

# Congo. Disappearance and death of Lumumba...: Congo. Disappearance and death...

*HS L 179:153*



National Library  
of Sweden

Dag Hammarskjöld's samt.

L 179:153

## Congo

Legal papers on use of force (for the  
prevention of civil war in the Congo)

- 23 March 1961

23 March 1961

AUTHORITY OF THE UNITED NATIONS UNDER PARAGRAPH A(1) OF  
SECURITY COUNCIL RESOLUTION OF 21 FEBRUARY 1961 TO USE  
FORCE FOR THE PREVENTION OF CIVIL WAR IN THE CONGO

In response to a wish expressed by members of the Advisory Committee, the following comments of a legal character are submitted regarding the scope of the authority of the United Nations Command in the Congo to use force, in the last resort, to prevent the occurrence of civil war in the Congo.

At its 942nd meeting, on 20-21 February 1961, the Security Council adopted a resolution expressing its deep concern at "the danger of widespread civil war and bloodshed in the Congo and the threat to international peace and security," and noting "the development of a serious civil war situation and preparations therefor". In paragraph A(1) of the resolution the Council then:

"Urges that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for cease-fires, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort".

Paragraph 5 of the resolution:

"Reaffirms the Security Council resolutions of 14 July, 22 July and 9 August 1960 and the General Assembly resolution 1474 (ES-IV) of 20 September 1960 and reminds all States of their obligation under these resolutions."

The basic mandate

In examining the scope of the authority conferred upon the United Nations Command for the use of force in the prevention of civil war in the Congo it will therefore first be necessary to review the basic mandate of the Command under the resolutions thus expressly reaffirmed - both in terms of the aims intended to be attained by the Organization and in terms of the legal means, including the use of force, available to the Command for these purposes as stated in the mandate.

The resolution of 13 July was adopted in response to the initial statement of the Secretary-General to the Security Council which, together with his first Report to the Council on the implementation of the resolution, has been regarded as a basic document in the interpretation of the mandate.

The basic aims of the Organization, once the withdrawal of the Belgian troops had been achieved, were the maintenance of law and order and the protection of civilian life. In its resolution 1474 (ES-IV) the General Assembly included among the aims of the United Nations assistance with a view to preserving the unity, territorial integrity and political independence of the Congo in the interests of international peace and security.

The main instrument of the United Nations created for attaining these ends was the United Nations Force, acting within the legal authority conferred upon it by the mandate. The limits of its original authorization for the use of force, established in the manner indicated, were stated in precise terms. It was thus specified that the military units in the United Nations operation would be entitled to act only in self-defence; that they

may never take the initiative in the use of armed force, but are entitled to respond with force to an armed attack, including attempts to use force to make them withdraw from positions which they occupy under orders of the Commander, acting under the mandate; and that the basic element involved is clearly the prohibition against any initiative in the use of armed force. It was also expressly laid down that, in application of the rule that United Nations units must not become parties in internal conflicts, they could not be used to enforce any specific political solution of pending problems or to influence the political balance decisive to such a solution. (S/4389, page 5.) The Secretary-General's Report containing the detailed statement of the mandate was considered by the Security Council and noted in its resolution of 22 July 1960. In its resolution of 9 August 1960 the Council then reaffirmed the basic principle:

"that the United Nations force in the Congo will not be a party to or in any way intervene in or be used to influence the outcome of any internal conflict, constitutional or otherwise".

The terms of paragraph A(1)

Paragraph A(1) of the resolution of 21 February 1961 urges the United Nations to take "all appropriate measures" to prevent civil war in the Congo. The individual measures which follow, in a clause beginning with the word "including", while not exhaustive, constitute the main types of action that could be taken to prevent civil war. The use of force is listed as one of these measures; it is qualified by the language of the paragraph in the sense that it must be "necessary", and may be resorted to only "in the last resort". Beyond these qualifications, however, the resolution does not indicate in what circumstances or in what manner

recourse may be had to force. The question is thus raised as to whether "force" may be employed as one of the measures to prevent civil war, without regard to the previous limitation that it may be used in defence of existing positions and not in a military initiative.

Since the terms of the resolution do not settle the question which the language of the paragraph poses, it is necessary to look to the background of the resolution.

The discussion in the Security Council

What is significant in the discussion in the Council on this point is that the proposed application of force was closely related to negotiation, cease-fire arrangements and associated peaceful measures. A statement on the draft resolution by the representative of a State contributing to the Force, who termed the proposal one for a "mutual truce and military disengagement", was cited as entering into the interpretation of the resolution. (Chile, S/PV. 942, pp. 14, 15; China, id., at p. 26; Turkey, S/PV. 941, p. 47; United Kingdom, S/PV. 942, p. 8; United States, S/PV. 934, p. 47, S/PV. 941, p. 42; Nigeria, S/PV. 941, p. 37.) Several statements emphasized that the Council had not adopted enforcement measures under Articles 41 or 42 of the Charter and that force was therefore not available for coercive military action against the host State or governmental authorities. It could be used to prevent a clash between hostile Congolese troops but not to impose a political settlement. (United Kingdom, S/PV. 942, p. 9; United States, S/PV. 941, p. 42; Secretary-General S/PV. 942, p. 138.)

It is also useful to note that the phraseology of paragraph A(1), indeed the very examples listed, link the paragraph to a suggestion placed before the Council by the Secretary-General prior to the introduction of the draft resolution. He stated that instructions had already been given that, "in case a clash between armed units is threatening, the United Nations should use all means, short of force, to forestall such clashes through negotiations, through the establishment of neutralized zones, through cease-fire arrangements and through similar measures. Negotiations to those ends can be conducted on the basis of the military force at the disposal of the United Nations." He referred to this procedure as a "method of preventing civil-war risks by peaceful means". He once again acknowledged a basic limitation on the use of force inherent in the mandate: "were clashes between armed units to develop, the United Nations could not permit itself to become a third party to such a conflict." But he specifically mentioned the possibility of the use of force "in support of cease-fire arrangements". Finally, on this point among others, he stated that no new legal mandate was required but rather moral and political support. (S/PV. 935, pp. 23, 26.)

The comparison between the original suggestion of the Secretary-General and the terms embodied in the paragraph is reinforced by his final remarks after the adoption of the resolution, which he welcomed "as giving a stronger and more clear framework for United Nations action although, as so often before, not providing a wider legal basis or new means for implementation .... The resolution adds to the duties of the United Nations Force .... I understand the reaffirmation of the earlier

resolutions as clearly indicating that those additions to the troops would be on the same legal basis as previous contributions." (S/PV. 942, p. 133.)

General conclusion as to the effect of A(1) on the mandate

What therefore emerges from the discussion is the intention to enlarge the aims of the United Nations operation in the Congo for the urgent purpose of countering "the development of a serious civil war situation." The Council now establishes the prevention of civil war as a major objective in the same way as the maintenance of law and order and the protection of life were the aims under the previous resolutions. The functions of the United Nations Command may be said to have been enlarged in order to include express authority to deal with civil war situations, but the Organization's basic means remain the same: negotiation and non-violent interposition, with force to be used only when necessary to maintain and defend its positions. Since the resolution does not express, and in fact the record specifically refutes, any intention to authorize the military enforcement against the authorities of United Nations solutions to the civil war situation, it follows that no justification could be found in the resolution for assuming the creation of any new authority to take the initiative in employing military coercion as a means of bringing about a desired situation as between civil war factions.

