

LA CONDITION JURIDIQUE DES VOLONTAIRES BELGES PENDANT LA GUERRE D'ESPAGNE (1936-1939)

par

Eric DAVID

Chargé de Cours à la Faculté de droit de l'U.L.B.

INTRODUCTION

Le rôle des forces étrangères lors de la guerre civile qui a opposé en Espagne la République aux rebelles nationalistes du 17 juillet 1936 au 31 mars 1939 a été considérable, sinon capital.

Dès les premiers instants, les généraux séditieux déclenchent leur rébellion avec l'aide de cette sorte de garde prétorienne qu'étaient le Tercio (légion étrangère composée en majorité de volontaires espagnols et fondée en 1920 par le général Millan Astray) (1) et les Maures (appelés aussi *regulares* ou *tabores* : soldats marocains recrutés dans les tribus du Rif) (2), soit un total de 35.000 hommes, dont 8.000 pour le Tercio (3).

Se joindront par la suite aux rebelles des unités régulières envoyées avec tout leur équipement militaire (y compris des avions, des chars et de l'artillerie) par

- l'Allemagne : il s'agit de la légion Condor qui avec les civils et le personnel instructeur compta, selon les sources, entre 16.000 (4) et 35.000 hommes (5);
- l'Italie : ce furent les divisions Flèches Noires, Littorio, Chemises Noires, Flammes Noires..., soit un total qui varie, selon les sources, de 50.000 (6) à 100.000 hommes (7);

(1) J. DELPERRIE DE BAYAC, *Les Brigades Internationales*, Verviers, Marabout, Paris, A. Fayard, 1968, p. 19; H. THOMAS, *Histoire de la Guerre d'Espagne*, Paris, Laffont — Livre de Poche, 1967, vol. I, p. 94.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) J. DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 386; THOMAS, *op.cit.*, II, p. 447; DESCOLA, *O Espagne*, Paris, A. Michel, 1976, p. 236.

(5) G. SORIA, *Guerre et révolution en Espagne (1936-1939)*, Paris, Livre Club Diderot-R. Laffont, 1976, vol. II, p. 106.

(6) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 448; DESCOLA, *op.cit.*, p. 236.

(7) J. DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 386.

- le Portugal : la légion de Viriathe composée de 20.000 hommes (8).

La seule aide étrangère *non* étatique dont bénéficia la rébellion en dehors des étrangers du Tercio et des *regulares* marocains se réduisit à quelque volontaires irlandais, un groupe de Français (la *Bandera Jeanne d'Arc*), des Russes blancs, quelques Européens de l'Est (9) et une soixantaine de Belges (10).

Du côté gouvernemental, on évalue entre 35.000 (11) et 40.000 (12) le nombre de volontaires étrangers qui affluèrent individuellement pour défendre la République sans que ce chiffre ne dépassât jamais 15.000 (13) à 18.000 hommes (14) à la fois.

Ce sont ces hommes qui, venus à titre privé de 53 pays différents (15), formèrent l'effectif des Brigades Internationales (B.I.). Il faut y ajouter 2.000 (16) à 5.000 étrangers (17) qui ne firent pas partie des B.I. et furent directement incorporés au sein d'unités républicaines. La seule aide étatique directe en personnel consista en l'envoi de 2.000 agents soviétiques (conseillers, instructeurs, officiers, commissaires politiques, aviateurs...) qui ne furent jamais plus de 500 à la fois sur le sol espagnol (18). Enfin, il faut encore compter 20.000 étrangers qui se mirent au service de la République dans les services médicaux et des organisations annexes (19).

Parmi les combattants étrangers, le groupe national le plus nombreux était français avec un effectif de 9.000 à 10.000 hommes (20). En ce qui concerne les volontaires belges, A. De Smet évalue leur nombre à 2.000; il le porte à 3.000 en comptant ceux qui n'ont pas joué un rôle de combattant ou de cadre (21). Plus précis, R. Van

(8) *Ibid.*; THOMAS, *op.cit.*, II, p. 448.

(9) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 448-449.

(10) A. DE SMET, *La Belgique et la guerre civile espagnole 1936-1939*, Bruxelles, Ecole Royale Militaire, Mémoire, 1966, p. 59.

(11) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 386.

(12) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 451; DESCOLA, *op.cit.*, p. 235.

(13) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 386.

(14) THOMAS, *op.cit.*, p. 451.

(15) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 452; DESCOLA, *op.cit.*, p. 235.

(16) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 386.

(17) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 451.

(18) *Ibid.*, p. 452.

(19) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 386.

(20) *Ibid.*; THOMAS, *op.cit.*, II, p. 452.

(21) DESMET, *op.cit.*, II, p. 45; l'auteur a pu établir une liste de 373 noms sur base d'un dépouillement de la presse de l'époque et de témoignages de survivants; cette liste a été portée à 888 noms par W. ADRIAENS, *Vrijwilligers voor de Vrijheid, Belgische anti-fascisten in de Spaanse Burgeroorlog*, Leuven, Kritak, 1978, cité par J. GOTOVITCH, "La Belgique et la guerre civile d'Espagne : un état des questions", *Revue belge d'histoire contempo-*

Doorslaer limite à 1.300 le nombre de volontaires de nationalité belge, mais en y ajoutant les exilés qui étaient fixés en Belgique et qui sont partis pour l'Espagne (200 Polonais, 200 Italiens, 80 Juifs (22), des Yougoslaves, des Baltes, des Arméniens, des Hongrois et des Roumains), il aboutit à un total de 2.000 volontaires partis de notre territoire (23).

Ces chiffres sont vraisemblables si on les compare à ceux relevés par la Commission de la Société des Nations chargée de superviser l'évacuation des volontaires étrangers du côté républicain entre le 16 octobre 1938 et le 16 février 1939, à savoir, un total de 12.688 volontaires étrangers dont 411 Belges (24). Si l'on tient pour vraisemblable le chiffre total de 35.000 à 40.000 volontaires venus en Espagne en 1936-39 (*supra*) — la Commission n'a pu dénombrer que les volontaires encore présents et en vie sur le sol espagnol —, chiffre qui est à peu près le triple de celui relevé par la Commission, on peut considérer comme correct le chiffre de 1.300 volontaires belges partis pour l'Espagne qui lui aussi correspond à peu près à trois fois celui de la Commission.

En ce qui concerne l'armement fourni à la République, la plus grande partie vint d'U.R.S.S. et du Mexique. La France livra également des avions et ferma les yeux sur les transits d'armes par son territoire. Enfin, le Komintern fit des achats considérables d'équipements militaires dans divers pays, et notamment en Tchécoslovaquie et en Amérique (25).

*

**

Dans la présente étude, on va s'efforcer de répondre à deux questions :

- quels étaient les droits et obligations des Etats à l'égard des volontaires étrangers combattant en Espagne ?
- quelles règles a-t-on appliquées en Belgique aux volontaires belges ?

raine, 1983, p. 502. Une thèse sur la participation des Belges à la guerre d'Espagne est actuellement préparée par R. Van Doorslaer.

(22) On ne voit pas très bien de quelle nationalité il s'agit...

(23) *Le Soir*, 18 juillet 1986, p. 2.

(24) *Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE)*, Note du Secrétaire général de la Société des Nations, 8 mai 1939, Doc. S.D.N., C.138.1939.IX, Doss. 11157, vol. 14, farde 36.

(25) THOMAS, *op.cit.*, II, pp. 450-451; sur les livraisons d'armes belges, voy. le rapport de Michel VINCINEAU au présent colloque.

Bien que ces questions soient relativement simples, il est cependant difficile d'y répondre sans examiner, ne fût-ce que superficiellement, le système de référence dans lequel elles s'insèrent. Ceci explique la longueur des développements qui suivent.

CHAPITRE 1. LES REGLES INTERNATIONALES RELATIVES AUX VOLONTAIRES ETRANGERS APPLICABLES AUX ETATS TIERS ET AUX PARTIES AU CONFLIT ESPAGNOL

Les droits et obligations des Etats à l'égard de volontaires internationaux (1) prenant part à un conflit armé varient selon que ces Etats sont tiers ou parties au conflit. Il faut donc envisager séparément ces deux situations.

I. LES REGLES APPLICABLES AUX ETATS TIERS

Lorsque le conflit espagnol éclate en 1936, le problème des droits et obligations des Etats tiers au conflit à l'égard des volontaires internationaux est déjà relativement bien fixé par le droit international de l'époque. Il ne s'agit certes pas d'une codification exhaustive et précise — qui d'ailleurs n'existe toujours pas (2) —, mais l'on peut tirer de certaines institutions juridiques existantes — principalement, l'interdiction du recours à la guerre, la neutralité, et le principe de non-intervention — des règles définissant explicitement ou implicitement les droits et obligations des Etats à l'égard de particuliers qui veulent prendre part à un conflit étranger.

On va examiner dans les pages qui suivent d'une part les règles générales qui étaient théoriquement susceptibles de s'appliquer aux Etats tiers au conflit espagnol (A), d'autre part les règles spécifiques que ces Etats étaient supposés appliquer aux volontaires désireux

(1) Nous entendons par "volontaire international", tout individu qui s'engage à titre personnel dans une force armée étrangère. Sur l'étendue exacte de la notion et sur l'ensemble des problèmes juridiques propres aux volontaires internationaux, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à notre étude générale *Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens*, Ed. de l'Université de Bruxelles 1978, 459 p., cité ci-après : *Mercenaires et volontaires internationaux*.

