

LA RECONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT DE BURGOS

par

Jean SALMON

Professeur à l'Université Libre de Bruxelles

INTRODUCTION

Avant d'envisager comment s'est posée la question de la reconnaissance du gouvernement de Burgos tant dans le contexte international que dans le contexte national belge, il convient d'apporter quelques précisions terminologiques sur les divers types de reconnaissances dégagés par la doctrine de droit international et susceptibles d'application au cas d'espèce. Nous envisagerons successivement la reconnaissance de belligérance, la reconnaissance comme insurgé, la reconnaissance de gouvernement *de facto* et enfin la reconnaissance de gouvernement *de jure*.

1) LA RECONNAISSANCE DE BELLIGERANCE.

Selon l'article 8 du Règlement adopté le 8 septembre 1900 par l'Institut de droit international sur les droits et devoirs des puissances étrangères, en cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection,

"Les tierces puissances ne peuvent reconnaître au parti révolté la qualité de belligérant :

- 1) s'il n'a pas conquis une existence territoriale distincte par la possession d'une partie déterminée du territoire national;
- 2) s'il n'a pas réuni les éléments d'un gouvernement régulier exerçant en fait sur cette partie du territoire les droits apparents de la souveraineté;
- 3) si la lutte n'est pas conduite en son nom par des troupes organisées, soumises à la discipline militaire et se conformant aux lois et coutumes de la guerre" (1).

(1) Institut de droit international, *Annuaire*, session de Neuchâtel 1900, vol. 18, p. 229.

Cette reconnaissance peut être effectuée soit par le gouvernement qui est victime de l'insurrection, savoir : le gouvernement en place partie au conflit, soit par les Etats tiers;

L'intérêt de la notion est de transformer une guerre civile en une guerre internationale. Cette reconnaissance confère à la partie insurgée une manière de personnalité internationale, elle l'autorise à porter la guerre en haute mer et à y exercer les droits d'un belligérant : répression de la contrebande de guerre et, par conséquent, droit d'arraisonner les navires des Etats tiers, droit de visite et de capture des navires contrevenants, droit d'exercer un blocus. Les tiers procédant à une reconnaissance en retirent un statut de neutralité qui comporte une obligation d'impartialité et celle de ne pas participer à la lutte, et en contrepartie un droit à l'inviolabilité de leur territoire et à la protection de leurs intérêts économiques (2).

Au mois de juin 1937, le général Franco adressa par voie de note circulaire une requête aux Etats tiers pour qu'on reconnaisse au gouvernement nationaliste la qualité officielle de belligérant (3).

Les gouvernements des Etats tiers refusèrent de reconnaître la belligérance aussi bien dans le chef du gouvernement républicain que dans celui du gouvernement nationaliste (4). Déjà en août 1936 les Etats tiers avaient refusé d'admettre la légalité d'un blocus maritime (5).

(2) Sur la reconnaissance de belligérance et ses conséquences juridiques voyez notamment: H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1948, p. 175; J. CHARPENTIER, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pedone, 1956, p. 95 et ss.; J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone 1975, p. 100 et ss.

(3) *Répertoire suisse de droit international public*, n° 3.83, p. 495. Cette note fut reçue à Bruxelles le 9 juillet, *Archives du ministère des Affaires étrangères du Royaume de Belgique* (ci-dessous Arch. M.A.E.B.) dossier n° 11.169.

(4) Voyez pour le refus des Etats-Unis le 20 novembre 1936, de la Grande-Bretagne le 23 novembre et de la France, le 6 décembre, N.J. PADEL-FORD, "International Law and the Spanish civil war", *American Journal of International Law*, 1937, p. 232 et s. Le ministère français de la marine publia le 1er avril 1937 un communiqué déclarant illicite toute action contre les navires français en dehors des eaux territoriales espagnoles, Ch. ROUSSEAU, "La non-intervention en Espagne", *Revue de droit international et de législation comparée*, 1938, pp. 510 et s.

(5) Ainsi la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne et la France, PADEL-FORD, *op.cit.*, *A.J.I.L.*, p. 230; les Etats scandinaves et l'U.R.S.S. à la fin avril 1937, ROUSSEAU, *op.cit.*, p. 526. V aussi pour les protestations américaines, G.H. HACKWORTH, *Digest of International Law*, Washington, 1941, I, p. 362.

Le 1er septembre 1937 l'Uruguay prit l'initiative de proposer à tous les Etats de l'Union panaméricaine la reconnaissance de belligérance des deux parties. Des réponses négatives provenant de la plupart des Etats membres entraînèrent le retrait de la proposition (6).

En juillet 1938 les puissances réunies au sein du Comité de Londres pour la non-intervention firent savoir qu'il n'était pas question de reconnaître la belligérance tant que les troupes étrangères n'auraient pas quitté le sol espagnol (7).

Le général Franco par des notes du 18 novembre 1937 et du 21 août 1938 protesta en estimant que le statut de belligérance était de droit (8). Rien n'y fit.

Les arguments pour refuser la reconnaissance de la belligérance étaient soit le non-respect des règles du droit de la guerre par les franquistes, soit la présence des troupes étrangères qui retiraient au conflit son caractère de guerre "civile" (9).

2) LA RECONNAISSANCE COMME INSURGÉ

Par cette reconnaissance les tiers admettent que les insurgés possèdent une autorité de fait sur la partie de territoire qu'ils contrôlent. Elle implique l'admission de l'existence d'une personnalité propre, responsable pour les actes accomplis dans la zone sous leur autorité. Les tiers traiteront avec les insurgés d'une manière informelle pour toutes les questions d'intérêt commun.

Cette formule tient compte de la situation de fait : les tiers s'adresseront aux insurgés pour protester contre les violations du droit affectant leurs droits ou ceux de leurs ressortissants ainsi que, pour des appels au respect des lois de l'humanité. Dans la mesure où la situation se stabilise une série de problèmes concrets sont en effet à résoudre : la validité des passeports et visas des insurgés, la légalisation de documents, l'entrée des navires dans les ports sous leur contrôle, les postes et télécommunications, voire des accords

(6) Arch. M.A.E.B., n° 11169, notes du 1er septembre 1937, 8 septembre 1937, etc...

(7) LAUTERPACHT, *op.cit.*, p. 252.

(8) Voir texte dans M. WHITEMAN, *Digest of International Law*, Washington, 1963, vol. 2, p. 515. Ce point de vue fut soutenu en Belgique notamment par Paul STRUYE, dans ses articles à *La Libre Belgique* du 22 août 1936.

(9) Ce second argument fut utilisé par Paul-Henri Spaak en réponse à une intervention de H. Carton de Wiart à la Chambre le 22 mars 1938, *A.P.*, Ch. p. 1101 et 1110.

commerciaux ou de paiement.

En revanche, cette reconnaissance n'implique pas un droit à des relations diplomatiques ni des droits de belligérance.

Ce type de reconnaissance fut largement appliqué pendant la guerre d'Espagne et consacré implicitement par l'accord de non-intervention conclu par vingt-sept Etats européens en août 1936 (10).

3) LA RECONNAISSANCE COMME "GOUVERNEMENT" DE FAIT (DE FACTO)

Cette reconnaissance représente un pas de plus; il s'agit d'admettre que les autorités de fait sont un "gouvernement". Le caractère politique de ce type de reconnaissance est plus accentué même si elle n'est que provisoire.

4) LA RECONNAISSANCE COMME "GOUVERNEMENT LEGAL" (DE JURE)

Une telle admission représente une reconnaissance majeure : elle entraîne normalement l'établissement de relations diplomatiques.

En l'absence d'un principe de légitimité internationale des gouvernements selon le droit international, l'effectivité gouverne normalement l'attitude des Etats tiers. Ils reconnaîtront le gouvernement effectif quel que soit son régime. La reconnaissance a alors un caractère déclaratif d'un fait préexistant. Elle n'est cependant pas obligatoire. Les Etats tiers peuvent, pour des raisons politiques, s'abstenir de reconnaître et de nouer des relations avec le nouveau gouvernement en place.