On the other hand, it is evident that the resolution, while not revoking the prohibition of a military initiative, now introduces the concept of preventive action. The "halting of all military operations", for example, does connote preventive action; it implies authority on the part of the Force to act in a theatre of operations. It indicates that the

Command cannot be restricted to guarding individual posts, of the type held by a police force maintaining law and order among civilian populations, but that its authority will now extend to the pre-emptive occupation of key points and areas which might otherwise become the theatre of civil war offensives. No right to initiate the use of force is created, but the scope of the areas to which the right of self-defence applies has been widened.

Inasmuch as the existing mandate was reaffirmed, it may prove useful to review briefly the rules on the use of force, and the methods for effecting military disengagement, as they existed at the time of the new resolution. This review can then provide a basis for an examination of the effect of paragraph A(1) on the operations of the Force, as well as for testing the foregoing interpretation in terms of a certain number of the practical situations, which have arisen or may reasonably be expected to arise in the area of operations, to which the terms of the paragraph will apply.

#### Situations justifying force under previous resolutions

As noted in the section above on the basic mandate, United Nations units have from the beginning been entitled to respond with force to an armed attack, including forcible attempts to make them withdraw from positions they occupy under orders of the Commander. In application of this rule the troops have long been under standing instructions that they are entitled to use the minimum necessary force in self-defence when responding to attempts by force to compel them to withdraw from a position which they occupy under orders from their commanders, or to infiltrate and envelop such positions as are deemed necessary by their commanders for them to

hold, thus jeopardizing their safety; attempts by force to disarm them; attempts by force to prevent them from carrying out their responsibilities, as ordered by their commanders; and violation by force of United Nations premises or attempts to arrest or abduct United Nations personnel, civil or military.

There is likewise a well-established application of the self-defence rule where a member or unit of the Force, on patrol for the maintenance of law and order and protection of life, is in a position to interpose against an act of violence; the actual use of arms is then required only if the lawless act is continued and so directed against the United Nations troops. The same principle governs, though the numbers involved may be greater, in cases of intervention to protect the lives of civilians when threatened by armed bands.

It would also be a logical application of the right of self-defence for force to be used in the early re-taking of any position defended by a United Nations unit from which it had been forcibly ejected; a counter-attack, if the fighting is reasonably related to the ejection in point of time and place, could not be considered to be an initiative. For this reason it has not been deemed to constitute an initiative when force is used to liberate members of the Force who have been unlawfully seized and are detained by force of arms after their United Nations guard has been overwhelmed. (Report on Bukavu, A/4682, 21 December 1960.) It is obvious that the right to use arms in self-defence refers to the defence of the unit of the Force concerned and not only to the right of each individual soldier bearing a weapon to employ it in the personal defence of his own body.

Development of measures of military disengagement leading up to the resolution

As stated to the Security Council by the Secretary-General on 15 February 1961, prior to the introduction of the draft of the new resolution, instructions had already been given that, in case a clash between armed units is threatening, the United Nations should use all means, short of force, to forestall such clashes through negotiations, through an establishment of neutralized zones, through cease-fire arrangements and similar measures. As early as September and October 1960 broad pacification measures had been negotiated by the United Nations Command in Kasai and Katanga, involving efforts to put an end to civil strife by establishing cease-fire lines and an extensive "no-man's land", obtaining troop withdrawals, and creating neutral zones under the protection of the United Nations Force in which other military operations would cease. (Second Progress Report, S/4557, paras. 70-74, 79.) In some instances towns not in neutral zones have been placed under United Nations protection; in North Katanga, as a means of putting a stop to the invasion and looting of cities by armed bands, the Force has placed road-blocks at all strategic points of entry to a threatened city, simultaneously proclaiming that any attempt of lawless groups to break through the perimeter so declared would be treated as an overrunning of United Nations positions. In periods of widespread threats to civilian life and liberty in circumstances in which units of the Force are not numerically sufficient to patrol in strength the extensive areas involved, the Organization has established protected areas to which persons seriously threatened may repair for safety.

Principles in application of paragraph A(1)

In view of this gradual development of procedures of the cease-fire type, it seems proper to conclude that the Security Council conceived of the new instruction as an extension, consistent with the mandate as developed under the previous resolutions, of an authority to take preventive action. Not only were cease-fire arrangements of the foregoing type in effect endorsed but express approval was given to the halting of all military operations and the prevention of clashes.

The underlying theory of paragraph A(1), as shown above, is that of military disengagement. Each of the proposed measures is one for the separation of hostile factions; the problem of reconciliation is dealt with in Part B of the resolution. Moreover, the suggested arrangements are military in character, of a type which to date have been conducted under the leadership of officers of the United Nations Command. From this it follows that the agreement sought from either side is of a cease-fire nature; the negotiation by the Command with any faction or authority accordingly carries no implication of political recognition. It also follows that the consent sought by the United Nations negotiators is acquiescence in a truce by a party to actual or possible hostilities; it is not necessarily a sovereign's consent. In consequence the consensual element is not tied to that posited by the Security Council in its resolution of 13 July 1960 authorizing military assistance in consultation with the Government, nor can any authority denominating itself "the legal Government" withhold or revoke its consent to a cease-fire arrangement negotiated under paragraph A(1): each party to a cease-fire acts on the same basis as the opposite party and is subject to the overriding authority of the Security

Council decisions on the threat to international peace and security. Accordingly, the right of the United Nations to fall back upon the ultimate recourse to force in defence of such a cease-fire arrangement applies equally to any faction or authority with which the particular form of cessation of military operations has been arranged.

The experience of the Organization in the Congo has unfortunately demonstrated that almost any act of interposition will be interpreted politically by either side as an attempt to aid the other. On the other hand, a major purpose served by paragraph A(1) is to proclaim the intent of the Security Council that no Congolese military operation can, in the circumstances of the civil war threat, be considered justifiable, regardless of the authority seeking to carry it out. To this extent it may be considered that the Council, in view of the gravity of the threat to international peace and security stated in the preamble, has by paragraph A(1) amended its implicit determination of the extent and consequences of that threat. It will be recalled that the Council had in August 1960 tacitly endorsed the position taken by the Secretary-General (S/4417/Add.6) that the United Nations, while not providing assistance, could not stand in the way of any action which the central Government could by their own means, in accordance with the Charter, carry out in relation to Katanga. Paragraph A(1) now clearly intends that no military action of a civil war character by any governmental authority in the Congo could be in accordance with the objective of the resolution. A defensive action by United Nations troops while standing in the way of such a move could not, therefore, at the present time be deemed an intervention in an internal conflict contrary to paragraph 4 of the resolution of 9 August 1960.

A related principle governing the use of force under the paragraph is that the aim of the Command must be to prevent clashes between the parties and not the repression of any one side. Had the mandate been widened to require the Force to intervene to suppress or defeat any Congolese authority, the entire character of the mandate would have been altered, as well as the legal basis on which participating States had contributed their contingents. This was indicated in the Secretary-General's opening statement of 1 February 1961 to the Security Council in such terms as to preclude a contrary interpretation of the subsequent resolution short of its containing a clear directive to the contrary. (S/PV. 928, pp. 57-58.)