(2) Depuis 1980, l'O.N.U. s'efforce d'élaborer un projet de convention sur le mercenariat. L'Assemblée générale a demandé le 11 décembre 1985 au Comité spécial chargé de préparer ce texte d'essayer de terminer ses travaux pour 1986 (A/Rés. 40/74, § 8).

de partir en Espagne (B).

A. Les règles générales théoriquement applicables aux Etats tiers (3)

L'interdiction du recours à la force énoncée à l'époque par le Pacte de la Société des Nations (art. 10 ss.) et le Pacte "Briand-Kellogg" du 27 août 1928, non seulement, exige que les Etats ne recourent pas à la guerre les uns contre les autres mais aussi implique qu'ils empêchent des bandes armées se trouvant sur leur territoire de se livrer à des actions hostiles contre le territoire d'un autre Etat (4).

La neutralité, codifiée dans la 5ème Convention de La Haye du 18 octobre 1907 (art. 4), oblige l'Etat qui s'en prévaut à éviter que des personnes se trouvant sur son territoire n'y ouvrent des bureaux d'enrôlement ou n'y lèvent des corps de combattants destinés à venir en aide aux belligérants.

Enfin, et surtout, la non-intervention oblige les Etats à éviter que des personnes se trouvant sur leur territoire ne déclenchent des actes de violence à l'étranger ou ne s'engagent dans une guerre civile déchirant un pays étranger. Il s'agit d'une règle coutumière qui remonte au XIXème siècle de sorte qu'on peut considérer comme juridiquement surabondant l'accord de non-intervention en Espagne conclu à l'initiative de la France en août-septembre 1936 par 26 Etats.

La non-intervention n'est cependant pas une règle absolue et si la violation de l'interdiction du recours à la force autorise le recours à la force dans le cadre de la légitime défense (5), de même la violation du principe de non-intervention fonde le recours à la contrintervention.

En l'occurrence, les premiers en Espagne à bénéficier d'une aide étrangère sont les rebelles franquistes. Cette aide qui est constitutive d'intervention dans les affaires intérieures de l'Espagne revêt alors trois formes :

(3) Pour des raisons de place, cette partie de l'étude est réduite à sa plus simple expression; le lecteur intéressé par de plus amples développements consultera les actes photocopiés du colloque où se trouve la version intégrale de la présente étude.

(4) Voy, le Pacte oriental de non-agression du 3 juillet 1933 entre l'U.R.S.S., l'Afghanistan, l'Esthonie, la Lettonie, la Perse, la Pologne, la Roumanie et la Turquie, Texte in S.D.N., *R.T.*, vol. 147, p. 167 et vol. 148, p. 211.

(5) Sur les rapports du non-recours à la force avec la non-intervention, voy. *Mercenaires et volontaires internationaux*, pp. 77-78.

- le déclenchement de l'insurrection le 17 juillet 1936 avec l'aide des étrangers du Tercio et des Regulares marocains qui constitueront le fer de lance des troupes rebelles (*supra*, introduction);
- l'appui du Portugal qui, avant le début de l'insurrection, avait accordé de multiples facilités aux généraux rebelles "pour préparer leur conspiration", et qui, dès les premiers jours du soulèvement, non seulement avait autorisé ceux-ci à utiliser son territoire comme base de départ, de transit ou de repli, mais leur avait également apporté des fonds et des munitions (6);
- l'appui de l'Allemagne et de l'Italie qui le 27 juillet, soit seulement dix jours après le début de la rébellion, acceptaient de livrer à Franco, la première vingt appareils de transport *Junker 52* et six chasseurs *Heinkel 51* qui arrivèrent le 28 juillet au Maroc, la seconde, douze bombardiers *Savoia-81* dont neuf seulement rallièrent leur destination le 30 juillet (7).

Le gouvernement républicain bénéficiera aussi d'une aide extérieure mais elle sera postérieure à celle fournie aux rebelles et d'une ampleur infiniment moindre : le 20 juillet, il demande à la France un soutien en armes et en avions. Après avoir beaucoup hésité, celle-ci décide le 2 août de lui livrer trente avions de reconnaissance et bombardiers, quinze chasseurs et dix avions de transport ou d'entraînement (8). Il ne s'agissait cependant que de vieux appareils (9) qui avaient d'ailleurs été désarmés (10). Parallèlement, la France se faisant la championne de la non-intervention (1er août 1936) (*infra*, B), décidait de montrer l'exemple en fermant ses frontières à tout transit de matériel de guerre vers l'Espagne (8 août) (11), ce qui n'allait évidemment pas empêcher l'Allemagne, l'Italie et le Portugal de continuer à accroître leur aide à Franco (12).

L'enchaînement des interventions étatiques semble alors être le suivant :

- 17 août 1936 : des avions italiens participent aux côtés des rebelles

(6) SORIA, *op.cit.*, II, p. 120; THOMAS, *op.cit.*, p. 329.

(7) SORIA, *op.cit.*, II, p. 110-118; THOMAS, *op.cit.*, I, p. 346; JACKSON, G., *The Spanish Republic and the Civil War*, Princeton University Press, 1965, pp. 248-249; DESCOLA, *op.cit.*, pp. 197-198; on a dit que sans ces 29 appareils, le transport de l'armée d'Afrique vers l'Espagne aurait pris 9 mois ! R. FRASER, *Blood of Spain, The Experience of Civil War 1936-1939*, London, Penguin, 1979, p. 108, n. 1.

(8) THOMAS, *op.cit.*, I, p. 333.

(9) *Ibid.*, p. 334.

(10) SORIA, *op.cit.*, II, p. 132.

(11) SORIA, *op.cit.*, II, pp. 134 ss.

(12) *Ibid.*, p. 149; DESCOLA, *op.cit.*, p. 236.

- aux bombardements d'Irun (13);
- 19-20 août : des hydravions italiens aident les rebelles à conserver le contrôle des Baléares (14);
- 25 août : l'Allemagne décide de poursuivre son aide à Franco (15); les premiers éléments de la Légion Condor partent pour l'Espagne (16);
- 31 août : Moscou demanderait au Komintern d'organiser lui-même des envois d'armes à l'Espagne républicaine (17);
- août-septembre : premiers envois d'armes légères du Mexique à la République (18);
- 21 septembre : Thorez réussit à convaincre Staline d'aider directement le gouvernement de Madrid (19);
- 13 octobre : un premier contingent de 150 agents soviétiques arrive à Alicante (20);
- 15 octobre : premier débarquement d'armes soviétiques à Alicante (21);
- 6 novembre : la Légion Condor est rassemblée à Séville : elle comprend 6.500 hommes, quatre escadrilles de bombardiers, un groupe d'avions de chasse, seize chars, de l'artillerie (22);
- 7-13 novembre : des avions et tanks allemands et italiens d'un côté, soviétiques de l'autre, participent à la bataille de Madrid (23);
- début décembre : 3.000 "chemises noires" italiennes quittent l'Italie pour l'Espagne (24);
- etc...

Il existe donc dès le *premier jour du soulèvement*, et même avant, une intervention d'importance majeure en faveur des rebelles. Juridiquement, toute intervention destinée à rétablir la parité dans le soutien offert aux parties en présence était donc licite au regard du droit de l'époque comme au regard du droit actuel. De fait, c'est lorsqu'on apporte au gouvernement français la preuve de l'intervention

(13) THOMAS, *op.cit.*, I, p. 354.

(14) SORIA, *op.cit.*, II, p. 113.

(15) THOMAS, *op.cit.*, I, p. 374.

(16) SORIA, *op.cit.*, II, p. 106.

(17) THOMAS, *op.cit.*, I, p. 374.

(18) *Ibid.*, p. 370.

(19) *Ibid.*, p. 417.

(20) *Ibid.*, p. 431.

(21) *Ibid.*, p. 430; SORIA fixe ce débarquement au 10 octobre 1936, *op.cit.*, II, p. 161.

(22) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 9.

(23) *Ibid.*, p. 17.

(24) *Ibid.*, p. 36.

italienne qu'il donne officieusement son feu vert à l'envoi des appareils qui lui étaient demandés depuis plus de dix jours par le gouvernement espagnol (*supra*) (25).

En Belgique, des considérations du même ordre ont été rappelées lorsque le gouvernement soumit au parlement le projet de loi visant à interdire sur notre territoire les départs et les transits de personnes qui voulaient participer au conflit espagnol. C'est ainsi que le 9 juin 1937, le sénateur H. Rolin constate que eu égard aux interventions en faveur des rebelles, ce qu'on appelle "non-intervention deviendra tentative d'asphyxie du gouvernement régulier" (26), et qu'on ne peut demander à la Belgique de respecter un accord qui est violé en permanence (27) sans que cela n'aboutisse à "nuire au seul gouvernement d'Espagne" (28).

En résumé, les Etats tiers au conflit espagnol, devaient s'abstenir de fournir toute aide aux parties en présence. Seules la légitime défense ou la contrintervention pouvaient justifier l'octroi d'une assistance à la partie victime d'une agression ou d'une intervention étrangère. Etant donné l'existence d'une intervention, sinon d'une agression, de l'Allemagne et de l'Italie en Espagne aux côtés des rebelles, la communauté internationale était donc fondée à intervenir en faveur du gouvernement républicain.