En revanche le droit international comporte certaines obligations de ne pas reconnaître un acte internationalement illégal :

a) Il eut ainsi été possible pour les Etats tiers de soutenir que Franco ayant établi son pouvoir grâce à une intervention militaire italo-allemande substantielle et à peine cachée contre la République était le fruit d'une agression étrangère et ne pouvait en conséquence être reconnu. Ce point de vue avait été admis à l'époque par la doctrine Stimson à l'égard du Mandchoukouo. Il est symp-

(10) V. notamment WHITEMAN, vol. 2, p. 491 et ss.; LAUTERPACHT, p. 272 et ss. Sur les problèmes de passeports, de légalisations, etc., voyez les notes de la Chancellerie des 18 janvier et 11 décembre 1937, Arch. M.A.E.B., dossier 11169.

tomatique que les puissances européennes n'ont pas invoqué cet argument; elles y ont implicitement renoncé par la politique officielle de non-intervention.

- b) Il est généralement admis qu'on ne peut reconnaître un gouvernement *de jure* avant qu'il n'ait établi définitivement son autorité de fait et ait supplanté sans conteste son adversaire. Autrement il s'agit d'une reconnaissance prématurée qui constitue une intervention contraire au droit international. Il est généralement admis en doctrine que la reconnaissance de Franco comme gouvernement légal de l'Espagne avant l'agonie de la République présentait ce caractère (11).

*

**

PREMIERE PARTIE — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

§ 1. DESORGANISATION DU SERVICE DIPLOMATIQUE DE LA REPUBLIQUE

Une première constatation à faire est que, dès le début de l'insurrection, les services diplomatiques de la République se sont trouvés désorganisés à la suite d'un double phénomène.

D'une part une grande partie du personnel diplomatique de la République rallia rapidement le régime de Franco et démissionna. Tel fut le cas de Zulueta en Belgique qui devait devenir ultérieurement le représentant officieux de Franco à Bruxelles.

D'autre part, ce fut parfois la République qui révoqua certains agents non sûrs.

Le professeur Rousseau notait ainsi que :

"En l'espace de quelques semaines, d'août à octobre 1936, les ambassades d'Espagne à Londres, Berlin, Rome, Lisbonne, Washington, La Havane et Rio de Janeiro, de même que les légations à La

(11) Que ces reconnaissances prématurées furent un acte illicite, une doctrine unanime le proclame : LAUTERPACHT, *op.cit.*, p. 95; CHARPENTIER, *op.cit.*, p. 306; VERHOEVEN, *op.cit.*, p. 75 et 106; PADEFORD, *A.J.I.L.*, p. 236; ROUSSEAU, *op.cit.*, p. 260. V. encore Charles DE VISSCHER, *Théories et réalités*, 4e édition, Paris, Pedone, 1970, p. 263; H.A. SMITH, "Some problems of the Spanish civil war", *British Yearbook of International Law*, 1937, p. 18.

Haye, Stockholm, Copenhague, Riga, Vienne, Budapest, Sofia, Lima, Assomption, Panama, Le Caire, Tokyo et Nankin sont ainsi devenues vacantes" (12).

A cette liste on peut ajouter Rome (Saint-Siège) (13) et Varsovie (14).

Il en résultait une suspension des relations de fait par non-remplacement du personnel. Plusieurs Etats mirent à profit cette incertitude pour rompre ou suspendre les relations diplomatiques avec la République sans pour autant reconnaître *ipso facto* les nationalistes, ainsi l'Uruguay, le Portugal, le Pérou (15) et le Saint-Siège (16); ou pour faire preuve de certaines complaisances à l'égard de l'ancien personnel passé au franquisme (17).

§ 2. EXODE DES REPRESENTATIONS OFFICIELLES DE MADRID

Dès que les troupes nationalistes firent peser une menace sur Madrid la plupart des chefs de mission quittèrent la capitale, laissant les postes aux mains de personnel subalterne, parfois non diplomatique. Au lieu de suivre le gouvernement de la République à Valence ou Barcelone, les missions diplomatiques s'installèrent en France à Hendaye ou Saint-Jean de Luz. On pouvait ainsi y dénombrer au début de septembre 1936 notamment les missions suivantes : Argentine, Belgique, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Japon, Norvège, Pays-Bas, Suède, Tchécoslovaquie, Venezuela (18).

(12) ROUSSEAU, *op.cit.*, p. 243.

(13) de Borchgrave à Spaak, 20 novembre 1936, Everts à Spaak, 9 août 1937, Arch. M.A.E.B., 11169.

(14) Patternotte de la Vallée à Spaak, 23 novembre 1936, *ibid.*

(15) ROUSSEAU, *op.cit.*, p. 242.

(16) Everts à Spaak, 9 août 1937, Arch. M.A.E.B., 11169.

(17) Ainsi, à Berlin, Vicomte J. Davignon à Spaak, 10 novembre 1936 ou à Varsovie, Patternotte de la Vallée à Spaak, 25 novembre 1936, *ibidem*.

(18) Suivant ROUSSEAU, *op.cit.*, p. 245. Mais il apparaît des contacts dont fait état Everts à Saint-Jean de Luz avec des missions étrangères que cette liste est incomplète.

§ 3. LE MAINTIEN DES CONSULS DANS LES ZONES NATIONALISTES

Au fur et à mesure de l'avance des troupes nationalistes et de la chute de villes significatives, les circonscriptions des consuls de carrière ou honoraires des puissances étrangères se trouvaient sous l'autorité des autorités franquistes. Les consuls furent autorisés par leurs gouvernements respectifs à établir des relations de fait avec les autorités locales compétentes (19).

Il est admis, en effet, que de tels contacts qui n'ont aucun caractère politique n'impliquent aucune reconnaissance pourvu qu'il n'y ait pas établissement de nouvelles lettres d'exequatur. Bien que Franco émit parfois des menaces d'expulsion si on ne lui accordait pas la réciprocité, il ne les mit jamais à exécution (20).

La Belgique n'a pas échappé à cette règle. Selon une note du 9 avril 1938 de Poswick à Van Zuylen, alors directeur de la politique, il y avait une quinzaine de consuls marchands en Espagne nationaliste (Grenade, Malaga, Huelva, Cadix, Vigo, San Sebastian, La Coruna, Gijon, Santander, Seville, Bilbao, Jerez, Le Ferrol, Almeria, Palma et Ste Croix de Tenerife). Ces consuls pouvaient à l'occasion servir d'intermédiaire avec les autorités nationalistes (21). Il n'y avait toutefois aucun consul de carrière belge en Espagne nationaliste.

§ 4. CONTACTS OFFICIEUX AVEC LES AUTORITES NATIONALISTES

Comme on l'a vu plus haut le maintien d'échanges humains ou économiques entre les Etats tiers et les zones tombées aux mains des insurgés impliquent des relations de fait avec les autorités de

(19) V. ainsi pour la Suisse, *Répertoire*, n° 3.58, pour la France, KISS, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, III, n° 109 et Dekerkove de Denterghem à Spaak, 11 septembre 1937, Arch. M.A.E.B., n° 11169, pour le Royaume-Uni, H. BRIGGS, "Relations officielles and intent to recognize: British recognition of Franco", *A.J.I.L.*, 1940, p. 48; pour les Etats-Unis, I. HACKWORTH, p. 363.

(20) Arch. M.A.E.B., n° 11169, notes du directeur général ff. (de la politique ?) du 9 juillet 1937 et de Van Zuylen du 8 décembre 1937.

(21) Note du 20 mars 1937 et de la direction générale P. pour le chef de cabinet: "Lorsqu'il s'agit d'entrer en communication avec le gouvernement de Burgos, P. s'adresse à notre ambassadeur à Saint-Jean de Luz qui lui-même se met en rapport avec l'un de nos consuls dans les territoires occupés par les insurgés", Arch. M.A.E.B., n° 11169.

ces derniers. Les Etats ont donné des formes multiples à ces rapports officieux. On essayera ci-dessous d'en donner quelques exemples illustrant leur variété : sporadiques ou constants, directs ou indirects et de niveaux divers.

a) Les agents de liaison officieux des nationalistes

Dans la plupart des pays le gouvernement nationaliste était représenté par un agent officieux, le plus souvent un ancien diplomate.