This principle has a special application to paragraph A(1). Although the taking of sides in an internal conflict has never been permitted to the United Nations, a temptation could exist for a unit seeking to halt civil war operations under A(1) to side with the weaker party in order to oblige the stronger to withdraw or, as the case might be, with the stronger in order quickly to suppress altogether the harassment by the lesser. In either case the action must be excluded as making the United Nations a party to the conflict, as contrary to the basic rule against joint operations, and as conflicting with the understanding of various Members contributing troops that they would not be used where one army group was in conflict with another. This conclusion was implicitly endorsed by the Advisory Committee in its review of the text of the letter to be addressed by the Secretary-General to African States concerning the need for troops and the function of the Force (S/4752, Annex VII).

Practical applications of A(1)

Practical questions therefore arise as to the application of the above principles in various civil war situations. Obviously, United Nations commanders will have to work within the military means available to them at a given time and within a given area. With this reservation, however, it is clear that a considerable choice of means for preventing civil conflict will be available to the United Nations Force.

In the first place, the authority of the Security Council may be invoked to call upon any authorities, de jure or de facto, to halt all military operations in conformity with the resolution. Plainly this refers not to routine military movements within an uncontested area but rather to any movements by which one authority or faction might gain a military advantage over another, not only by direct assault on the forces of the other but by any incursion into a new region or any pre-emptive occupation of key points in which a rival authority or faction may also be in a position to assert an effective interest.

The use of negotiation to effect the cessation of hostile operations in a broad civil war situation has already been demonstrated by the discussions undertaken by the Commander with the Congolese Generals commanding both the Leopoldville and the Stanleyville army elements drawn up on either side of the Equateur-Orientale provincial border, with the ultimate aim of establishing a neutral zone. (S/4750 and Add. 6, 7.)

The question then arises as to what measures are available to the United Nations Command if military operations are continued in the face of a demand

to comply with the terms of the resolution - in other words, if the object ceases to be the general one of halting of all military operations but the immediate one of preventing an actual clash. Warnings, conferences of the commanders, and strong patrolling by United Nations units may suffice (S/4750/Add.4), in which case any use of arms by either side singly against the international units would create no more than the classic self-defence situation. In cases of larger movements the strategic stationing of adequate United Nations forces may serve to impress the rival camps. Where simple geographical interposition is possible - i.e., where the United Nations can come literally in between, so as to separate the opposing factions altogether - it is equally clear that either an attack on the Force or an attempt of armed units to pass through its lines would create an ordinary self-defence situation. United Nations units can in this manner also stand in the way of any attempt to reinforce garrisons in danger areas (S/4750/Add.5), and can unilaterally, if necessary, establish truce lines, neutral zones or United Nations defended areas in territory lying between the parties.

A more difficult situation prevails where methods of negotiation have not prevented actual contact, or where hostile contact is established before the United Nations can act. Physical interposition may not then be possible. In such a case it is obviously the duty of the United Nations commander to continue with persuasive efforts while seeking to place his own troops in such a way as to deny strategic ground to the adversaries and also to assure the maximum security for the United Nations troops. Normally this should discourage the

outbreak of hostilities between the Congolese factions, and at no point would the right of the United Nations troops to use necessary force in self-defence be lost. On the other hand, it must be recognized that the proximity of the United Nations unit to two hostile elements already in contact with each other places an added burden on the exercise by the United Nations commander of his discretion, as the situation is one in which the United Nations unit runs the risk of becoming a third party. The United Nations commander, although he can resist with force any attack upon his own troops, cannot join in an engagement already taking place between two factions; neither can he permit his own position to be enveloped by Congolese elements already engaged in a fire-fight between themselves. In such cases (while still attempting to maintain contact with the Congolese commanders for obtaining a cease-fire and unilaterally drawing cease-fire lines), he could have little choice but to withdraw; on the one hand, the purposes of the resolution would not be served by the involvement of United Nations troops in a three-way battle; on the other hand, there would be every risk of violating the mandate by becoming a party to the internal struggle.

One arrives at a crucial test as to the availability of force when the question is reached as to whether a key point may be taken by United Nations troops. In view of the limited transport system in the Congo, movements over wide regions may be controlled by occupation of certain key road or rail centres, airfields or river ports. As shown above, it seems clear that the resolution of 21 February, without altering the mandate, widened its scope and application in the sense of authorizing the Force to defend key areas rather than local posts of the type that might be held by an ordinary

politicizing operation. It therefore cannot be considered that the non-violent occupation of a key centre by United Nations troops as a means of halting military operations would represent either an unauthorized application of armed force or an unauthorized intervention in an internal conflict, even though it amounts to denying crucial territory or facilities to national forces. It would be otherwise if the centre were already held by Congolese armed forces and the United Nations take-over could not be peaceably negotiated. In ordinary circumstances an assault upon such a centre would appear to be precluded as constituting a military initiative, as an armed attack on an organized army group contrary to the basis on which troops were contributed, and as a partisan intervention implying the selection of one opponent rather than another. Nevertheless, alternative means will frequently be available to the United Nations Command to cut off and isolate the non-complying garrison or to select another centre from which the overall interdiction can be effected.

#### Defensive character of the use of force

For these reasons it is difficult to avoid the conclusion already suggested, that even after exhausting all such efforts as negotiation, conciliation and persuasion, the use of force in the last resort must retain a defensive rather than an offensive character. This was indicated in the Secretary-General's letter to African States, considered by the Advisory Committee:

"If following such efforts, or measures taken in support of their result, United Nations troops engage in defensive action, when attacked while holding positions occupied in prevention of a civil war risk, this would not, in my opinion, mean that they became a party to a conflict, while the possibility of becoming such a party would be open were troops to take the initiative in an armed attack on an organized army group in the Congo."  
(S/4752, Annex VII.)

The same criterion holds good not only for interposition or interdiction but also for the other measures indicated by paragraph A(1). "Arrangements" for cease-fire imply negotiation, not imposition by armed force: but the

reopening of fire, or the armed crossing of a cease-fire line once it has been established and is defended by the United Nations, would clearly bring into place so much defensive force of the United Nations as was required to maintain the cease-fire. This raises the question whether United Nations troops could assist the side complying with the cease-fire against the violator. It would seem clear that a number of considerations - the policy stated above that the paragraph does not authorize the Force to balance one side against the other, the rule against joint operations, and the probability that United Nations neutrality would be lost in its relations with the violator after the cease-fire had once again been enforced - all militate against such a practice. While in all cases the United Nations troops would throw their weight against the initiator, they can do so only defensively and as an independent agency, and not in support of the other party.

The term "prevention of clashes" equally implies the use of prestige and authority in local situations - implies, in fact, the contrary of the initiation of a clash to which United Nations troops would be a party.

A measure related to cease-fire arrangements is the establishment of neutral zones. These can either be precisely negotiated or established de facto. Once the terms and conditions of their maintenance by the United Nations and their geographic limits are clearly made known to the authorities concerned it would seem reasonable for force in defence of their neutrality to be authorized against any violator refusing to desist. As in the case of the occupation of any key centre or area, the question then arises as to the extent to which the Force can mount a counter-action either to expel an armed group from a neutral zone or to retake a major centre from which the United Nations unit had itself been expelled. The answer must reasonably depend upon all the circumstances, but the criteria do not seem to differ from those applied to the recapture of a single position as suggested above in the section on force under previous resolutions. In this connexion it may be helpful to recall that the classical doctrine of self-defence in international law requires "necessity" for the recourse to force, in the sense that the situation allows no choice of other means.