Ce n'est pas tout à fait ainsi, cependant, que les choses se sont passées.

B. Les règles spécifiques appliquées aux volontaires étrangers par les Etats tiers au conflit espagnol

Le 1er août 1936, la France décide de promouvoir la conclusion d'un accord par lequel tous les Etats européens s'engageraient à ne pas intervenir en Espagne (29). Cette initiative résulte de la contradiction fondamentale dans laquelle se trouvait le gouvernement de front populaire de Léon Blum coincé entre, d'une part le désir d'aider un gouvernement qui lui était politiquement proche, et de se

(25) *Ibid.*, I, p. 333.

(26) *A.P.*, Sénat, 9 juin 1937, p. 1605.

(27) *Ibid.*, p. 1605.

(28) *Ibid.*, p. 1607; voy. dans un sens analogue à la Chambre, Relecom, Blum-Grégoire, Buset et Lahaut, *A.P.*, Chambre, 24 novembre 1936 et 24 mars 1937, pp. 169, 188, 1178 ss.

(29) ROUSSEAU, "La non-intervention en Espagne", *R.D.I.L.C.*, 1938, p. 221; SMITH, H.A., "Some problems of the Spanish Civil War", *B.Y.I.L.*, 1937, p. 27.

conformer ainsi au traité de commerce et d'amitié conclu un an plus tôt avec l'Espagne — encore que ce traité ne fût pas, en soi, une justification légale à des envois d'armes au gouvernement d'un Etat en butte à une insurrection armée (*supra*, A) —, d'autre part, les craintes de voir les radicaux centristes quitter le gouvernement, et la Grande-Bretagne lâcher la France qui aurait alors pu se retrouver isolée dans une guerre éventuelle avec l'Allemagne et l'Italie (30).

Acceptée au plan international entre le 16 août et le 3 septembre 1936 par vingt-six Etats européens (31) (seule la Suisse et les micro-Etats européens ne participèrent pas à l'Accord), la proposition française de non-intervention en Espagne déboucha non sur un traité en bonne et due forme, mais sur un ensemble de "notes échangées entre le gouvernement français et les autres gouvernements" (32).

En l'occurrence, la non-intervention consistait essentiellement dans l'engagement de ne pas envoyer de matériel de guerre en Espagne (33) et la constitution d'un organisme de surveillance : le Comité de non-intercession (C.N.I.) regroupant les représentants de tous les Etats signataires de l'accord (34).

Ce n'est que plus tard que la non-intervention allait être étendue aux volontaires étrangers. Elle conduira le C.N.I. à prendre trois types de mesures :

- la suggestion d'interdire les recrutements;
- l'interdiction des recrutements, des départs et transits de volontaires;
- l'évacuation des forces étrangères se trouvant en Espagne.

1. La suggestion d'interdire les recrutements dans les Etats tiers

Ce sont les Etats totalitaires — Allemagne, Italie, Portugal — qui, les premiers, proposent d'étendre la non-intervention aux recru-

(30) SORIA, *op.cit.*, II, pp. 126 ss.; DESCOLA, *op.cit.*, p. 234; THOMAS, *op.cit.*, I, pp. 303, 310-312, 318-333; JACKSON, *op.cit.*, p. 423.

(31) L'acceptation de la non-intervention par la Belgique date du 15 août, J. GOTOVITCH, "La Belgique et la guerre civile espagnole : un état des questions", *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, 1983, p. 507; cfr. aussi A.P., Sénat, 2 décembre 1936, p. 185; la réponse belge ne sera cependant adressée à la France que le 21 août 1936; pour le texte de toutes les déclarations d'adhésion des Etats européens à la proposition française de non-intervention, voy. Doc. N.I.S. (36) 2, in A. M.A.E., annexe à pli du 24 décembre 1936, doss. 11157, vol. 3, farde 10.

(32) Doc. N.I.S. (36) 2, cité ci-dessus; ROUSSEAU, *loc.cit.*, p. 222.

(33) *Ibid.*

(34) SORIA, *op.cit.*, II, p. 154 ss.

tements et aux engagements de volontaires étrangers. La France qui s'y opposa au début, en invoquant des principes de liberté individuelle (35), change d'avis avec l'arrivée massive d'unités italiennes (36).

Le 2 décembre 1936, la Grande-Bretagne saisit le C.N.I. de ce problème et lui demande d'étudier les mesures susceptibles de mettre fin aux envois de volontaires en Espagne (37). Le C.N.I. accepte la proposition britannique le 9 décembre et demande aux Etats membres s'ils sont d'accord d'étendre le champ d'application de la non-intervention aux opérations de recrutement :

"The Committee... desires to be informed whether the Governments which are parties to the Non-Intervention Agreement... agree as a first step, to the extension of the Agreement to cover the recruitment in, the dispatch from or transit through, their respective countries of persons proposing to take part in the civil war in Spain" (38).

Le 22 décembre 1936, le gouvernement belge fait savoir au Comité qu'il

"accepte en principe que l'accord soit étendu de façon à viser la non-intervention aussi bien indirecte que directe" (39).

Il lui transmet en même temps le texte du projet de loi qui sera voté quelques jours plus tard par les Chambres et qui deviendra la loi du 31 décembre 1936 (*infra*, Ch. 2, I, C).

2. L'interdiction des recrutements, des départs et des transits dans les Etats tiers

Le 16 février 1937, les Etats membres du C.N.I. prennent l'engagement

(35) Cfr. *infra*, ch. 2, II, A, 3, la déclaration du ministre belge de la Justice, Bovesse, à la Chambre.

(36) ROUSSEAU, *loc.cit.*, p. 719.

(37) Doc. N.I.S. 36 (175), annexe à télégramme Cartier à Spaak, 4 décembre 1936, AMAE, Doss. 11157, vol. 3 farde 9; Doc. N.I.S. (C) (36), 14ème rencontre, annexe à lettre Cartier à Spaak, 18 décembre 1936, *ibid.*

(38) Doc. N.I.S. (36) 179, Déc. 9, 1936, annexe à lettre Cartier à Spaak, 11 décembre 1936, AMAE, *ibid.*

(39) Télégr. Spaak à Cartier, 22 décembre 1936, *ibid.*

"a) D'étendre, à partir de la nuit du 20 au 21 février à minuit, l'accord de non-intervention au recrutement dans leurs pays respectifs des personnes de nationalité autre qu'espagnole se proposant de se rendre en Espagne ou dans les dépendances espagnoles afin de s'enrôler pour combattre dans la guerre, ainsi qu'au transit et au départ de ces personnes;

b) De faire connaître dans le détail au Comité international le plus tôt possible les mesures prises par leurs gouvernements respectifs afin de donner effet à l'extension de l'accord défini au paragraphe a ci-dessus" (40).

Il ressort de ce texte que si l'interdiction des départs individuels et des transits même de personnes en groupe ne s'applique pas aux Espagnols — ce qui est conforme à la pratique généralement suivie par les Etats neutres à l'égard de *civils* qui sont ressortissants de Puissances belligérantes (41) — elle va cependant plus loin que les règles classiques de la neutralité qui ne prohibent pas le fait que "des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants" (5ème Convention de La Haye du 18 octobre 1907, art. 6). A une époque où la non-intervention en Espagne était fréquemment ressentie comme une sorte de neutralité conventionnelle, l'interdiction décidée par le C.N.I. témoigne de l'évolution suivie par le droit international en ce domaine (42).

En Belgique, l'interdiction se concrétisa par la loi du 11 juin 1937 (*infra*, ch. 2, II, B). La plupart des autres Etats modifièrent également leur législation pour appliquer la décision du C.N.I. (43).

Pour vérifier l'exécution correcte de sa décision du 16 février 1937, le C.N.I. mit en place, trois semaines plus tard, un système de contrôle naval et terrestre des frontières espagnoles assuré par des groupes d'observateurs neutres (44) (la Belgique en fera partie) (45). C'est ainsi qu'en ce qui concerne la Belgique, quelques cas de désertion de marins belges que l'on supposait animés par le désir de

(40) Cité in ROUSSEAU, *loc.cit.*, p. 723.

(41) *Mercenaires et volontaires internationaux*, pp. 181 ss.

(42) Cfr. *ibid.*, pp. 166 ss.

(43) ROUSSEAU, *loc.cit.*, pp. 723-24; pour le texte des lois, décrets ou ordonnances adoptés par la France, l'Allemagne, la Norvège, la Suède et l'U.R.S.S., DEAK, F. and JESSUP, Ph., *A Collection of Neutrality Laws, 1939, passim.*

(44) Résolution du C.N.I. du 8 mars 1937, texte in *The Spanish Civil War 1936-1939*, Nendeln, Kraus Reprint, 1975, T. III, doc. n° 2.

(45) DE SMET, *op.cit.*, pp. 11-12.

s'engager dans les Brigades internationales furent signalés par les observateurs se trouvant à bord de navires se rendant en Espagne (46).