Ainsi dès janvier 1937 il est question d'un "homme de confiance à Berne du Gouvernement de Burgos, M. Bernabe Toca, avec lequel le département politique fédéral entretient des relations de fait", il était autorisé à utiliser des télégrammes chiffrés par réciprocité avec le consulat suisse à Séville (22).

L'ambassadeur de Belgique en France, rapporte le 11 septembre 1937 que Quinones de Leon, ancien ambassadeur d'Espagne à Paris, représentant officieux des nationalistes est toléré; on rapporte par ailleurs que ce personnage a des rapports en juillet 1938 avec un ancien ambassadeur de France à Madrid et est reçu en août par Georges Bonnet (23). Les Etats-Unis permettent aussi à Juan Francisco de Cardenas, ancien ambassadeur d'Espagne à Washington, de rester en sa qualité officieuse (24). Un agent de liaison en la personne d'un ancien diplomate résidait de même à Bucarest (25). A La Haye, également, l'ancien représentant de la République, passé du côté nationaliste, était resté comme observateur et fut reconnu en été 1937 par le gouvernement néerlandais comme agent officieux du gouvernement du général Franco, ayant des rapports avec la section consulaire et commerciale du ministère des Affaires étrangères (26).

En Belgique la première allusion dans les archives d'un représentant officieux de Franco date du 9 juillet 1937. M. de Zulueta, ancien conseiller de l'ambassade d'Espagne à Bruxelles, est reçu par un directeur général f.f. au ministère des Affaires étrangères; il

(22) Daniel, HAENER, "El reconocimiento del Gobierno de Franco por Suiza durante la guerra civil española", p. 7 du texte dactyl. et *Répertoire suisse*, n° 3.84 et 7.7.

(23) Jacques BARIETY, "La reconnaissance du gouvernement Franco par la France", p. 5 du texte dactylographié et Arch. M.A.E.B., Everts à Spaak, 11 septembre 1937.

(24) HACKWORTH, t. IV, p. 695 et s.

(25) Arch. M.A.E.B., rapport de Belgrade, 25 octobre 1937, Arch. M.A.E.B. n° 11169.

(26) *Ibidem*, baron Ruzette à Spaak, 4 septembre 1937.

remet deux notes verbales se prévalant de la qualité de "représentant en Belgique du gouvernement du général Franco". Il est reçu par Costermans, directeur de la Chancellerie, le 6 septembre 1937 et par Van Zuylen, directeur de P, début décembre 1937. Le 22 septembre 1937, après avoir résolu de ne pas utiliser la voie écrite, le département communique par téléphone à une firme belge qui s'enquerrait d'un moyen de contact avec l'Espagne nationaliste, le nom et l'adresse de de Zulueta (27).

b) Agents occasionnels auprès des nationalistes

Des relations occasionnelles, informelles et non-officielles sont entretenues par les Etats tiers par le truchement non seulement de leurs consuls résidant en territoire administré par les nationalistes mais aussi pas la voie des légations résidant à Hendaye ou Saint-Jean de Luz qui envoient de temps à autre un agent à Salamanque (28).

Le 7 mars 1937, le Royaume-Uni envoie deux représentants à Burgos pour discuter un arrangement commercial (29).

La Belgique ne se prive pas de ce moyen d'action :

- Fin 1936 le vice-consul belge à Saint-Sébastien est envoyé à Salamanque par Everts, ambassadeur de Belgique auprès du gouvernement de la République avec résidence à Saint-Jean de Luz, pour obtenir une prolongation du délai d'estampillage des billets de banque (30).
- En été 1937 une délégation belge se rendit à Burgos pour négocier un accord de compensation (31).
- Le 1er septembre 1937 le Gouvernement belge envisage l'envoi d'un officier belge du côté des nationalistes pour suivre les opérations. Le département enquête auprès d'Everts :

"Comme nous ne désirons pas... que l'envoi de cet officier puisse être interprété comme ayant un caractère politique et constituant une sorte de reconnaissance tout au moins de belligérance, nous avons songé à une formule qui consisterait à attacher officielle-

(27) *Ibidem.*

(28) WHITEMAN, vol. 2, p. 494 et Arch. M.A.E.B., n° 11169, note interne du 17 novembre 1937.

(29) V.A. O'ROURKE, "Recognition of belligerency and the Spanish civil war", *A.J.I.L.*, 1937, p. 411 et *Le Temps*, du 13 ou 14 mars 1937.

(30) Vic. Berryer à Spaak, 8 décembre 1936, dossier n° 11169.

(31) Il y est fait allusion dans une note de Delcoigne du 30 juin 1938, *ibidem.*

ment cet officier à notre légation à Lisbonne". Mais "pourrait (il) remplir sa mission réelle et serait (il) admis au quartier général des nationalistes (?)" (32)

Le 28 décembre Franco donnera son accord pour la nomination de Van Overstraeten à Salamanque (33). Il ne fut apparemment jamais dépêché.

En juin-juillet 1938 un secrétaire de légation, Georges Delcoigne, est envoyé en Espagne nationaliste pour une "mission d'investigation de caractère officieux et temporaire" (34).

c) Agents permanents auprès des nationalistes

Les agents permanents qui ont été envoyés par les Etats tiers ont été de deux sortes. Certains étaient simplement des agents commerciaux. D'autres étaient chargés de tâches plus amples — assez semblables aux tâches consulaires; on les a appelés "agents généraux".

(i) Agents commerciaux :

A l'automne 1937 les Pays-Bas autorisèrent le conseiller de leur légation à Saint-Jean de Luz à résider à Saint Sébastien et lui ont adjoint un délégué commercial qui était en relation suivie avec les autorités nationalistes (35). La Suisse avait déjà fait de même en février 1937 (36).

(32) Note du 1er septembre 1937, *ibidem*.

(33) "Le gouvernement national espagnol désirant être agréable à S.M. le Roi des Belges et à son gouvernement serait prêt à accepter la nomination du Colonel Van Overstraeten comme agent spécial à Salamanque, toutefois qu'il ne puisse être considéré comme attaché militaire", lettre du représentant de l'Etat espagnol à Lisbonne au ministre plénipotentiaire de Belgique à Lisbonne du 28 décembre 1937. Ce dernier, en transmettant le 29 décembre 1937, la bonne nouvelle à Van Zuylen, signale "l'agrément est personnel au Colonel Van Overstraeten dont nous avons fait valoir les qualités d'aide de camp des Rois Albert et Léopold III...".

(34) Van Langenhove demande le 14 juin 1938 un sauf-conduit à de Zuluenta; ce dernier demandera qu'il soit muni de pleins pouvoirs, ce que refusera Van Langenhove, dossier n° 11169.

(35) Note pour le directeur général (de P?) du 17 novembre 1937, dossier n° 11169.

(36) HAENER, *op.cit.*, p. 4 et 15.

(ii) *Agents généraux :*

L'échange d'agents généraux fut décidé entre l'Espagne nationaliste et la Tchécoslovaquie le 13 mai 1937. Leur mission était d'établir des relations économiques et commerciales, de veiller à la sauvegarde des intérêts des nationaux et d'exercer d'autres tâches consulaires (37). La même situation semble avoir existé avec les Pays-Bas dès juillet 1938 (38).

C'est cependant, sans conteste, les relations entre Franco et le Royaume-Uni qui ont revêtu le plus d'éclat.

Le 12 novembre 1937 un communiqué diffusé simultanément à Londres et à Salamanque faisait connaître l'échange d'agents entre le gouvernement de S.M. britannique et le général Franco. Dans la version publiée à Londres il était fait allusion à l'amélioration des contacts "entre le gouvernement de S.M. britannique et les autorités du territoire sous le contrôle du général Franco". Il y était précisé que

"Le fait de recevoir un agent à Londres ne constitue d'aucune manière la reconnaissance par le gouvernement de S.M. britannique des autorités du territoire sous le contrôle du général Franco" (39).