Use of force not applicable to objectives under other paragraphs

The express character of the authorization to use force in paragraph A(1) gives significance to the omission of any reference to the use of force in other paragraphs of the resolution in which it might have appeared. It would therefore seem that paragraph A(1) does not provide a basis for the use of force to carry out objectives under other paragraphs, at least in the absence of an independent justification of such use under A(1).

This point has been elaborated in a previous Opinion, of 4 March 1961, in relation to the possibility of a forcible evacuation of foreign military personnel, political advisers, or mercenaries under paragraph A(2). It should equally hold good in relation to Part B of the resolution: thus, the United Nations Command could not employ its arms to enforce the convening of Parliament in implementation of paragraph B(1), for example; not only could that measure not be reasonably connected with the prevention of civil war but it would ill consort with the purposes of Part B, the preamble of which opposes the imposition of any solution and favours a Congolese solution without outside interference.

So also, the Council has not referred to the use of force under paragraph B(2), as a means to the reorganisation of the Congolese national army, and cannot be understood to have incorporated in paragraph B(2) any of the various proposals for the forcible "disarming" of the Congolese armed forces. Not only is there no reference to force in the paragraph - as would seem essential if so far-reaching a measure were intended - but, in fact, the Council speaks of reorganizing the Congolese "armed" units, a term hardly consistent with an intent to have the United Nations command engage in a general disarming action. True, disarming may be undertaken as a defensive measure in respect to individual units which attacked the United Nations Force while the latter was carrying out its authorized tasks. But the wording of paragraph B(2) seems to exclude any inference that the mere authorization of A(1) of "the prevention of clashes" extends to a general disarming on the grounds that clashes could not then take place. This would not be an "appropriate measure" in the light of the plain contemplation of paragraph B(2) that "Congolese armed units" will continue in being so long as they do not interfere in the political life of the Congo.

le 23 mars 1961

POUVOIR DES NATIONS UNIES DE RECOURIR A LA FORCE POUR EMPECHER UNE  
GUERRE CIVILE AU CONGO, EN VERTU DU PARAGRAPHE A 1) DE LA RESOLUTION  
DU CONSEIL DE SECURITE EN DATE DU 21 FEVRIER 1961

Comme suite au voeu exprimé par des membres du Comité consultatif, on trouvera ci-après des observations d'ordre juridique sur l'étendue du pouvoir dont dispose le Commandement des Nations Unies au Congo de recourir à la force, en dernier ressort, pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo.

A sa 942<sup>ème</sup> séance, les 20-21 février 1961, le Conseil de sécurité a adopté une résolution dans laquelle il s'est déclaré profondément préoccupé par "le risque d'une guerre civile et d'effusions de sang généralisées, au Congo, ainsi que par la menace à la paix et à la sécurité internationales", et a noté "l'apparition d'une grave situation de guerre civile et les préparatifs faits à cette fin". Au paragraphe A 1) de cette résolution, le Conseil :

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

Le paragraphe 5 de cette résolution est ainsi conçu :

"Réaffirme les résolutions du Conseil de sécurité en date des 14 juillet, 22 juillet et 9 août 1960 et la résolution 1474 (ES-IV) de l'Assemblée générale en date du 20 septembre 1960 et rappelle à tous les Etats leurs obligations aux termes de ces résolutions."

Le mandat de base

Si l'on veut étudier l'étendue du pouvoir conféré au Commandement des Nations Unies de recourir à la force pour empêcher une guerre civile au Congo, il faut donc commencer par examiner le mandat de base du Commandement aux termes des résolutions ainsi expressément réaffirmées, pour ce qui est tant des buts devant être atteints par

l'Organisation que des moyens légaux, y compris le recours à la force, que le Commandement peut employer à ces fins, ainsi qu'il est dit dans le mandat.

La résolution du 13 juillet a été adoptée comme suite à la déclaration initiale faite par le Secrétaire général au Conseil de sécurité, déclaration qui, de même que le premier rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la mise en application de la résolution, a été considérée comme un document de base pour l'interprétation qu'il convient de donner au mandat.

Les buts fondamentaux de l'Organisation, une fois réalisé le retrait des troupes belges, étaient le maintien de l'ordre public et la protection des civils. Dans sa résolution 1474 (ES-IV), l'Assemblée générale a fait figurer parmi les buts des Nations Unies la fourniture d'une assistance en vue de préserver l'unité, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du Congo dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales.

L'instrument principal des Nations Unies créé pour atteindre ces buts était la Force des Nations Unies, agissant dans le cadre des pouvoirs juridiques qui lui ont été conférés par le mandat. L'étendue de l'autorisation qui lui a été donnée à l'origine de recourir à la force, de la manière indiquée, était définie en termes précis. C'est ainsi qu'il était spécifié que les unités militaires participant à l'opération des Nations Unies n'auraient le droit d'agir qu'en cas de légitime défense; qu'il leur était absolument interdit de jamais prendre l'initiative de recourir à la force armée, mais qu'elles étaient autorisées à répondre par la force à une attaque armée, notamment aux tentatives de recours à la force qui viseraient à leur faire évacuer les positions qu'elles occupaient sur l'ordre du Commandant, agissant en vertu du mandat; enfin, que l'élément essentiel était, de toute évidence, l'interdiction de toute initiative de

recours à la force armée. Il était en outre spécifié qu'en application de la règle selon laquelle les unités des Nations Unies ne doivent pas devenir parties à des conflits internes, elles ne pouvaient être utilisées pour faire prévaloir une solution politique donnée des problèmes en suspens ou pour influencer un équilibre politique décisif pour une telle solution (S/3489, page 5). Le rapport dans lequel le Secrétaire général exposait en détail le mandat a été examiné par le Conseil de sécurité, qui en a fait mention dans sa résolution du 22 juillet 1960. Par sa résolution du 9 août 1960, le Conseil a ensuite réaffirmé le principe fondamental :

"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".

Le libellé du paragraphe A 1)

Au paragraphe A 1) de la résolution du 21 février 1961, le Conseil de sécurité demande instamment que les Nations Unies prennent "toutes mesures appropriées" pour empêcher une guerre civile au Congo. L'énumération des mesures particulières qui est faite dans le membre de phrase suivant, commençant par le mot "notamment", bien que n'étant pas limitative, indique cependant les principaux types de mesures qui peuvent être prises pour empêcher une guerre civile. Le recours à la force figure parmi ces mesures; il est circonscrit par les termes mêmes du paragraphe en ce sens qu'on ne peut recourir à la force que "si besoin est" et seulement "en dernier ressort". Mais en dehors de ces réserves, la résolution n'indique pas dans quelles circonstances ni de quelle manière on peut avoir recours à la force. La question se pose donc de savoir si, parmi les mesures visant à empêcher une guerre civile, la "force" peut être employée compte non tenu de la limitation antérieurement fixée, à savoir qu'elle peut être utilisée pour défendre des positions existantes, mais non pour une initiative militaire.

Etant donné que les dispositions de la résolution ne permettent pas de régler la question que pose le libellé du paragraphe dont il s'agit, il y a lieu de rappeler l'historique de la résolution.