Tout ceci était cependant bien dérisoire car ni ce système de surveillance, ni la promulgation, et dans certains cas, l'application, des lois relatives aux enrôlements ne mirent évidemment fin à l'intervention des Puissances étrangères, et en particulier à celles de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal du côté des rebelles (47). Faut-il rappeler que c'est après l'adoption par le C.N.I. de ces (bonnes) résolutions qu'eut lieu le 26 avril 1937 le bombardement de Guernica par les avions allemands de la Légion Condor (48) ?

3. L'évacuation des forces étrangères se trouvant en Espagne

Troisième étape de l' (in)application théorique de la non-intervention en Espagne, l'évacuation des forces étrangères de ce pays fut discutée au C.N.I. dès janvier 1937 (49).

Défendu par les Etats démocratiques, ce projet était freiné par les Etats totalitaires qui soulevaient trois types d'objections :

- ils voulaient subordonner l'évacuation des forces étrangères à la reconnaissance des droits de belligérance;
- ils discutaient des catégories et du nombre de combattants étrangers à évacuer;
- ils s'opposaient à l'organisation d'un contrôle impartial de l'évacuation (50).

Finalement, le principe et le plan d'évacuation des forces étrangères de sol espagnol ne furent adoptés par le C.N.I. que le 5 juillet 1938 (51). Ce plan détaillait en quatre-vingts pages l'ensemble des modalités d'évacuation.

Celle-ci s'échelonnait sur environ trois mois (§ 221 du plan). Des commissions internationales détermineraient le nombre de volontaires étrangers se trouvant dans les forces de chaque partie (§ 25). La Partie au sein de laquelle les volontaires étrangers étaient

(46) Lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de la Justice, 4 août 1937, AMAE, Doss. 11157, vol. 10, fardes n° 26; Lettre de Cartier à Spaak, 14 décembre 1937, *ibid.*, vol. 11, fardes n° 29; Lettres de l'administration de la marine à Spaak, 10 janvier et 17 février 1938, *ibid.*, vol. 12, fardes n° 31 et 32.

(47) THOMAS, *op.cit.*, II, pp. 121-122, 222-226, 276-277, 323, 338-339, etc...

(48) *Ibid.*, pp. 153 ss.

(49) ROUSSEAU, *loc.cit.*, p. 751.

(50) *Ibid.*, pp. 751-755; THOMAS, *op.cit.*, II, pp. 335.

(51) Texte complet in *The Spanish Civil War 1936-1939, op.cit.*, Doc. n° 8.

les moins nombreux, transférerait chaque jour 1.000 volontaires vers les ports d'évacuation prévus par le plan; l'autre Partie évacuerait simultanément un nombre de volontaires qui serait supérieur à 1.000 et proportionnel au rapport existant entre le nombre total de volontaires à son service et le nombre total de volontaires au service de l'adversaire (§ 14).

Lorsque 10.000 volontaires auraient été évacués de la Partie ayant le plus petit nombre de volontaires, et qu'un nombre proportionnel de volontaires auraient été évacués de l'autre Partie, le C.N.I. pourrait reconnaître aux Parties un statut les autorisant à exercer des droits de belligérance en mer (§§ 192-193).

Seraient considérés comme volontaires étrangers les apatrides et les ressortissants des Etats parties à l'accord de non-intervention qui se seraient engagés dans le conflit à partir du 18 juillet 1936 (§ 49).

De nombreuses autres dispositions traitaient du système de répartition des frais de l'opération entre les Etats membres du C.N.I. (§§ 71 ss.), de la nature des droits de belligérance reconnus aux parties (§§ 99 ss.), du réaménagement du système d'observation des frontières espagnoles par mer, par terre et par air (§§ 115 ss.), etc...

Ce plan souleva de grosses oppositions tant du côté des rebelles que du côté des Républicains.

En ce qui concernait les droits de belligérance, les rebelles estimaient que ceux-ci devaient leur être accordés sans condition eu égard au fait qu'ils contrôlaient la plus grande partie du territoire espagnol, qu'un "gouvernement légal et régulier" y exerçait des droits de souveraineté, et qu'ils avaient une armée "parfaitement organisée, soumise à une discipline militaire stricte,... respectant et faisant respecter de la manière la plus scrupuleuse" — *sic* — "les lois et coutumes de la guerre".

Pour les Républicains, les droits de belligérance ne pouvaient être accordés à des rebelles dont le succès n'était dû qu'à l'intervention étrangère et qui utilisaient délibérément des méthodes contraires aux lois de la guerre (52).

Il est exact que la situation des rebelles justifiait une reconnaissance de belligérance, mais dans la logique de cette reconnaissance, il aurait fallu également constater l'existence d'une agression étrangère contre la république espagnole, mettre un terme à "la farce de la non-intervention" (53) et apporter une assistance armée au gouvernement légal. La deuxième guerre mondiale aurait peut-être commencé trois ans plus tôt... Peut-être aussi aurait-on prévenu tout

(52) *Ibid.*, annexe.

(53) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 269.

à fait son déclenchement...

En ce qui concernait les volontaires étrangers à évacuer, les rebelles estimaient qu'il était matériellement impossible aux commissions internationales de faire le relevé des volontaires incorporés dans les forces républicaines eu égard au fait qu'ils ne faisaient pas partie d'unités distinctes de l'armée espagnole et qu'il leur était facile de se fondre dans la population; ils contestaient aussi le fait que les volontaires d'Etats tiers à l'accord de non-intervention ne fussent pas compris dans la décision de retrait, et ils proposaient comme solution alternative que chaque Partie se séparât d'un nombre identique de 10.000 étrangers.

Du côté républicain, on considérait que le plan devait s'appliquer non seulement aux ressortissants des territoires sous protectorat des Etats parties à l'accord de non-intervention, c'est-à-dire aux forces marocaines qui luttèrent aux côtés des rebelles, mais aussi aux étrangers qui faisaient partie du Tercio avant le 18 juillet 1936 (54).

Les deux Parties avaient raison de considérer comme trop restrictive la définition des volontaires à évacuer : à partir du moment où l'on admet que la présence de volontaires étrangers dans une guerre civile est constitutive d'intervention — *quod est* — (55) une interprétation cohérente de la non-intervention exigeait le retrait de *tous les étrangers*, y compris les ressortissants d'Etats non parties à l'accord de non-intervention, et les volontaires étrangers incorporés dans les forces en présence avant le 18 juillet 1936.

La Belgique était d'accord avec le plan d'évacuation. Elle n'émit d'objection qu'à propos des volontaires non belges qui auraient voulu venir en Belgique alors qu'ils n'y étaient pas domiciliés avant leur départ pour l'Espagne. On lit en effet dans une note du ministère des Affaires étrangères datée du 1er mai 1939 que le gouvernement belge avait fait savoir à Londres le 3 juillet 1937 qu'il

"... n'élevait en principe aucune objection contre la réadmission éventuelle dans le pays des exilés politiques et des apatrides qui étaient domiciliés en Belgique avant leur engagement dans le conflit espagnol. Qu'en outre, l'admission sur le territoire belge de ressortissants non espagnols qui, en raison de leur activité en Espagne peuvent donner des raisons valables pour ne pas être rapatriés dans leur propre pays et exprimaient le désir d'être envoyés en Belgique, paraissait moins indiquée eu égard au grand

(54) *The Spanish Civil War 1936-1939, op.cit.*, doc. n° 8, annexe.

(55) Cfr. Relecom et Blume-Grégoire, *A.P.*, Chambre, 24 novembre 1936, pp. 167 et 187.

nombre de réfugiés se trouvant déjà en territoire belge" (56).

De toute façon, le plan du C.N.I. ne fut jamais mis en oeuvre, et c'est unilatéralement que le gouvernement républicain prit la décision de se séparer des volontaires étrangers faisant partie de ses forces : d'une part, il disposait en effet d'une armée bien organisée où les étrangers des Brigades internationales — composées d'ailleurs en majorité d'Espagnols — ne jouaient plus qu'un rôle d'appoint (57); d'autre part, il souhaitait sans doute soigner son image et pousser ses adversaires "à l'imiter par la vertu de l'exemple" (58).

Le 21 septembre 1938, le gouvernement républicain annonce officiellement devant l'assemblée de la S.D.N. "le rapatriement immédiat et complet de tous les combattants non espagnols", et il demande à la S.D.N. d'envoyer une commission internationale chargée de contrôler l'opération (59).

Pourquoi à la S.D.N. plutôt qu'au C.N.I. ? C'était sans doute une manière pour la République de manifester son mépris à l'égard d'un organe (60) qui pendant plus de deux ans n'avait servi que d'alibi à l'intervention des Puissances totalitaires et à la mauvaise conscience des Puissances démocratiques.

La Commission de la S.D.N. dénombre à la sortie de l'Espagne 12.688 volontaires étrangers dont 411 Belges (61), mais il serait encore resté aux côtés des forces républicaines quelque 5.000 volontaires qui auraient participé aux dernières batailles et protégé notamment la fuite de 500.000 Républicains à travers les Pyrénées vers la France (62).

Du côté rebelle, 10.000 Italiens seront rapatriés, mais il restera encore 12.000 hommes d'élite de la division Littorio (63), 10.000 Por-

(56) AMAE, Dossier 11157, vol. 14, farde 36.

(57) THOMAS, *op.cit.*, II, pp. 344-345.

(58) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 373. L'auteur ajoute : "Les démocrates ont parfois de ces idées-là"...

(59) THOMAS, *op.cit.*, II, pp. 344-345; DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, p. 371. ROUSSEAU, *loc.cit.*, p. 756.