L'accord avait été formellement conclu par un échange de notes entre H.G. Chilton, ambassadeur britannique à Hendaye et J.A. Sangroniz, chef du cabinet diplomatique du général Franco, les 4-8 octobre 1937. La note britannique parvenait à ne jamais qualifier juridiquement le général Franco. Il était question des deux parties, d'un échange d'agents entre Londres et Salamanque, d'un représentant du général Franco et de la réserve sur la reconnaissance. La note de Sangroniz parlait d'un échange entre les deux gouvernements (40). Le communiqué du 11 novembre diffusé à Salamanque faisait de même (41). Le général Franco désigna comme représen-

(37) Note du 13 mai 1937, dossier n° 11169.

(38) Lettre du 27 juillet 1937, même dossier.

(39) Dossier n° 11169. Les citations furent faites à la Chambre des Communes. *Parliamentary Debates*, House of Commons, Official Report, vol. 328, col. 1386. Cité aussi par BRIGGS, p. 49 et s. qui donne de nombreux extraits des débats et des assurances. V aussi ROUSSEAU, non-intervention, p. 267.

(40) Dossier n° 11169.

(41) ROUSSEAU, non-intervention, p. 268.

tant le duc d'Albe, ancien ministre des Affaires étrangères d'Alphonse XIII qui représentait officieusement les nationalistes à Londres depuis plusieurs mois (42).

D'autres pays devaient suivre cet exemple, les pays membres de l'Entente balkanique (Yougoslavie, Grèce, Turquie) (43), la Roumanie (44), la Bulgarie (45), etc...

§ 5. LA RECONNAISSANCE D'UN GOUVERNEMENT EXERCANT UN CONTROLE ADMINISTRATIF DE FACTO

Quoiqu'il n'y ait pas eu à l'époque d'autre échange de notes entre le Royaume-Uni et l'Espagne franquiste, le 17 février, le Foreign Office informa les cours britanniques que le gouvernement établi par le général Franco :

"is now recognized by His Majesty's Government as the Government which exercises *de facto* administrative control over a considerable portion of the Basque country, including Bilbao..." (46).

et le 28 mai, dans l'affaire *Arantzazu Mendi* :

"Sir, with reference to your letter of May 25, regarding the case of the S/S *Arantzazu Mendi*, I am directed by Viscount Halifax to return the following answer to the question asked in paragraph 5^o — that is the question whether the Nationalist Government was recognised by His Majesty's Government as a foreign sovereign state —"(1) His Majesty's Government recognise Spain as a foreign sovereign state. (2) His Majesty's Government recognise the Government of the Spanish Republic now having its seat in Barcelona as the *de jure* government of Spain. (3) No government other than that referred to in the preceding subparagraph is recognised by His Majesty's Government as the *de jure* government of Spain or any part thereof. (4) The Nationalist Government of Spain is a government in conflict with the Government of the Spanish Republic established at Barcelona. It claims to be the Go-

(42) BRIGGS, p. 51.

(43) ROUSSEAU, non-intervention, p. 264.

(44) *Ibidem*, p. 268.

(45) Dossier n° 11169.

(46) *Banco de Bilbao v. Sancha. Same v. Rey*, 1938, 2 K.B. 176 et p. 181, Feb. 22, 25, 28. March 17, 1938, Court of Appeal, *British International Law Cases*, II, p. 155.

vernment of Spain and is seeking to overthrow the Government of the Spanish Republic and to establish its authority over the whole of Spain. (5) His Majesty's Government recognise the Nationalist Government as a government which at present exercises *de facto* administrative control over the larger portion of Spain. (6) His Majesty's Government recognise that the Nationalist Government now exercises effective administrative control over all the Basque Provinces of Spain. (7) His Majesty's Government have not accorded any other recognition to the Nationalist Government. (8) The Nationalist Government is not a government subordinate to any other government in Spain. (9) The question whether the nationalist Government is to be regarded as that of a foreign sovereign state appears to be a question of law to be answered in the light of the preceding statements and having regard to the particular issue with respect to which the question is raised" (47).

Les cours en question en déduisirent que le gouvernement nationaliste était reconnu comme un "gouvernement *de facto*".

Il est sans doute difficile de s'y retrouver dans ces formules un peu byzantines, mais par celles-ci le Royaume-Uni reconnaissait certainement le régime nationaliste comme un gouvernement *de facto* local.

Cette solution avait été avancée déjà en juillet 1937 par Jules Basdevant, alors conseiller juridique du quai d'Orsay (48).

Elle fut adoptée par la Tchécoslovaquie en mai 1938 (49), par la Suisse en juin (50), par les Pays-Bas en juillet (51), la Norvège (52), et la Pologne en octobre (53), la Finlande et la Suède en novembre (54).

Toutes ces formules faisant état de relations entre deux "gouvernements" doivent être considérées comme des reconnaissances de gouvernement *de facto*.

(47) *The Arantzazu Mendi*, 1938, p. 233 et 242. May 23, 24; June 17, 1938. Probate and Admiralty Division, *B.I.L.C.*, II, p. 184.

(48) Il proposait que l'on reconnaisse le gouvernement de Burgos comme "un gouvernement exerçant son autorité dans les territoires qui relèvent en fait de son autorité". Note du 12 juillet 1937, Arc, M.A.E. Paris, dossier Espagne, n° 241 "Reconnaissance du général Franco" cité par BARIETY, p. 3.

(49) Dossier n° 11169.

(50) Dossier n° 11169 et *Rec. prat. suisse*, n° 7-8.

(51) Dossier n° 11169.

(52) *Ibidem*.

(53) *Ibidem*.

(54) *Ibidem*.

§ 6. LA RECONNAISSANCE COMME GOUVERNEMENT DE JURE

Comme on l'a dit ci-dessus, la reconnaissance des insurgés comme gouvernement *de jure* avant que le gouvernement légal ait jeté les armes était une intervention dans les affaires intérieures de celui-ci. Il s'agissait d'une reconnaissance prématurée.

On peut considérer que cette caractéristique s'attacha aux reconnaissances antérieures à 1939. Comme on pourra le lire au tableau ci-annexé ce fut le cas des reconnaissances émanant en 1936 du Guatemala, d'El Salvador, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Albanie et du Nicaragua, en 1937 du Japon flanqué du Mandchoukouo, en 1938 du Saint-Siège et du Portugal. Le Saint-Siège avait déjà envoyé un chargé d'affaires en août 1937, bien qu'il prétendit ne pas avoir rompu avec Valence.

La plupart des reconnaissances (une trentaine) intervinrent après le 26 janvier 1939, date de la chute de Barcelone et le 1er avril, date de la fin de la guerre. Celle de la France et de la Grande-Bretagne intervinrent le 27 février 1939. Celle de la Belgique, parmi des dernières, fut effectuée le 21 mars. Le 28 on annonçait la prise de Madrid. Les Etats-Unis reconnurent le gouvernement nationaliste le 1er avril.

DEUXIEME PARTIE - LA SITUATION EN BELGIQUE

§ 1. LES FORCES EN PRESENCE ET LEURS ARGUMENTS

Des différents travaux présentés à ce colloque on peut faire la synthèse suivante :

a) Forces favorables à Franco

1°) Partis :

- a) Partis d'extrême-droite, Rex, V.N.V.
- b) Parti catholique et parti libéral.

Même si on peut trouver ça et là des personnalités appartenant à ces partis, qui étaient favorables aux gouvernementaux, les partis, en tant que tels, réclament au minimum le désignation d'un agent commercial.

2) Les milieux diplomatiques belges se sentent à l'évidence beaucoup plus d'affinités avec les franquistes qu'avec les républicains. La réaction de classe est ici bien nette. Il suffit à ce propos de lire quelques notes d'Everts (55) ou de Cartier de Marchiennes (56) ou les réactions de Van Zuylen (57).

3°) Les milieux d'affaires vont commencer dès septembre 1937 leurs pressions sur les Affaires étrangères. Ces pressions vont s'intensifier début 1938 et prendre une forme spectaculaire en mai 1938. Des notes coulées en termes identiques sont envoyées à Paul-Henri Spaak de la part du C.C.I., de diverses Chambres de Commerce, du Comité de défense des intérêts belges en Espagne, d'unions, d'associations d'importateurs et d'exportateurs, de fédérations, d'industries, etc... Cette bonne vingtaine de notes fait valoir les arguments suivants : Burgos discrimine la Belgique qui ne l'a pas reconnu, les firmes belges sont en dehors des bénéficiaires des marchés, le danger d'inimitié qui peut en résulter pour les firmes belges est grand, il n'y a pas de réciprocité dans le domaine consulaire.