#### La discussion au Conseil de sécurité

Ce qui est particulièrement important, dans la discussion qui a eu lieu au Conseil, à ce sujet, c'est que la proposition de recourir à la force était étroitement liée à la négociation, aux dispositions concernant des cessez-le-feu et à d'autres mesures pacifiques connexes. Une déclaration relative au projet de résolution faite par le représentant d'un Etat qui fournit un contingent à la Force, et d'après laquelle la proposition visait "une trêve de part et d'autre et un décrochage militaire", a été citée comme faisant partie de l'interprétation de la résolution (Chili, S/PV.942, pages 21, 22; Chine, Ibid., page 31; Turquie, S/PV.941, page 51; Royaume-Uni, S/PV.942, pages 7/10-11; Etats-Unis, S/PV.934, page 32, et S/PV.941, page 46; Nigéria, S/PV.941, page 37). Plusieurs représentants ont souligné que le Conseil n'avait pas adopté de mesures de coercition en application des Articles 41 ou 42 de la Charte et que l'on ne pouvait donc recourir à la force pour entreprendre une action militaire coercitive contre l'Etat d'accueil ou ses autorités gouvernementales. On pouvait utiliser la force pour empêcher un engagement entre troupes congolaises hostiles, mais non pour imposer un règlement politique (Royaume-Uni, S/PV.942, page 16; Etats-Unis, S/PV.941, page 46; Secrétaire général, S/PV.942, page 151.

Il est utile/aussi de noter que les termes employés au paragraphe A 1), et, de fait, les exemples qui y sont cités, relient ce paragraphe à une suggestion faite par le Secrétaire général au Conseil avant le dépôt du projet de résolution. Le Secrétaire général déclarait que des instructions avaient déjà été données afin qu'"en cas de menace d'engagement entre groupes armés, les Nations Unies aient recours à tous les moyens, sauf à la force, pour les empêcher par des négociations, par l'établissement de

zones neutralisées, par un cessez-le-feu et par d'autres mesures analogues. Des négociations à ces fins peuvent être engagées en fonction des effectifs militaires dont les Nations Unies disposent". Il indiquait que l'on pouvait réussir "de la sorte à prévenir le danger de guerre civile par des moyens pacifiques". Il reconnaissait, une fois de plus, que le mandat de l'ONU comportait une limitation fondamentale quant au recours à la force : "s'il se produisait des engagements entre groupes armés, les Nations Unies ne pourraient pas se permettre de participer en tiers à un tel conflit". Mais il mentionnait expressément la possibilité de recourir à la force "pour appuyer l'application d'un cessez-le-feu". Enfin, sur ce point comme sur d'autres, il déclarait qu'il n'y avait pas besoin d'un nouveau mandat juridique, mais plutôt d'un appui moral et politique (S/PV.935, pages 23 et 25/30).

La comparaison entre la suggestion initiale du Secrétaire général et les termes du paragraphe en question se trouve renforcée par les remarques finales que le Secrétaire général a faites après l'adoption de la résolution, dans laquelle il était heureux de voir "un cadre plus ferme et plus clair pour l'action des Nations Unies encore que, comme si souvent dans le passé, elle ne fournisse pas une base juridique plus large ni de nouveaux moyens de mise en application... La résolution confère de nouvelles tâches à la Force des Nations Unies ... Je vois dans la réaffirmation des résolutions précédentes la nette indication que les renforts qui pourront être envoyés le seront sur la même base juridique que les contingents déjà fournis." (S/PV.942, pages 142/145).

#### Conclusion générale touchant l'effet du paragraphe A 1) sur le mandat

Ce qui se dégage donc de la discussion, c'est l'intention d'élargir les objectifs de l'opération des Nations Unies au Congo afin de pouvoir d'urgence réagir contre "l'apparition d'une grave situation de guerre civile". Empêcher la guerre civile est

donc maintenant un objectif majeur fixé par le Conseil, tout comme le maintien de l'ordre et la protection des vies humaines étaient les objectifs fixés par les résolutions antérieures. On peut dire que les attributions du Commandement des Nations Unies ont été étendues de façon à conférer expressément à celui-ci le pouvoir d'agir en cas de situations de guerre civile, mais les moyens d'action fondamentaux de l'Organisation demeurent les mêmes : négociation et interposition sans violence, avec recours à la force uniquement lorsqu'il le faut pour maintenir et défendre ses positions. Etant donné que la résolution n'exprime nullement - et même que tout le débat exclut formellement - une intention d'autoriser le recours à la force militaire, contre les autorités, en vue de l'application de solutions conçues par l'ONU pour mettre fin à une situation de guerre civile, il s'ensuit que rien, dans la résolution, n'autorise à supposer qu'il a été donné de nouveaux pouvoirs de prendre l'initiative de recourir à des mesures de coercition militaire comme moyen d'instituer l'état de choses souhaité entre des factions aux prises dans une guerre civile.

D'un autre côté, il est évident que la résolution, sans rapporter l'interdiction d'une initiative militaire, introduit maintenant la notion d'action préventive. La "cessation de toutes opérations militaires", par exemple, suppose à n'en pas douter une action préventive; elle implique, pour la Force, le pouvoir d'agir sur un théâtre d'opérations. Elle indique que l'on ne peut imposer au Commandement de se borner à garder tels ou tels postes, comme le ferait une force de police chargée de maintenir l'ordre parmi les populations civiles, mais que le Commandement aura maintenant le pouvoir d'occuper à titre préventif des points et zones clés qui, autrement, risqueraient de devenir le théâtre d'offensives de guerre civile. Il n'est pas institué de droit de prendre l'initiative de l'emploi de la force, mais les domaines dans lesquels joue le droit de légitime défense ont été étendus.

Etant donné que le mandat existant a été réaffirmé, il n'est peut-être pas inutile de faire brièvement le point des règles touchant le recours à la force, et des moyens d'assurer un décrochage militaire, tels qu'ils existaient au moment où la nouvelle résolution a été adoptée. Cet examen permettra alors d'étudier l'effet du paragraphe L-1) sur les opérations de la Force et de considérer l'interprétation ci-dessus eu égard à un certain nombre de situations pratiques qui se sont produites ou qui pourraient fort bien se produire dans la zone d'opérations et auxquelles les termes de ce paragraphe s'appliqueront.

Situations justifiant le recours à la force aux termes des résolutions antérieures

Comme il est indiqué plus haut dans la section concernant le mandat de base, les unités des Nations Unies sont autorisées, depuis le début, à répondre par la force à une attaque armée, notamment aux tentatives de recours à la force qui viseraient à leur faire évacuer les positions qu'elles occupent sur l'ordre du Commandant. En application de cette règle, les troupes sont, aux termes des instructions permanentes qui leur ont été données depuis longtemps, autorisées à user, en cas de légitime défense, du minimum de force nécessaire pour répondre à toute tentative visant à leur faire évacuer par la force une position qu'elles occupent sur l'ordre de leurs commandants ou visant à s'infiltrer dans des positions - ou à investir des positions - que leurs commandants jugent nécessaire de tenir, ces tentatives compromettant leur sécurité; les troupes peuvent également, dans les mêmes conditions, répondre à toute tentative visant à les désarmer par la force ou à les empêcher par la force de s'acquitter des responsabilités que leur a confiées leur commandant, et riposter à la violation par la force des locaux des Nations Unies et à toute tentative d'arrestation ou d'enlèvement de membres du personnel civil ou militaire des Nations Unies.