(60) THOMAS, *op.cit.*, II, p. 345.

(61) Note du Secrétaire général de la S.D.N., 8 mai 1939, Doc. S.D.N., C.138.1939.IX, AMAE, Doss. 1157, vol. 14, farde 36; la Commission considère que ce chiffre ne recouvre pas exactement l'ensemble des volontaires, mais que "eu égard à la faible quantité de volontaires dont elle n'a pu préciser la position, le chiffre des recensés et celui des sortis peuvent être adoptés comme ordre de grandeur des effectifs non espagnols présents dans les zones de Barcelone et de Valence à la date du 16 octobre 1938 et contrôlés à la frontière française le 16 février 1939", *ibid.*.

(62) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, pp. 378-379.

(63) THOMAS, *op.cit.*, II, pp. 351.

tugais et 10.000 Allemands, ainsi que les *regulares* marocains et les étrangers du Tercio (64).

*
**

Si en fait la non-intervention ne fut qu'une comédie (65) qui profita essentiellement à la rébellion franquiste, juridiquement, elle constitua un précédent important pour la définition de son contenu.

Son application (théorique) à la guerre d'Espagne confirme l'idée que le caractère legal d'un gouvernement ne suffit pas nécessairement à fonder l'aide étrangère qu'il sollicite pour réprimer une insurrection.

En ce qui concerne plus spécialement la présence de volontaires étrangers, elle montre que les Etats tiers à une guerre civile doivent interdire non seulement des opérations de recrutement sur leur territoire, mais même des départs individuels de volontaires. Cette évolution importante par rapport aux règles classiques de la neutralité ne doit cependant pas masquer le fait que la violation de la règle par un Etat fonde un autre Etat à s'en dégager et à intervenir en faveur de la partie lésée pour autant que cette contrintervention soit équivalente à l'intervention initiale : équilibre imaginable sur le papier, mais sans doute peu aisé à réaliser sur le terrain.

II. LES REGLES APPLICABLES AUX PARTIES EN CONFLIT

Entre le gouvernement républicain et les rebelles franquistes, quelles règles s'appliquent ? En 1936, le droit international régit-il la guerre civile ? Les interventions étrangères modifient-elles le caractère interne du conflit ? Les volontaires étrangers ont-ils droit à

(64) DELPERRIE DE BAYAC, *op.cit.*, pp. 373.

(65) Le représentant de l'Allemagne au C.N.I., Woermann, qualifiait les travaux du Comité "d'inexistants, parce que tous ses membres voient clair dans le jeu des autres, mais ne le disent ouvertement que rarement. La politique de non-intervention est si instable, est une création tellement artificielle, que tout le monde craint de provoquer son effondrement en prononçant un "non" et d'en porter la responsabilité. Aussi, on discute à l'infini sur des propositions inacceptables, au lieu de les rejeter. On a trouvé habile de traiter en même temps le droit de belligérance et la question des volontaires, parce que cela permettait d'éterniser la discussion".

Cité par THOMAS, *op.cit.*, II, p. 277.

Cfr. aussi Brunfaut, Blume-Grégoire et Pierard, *A.P.*, Chambre, 24 novembre 1936, pp. 184, 187 et 194.

un statut particulier en cas de capture ? Telles sont quelques unes des questions qu'il conviendrait d'examiner en détail, mais qu'on va simplement survoler ici, et en se limitant aux points qui intéressent le statut juridique des volontaires étrangers.

A. Les règles théoriquement applicables au conflit

La guerre d'Espagne est un conflit interne, et en 1936, le droit international n'énonce pas de règles bien précises (1) en dehors de celles qui régissent les questions de responsabilité pour les dommages causés aux étrangers en cas de guerre civile (2). Il faut en effet se rappeler que les instruments protecteurs des droits de l'homme ou les règles écrites de droit humanitaire applicables dans les conflits armés non internationaux sont postérieurs à la Deuxième Guerre Mondiale.

En 1936, les principaux instruments applicables aux conflits armés sont les Conventions de La Haye du 18 octobre 1907 et les Conventions de Genève du 27 juillet 1929, mais les unes et les autres restent muettes sur la guerre civile. La seule disposition théoriquement applicable (3) serait la clause de Martens qui stipule dans le préambule de la 4ème Convention de la Haye :

"En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'il résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique".

En cas de conflit armé interne, les combattants, les populations et les victimes n'auraient donc d'autre protection que celle résultant "des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique".

On peut considérer que la doctrine de l'époque confirme implicitement cette idée puisqu'en 1900, dans son Règlement sur les "droits

(1) R. ABI-SAAB, *Droit humanitaire et conflits internes*, Genève, Institut H. Dunant, Paris, Pedone, 1986, p. 11.

(2) J. CHARPENTIER, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, 1956, pp. 52-55.

(3) Cela n'a jamais été dit explicitement.

et devoirs des Puissances étrangères en cas de mouvement insurrectionnel", l'Institut de droit international condamne "les peines exceptionnellement cruelles et qui dépassent évidemment les nécessités de la répression" (4).

Les choses ne changent qu'à partir du moment où la guerre civile est assimilée à une situation de belligérance en pareille hypothèse, l'ensemble du droit de la guerre s'applique au conflit (5).

La question qui se pose est de savoir si cette situation "juridique" de belligérance naît du seul fait de l'existence de la guerre civile ou si elle dépend d'un acte formel de reconnaissance. Autrement dit, la reconnaissance de belligérance est-elle déclarative (thèse objectiviste), ou constitutive (thèse subjectiviste) de droits et d'obligations pour les parties ?

Sans entrer dans les détails de cette question qui ne fait l'objet d'aucune réglementation écrite, observons simplement qu'en 1936, la doctrine et la pratique connaissent les deux thèses. C'est ainsi que déjà au XVIII^e siècle, Vattel soutient une thèse de caractère objectiviste : il suffit qu'une guerre civile existe pour qu'on lui applique l'ensemble des lois et coutumes de la guerre; il écrit :

"Toutes les fois qu'un parti nombreux se croit en droit de résister au souverain, et se voit en état de venir aux armes, la guerre doit se faire entre eux de la même manière qu'entre deux nations différentes" (6).

Calvo et Fiore vont dans le même sens (7). La Cour suprême des Etats-Unis dira de la même manière, à l'occasion de la guerre de Sécession, dans un extrait souvent cité :

"A civil war is never solemnly declared; it becomes such by its accidents — the number, power and organization of the persons who originate and carry it on. When the parties in rebellion occupy and hold in a hostile manner a certain portion of territory; have declared their independence; have cast off their allegiance; have organized armies; have commenced hostilities against their former sovereign, the world acknowledges them as belligerents, and the contest a war" (8).

(4) *Annuaire de l'Institut de droit international*, Ed. nouvelle abrégée, vol. IV, 1897-1904, p. 638.

(5) R. ABI-SAAB, *op.cit.*, p. 29.

(6) *Droit des gens*, Paris, 1820, L.III, Ch. 18, § 294.

(7) Ch. ZORGBIBE, *La guerre civile*, Paris, P.U.F., 1975, p. 36.

(8) *The Prize Cases*, 1862, cité par H.A. SMITH, "Some Problems of the Spanish Civil War", *B.Y.I.L.*, 1937, p. 20 et par V. O'ROURKE, "Recognition of

En revanche, partisan de la thèse subjectiviste, Ch. ZORGBIBE voit dans la reconnaissance de belligérance un acte purement facultatif, seul apte à entraîner l'application de l'ensemble des lois et coutumes de la guerre au conflit (9). Un autre auteur semble faire dépendre la belligérance d'une reconnaissance émanant d'Etats tiers au conflit. Ainsi, pour H.A. Smith,

"As soon as foreign governments have satisfied themselves that the conflict has taken on the character of a war, as distinguished from a mere civil commotion or revolutionary outbreak, then... the contending parties are bound to observe all the laws of war, both in relation to their enemies, and in relation to neutrals" (10).

En l'espèce, la communauté internationale a toujours refusé de reconnaître *de jure* la belligérance des parties bien qu'elle l'ait reconnue *de facto* mais sans aller jusqu'au bout des conséquences logiques de cette reconnaissance (11).

Que la belligérance résulte de l'effectivité du conflit ou d'une reconnaissance expresse, la conséquence fondamentale de cette belligérance réside dans le fait qu'elle oblige non seulement le gouvernement, mais aussi le parti rebelle à appliquer les lois de la guerre (12).

Tant que la belligérance n'existe pas, les insurgés se trouvent entièrement soumis à l'ordre juridique interne, donc à la rigueur des lois pénales existantes, et notamment au régime d'exception résultant de l'instauration éventuelle par le gouvernement de l'état de siège. Zorghibe parle à cet égard de l'existence d'un droit commun de résistance à l'insurrection impliquant la suspension de certaines libertés individuelles (13). Ce genre d'idée est aujourd'hui conforme avec, d'une part l'existence de clauses dérogatoires aux droits de l'homme dans les instruments protecteurs de ces derniers en cas de guerre ou de danger menaçant l'existence de la nation (14), d'autre part l'existence de dispositions prévoyant l'état de siège dans nom-

Belligerency and the Spanish Civil War", *A.J.I.L.*, 1937, p. 406.