Une note interne du ministère du 5 octobre 1938 adopte les conclusions suivantes :

1°) La Belgique a perdu l'occasion de conclure un nombre considérable d'affaires parce qu'elle n'avait pas reconnu le gouvernement nationaliste.

2°) La Belgique ne pourra en conclure que lorsqu'elle aura reconnu le gouvernement du général Franco.

3°) Même les firmes belges (en Espagne) ont été obligées de passer à l'étranger, notamment en Allemagne, des commandes qu'elles avaient à effectuer et qui auraient été normalement données à la Belgique" (58).

4°) Les milieux d'extrême-droite ont évidemment choisi leur camp dès l'origine, ainsi la légion nationale. Dans une brochure non datée mais qui semble avoir été publiée avant la fin de l'année 1936 le vi-

(55) Everts suggère à P.H. Spaak de reconnaître le gouvernement du général Franco dès le 25 octobre 1936. Arch. M.A.E.B., dossier n° 11169.

(56) Cartier à P.H. Spaak le 9 septembre 1936. Arch. M.A.E.B., dossier n° 11157.

(57) On lira les pages véritablement haineuses du Baron Van Zuylen dans *Les mains libres, Politique extérieure de la Belgique, 1914-1940*. L'édition universelle 1950, p. 429.

(58) Arch. M.A.E.B., dossier n° 11157.

comte Terlinden porte au nue le général Franco continuateur de la Tradition historique de l'Espagne, désigné par Dieu pour défendre la foi chrétienne contre les agents de Moscou "Juifs pour la plupart" et contre "l'action maçonnique", etc... (59).

5°) Les milieux catholiques.

On ne reviendra pas ici sur les contributions présentées à ce colloque relatives à la *Revue catholique des idées et des faits* et à la *Cité chrétienne* et qui ont montré combien la hiérarchie catholique espagnole et belge soutenue par le Saint-Siège avait clairement choisi le camp franquiste.

Les arguments avancés par cet ensemble de force et sans revenir sur les arguments économiques soulignés plus haut, sont les suivants :

Les arguments idéologiques :

Franco exprime les valeurs conservatrices : l'ordre, l'efficacité, la centralisation, le respect de la patrie, de l'Eglise, de la famille, la défense de la propriété, de la moralité traditionnelle de l'Espagne profonde, etc.

Les rouges, au contraire, représentent le communisme, le collectivisme, l'anarchie, le désordre, le terrorisme, le sectarisme anti-religieux, la destruction des valeurs morales traditionnelles (union libre, place de la femme, etc.), les autonomies locales sont destructrices de l'unité de la nation : le tout est l'émanation du bolchevisme russe étranger.

Les arguments politiques le plus souvent avancés sont les suivants : la politique d'indépendance de la Belgique implique la sauvegarde de la paix et un certain neutralisme; il ne faut pas contraindre l'Espagne nationale à se lier aux pays totalitaires; il faut faire comme les autres (position traditionnelle belge en matière de reconnaissance : ni les premiers, ni les derniers).

L'argument de l'effectivité est sans doute l'argument le plus solide de ceux qui réclamaient une reconnaissance de Franco. Encore que comme le notera Paul-Henri Spaak au Parlement, le 22 mars 1938, il avait fallu dix-huit ans à la Belgique pour reconnaître l'U.R.S.S.!

(59) Information espagnole : "Une question à l'ordre du jour : La reconnaissance par la Belgique du gouvernement national de l'Espagne. Intellectuels une brochure pour vous !" (s.l.n.d. 16 p.).

b) Les forces opposées à Franco

1°) Les partis

Le parti communiste et le parti socialiste.

2°) Les syndicats proches de ces partis.

3°) Des groupes de gauche divers : comité de vigilance des intellectuels antifascistes, des groupements universitaires, etc...

Il est clair que ce second groupe de forces n'aurait pas fait le poids à l'égard du premier s'il n'y avait pas eu à l'époque divers gouvernements d'union nationale dans lesquels se trouvait le P.O.B. que les partis de droite tenaient à ménager.

Les arguments des forces opposées à Franco étaient dans l'ensemble les suivants :

Les arguments idéologiques.

Ceux-ci tenaient à une philosophie politique de gauche, à la défense de la classe ouvrière et de la paysannerie déshéritée, à des conceptions morales nouvelles, le souci de lutter contre la dictature de droite et son terrorisme : exécution froide de milliers de prisonniers, bombardement de villes ouvertes, etc...

Les arguments économiques.

Ceux-ci étaient contestés en faisant valoir que la Suisse et la Grande-Bretagne qui avaient procédé à des reconnaissances partielles n'étaient pas mieux loties et que leur déception était notoire. Les avantages économiques du côté franquiste étaient un leurre, alors qu'au contraire, la Belgique possédait encore d'importants intérêts du côté républicain qu'il ne fallait pas mettre en danger par une reconnaissance prématurée de Burgos.

Les arguments politiques.

La lutte de la démocratie contre la dictature, la solidarité antifasciste, le danger d'encerclement des démocraties. Toute reconnaissance même limitée serait exploitée par Franco et serait le premier pas vers la reconnaissance plénière.

Les arguments juridiques.

Il convenait de protéger le seul gouvernement légal élu contre les factieux. Pas question de reconnaître un régime illégal imposé par l'agression étrangère. Pas question non plus de procéder à une reconnaissance prématurée.

§ 2. LA POSITION DE L'ETAT BELGE

Pour déterminer la position prise par l'Etat belge nous suivrons chronologiquement les événements au sein du gouvernement et en particulier au ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'au Parlement.

Dès le 28 juillet 1936 une lettre du président du "Comité de défense nationale" fut adressée au ministère des Affaires étrangères de Belgique informant le gouvernement belge.

"de la formation et prise du pouvoir du nouveau gouvernement de l'Etat espagnol, sous le titre de Comité de défense nationale constitué le 23 courant à Burgos, son siège provisoire" (60).

Cette missive fut laissée sans réponse. Il n'en demeure pas moins qu'à partir de cette date le ministère des Affaires étrangères va se préoccuper des réactions des autres chancelleries et il sera demandé à tous nos postes diplomatiques de tenir Bruxelles informé des attitudes des autres gouvernements.

Le 9 juillet 1937 un directeur général f.f., M. Coucke, reçoit M. de Zulueta qui réclame pour le gouvernement du général Franco la reconnaissance de la qualité de belligérant. Comme on l'a dit plus haut, le gouvernement belge se refusera comme les autres gouvernements à accorder cette reconnaissance (61).

Si à la même époque, le gouvernement belge accepte de considérer comme ayant un passeport valable les ressortissants espagnols munis d'un passeport délivré par les autorités dépendant de Burgos, il précise bien qu'il va de soi, que cette mesure ne peut être interprétée comme impliquant reconnaissance" de ces autorités (62).

Une note interne du 17 novembre 1937 adressée au directeur général (sans doute de la politique) propose que l'on suive le modèle anglais (dans une mission de caractère commercial avec Burgos) ou d'envoyer un agent spécial comme gérant du consulat. Selon l'auteur de la note

"quoi qu'il en soit, il semble urgent de prendre une décision, sous peine de nous voir devancer par d'autres pays qui rentreraient avant nous dans les bonnes grâces du général Franco, ce qui aurait pour effet de nuire à nos intérêts commerciaux avec la pénin-

(60) Arch. M.A.E.B., dossier n° 11169.

(61) *Ibidem*, 9 juillet 1937.

(62) *Ibidem*, note de la direction générale C du 8 septembre 1937.

sule ibérique" (63).

A la Chambre, pour la première fois le 2 décembre 1937, Henri Carton de Wiart rompt une lance en faveur des contacts réguliers avec le gouvernement de fait qui siège à Salamanque et déclare :

"Le droit international se concilie avec les intérêts économiques des nations pour ne pas s'obstiner devant des situations de fait" (64).