Le principe de la légitime défense s'applique aussi - cela est également bien établi - lorsqu'un membre ou une unité de la Force, effectuant une patrouille pour assurer le maintien de l'ordre public et la protection des vies humaines, est en mesure de

s'interposer pour empêcher un acte de violence; l'usage des armes ne s'impose alors que si l'acte illicite se poursuit et s'il est dirigé contre des troupes des Nations Unies. Le même principe est applicable, bien que le nombre de personnes en cause puisse être beaucoup plus élevé, dans les cas d'interventions visant à protéger la vie de civils menacés par des bandes armées.

Ce serait aussi user logiquement du droit de légitime défense que d'employer la force pour reprendre sans tarder une position défendue par une unité des Nations Unies et dont elle a été expulsée par la force; une contre-attaque ne saurait être considérée comme une initiative si l'opération a des rapports raisonnables avec l'expulsion, dans le temps comme dans l'espace. C'est pourquoi on n'a pas considéré qu'il y ait eu initiative lorsque la force a été utilisée pour libérer des membres de la Force des Nations Unies appréhendés illégalement et détenus par la force des armes après que la garde des Nations Unies eut été submergée (Rapport concernant des incidents qui se sont produits à Bukavu, A/4682, 21 décembre 1960). Le droit d'utiliser ses armes en cas de légitime défense ne vaut pas seulement, cela va sans dire, pour chaque soldat armé qui emploie son arme pour se défendre personnellement, mais vaut aussi lorsque la défense d'une unité de la Force est en cause.

#### Evolution des mesures de décrochage militaire préalablement à la résolution

Comme le Secrétaire général l'a indiqué au Conseil de sécurité le 15 février 1961, avant la présentation du projet de résolution, des instructions avaient déjà été données afin qu'en cas de menace d'engagements entre groupes armés, les Nations Unies aient recours à tous les moyens, sauf à la force, pour les empêcher par des négociations, par l'établissement de zones neutralisées, par un cessez-le-feu et par d'autres mesures analogues. Dès septembre et octobre 1960, de vastes mesures de pacification ont été négociées par le Commandement des Nations Unies au Kasai et au Katanga - on s'est efforcé notamment de mettre fin à la lutte civile en établissant des lignes de cessez-le-feu et

un vaste "no man's land", en obtenant des retraits de troupes et en créant des zones neutres placées sous la protection de la Force des Nations Unies, où les opérations militaires devaient cesser (Deuxième rapport d'activité, S/4557, paragraphes 70 à 74 et 79). Parfois, des villes ne se trouvant pas dans une zone neutre ont été mises sous la protection des Nations Unies; dans le Nord Katanga, pour faire cesser l'invasion des villes et leur pillage par des bandes armées, la Force a, dans le cas d'une ville menacée, placé des barrages à tous les points stratégiques par où l'on pouvait y pénétrer et proclamé en même temps que toute tentative faite par des groupes anarchiques pour forcer ces barrages serait considérée comme une incursion dans les positions des Nations Unies. Lorsque les menaces contre la vie et la liberté des civils se généralisaient et que les unités des Nations Unies n'étaient pas assez nombreuses pour patrouiller en force les vastes zones en cause, l'Organisation a créé des zones protégées où les personnes particulièrement menacées pouvaient trouver refuge.

Principes à observer pour l'application du paragraphe A-1)

Etant donné cette évolution progressive des procédures du type "cessez-le-feu", il semble justifié de conclure que le Conseil de sécurité a conçu la nouvelle directive comme une extension, conforme au mandat tel qu'il s'est dégagé des résolutions antérieures, du pouvoir de prendre des mesures préventives. Non seulement des dispositions concernant des cessez-le-feu du type susmentionné ont été en fait appuyées, mais la cessation de toutes opérations militaires et la prévention des engagements ont été approuvées.

Comme on vient de le démontrer, la théorie sur laquelle repose le paragraphe A-1) est celle du décrochage militaire. Chacune des mesures proposées a pour objet la séparation de factions hostiles; le problème de la réconciliation est traité dans la partie B de la résolution. En outre, les arrangements suggérés ont un caractère militaire et sont de même type que d'autres qui ont déjà été pris sous la direction d'officiers du Commandement de l'ONU. Il s'ensuit que l'accord recherché de part et d'autre a le caractère d'un cessez-le-feu; par conséquent, une négociation menée par

le Commandement avec une faction ou une autorité quelconque n'implique en aucune manière une reconnaissance politique. Il s'ensuit aussi que le consentement que recherchent les négociateurs des Nations Unies est l'acceptation d'une trêve par une partie à des hostilités, en cours ou possibles; ce n'est pas nécessairement un consentement émanant du détenteur de la souveraineté. En conséquence, l'élément consensuel n'est pas lié à celui que le Conseil de sécurité a énoncé dans sa résolution du 13 juillet 1960 autorisant l'assistance militaire en consultation avec le gouvernement, et aucune autorité qui se qualifie de "Gouvernement légitime" ne peut refuser ou retirer son consentement à un arrangement de cessez-le-feu négocié en vertu du paragraphe A 1) : chacune des parties à un cessez-le-feu agit sur la même base que la partie adverse et doit s'incliner devant l'autorité supérieure des décisions du Conseil de sécurité relatives à la menace à la paix et à la sécurité internationales. Il en résulte que le droit des Nations Unies d'avoir recours en dernier ressort à la force pour faire respecter un arrangement de cessez-le-feu de cette nature vaut également à l'égard de toute faction ou autorité avec laquelle cette forme particulière de cessation des opérations militaires a été convenue.

L'expérience de l'Organisation au Congo a malheureusement montré que les mesures qu'elle prend pour s'interposer sont presque toujours interprétées politiquement par l'une des parties comme une tentative de venir en aide à l'autre. D'autre part, l'un des objectifs principaux du paragraphe A 1) est de proclamer que le Conseil de sécurité entend qu'aucune opération militaire congolaise ne puisse, dans des circonstances où il existe une menace de guerre civile, être considérée comme justifiable, quelle que soit l'autorité qui cherche à la mener à bien. Dans cette mesure, on peut considérer que le Conseil, en raison de la gravité de la menace à la paix et à la sécurité internationales mentionnée dans le préambule, a, par le paragraphe A 1), modifié sa définition implicite de la portée et des conséquences de ladite menace. On se

souviendra que le Conseil, en août 1960, avait tacitement fait sienne la position prise par le Secrétaire général (S/4417/Add.6) selon laquelle l'Organisation, tout en ne fournissant aucune assistance, ne pouvait pas dénier au Gouvernement central de mener une action que, par ses propres moyens et conformément à la Charte, il pouvait poursuivre en ce qui concerne le Katanga. Le paragraphe A 1) signifie maintenant clairement qu'aucune action militaire ayant le caractère de guerre civile, menée par une autorité gouvernementale quelconque au Congo, ne saurait être compatible avec l'objectif de la résolution. Une action défensive des troupes des Nations Unies lorsqu'elles cherchent à faire obstacle à des initiatives de ce genre ne saurait donc, maintenant, être considérée comme une ingérence dans un conflit interne contraire au paragraphe 4 de la résolution du 9 août 1960.