(9) ZORGBIBE, *op.cit.*, p. 38; ABI-SAAB, R., *op.cit.*, p. 29.

(10) SMITH, *loc.cit.*, p. 22.

(11) *Ibid.*, p. 26.

(12) ZORGBIBE, *op.cit.*, p. 52; SMITH, *loc.cit.*, p. 22; N.J. PADEFORD, "International Law and the Spanish Civil War", *A.J.I.L.*, 1937, p. 229.

(13) ZORGBIBE, *op.cit.*, p. 28.

(14) Convention européenne des droits de l'homme, art. 15; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4; Convention américaine des droits de l'homme, art. 27.

bre de constitutions internes (15). Ces stipulations de caractère exceptionnel n'autorisent cependant pas toutes les violations des prescriptions humanitaires. Il subsiste toujours un noyau de règles intangibles constituées

- aujourd'hui, par le minimum irréductible de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et par les règles non dérogeables des instruments protecteurs des droits de l'homme (16).

- hier, par les "usages établis entre nations civilisées", les "lois de l'humanité" et les "exigences de la conscience publique" (*supra*).

Ce minimum lie d'ailleurs aussi bien le gouvernement en place que les insurgés.

Qu'en était-il en Espagne? Outre le minimum humanitaire précité applicable aux deux parties, existait-il une situation de belligérance impliquant l'application au conflit de l'ensemble des lois et coutumes de la guerre?

D'un point de vue "objectiviste", une réponse affirmative n'est pas douteuse: le conflit était mené par des corps d'armée organisés se trouvant sous commandement responsable et contrôlant des parties précises du territoire espagnol. Le conflit répondait donc à la définition de la belligérance donnée par la Cour suprême des Etats-Unis dans le *Prizes Case* (*supra*): l'ensemble des lois de la guerre pouvait s'y appliquer. Si l'on y ajoute les ingérences militaires étrangères, toutes les conditions étaient réunies pour voir dans la guerre d'Espagne une situation juridique de belligérance. Pour Ch. Rousseau, "la participation active au conflit de forces militaires étrangères ôtant au concept de 'guerre civile' sa signification traditionnelle", les lois de la guerre s'appliquaient par analogie (17).

D'un point de vue "subjectiviste", plusieurs auteurs estiment que le gouvernement républicain avait reconnu implicitement une situation de belligérance lorsque'il avait, les 9-10 août 1936, d'une part déclaré "zones de guerre" des territoires contrôlés par les rebelles (Maroc espagnol, Canaries, Baléares, côtes méridionales espagnoles, d'autres zones africaines) (18), d'autre part annoncé qu'il traiterait

(15) Voy. R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, U.L.B. - Bruylant, 1987, pp. 61 ss.

(16) Ce minimum pourrait être bien plus étendu si l'on en croit certains commentaires de la C.D.I. sous l'art. 19 du projet d'article sur la responsabilité des Etats, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1976, vol. II, 2ème partie, p. 502, n. 513.

(17) *Loc.cit.*, p. 474.

(18) O'ROURKE, *loc.cit.*, p. 412; PADELFOURD, *loc.cit.*, p. 229.

en prisonniers de guerre 4.000 combattants rebelles qu'il détenait (19).

L'Institut de droit international considère cependant qu'une reconnaissance implicite de belligérance ne peut produire d'effet que si elle est certaine. L'art. 4, § 1er du Règlement de 1900 sur les droits et devoirs des Puissances étrangères en cas de mouvement insurrectionnel stipule que

"Le gouvernement d'un pays où la guerre civile a éclaté peut reconnaître les insurgés comme belligérants soit explicitement par une déclaration catégorique, soit implicitement par une série d'actes qui ne laissent pas subsister de doute sur ses intentions" (20).

Or, la volonté du gouvernement espagnol de reconnaître la belligérance des insurgés n'était rien moins que certaine : il s'était en réalité toujours opposé à la reconnaissance des droits de belligérance aux rebelles étant donné que ces derniers possédaient la maîtrise des mers (21). Ceci remettait-il en cause l'octroi du statut de prisonnier de guerre aux combattants capturés ? D'un point de vue théorique, non. L'article 4, § 2, du Règlement précité de l'Institut de droit international précise en effet que

"Le seul fait d'appliquer aux insurgés, par un sentiment d'humanité, certaines lois de la guerre, ne constitue pas par lui-même une reconnaissance de l'état de belligérance" (22).

En pratique, il faut cependant voir si le gouvernement espagnol a confirmé par la suite sa position officielle quant au traitement des combattants capturés en prisonniers de guerre. Nous manquons d'informations à ce sujet, mais il est clair que dans une conception "subjectiviste" de la belligérance, les insurgés sont dans une situation d'"infériorité juridique" par rapport au gouvernement puisque c'est à ce dernier qu'appartient discrétionnairement le droit de reconnaître la belligérance. Dès lors, si le gouvernement peut reconnaître la belligérance, il peut aussi dénoncer sa reconnaissance (23), et c'est donc en conformité avec cette prérogative qu'il peut légiti-

(19) PADEFORD, *loc.cit.*, p. 229.

(20) *Annuaire de l'Institut de droit international*, Ed. nouvelle abrégée, vol. IV, 1897-1904, p. 638.

(21) O'ROURKE, *loc.cit.*, p. 403.

(22) *Loc.cit.*, p. 638.

(23) ZORGBIBE, *op.cit.*, p. 38.

mement accorder ou refuser le statut de prisonnier de guerre aux combattants capturés.

Quoi qu'il en fût, le gouvernement républicain était tenu, comme les rebelles, de respecter certaines prescriptions humanitaires minimales qui excluait en tout cas la prise d'otage, la torture et les exécutions sommaires. J.A. Garner écrit que de tels faits étaient

"as much contrary to international law as they would have been had the struggle been a war in the technical sense" (24).

En fait, on était loin du respect de ce minimum humanitaire. G. Soria ne cite-t-il pas les chiffres de 50.000 exécutions sommaires commises par les Républicains, 300.000 par les rebelles nationalistes (25) ?

B. Les règles applicables et appliquées aux volontaires étrangers

Membres des Brigades internationales, étrangers du Tercio ou membres des unités régulières allemandes, italiennes et portugaises, aucun d'eux ne pouvait, en cas de capture, faire l'objet d'un traitement plus défavorable que celui réservé aux combattants espagnols conformément au principe de non-discrimination entre étrangers et nationaux (26), bien qu'on ait parfois souvenu le contraire (27).

Auraient-ils dû faire l'objet d'un traitement plus favorable sur base de la règle des standards minima ? Aucune règle écrite, aucune pratique ne permettaient de soutenir ce point de vue. Déjà en 1900, à l'article 3 de son Règlement sur les droits et devoirs des Puissances étrangères en cas d'insurrection envers des gouvernements établis et reconnus, l'Institut de droit international considérait qu'

"on ne peut en principe faire grief à l'Etat sur le territoire duquel l'insurrection a éclaté de ce que, dans sa défense à main armée, il applique les mêmes mesures répressives à tous ceux qui participent activement à la guerre civile, quelle que soit leur nationalité."

(24) *Loc.cit.*, p. 66.

(25) *Op.cit.*, II, p. 102; THOMAS évalue à 40.000 le nombre total d'exécutions commises par les rebelles *en dehors* des combats, *op.cit.*, p. 444.

(26) Cfr. *Mercenaires et volontaires internationaux*, p. 429.

(27) E. BORCHARD, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York, 1922, p. 768.

té" (28).

Dès lors, la seule question qui se pose est de savoir si les combattants étrangers, comme d'ailleurs leurs compagnons d'arme espagnols, avaient droit au statut de prisonniers de guerre. Dans la conception objectiviste de la belligérance, ce statut leur était dû puisque le conflit était assimilable à une guerre internationale et qu'ils faisaient partie des forces armées régulières des parties au conflit.

En revanche, dans la conception subjectiviste de la belligérance, l'octroi du statut de prisonnier de guerre dépendait des décisions du gouvernement légal. Celui-ci ayant décidé le 9 août 1936 d'octroyer ce statut aux combattants capturés, les volontaires étrangers y avaient donc droit en cas de capture (29).

Le gouvernement devait sans doute revenir plus tard sur cette décision puisqu'on signale alors des exécutions de membres des forces rebelles capturés par les gouvernementaux (30). De leur côté, les rebelles avaient officiellement menacé de fusiller tous "les étrangers faits prisonniers les armes à la main" (31).

Injustifiables au regard aussi bien du droit de la guerre que des "exigences de la conscience publique", ces pratiques et ces déclarations devaient conduire les Etats tiers à exercer des pressions sur les autorités gouvernementales et rebelles pour que les combattants capturés aient la vie sauve et pour encourager des échanges de prisonniers qui auront effectivement lieu à partir de mai 1937 (32).

De fait, en ce qui concerne les membres belges des Brigades internationales. De Smet cite dans ses statistiques six libérations de volontaires belges capturés par Franco (33); il mentionne également 73 décès sans autres précisions que le lieu et l'époque du décès, et 54 cas de volontaires blessés internés en France ou condamnés à des peines de prison militaire ou dégradés; pour 239 autres volontaires, il ne donne aucune information sur leur sort.

(28) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1900, p. 227.