Emile Vandervelde exprime pour le P.O.B. les plus expresses réserves sur cette proposition.

Le directeur général de la politique, le Baron Van Zuylen, dans une note au ministre, du 6 décembre 1937, prend nettement position pour l'établissement de rapports "de fait" avec le gouvernement du général Franco. La note comporte six pages et développe toute une argumentation pour convaincre le ministre : importance de nos intérêts économiques en Espagne franquiste qui couvre les 2/3 du territoire espagnol (soit investissements de capitaux, créances privées et commerciales, développement du commerce) et attitude des autres gouvernements. La note se termine par la reprise des propositions concrètes contenues dans la note précitée du 17 novembre : gestion de consulat par un agent de carrière ou accréditation d'un agent officieux avec préférence pour cette seconde formule. Au surplus, pour le Baron van Zuylen, la victoire de Franco est indubitable (65). Dans un addendum du 8 décembre Van Zuylen répercute les menaces de de Zulueta sur nos consuls honoraires (66).

Paul Henri Spaak esquivé cette offensive en demandant à tous les postes des renseignements détaillés (67).

Le 11 décembre 1937 c'est le directeur de la chancellerie Costermans qui plaide pour que l'on reconnaisse un statut à M. de Zulueta comme agent officiel. A la même date Fernand Muûls, alors juriconsulte au département transmet une note juridique au ministre où sont exposés les divers types de reconnaissances que l'on rencontre dans la pratique diplomatique, sans prendre parti et sans suggestions de nature politique (68).

(63) *Ibidem*, 17 novembre 1937.

(64) *D.P. Chambre*, 1937-1938, 2 décembre 1937, p. 87-88.

(65) Arch. M.A.E.B., n° 11169.

(66) *Ibidem*.

(67) *Ibidem*, 10 décembre 1937.

(68) *Ibidem*, 11 décembre 1937 et addendum du 14 décembre 1937.

Le 21 décembre 1937, M. Woestijn de la Direction générale du Commerce extérieur, section des accords de paiement et des devises fait état de recherches de formules pratiques avec de Zulueta pour permettre à la Belgique d'importer les pyrites. M. de Zulueta en profite pour suggérer l'établissement avec la Belgique de relations du type britannique ou helvétique (69).

On se souviendra que c'est le 28 décembre 1937 que Franco donne son agrément à la nomination comme envoyé spécial du colonel Van Overstraeten. Sans doute ce dernier ne partira finalement pas. Cela démontre toutefois que si aux Affaires étrangères le Ministre freinait ce n'était pas le cas de la Défense nationale ni probablement du Palais.

Lors de la discussion du budget du ministère des Affaires étrangères à la Chambre des Représentants du 16 au 22 mars 1938 plusieurs députés demandent l'envoi d'un représentant économique à Burgos, notamment Henri Carton de Wiart (70). Spaak répondra catégoriquement: "Il n'est pas question pour moi d'envoyer un représentant à Burgos" (71) et de se justifier en disant en substance qu'il avait fallu dix-huit ans pour reconnaître l'U.R.S.S. et qu'après dix-huit mois certains voulaient reconnaître Franco, qu'il lui paraissait prématuré d'admettre dès maintenant que la victoire de Franco était assurée et définitive, que les intérêts économiques belges étaient insignifiants à côté des aspects sentimentaux ou passionnels du débat et surtout:

"Vous savez très bien qu'il ne s'agit pas seulement d'avoir un représentant commercial à Burgos. Vous savez que le général Franco ne l'admettrait que si nous recevions ici un représentant à la fois commercial et politique. Faire cela, à l'heure actuelle, c'est prendre nettement parti contre un gouvernement qui reste le seul gouvernement régulier de l'Espagne aux yeux du ministre des Affaires étrangères de Belgique" (72).

Les choses se passent moins aisément lors du débat sur le même budget des Affaires étrangères au Sénat le 7 avril 1938.

Les sénateurs rexistes Leyniers et consorts déposent un amendement "y compris les frais de l'envoi d'un agent commercial près de la junte de Burgos". Paul Henri Spaak contestera l'admissibilité et l'utilité de l'amendement, et il demandera aux signataires de bien

(69) *Ibidem*, 21 décembre 1937.

(70) *A.P.* Chambre, session 1937-1938, p. 1101-1102.

(71) *Ibidem*, p. 1109.

(72) *Ibidem*, p. 1110.

vouloir le retirer tout en constatant que l'amendement était signé par des représentants de deux partis au moins de la majorité (73).

Les interventions successives de Carton de Tournai, parlant "au nom de la droite tout entière", de Gillon "au nom de la gauche libérale" de M. De Mont pour le parti rexiste unifié et le groupe rexiste indépendant ainsi que de M. Van Dieren pour le groupe nationaliste flamand, allaient donner la preuve éclatante qu'il existait au Sénat une majorité en faveur de l'envoi d'un délégué commercial à Burgos (74).

Paul-Henri Spaak prendra publiquement acte de la "manifestation non équivoque, démontrant le sentiment de la majorité de cette assemblée", mais dénonçant la manoeuvre politique représentée par l'amendement, il insistera sur la nécessité impérieuse de maintenir la cohésion gouvernementale. L'amendement ne recueillera que 17 oui, 59 non et 58 abstentions (75).

Au début de mai 1938, M. de Zulueta s'entretient à plusieurs reprises au ministère notamment avec Fernand Van Langenhove, secrétaire général, sur la procédure qu'envisagerait le Gouvernement nationaliste pour l'envoi d'un agent commercial. Mais de Zulueta, le 19 mai, fait monter les enchères : Franco subordonne l'établissement de relations commerciales aux exigences suivantes :

- 1°) reconnaissance *de facto*, marquée par un échange de lettres,
- 2°) échange d'agents représentant chaque gouvernement,
- 3°) ces agents porteraient le titre d'agent des gouvernements intéressés, etc.

Entretemps le 15 mai un nouveau cabinet tripartite (catholiques, libéraux, socialistes) venait de se former avec Paul-Henri Spaak comme premier ministre et ministre des Affaires étrangères.

La déclaration du gouvernement du 17 mai n'aborde pas la question. Mais au cours de la discussion, le 19 mai, divers sénateurs rappellent leur position. Spaak arguant du caractère non exclusivement commercial mais aussi politique de la question s'engage à réunir la Commission des Affaires étrangère. Le sénateur Rolin (P.O.B.) rappelle à son tour l'opposition farouche d'une partie du P.O.B. à la reconnaissance de Burgos (76).

Dans un article du *Peuple* du 22 mai 1938, Emile Vandervelde

(73) A.P. Sénat, 7 avril 1938, p. 1207.

(74) *Ibidem*, p. 1207 à 1209.

(75) *Ibidem*, p. 1210.

(76) A.P. Sénat, 19 mai, p. 1390 à 1404.

confirme très clairement que pour le P.O.B. la question de Burgos demeure une question sur laquelle le parti socialiste reste intransigeant et qui conditionne sa participation gouvernementale.

Au Département, Van Langenhove suggère très habilement que l'on fasse en Espagne nationaliste une enquête sur l'importance réelle des intérêts économiques belges (77). Au cours de l'été cette mission sera exécutée par un agent du ministère, M. Delcoigne, qui remettra un rapport favorable à la reconnaissance de Franco en alléguant que cela est indispensable pour sauvegarder les intérêts économiques belges (78).

Nouvelle offensive du baron Van Zuylen, le 3 octobre puis encore le 19 octobre 1938 avançant l'argument commercial et la nécessité de ne pas être les derniers "avec l'U.R.S.S." à reconnaître Franco !

Le 28 octobre 1938 à la Commission des Affaires étrangères du Sénat, Spaak fit savoir assez énigmatiquement "que le moment lui paraissait venu de donner une solution à cette question controversée" (80).

Au Département une note est préparée le 3 novembre comparant les formules utilisées par divers gouvernements à l'occasion de la reconnaissance du gouvernement de Franco et analysant le projet d'échange de lettres transmis par Burgos.