Un principe connexe régissant l'emploi de la force en vertu du paragraphe considéré est que le Commandement doit avoir pour but de prévenir des engagements entre les parties et non de soumettre à une répression l'une ou l'autre partie. Si le mandat avait été élargi de façon que la Force doive intervenir pour amener à composition ou vaincre une autorité congolaise quelconque, tout le caractère du mandat en aurait été modifié ainsi que le fondement juridique sur la base duquel les Etats participants ont fourni leurs contingents. C'est ce que le Secrétaire général a indiqué dans la déclaration qu'il a faite le 1er février 1961 devant le Conseil de sécurité, en des termes tels qu'une interprétation contraire de la résolution qui a été adoptée par la suite est impossible à moins qu'elle ne contint une directive claire en sens opposé (S/PV.928, pages 47-48).

Ce principe s'applique particulièrement dans le cas du paragraphe A 1). Bien qu'il n'ait jamais été permis aux Nations Unies de prendre parti dans un conflit intérieur, une unité cherchant à faire cesser des opérations de guerre civile en vertu du paragraphe A 1) pourrait être tentée de se ranger du côté du plus faible afin d'obliger le plus fort à se retirer ou, le cas échéant, à se ranger du côté du plus fort pour mettre fin rapidement et complètement aux difficultés causées par le plus faible. Dans l'un comme dans l'autre cas, une telle action doit être exclue car elle ferait des Nations Unies une partie au conflit et elle serait contraire à la règle fondamentale qui interdit des opérations communes et incompatible avec ce qui a été posé par divers Etats Membres qui fournissent des troupes, à savoir que ces troupes ne seraient pas utilisées en cas de conflit entre divers groupes de l'armée. Le Comité consultatif a implicitement fait sienne cette conclusion lorsqu'il a examiné le texte de la lettre que le Secrétaire général devait adresser à certains Etats africains au sujet des besoins en troupes et des fonctions de la Force (S/4752, annexe VII).

#### Applications pratiques du paragraphe A 1)

Des questions pratiques se posent donc touchant l'application des principes susmentionnés dans diverses situations de guerre civile. De toute évidence, les commandants des Nations Unies auront à agir avec les moyens militaires dont ils disposeront à un moment donné et dans une région donnée. Mais, sous cette réserve, il est clair que la Force des Nations Unies disposera d'un très grand choix de moyens pour empêcher une guerre civile.

En premier lieu, l'autorité du Conseil de sécurité pourra être invoquée pour inviter toute autorité, de jure ou de facto, à faire cesser toutes opérations militaires conformément à la résolution. Il faut bien entendu entendre par là non pas des mouvements militaires normaux à l'intérieur d'une zone non contestée, mais plutôt des mouvements par lesquels une autorité ou une faction pourrait s'assurer un avantage militaire sur une autre, non seulement en attaquant directement les forces de cette dernière, mais aussi en se livrant à des incursions dans une nouvelle région ou en occupant préventivement des points-clés sur lesquels une autorité ou une faction rivale pourrait elle aussi être à même de revendiquer un intérêt effectif.

Le recours à la négociation pour faire cesser des opérations hostiles dans une situation générale de guerre civile a déjà été illustré par les discussions que le Commandant a menées avec les généraux congolais commandant respectivement les éléments armés de Léopoldville et de Stanleyville qui se font face de part et d'autre de la frontière entre la Province de l'Equateur et la Province Orientale, en vue de créer en fin de compte une zone neutre (S/4750 et Add.6 et 7).

On est alors amené à se demander quelles mesures le Commandement des Nations Unies peut prendre si les opérations militaires se poursuivent alors même qu'a été réclamé le respect des dispositions de la résolution - en d'autres termes, s'il ne s'agit plus d'un objectif général (faire cesser toutes les opérations militaires) mais d'un objectif immédiat (prévenir un engagement). Des mises en garde, des conférences entre commandants et une forte activité de patrouilles des unités des Nations Unies peuvent suffire (S/4750/Add.4), auquel cas tout recours aux armes de la part de l'une ou l'autre des parties, agissant isolément, contre les unités internationales ne créerait rien d'autre que la situation classique de légitime défense. En cas de mouvements plus importants, le stationnement de forces adéquates des Nations Unies en des points

stratégiques pourra servir à impressionner les camps en présence. Là où la simple interposition sur le terrain est possible - c'est-à-dire là où les Nations Unies peuvent littéralement se placer entre les factions en présence, de manière à les séparer complètement - il est également clair que, soit une attaque contre la Force, soit une tentative par des unités armées de franchir ses lignes créerait une situation ordinaire de légitime défense. De cette façon, les unités des Nations Unies peuvent aussi faire obstacle à toute tentative de renforcer les garnisons dans les zones dangereuses (S/4750/Add.5) et peuvent unilatéralement, si besoin est, établir des lignes de trêve, des zones neutres ou des zones défendues par les Nations Unies dans le territoire qui sépare les parties.

On se trouve dans une situation plus délicate lorsque la négociation n'a pas empêché les contacts de se produire, ou lorsqu'un contact hostile se produit avant que les Nations Unies ne puissent agir. Il se peut alors que l'interposition effective ne soit pas possible. En pareil cas, il est évidemment du devoir du commandant des Nations Unies de continuer ses efforts de persuasion tout en cherchant à disposer ses propres troupes de manière à interdire les points stratégiques aux adversaires et aussi à assurer le maximum de sécurité aux troupes des Nations Unies. Normalement, cette façon de faire devrait empêcher les hostilités d'éclater entre les factions congolaises et le droit, pour les troupes des Nations Unies, d'utiliser la force nécessaire dans l'exercice de la légitime défense ne se trouverait à aucun moment compromis. D'un autre côté, il faut bien reconnaître que si une unité des Nations Unies se trouve à proximité de deux éléments hostiles déjà en contact, il devient plus difficile au commandant des Nations Unies d'user des pouvoirs dont il dispose, car en pareilles circonstances, l'unité des Nations Unies risque de devenir tierce partie à un conflit. Le commandant des Nations Unies, s'il peut résister par la force à toute

attaque contre ses propres troupes, ne peut participer à un engagement mettant déjà aux prises deux factions; il ne peut non plus permettre que ses propres positions soient cernées par des éléments congolais déjà aux prises. En pareil cas (tout en continuant de s'efforcer de maintenir le contact avec les commandants congolais pour obtenir un cessez-le-feu et de tracer unilatéralement des lignes de cessez-le-feu), il ne pourra guère que se retirer; d'une part, les troupes des Nations Unies, en se trouvant mêlées à un combat à trois, ne serviraient pas les fins de la résolution; d'autre part, elles risqueraient fort de violer les termes du mandat en devenant partie à un conflit interne.