(29) De Nair écrit : A foreigner who enlists in the forces of either belligerent when an international war is in progress (including a civil war in which recognition of belligerency has been granted by the parent Government or by his own Government) commits no crime against the other belligerent, who is not entitled to punish him if captured".

"The Law relating to the Civil War in Spain", *L.Q.R.*, 1937, p. 494.

(30) ROUSSEAU, *loc.cit.*, p. 481.

(31) *Ibid.*

(32) *Ibid.*; VAN WIJNEN, THOMAS and THOMAS, "International Legal Aspects of the Civil War in Spain", in *The International Law of Civil War*, ed. by R. Falk, Baltimore, J. Hopkins Press, 1971, p. 125.

(33) *Op. cit.* pp. 75-83.

Quant aux combattants belges du côté rebelle, il fournit une liste de 38 personnes comportant onze décès, un décès en 1942, et deux cas de volontaires restés en Espagne; pas de renseignements sur le sort des 24 autres volontaires (34).

Comme on le voit, beaucoup de questions de fait sur les détails de la participation des volontaires belges à la guerre d'Espagne restent posées : seul un travail d'enquête systématique qui excéderait le cadre de cette communication pourrait apporter des éléments de réponse (35).

CHAPITRE 2 - LES LOIS BELGES APPLIQUEES AUX VOLONTAIRES

Proposée le 1er août 1936 par la France, acceptée le 15 août par la Belgique, la non-intervention ne concernera explicitement les volontaires étrangers qu'à partir du 9 décembre 1936 (*supra*, Ch. 1, I, B).

La participation de volontaires belges au conflit espagnol avait cependant déjà retenu l'attention de la justice et du parlement en Belgique. De fait, si dès août 1936, quelques uns d'entre eux sont déjà en Espagne — ils se signalent lors de la défense d'Irun contre les rebelles (1) — c'est surtout à partir d'octobre que les départs vont se multiplier (2), ce qui va entraîner des réactions judiciaires et parlementaires visant à faire cesser d'abord les opérations de recrutement (I), ensuite les départs et les transits individuels depuis et par notre territoire (II). Pour chacun de ces comportements, le gouvernement, soucieux de jouer à fond le jeu de la non-intervention, va s'efforcer d'utiliser l'appareil légal existant (3) avant de constater son inadéquation et la nécessité d'adopter une législation *ad hoc*. Plus tard, il sera alors question d'amnistier les auteurs des faits incriminés (III).

I. LES OPERATIONS DE RECRUTEMENT

Dès novembre 1936, donc avant que le C.N.I. ne demande officiel-

(34) *Ibid.*, pp. 84-85.

(35) *Supra*, introduction, n. 21.

(1) THOMAS, *op.cit.*, I, pp. 354 ss.; DE SMET, *op.cit.*, p. 42.

(2) DE SMET, *op.cit.*, pp. 75 ss.

(3) Le ministre de la Justice Bovesse, A.P., Chambre, 24 novembre et 23 décembre 1936, pp. 182 et 542.

lement aux Etats d'envisager l'extension de la non-intervention aux opérations de recrutement se déroulant sur leur territoire, le gouvernement belge se soucie de ce problème et s'efforce de voir si la législation en vigueur lui permet de prévenir ces opérations (1).

A. L'article 123 du Code pénal (2)

En novembre 1936, le ministre de la Justice, Bovesse, fait un communiqué de presse précisant que :

"L'article 123 de code pénal est applicable à celui qui recrute des hommes en vue de servir dans une des armées qui se disputent le pouvoir dans un pays étranger" (3).

La droite — de Dorlodot au Sénat, Carton de Wiart à la Chambre — interpelle le ministre et lui demande pourquoi des poursuites n'ont pas été intentées sur base de ce texte contre ceux qui recrutent en Belgique des volontaires pour l'Espagne (4).

Pour le sénateur socialiste Rolin, l'article 123 ne vise que l'hypothèse où des actions individuelles menées contre un Etat étranger exposerait la Belgique à des représailles de la part de cet Etat; il est dès lors douteux que cette disposition puisse s'appliquer à une guerre civile (5). A la Chambre, même le député rexiste Horward, pourtant soucieux de faire réprimer recrutements et engagements, avoue sa perplexité sur l'applicabilité de l'article à ces faits (6).

Rolin, précisant son point de vue un peu plus tard, écrira :

"la participation à la résistance contre des 'rebelles' ne pouvait être assimilée à un acte hostile contre une 'Puissance étrangère'... la Belgique n'encourait aucune responsabilité internationale et ne pouvait donc se trouver exposée à un danger de guerre au sens de l'art. 123 du code pénal à raison de l'engagement volontaire de

(1) *Ibid.*

(2) Art. 123 : "Quiconque par des actions hostiles non approuvées par le Gouvernement aura exposé l'Etat à des hostilités de la part d'une Puissance étrangère, sera puni de la détention de cinq à dix ans, et si des hostilités s'en sont suivies, de la détention de dix à quinze ans".

(3) Cité par de Dorlodot, *A.P.*, Sénat, 18 novembre 1936, p. 43.

(4) *Ibid.*; Chambre, 24 novembre 1936, p. 190.

(5) *A.P.*, Sénat, 18 novembre 1936, p. 51.

(6) *A.P.*, Chambre, 24 novembre 1936, p. 178.

simples particuliers" (7).

Le ministre de la Justice reconnaîtra que l'application de l'article 123 dans le cas de la guerre d'Espagne risquait de s'avérer délicate :

"... c'est un article très discuté. Je ne dissimulerai pas que la notion de Puissance étrangère qui se trouve dans l'art. 123 doive, pour concorder avec mon avis, être interprétée assez largement (8)".

C'est surtout en cas de guerre internationale, ajoute le ministre, que l'article trouvera à s'appliquer, notamment dans l'hypothèse où la Belgique entend préserver sa neutralité. C'est ainsi que cette disposition a été officiellement rappelée par un avis paru au *Moniteur* lors des guerres franco-allemandes de 1870 (*M.B.*, 22 juillet 1870), russo-japonaise de 1904 (*M.B.*, 12 février 1904) et austro-serbe de 1914 (*M.B.*, 1er août 1914). Des poursuites furent d'ailleurs intentées sur base de cet article, d'une part devant le tribunal correctionnel de Liège en 1871 pour un envoi clandestin d'armes en France, d'autre part — et ceci est plus intéressant, remarque le ministre —, à Bruxelles en 1920 contre une personne qui avait levé un groupe d'hommes pour aller se battre en Russie dans les rangs de l'armée blanche : en l'occurrence, il s'agissait d'une guerre civile, et si l'affaire se termina par un non-lieu, "ce ne fut pas pour des raisons de droit, mais pour des raisons de fait" (9).

Le ministre ne tirera cependant pas argument de ce précédent pour insister sur l'application de l'article 123 du code pénal. Le Procureur Général près la Cour d'Appel de Bruxelles lui écrira d'ailleurs :

"Le fait de recruter au profit des armées de la République espagnole, c'est-à-dire des armées du gouvernement reconnu par la Belgique, d'autres personnes, fussent-elles même encore soumises à des obligations militaires, n'est pas punissable, quelles que soient d'ailleurs les conséquences navrantes que semblables agissements puissent produire" (10).

(7) Rapport de la Commission de la Justice du Sénat sur le projet de loi complétant les lois sur la milice, le recrutement et les obligations de service, note de minorité de H. Rolin, in *Pasinomie*, 1936, p. 778.

(8) *A.P.*, Sénat, 18 novembre 1936, p. 53.

(9) *Ibid.*, p. 54.

(10) Rapport de la Commission de la Justice de la Chambre sur le projet de loi complétant les lois sur la milice, le recrutement et les obligations de service, *Pasinomie*, 1936, p. 774.

De fait, depuis son accession à l'indépendance, la Belgique avait connu divers cas de recrutements à l'occasion de diverses guerres civiles (Portugal en 1832-1833, Etats-Unis en 1861-1865, Mexique en 1864) sans qu'il ait été question de faire jouer l'article 123 (ou son correspondant — l'article 84 — dans le code pénal de 1810 en vigueur jusqu'en 1867) (11). Il aurait été surprenant de modifier cette pratique avec la présente affaire.

B. Les dispositions relatives à l'embauchage et la désertion

A défaut de dispositions générales applicables aux recrutements dans le cas du conflit espagnol, notre législation connaissait (et connaît toujours) des interdictions particulières concernant le recrutement de militaires. Tel était notamment l'objet de l'arrêté du Prince souverain du 9 février 1815 et de la loi du 12 décembre 1817 qui incriminaient respectivement, l'un l'embauchage de troupes belges ou de troupes étrangères, alliées ou auxiliaires de la Belgique, l'autre, le fait de favoriser la désertion d'individus appartenant aux armées de terre ou de mer.

Il fallait également mentionner les articles 43 et ss. du code pénal militaire qui répriment la désertion et l'article 100bis du code pénal ordinaire qui prévoit l'application du livre premier du code pénal aux personnes qui

"n'étant pas soumises aux lois pénales militaires ont participé à un crime ou un délit réprimé par le code pénal militaire".

Toutefois, comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi destiné à pallier aux lacunes de notre législation, si des poursuites avaient bien été intentées contre des recruteurs sur base de ces dispositions, elles ne pouvaient aboutir à des condamnations que dans l'hypothèse où les personnes recrutées étaient des *militaires en service actif* (12).