Lors du congrès du P.O.B. des 10-11 novembre 1938. Spaak plaide auprès de son parti pour l'envoi d'une mission commerciale en invoquant essentiellement comme arguments le rapport Delcoigne, le fait que des gouvernements socialistes homogènes comme au Danemark ou en Norvège avaient envoyé une mission et enfin la stabilité gouvernementale. Néanmoins, les conclusions économiques du rapport Delcoigne sont contestées notamment par Max Buset dans un article dans *Le Peuple* du 12 novembre 1938.

Le congrès vota une résolution qui sans exclure des négociations au sein du gouvernement faisait

"confiance aux ministres socialistes pour qu'aucune décision définitive ne soit prise sans qu'un congrès ne se soit prononcé" (81).

(77) Arch. M.A.E.B., dossier n° 11169, 31 mai 1938.

(78) *Ibidem*. Rapport non daté qui semble avoir été rédigé en juillet 1938. Les résultats en sont exposés par Spaak au Conseil de cabinet début août 1938.

(79) Arch. M.A.E.B., dossier n° 11169 à ces dates.

(80) *L'indépendance belge*, 29 octobre 1938. Selon *Le Peuple* de la même date Spaak aurait reconnu l'opportunité d'envoyer un agent général représentant les intérêts belges en territoire nationaliste.

(81) V. le rapport de M. Saelens au présent colloque.

Le 15 novembre 1938, Spaak doit faire face à trois interpellations au Sénat, portant toutes sur le même sujet : l'envoi d'un agent ou attaché commercial près la junte de Burgos : du Baron Nothomb (catholique), du Baron de Dorlodot (rexiste) et de M. Van Dieren (nationaliste flamand).

Spaak demande aux interpellateurs un répit de quinze jours pour vérifier s'il est vrai que certains industriels belges boycotteraient l'Espagne républicaine. L'ajournement est accepté par le Sénat (82).

Dans une lettre datée du 16 novembre 1938 adressée à Paul-Henri Spaak, Henri Rolin envisage la possibilité de monnayer l'établissement de relations commerciales avec Franco par une "attitude plus soucieuse du droit de l'Espagne" (républicaine). Il estime que l'on pourrait compenser l'envoi d'un représentant à Burgos par notre retrait du Comité de Londres motivé par l'insuffisance des résultats obtenus et le rétablissement de la liberté commerciale avec l'Espagne républicaine, entendant par là la possibilité de livraisons d'armes (83).

Le 29 novembre Paul-Henri Spaak, après avoir exposé pourquoi le gouvernement est convaincu par les arguments commerciaux, exprime ceci :

"Je déclare, et chacun prendra tout à l'heure ses responsabilités, que la décision du gouvernement est arrêtée, et qu'à partir de demain commenceront les négociations qui doivent amener la Belgique à avoir à Burgos une représentation identique à celle de la quasi-totalité des pays européens" (84).

Le Sénat vote l'ordre du jour approuvant les déclarations du gouvernement par 88 oui, 13 non et 50 abstentions. Les socialistes se répartissant dans les deux dernières catégories de votants (85).

Au congrès du P.O.B. du 5 décembre, en dépit de la position de Spaak, la majorité se prononce contre la reconnaissance (86). Le lendemain, à la Chambre, à la suite d'une déclaration du gouvernement après un remaniement ministériel, l'ordre du jour de M. Pierard (P.O.B.) regrettant l'initiative prise par le gouvernement d'entamer des pourparlers en vue de l'envoi d'un agent à Burgos est repoussé; un vote à lieu sur une motion de confiance pure et simple. Les socia-

(82) A.P. Sénat, 15 novembre 1938, p. 24.

(83) Arch. M.A.E.B., dossier n° 11169 à cette date.

(84) A.P. Sénat, 29 novembre 1938, p. 66-67.

(85) *Ibidem*, p. 81-82.

(86) V. le rapport de M. Saelens au présent colloque.

listes votent non en faisant remarquer que ce vote négatif

"n'implique en aucune façon la désapprobation de la déclaration ministérielle en ce qui concerne sa politique financière, sociale et économique, mais ne vise que la question de l'envoi d'un délégué à Burgos" (87).

Toutefois, le P.O.B. ayant mesuré le danger d'une crise gouvernementale et d'une dissolution se décida à plier. Le 11 janvier le bureau du P.O.B. approuvait la politique extérieure du gouvernement et le 15 janvier le congrès adoptait une résolution par laquelle il protestait contre l'envoi d'un représentant quelconque à Burgos mais estimait que dans les circonstances actuelles la participation socialiste au gouvernement s'imposait (88).

Entretemps, les négociations avaient été reprises au Département entre Fernand Van Langenhove et de Zulueta dès le 30 novembre. Le 3 janvier de Zulueta refuse de se rallier à la proposition de Spaak tendant à limiter les relations aux affaires commerciales et économiques. L'opposition est très spécifiquement circonscrite le 6 janvier entre la formule Spaak qui parle de "relations spécialement économiques et commerciales" et celle de de Zulueta qui se réfère à "toutes relations, spécialement économiques et commerciales" (89).

En fin de compte, les diplomates purent se mettre d'accord sur le texte d'un échange de lettres entre Van Langenhove, secrétaire général du ministère et M. De Zulueta, délégué de S.E. le généralissime Franco. Ce texte qui porte la date du 16 janvier a le contenu suivant :

"Monsieur le Délégué,

Etant donné que les deux gouvernements considèrent d'utilité réciproque d'établir des relations directes, le gouvernement belge a décidé d'envoyer un agent en Espagne nationale et est disposé à recevoir sur son territoire un agent du gouvernement national de l'Espagne.

Celui-ci portera le nom d'agent général et aura pour mission d'établir des relations, spécialement économiques et commerciales, et de veiller à la sauvegarde des intérêts de ses compatriotes.

(87) *A.P. Chambre*, 6 décembre 1938, p. 167. A vrai dire les voix socialistes se divisent. Voir Saelens : 4 ministres et 14 socialistes flamands votent pour.

(88) WILLEQUET, *Paul-Henri Spaak*, La renaissance du Livre, Bruxelles, 1975, p. 69.

(89) Arch. M.A.E.B., dossier n° 11169.

Des sous-agents pourront être nommés dans des localités à convenir de commun accord entre les deux gouvernements. Ces sous-agents exerceront les fonctions consulaires reconnues par le droit international.

Les agents et sous-agents auront le droit d'arboreur leur drapeau national et de placer l'écusson dans leur demeure officielle.

Les agents et sous-agents devront être *personae gratae*. Ils jouiront de la protection des autorités.

Dans l'accomplissement de leur mission, les agents auront accès au ministère des Affaires étrangères et, par l'entremise de ce ministère à d'autres autorités.

Ils auront pleine liberté de communiquer avec leur gouvernement et leurs sous-agents au moyen d'envois de tous genres exempts de censure et de perquisition, ainsi que de plis postaux recommandés et de télégrammes chiffrés.

Ils jouiront de l'inviolabilité de leur personne et domicile, de la franchise douanière, des exemptions fiscales et des autres immunités et privilèges de cet ordre reconnus par le droit international.

Les navires nationaux battant leur pavillon sont admis librement dans les ports de l'autre partie.

Veillez agréer, Monsieur le Délégué, l'assurance de ma considération la plus distinguée."

La mission des agents est limitée ainsi que le voulait Spaak à

"l'établissement de relations spécialement économiques et commerciales et de veiller à la sauvegarde des intérêts de ses compatriotes".

Pour le reste, comme pour les échanges de lettres similaires passés avec d'autres gouvernements, cet accord établit bien des relations "entre gouvernements" et comporte par conséquent une reconnaissance *de facto* du gouvernement national de l'Espagne.

Ceci est confirmé par la lettre qu'adresse le 26 janvier, Paul Emile Janson, devenu ministre des Affaires étrangères, au ministre de la Justice :

"Afin que les cours et tribunaux puissent en être officiellement informés j'ai l'honneur de vous confirmer qu'en s'engageant à envoyer un agent auprès du gouvernement national de l'Espagne et à accueillir un représentant de ce gouvernement, le gouvernement belge a reconnu le gouvernement national de l'Espagne comme un gouvernement exerçant actuellement *de facto* l'autorité admini-

strative souveraine sur une grande partie de l'Espagne".