La question de la possibilité d'employer la force devient particulièrement délicate lorsque l'on est amené à se demander si les troupes des Nations Unies peuvent s'emparer d'un point-clé. Les transports étant limités au Congo, il est possible de contrôler les mouvements dans de vastes régions en occupant un certain nombre de points-clés : noeuds de routes ou de voies ferrées, aérodromes ou ports fluviaux. Comme on l'a vu plus haut, il semble clair que la résolution du 21 février, sans modifier le mandat, en a étendu la portée et l'application en ce sens qu'elle autorise la Force à défendre des zones-clés et non plus seulement des postes locaux du genre de ceux qui pourraient être occupés au cours d'une opération de police ordinaire. On ne saurait donc considérer que l'occupation sans violence d'un centre-clé par des troupes des Nations Unies, comme moyen de faire cesser des opérations militaires, constitue soit un emploi non autorisé de la force armée, soit une intervention non autorisée dans un conflit interne, quand bien même elle reviendrait à interdire à des forces nationales un terrain ou des moyens essentiels. Il en irait autrement si le centre était déjà tenu par des forces armées congolaises et si les Nations Unies ne pouvaient s'y installer à la suite de

négociations pacifiques. Dans des circonstances normales, l'attaque d'un tel centre semblerait interdite du fait qu'elle constituerait une initiative militaire, une attaque armée contre un groupe militaire organisé, incompatible avec le fondement sur la base duquel des troupes ont été fournies et une intervention partisane impliquant le choix d'un adversaire plutôt que d'un autre. Cependant, d'autres moyens pourront souvent être employés par le Commandement des Nations Unies, pour couper et isoler la garnison récalcitrante ou choisir un autre centre d'où il pourra faire observer l'interdiction générale.

#### Caractère défensif de l'emploi de la force

Pour les raisons qui viennent d'être exposées, il est difficile de ne pas conclure, comme on l'a suggéré, que même après avoir épuisé toutes les ressources qu'offrent la négociation, la conciliation et la persuasion, l'emploi de la force en dernier ressort doit garder un caractère défensif plutôt qu'offensif. C'est ce que le Secrétaire général a indiqué dans sa lettre à certains Etats africains qui a été examinée par le Comité consultatif :

"Si, à la suite de ces efforts ou de mesures prises pour les appuyer, les troupes des Nations Unies étaient engagées dans une action défensive, après avoir été attaquées alors qu'elles soutenaient des positions occupées afin d'éviter le risque d'une guerre civile, cela ne voudrait pas dire, à mon avis, qu'elles deviendraient parties à un conflit; par contre, elles pourraient devenir parties à un tel conflit si les troupes prenaient l'initiative de se livrer à une attaque armée contre un groupe armé organisé au Congo." (S/4752, annexe VII).

Le même critère vaut non seulement pour l'interposition ou l'interdiction mais aussi pour toutes les autres mesures mentionnées au paragraphe A 1). L'expression "dispositions" concernant des cessez-le-feu implique clairement des négociations et non une imposition par la force armée; mais la reprise du feu ou le franchissement en armes d'une ligne de cessez-le-feu qui aurait été établie et serait défendue par les Nations Unies entraînerait manifestement la mise en place de toute la force défensive des Nations Unies qui serait nécessaire pour faire observer le cessez-le-feu. Ceci pose la question de savoir si les troupes des Nations Unies pourraient prêter assistance au camp qui observe le cessez-le-feu contre le violateur. Il semble clair qu'un certain nombre de considérations - le principe mentionné plus haut selon lequel le paragraphe n'autorise pas la Force à se ranger aux côtés d'une des parties pour faire contre-poids à l'autre, la règle qui interdit des opérations communes et le fait qu'il est probable que, une fois le cessez-le-feu remis en vigueur, les relations des Nations Unies avec le violateur auraient perdu tout caractère de neutralité - militent contre une telle pratique. Bien que dans tous les cas les troupes des Nations Unies s'opposeraient au camp qui prendrait l'initiative, elles ne peuvent le faire que défensivement et indépendamment, et non pour aider l'autre camp.

L'expression "prévention de combats" implique également l'usage du prestige et de l'autorité dans des situations locales - implique, en fait, le contraire du déclenchement d'un engagement auquel participeraient des troupes des Nations Unies.

Une mesure liée à des arrangements de cessez-le-feu est l'établissement de zones neutres. Ces zones peuvent être établies par des négociations expresses ou instituées de facto. Une fois les termes et conditions de leur organisation par les Nations Unies et leurs limites géographiques clairement portés à la connaissance des autorités intéressées, il semblerait raisonnable d'autoriser l'emploi de la force pour défendre

leur caractère de neutralité contre tout violateur qui refuserait de s'incliner. Comme dans le cas de l'occupation d'un centre ou d'une zone clé, la question se pose alors de savoir dans quelle mesure la Force peut mener une contre-attaque soit pour chasser un groupe armé d'une zone neutre soit pour reprendre un centre important dont une unité des Nations Unies aurait elle-même été chassée. La réponse à cette question doit normalement être fonction de tous les éléments en jeu, mais il ne semble pas que les critères soient différents de ceux que l'on applique lorsqu'il s'agit de reprendre une seule position, tels qu'ils ont été indiqués plus haut dans la section relative à l'emploi de la force en vertu des résolutions antérieures. A cet égard, il peut être utile de rappeler que la doctrine classique de la légitime défense en droit international exige pour le recours à la force la "nécessité", ce qui signifie que la situation n'offre pas d'autre choix.

Exclusion de l'emploi de la force pour atteindre les objectifs énoncés dans d'autres paragraphes

Le fait que l'autorisation de recourir à la force est donnée expressément au paragraphe A 1) confère une importance particulière à l'absence de toute mention du recours à la force dans les autres paragraphes de la résolution où il aurait pu en être question. Il semble donc que le paragraphe A 1) ne permette pas d'employer la force pour atteindre les objectifs énoncés dans d'autres paragraphes, du moins si cet emploi ne se justifie pas indépendamment aux termes du paragraphe A 1).

Ce point a été exposé en détail dans un avis précédent, du 4 mars 1961, à propos de la possibilité d'évacuer par la force le personnel militaire et les conseillers politiques étrangers ainsi que les mercenaires, en application du paragraphe A 2). Il devrait en être de même pour ce qui est de la partie B de la résolution : ainsi, le Commandement des Nations Unies ne pourrait pas employer la force des armes, par exemple pour assurer la réunion du Parlement conformément au paragraphe B 1); une telle façon de faire, outre qu'il serait difficile de la rattacher aux mesures tendant à empêcher la guerre civile, cadrerait mal avec les objectifs de la partie B, dans le préambule de laquelle le Conseil s'est déclaré opposé à toute solution imposée et a préconisé une solution congolaise à l'abri de toute ingérence de l'extérieur.

Le Conseil n'a pas non plus mentionné le recours à la force au paragraphe B 2), comme moyen de réorganiser l'armée nationale congolaise, et ne saurait être considéré comme ayant incorporé dans le paragraphe B 2) l'une quelconque des diverses propositions avancées pour le "désarmement" par la force des forces armées congolaises. Non seulement le Conseil n'a pas mentionné la force dans ce paragraphe - ce qui semblerait indispensable s'il avait songé à une mesure d'une telle portée - mais il parle même de réorganiser les unités "armées" congolaises, terme qui ne s'expliquerait guère si l'intention du Conseil était que le Commandement des Nations Unies se livrât à une opération générale de désarmement. Certes, le désarmement peut être entrepris comme mesure défensive dans le cas de telle ou telle unité qui attaquerait la Force des Nations Unies alors que celle-ci s'acquitterait de tâches qui lui sont assignées. Mais le libellé du paragraphe B 2) semble interdire de conclure que la simple autorisation donnée au paragraphe A 1) en ce qui concerne "la prévention de combats" s'étend à un désarmement

général qui rendrait impossibles des engagements. Ce ne serait pas là une "mesure appropriée", étant donné que le paragraphe B 2) envisage clairement que les "unités armées congolaises" continueront d'exister tant qu'elles ne s'ingéreront pas dans la vie politique du Congo.

-----