe and the Belgians. The negotiation in these circumstances had to be so timed that it would be followed up by the planned military action within 24 or 48 hours or, alternatively, by a report to the Security Council within the same time.

3. With the background given in 1) and 2) above, my final decision on the timing of the decisive move, 2 August, was taken for the following reasons:

a) Tuesday, 2 August, brought the news that Lumumba had ordered Gizenga to sack Bomboko and Kanza;

b) Tuesday further brought the story about Lumumba's open threat to resort to an attack on the UN, as stated by him in a talk to Cordier.

c) I had in meetings on Thursday, Friday, Saturday, Sunday and Monday, found it increasingly difficult to manoeuvre the necessary minimum

delays and to argue in favour of patience, in view of military possibilities and the need for negotiations, as I had faced a development of more and more ultimative tones and clear undercurrents of distrust. I felt that I was more or less at the end of the road and that there was a very serious risk that the whole matter would explode on Wednesday. A decisive time factor in this respect was introduced by the possibility -- or probability -- that Lumumba would be back Thursday morning, I had no doubt that he would catch the ball and carry it out into the streets and I had every reason to believe that Gizenga in his own interest would try to anticipate Lumumba's move.

d) Tuesday morning Wieschhoff returned from Bruxelles with the meagre but not unessential result that the Belgians did not oppose our entry and that I could use their assurances in this respect in negotiations; in view of the form of my question to them this permission could be considered as including the use of their statement also publicly. This latter point meant that in a sense the Belgian door had been opened; there was no longer a question of substance between Bruxelles and me but only one about when they were to publish the needed statement.

e) Tuesday was decisive also in the respect that it brought clear evidence of the systematic action by agents against the UN.

Facing all these circumstances and having in my hand on the one side the Belgian declaration to me, and on the other hand the military possibility to go in on Saturday, I felt that I had to act that very night in the way I did. I said afterwards to the Belgian Ambassador that I did not know if it was five minutes to or five minutes after twelve. In the light of later developments I would say that it was just about twelve. Even on afterthought and in the light of what we got to know the following days, I would not have acted differently Tuesday night than I did.

The only diplomatic preparation I had found necessary was to make a third attempt to get the Belgian declaration in public -- this time in confirmation of what I said myself -- with a time limit of 24 hours. This attempt was staged through demarches to the US, UK, and France.

If I had had the Belgian declaration in public on Tuesday or earlier, I might have found it possible to wait a bit longer with the statement on the troop movement and thus could have given the Belgians somewhat longer time for preparation of Tshombe.

La relève
Kartouf
Bases

qui décide
climat
difficulté tech.
visu.

priorité : secours
formule : observations

civils belges.

bases à court terme nécessaire
- longue - impossible et
sans intérêt pour B.