Jordana, ministre des Affaires extérieures du gouvernement national d'Espagne décida d'accréditer de Zulueta qui présenta ses lettres à Paul-Henri Spaak le 10 février 1939. L'agent belge, M. Polain, remit ses lettres à Burgos le 27 février.

Quelques jours auparavant, le 24 février, une note interne du département signée Borchgrave présentait diverses considérations militantes en faveur de la reconnaissance *de jure* du gouvernement national espagnol par la Belgique. On y retrouve l'argument économique et la nécessité de ne pas s'aliéner les sympathies "espagnoles". Plus sérieuses des indications sur la déliquescence du gouvernement et de l'administration en général de l'Espagne républicaine et sur le différend opposant MM. Azana et Negrin. Le même jour le Baron Van Zuylen remet une note dans le même sens au ministre. Il ajoute essentiellement comme argument les reconnaissances *de jure* qui se succèdent et celle de la France et de la Grande-Bretagne annoncées comme imminentes.

Le 8 mars après avoir été à nouveau aiguillonné par de Borchgrave, le Baron Van Zuylen adresse une nouvelle note au ministre qu'il tente cette fois de justifier en droit. Il invoque les arguments juridiques avancés par le gouvernement britannique en un mot l'effectivité de Franco sur la quasi-totalité du territoire et le fait que depuis lors Azana a démissionné et que Negrin a été renversé par un pouvoir insurrectionnel.

Le 24 mars 1939 le communiqué suivant annonçait la reconnaissance *de jure* :

"Le Conseil de Cabinet s'est réuni le lundi 20 mars.

La question du rétablissement des relations normales entre la Belgique et l'Espagne y a été discutée et à ce sujet le communiqué suivant a été publié :

"La situation spéciale de l'Espagne fait qu'à l'heure actuelle, le seul gouvernement avec lequel le gouvernement belge puisse encore avoir des contacts réguliers en ce pays, est le gouvernement Franco. Celui-ci n'avait pas, jusqu'à présent, été reconnu *de jure*, mais comme on le sait, il a accrédité à Bruxelles un agent général, tandis qu'un agent belge, M. Polain, a, depuis quelques temps déjà, été envoyé à Burgos aux mêmes fins.

Le moment est venu de tirer de cette situation de fait anormale les conséquences qu'elle implique nécessairement.

M. Polain, actuellement à Bruxelles, repartira incessamment pour

Burgos en qualité de chargé d'affaire. Il aura pour mission de demander l'agrément du gouvernement nationaliste à la désignation d'un ambassadeur et au rétablissement de relations normales entre la Belgique et l'Espagne.'

M. Polain quittera Bruxelles le samedi 25 mars.

La remise des locaux de l'Ambassade d'Espagne au représentant du général Franco a eu lieu le jeudi 23 mars."

CONCLUSIONS GENERALES

- 1) Le P.O.B. ayant lâché — comme le gouvernement d'union populaire en France — sur l'essentiel en 1936, en admettant le principe de non-intervention qui était un hypocrite abandon de la République au sort des armes, ne pouvait idéologiquement renoncer à ce qui était sa bonne conscience.
- 2) Il existe une majorité parlementaire dès avril 1938 pour l'envoi à Burgos d'un agent commercial. Si catholiques et libéraux n'insistent pas c'est parce qu'ils tiennent plus au gouvernement d'union nationale qu'à Franco.
- 3) Cette majorité va devenir plus pressante au nom de l'argument économique. Cet argument était-il vraiment réel? Le P.O.B. en a douté jusqu'au bout et on ne peut pas dire qu'une étude sérieuse, soit, à ce jour, venu nous éclairer. Quoi qu'il en soit les milieux économiques font pression comme si l'argument était de poids.
- 4) Henri Rolin avait raison de dénoncer le fait que le commercial menait droit au politique. Le texte signé le 16 janvier est une reconnaissance de gouvernement *de facto*.
- 5) On a beaucoup, à l'époque, critiqué Paul-Henri Spaak au sein de son parti. Il faut ici lui rendre justice. Il a remarquablement réussi à faire traîner les choses en dépit du matraquage idéologique de son administration, de l'attitude de l'ensemble du monde capitaliste, de la majorité de droite au Parlement et au Gouvernement ainsi que des pressions des milieux d'affaires.

Très longtemps il a défendu les vues du P.O.B. Puis il a commencé à se faire l'avocat de la majorité gouvernementale auprès de son parti; enfin il a mis ce dernier au pied du mur. Et c'est parce que le

P.O.B. préférerait rester au pouvoir que de faire une cure d'opposition qu'il a accepté en protestant qu'on lui fasse violence.

La Belgique peut cependant s'enorgueillir d'avoir été parmi les derniers Etats — abstraction faite du Mexique et de l'U.R.S.S. qui n'y procéderont jamais — à avoir reconnu *de facto* et *de jure* le régime de Franco.

REPERES CHRONOLOGIQUES

Dates	Evénements historiques	Rec. Gvt. <i>de facto</i>	Rec. Gvt. <i>de jure</i>
1936			
13 juillet	Cabinet Van Zeeland; Spaak est ministre des Affaires étrangères		
14 juillet	Début de l'insurrection		
20 juillet	Etablissement de la junte		
28 juillet	Notification aux puissances par la junte		
29 septembre	Franco chef du gouverne- ment de l'Etat espagnol		
6 novembre	Début du siège de Madrid		
8 novembre			Guatemala et El Salvador
18 novembre			Allemagne et Italie
26 novembre			Albanie
27 novembre			Nicaragua
1937			
19 juin	Prise de Bilbao (pays bas- que)		
28 août		Saint-Siège	
22 octobre	Prise de Gijon (Asturies)		
mi-novembre		Autriche et Hongrie	

23 novembre	Chute du cabinet Van Zeeland cabinet Janson; Spaak est ministre des Affaires étrangères		
29 novembre		Yougoslavie	
1er décembre			Japon
2 décembre			Mandchoukouo
6 décembre		Uruguay Portugal	
1938			
fin janvier			Autriche et Hongrie
début février		Royaume-Uni	
28 février		Turquie	
1er avril		Grèce	
mi-avril		Roumanie	
3 mai			Saint-Siège
13 mai			Portugal
15 mai	Cabinet Spaak — Premier ministre et M.A.E.		
31 mai		Tchécoslovaquie	
7 juin		Suisse	
27 juillet		Pays-Bas	
21 septembre		Bulgarie	
octobre		Norvège, Pologne	
novembre		Finlande, Suède	
décembre	Offensive franquiste sur la Catalogne		
1939			
16 janvier		Belgique	

21 janvier	P.E. Janson devient ministre des Affaires étrangères	
27 janvier		Tchécoslovaquie
11 février		Irlande
14 février		Suisse
16 février		Pologne
18 février		Pérou
19 février		Uruguay
21 février	Cabinet Pierlot, Soudan est ministre des Affaires étrangères	
22 février		Turquie, Pays-Bas
23 février		Roumanie
24 février		Bolivie
25 février		Venezuela
26 février		Argentine
27 février	Démission du Président Azana	France et Grande-Bretagne
28 février		Yougoslavie, Lettonie, Lituanie
1er mars		Brésil, Grèce
3 mars		Paraguay, Egypte
mars	Renversement du gouvernement Negrin par un coup d'Etat	
8 mars		Bulgarie
13 mars		Estonie
14 mars		G.D.Luxembourg
21 mars		Belgique
28 mars	Prise de Madrid	

30 mars

1er avril

Fin de la guerre civile

Suède, Danemark
Norvège, Finlande

Etats-Unis

Les renseignements qui apparaissent dans les colonnes relatives à la reconnaissance sont purement indicatifs. Les dates des reconnaissances sont relativement imprécises. Nous nous sommes fondés sur des listes divergentes de PADEFORD, *International Law and Diplomacy in the Spanish Civil Strife*, 1939, p. 3 à 6 et 190-191, complétées par les indications reçues à l'époque par le ministère des Affaires étrangères depuis les postes à l'étranger, dossier n° 11169.