Le recrutement de civils ne se trouvant plus en service actif n'était donc pas punissable.

(11) *Mercenaires et volontaires internationaux*, p. 139.

(12) Exposé des motifs du projet de loi précité sur la milice, etc., *Pasinomie*, 1936, p. 773.

C. La loi du 31 décembre 1936

C'est pour combler ce vide juridique que le gouvernement fait voter la loi du 31 décembre 1936 qui punit

"d'un emprisonnement de huit jours à six mois, celui qui par dons, rémunérations, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, recrute des hommes, provoque ou recueille des engagements d'hommes au profit d'une armée ou d'une troupe étrangère"

et prévoit que

"Des dérogations à l'interdiction édictée à l'alinéa précédent peuvent être autorisées par le ministre de la Défense nationale".

Cette loi appelle certaines remarques :

1) Bien que dictée par les circonstances, cette loi n'était pas une loi de circonstances (13); elle deviendra d'ailleurs en 1939 l'article 135ter du code pénal dont le seul changement par rapport au texte initial consistera dans le fait que les dérogations prévues au deuxième alinéa devront être édictées par le roi au lieu du ministre de la Défense nationale. Cet article sera ensuite remplacé par la loi du 1er août 1979 concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un Etat étranger.

2) La loi n'interdit pas tout recrutement : elle ne prohibe que celui effectué par dons, rémunérations, etc. Autrement dit, "l'appel à des sentiments désintéressés n'est pas punissable" (14) : la loi ne vise qu'à "réprimer les abus auxquels le recrutement a donné lieu" (15), mais elle s'applique aussi bien au recrutement de Belges qu'au recrutement d'étrangers (16).

(13) *Ibid.*, p. 777.

(14) *Ibid.*, p. 773.

(15) *Ibid.*, p. 777. La loi du 1er août 1979 ira plus loin puisqu'elle ne retient plus la condition des "dons, rémunérations, etc." et interdit purement et simplement "...en dehors de l'assistance technique militaire... et sans préjudice des obligations internationales de la Belgique... le recrutement et tous actes de nature à provoquer ou faciliter le recrutement de personnes au profit d'une armée ou d'une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un Etat étranger".

Sur cette loi, voy, notre commentaire in *R.B.D.I.*, 1981-82, pp. 5-32.

(16) Cass. 18 octobre 1937, *R.D.P.Cr.*, 1937, p. 1320.

La gauche du Sénat ne fut pas convaincue par le caractère limité du projet. Tout en admettant que la législation existante était certainement lacunaire (17), elle considéra néanmoins que le texte actuel tel qu'il était interprété dans l'exposé des motifs allait trop loin; il en découlait en effet que tomberaient par exemple sous le coup de la loi

- "le seul fait de payer le ticket Bruxelles-Barcelone ou partie de son prix, ou de remettre des vivres de voyage ou des vêtements à un volontaire parfaitement libre puisqu'un tel acte 'faciliterait' le transport, donc, recruterait par 'dons'" (18).

- le fait pour le consul de France en Belgique d'informer sur "les conditions de rémunération en vigueur à la Légion étrangère" (19).

H. Rolin déposera des amendements pour gommer les implications excessives du projet. Discutés au Sénat dans la nuit du 30 au 31 décembre 1936, ils seront repoussés après qu'on ait notamment fait valoir qu'ils n'étaient pas réellement justifiés, que d'ailleurs la Chambre avait déjà approuvé le projet, et qu'il ne fallait pas retarder indûment son adoption (20).

L'urgence est souvent invoquée pour repousser un amendement; lorsque quelque 43 ans plus tard, le Parlement se penchera de nouveau sur le problème des engagements de Belges dans une armée étrangère, ce sera encore une des raisons avancées pour rejeter les modifications que certains suggéraient à juste titre d'apporter au projet de loi du gouvernement (21).

(17) H. Rolin écrit dans sa note de minorité :

"Même le commerce de mercenaires ne tombe pas en soi sous le coup de la législation en vigueur lorsque les hommes qui en sont l'objet ne sont pas en service actif". *Pasin.*, 1936, p. 778.

(18) *Ibid.*, p. 779; dans le même sens à la Chambre, Jennissen, *A.P.*, Chambre, 23 décembre 1936, p. 544; le ministre de la Justice répondra que le texte parle d'"engagements d'hommes" au pluriel, et que par conséquent un fait isolé de "recrutement" n'était pas punissable, *ibid.*, p. 546. Cela n'empêchera cependant pas la Cour de Cassation de confirmer que rentrent bien dans la prévision de la loi "la conduite à travers la Belgique de deux individus recrutés pour une armée étrangère, la fourniture à ceux-ci du logement et de la nourriture, le paiement de leurs frais de voyage", Cass. 18 octobre 1937, *R.D.P.Cr.*, 1937, p. 1320.

(19) *Pasinomie*, 1936, p. 780.

(20) *A.P. Sénat*, 30 décembre 1936, pp. 530-554, *passim*.

(21) DAVID, *loc.cit.*, pp. 29-30.

3) La loi prévoit des dérogations à l'interdiction du recrutement moyennant l'autorisation du ministre de la Défense nationale : sont visés "des enrôlements limités à certains services humanitaires tels les services de santé" (22).

Pour H. Rolin, "des concours strictement philanthropiques" ne devraient jamais tomber sous le coup de la loi; mais comme la loi ne le prévoit pas expressément, il dépose un amendement stipulant l'exception (23). Cet amendement n'aura pas plus de succès que les précédents (24).

4) H. Rolin considérait encore que les peines édictées par la loi devraient être aggravées pour le recrutement d'un mineur de moins de 18 ans (25). Il ne sera pas plus écouté, et ce n'est qu'en 1961, sur une proposition de loi déposée par le sénateur Ancot et à laquelle H. Rolin s'associera qu'il sera décidé d'incriminer plus largement et de punir plus sévèrement le recrutement de mineurs dans une force étrangère (26): cette disposition fut adoptée à la suite des problèmes posés par la recrudescence d'engagements de Belges mineurs dans la Légion étrangère (27).

*

**

La loi du 31 décembre 1936 n'interdisait pas tout recrutement : l'extension de l'interdiction sera l'objet de la loi du 11 juin 1937.

(22) Exposé des motifs, *Pasinomie*, 1936, p. 774.

(23) *Ibid.*, p. 780.

(24) *A.P.*, Sénat, 30 décembre 1936, pp. 530-554, *passim* : notons ici aussi que la loi du 1er août 1979 ira plus loin puisqu'il ressort des travaux préparatoires que même le recrutement de non-combattants tels que des médecins ou des aumôniers est interdit par la loi, DAVID, *loc.cit.*, p. 9.

(25) Note de minorité, *op.cit.*, p. 780.

(26) Ce sera la loi du 23 juin 1961 qui ajoute au code pénal l'article 135 quater :

"Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 1.000 à 10.000 F., ou d'une de ces peines seulement, celui qui obtient un engagement à servir dans une armée ou une troupe étrangère, d'un mineur non autorisé à cet effet par ses parents, son tuteur ou son curateur".

(27) *D.P.*, Sénat, 2(mai 1960, n° 334, pp. 1-2; la loi du 1er août 1979 a modifié les peines prévues par l'article 135 quater en leur substituant "un emprisonnement de trois mois à deux ans".

D. La loi du 11 juin 1937

C'est le 16 février 1937 que le C.N.I. décide formellement d'étendre le champ d'application de la non-intervention aux recrutements et aux départs individuels vers l'Espagne (*supra*, Ch. 1, I, B, 2). La Belgique adopte alors la loi du 11 juin 1937 qui, à propos du recrutement, dispose en son article 1er :

"Sont interdits en Belgique

a. Le recrutement et tous actes de nature à provoquer ou à faciliter le recrutement de personnes autres que celles de nationalité espagnole, au profit d'une armée ou d'une troupe en Espagne ou dans les possessions espagnoles, y compris les zones d'influence espagnole au Maroc.

..." (28).

Ce texte va plus loin que le précédent puisqu'il n'est plus requis que le recrutement se fasse par dons, rémunérations, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir; désormais, tout recrutement est visé (29) — à l'exception toutefois des initiatives tendant à obtenir une assistance d'ordre humanitaire, comme l'organisation de services de secours (30). Purement circonstancielle (31) (le texte vise nommément "la guerre civile d'Espagne"), cette loi disparaîtra avec la fin des événements qui lui ont donné naissance.

II. LES DEPARTS ET LES TRANSITS INDIVIDUELS

Le C.N.I. ne demande aux Etats de prévenir les départs individuels que le 16 février 1937 (*supra*, Ch. 1, B, 2).

Or, si la législation belge était aussi lacunaire sur ce point qu'elle ne l'était quelques semaines plus tôt pour le recrutement de civils, la Belgique n'avait cependant pas attendu ce moment pour s'intéresser aux départs individuels vers l'Espagne ainsi qu'en témoignent le zèle et l'imagination dont les parquets avaient fait preuve pour trouver le moyen de réprimer ce genre de fait.

(28) *Pasin.*, 1937, p. 144.

(29) Comme dans l'actuelle loi du 1er août 1979, *supra*, n. 15.

(30) *D.P.*, Sénat, 1936-37, n° 195, p. 4.

(31) *Ibid.*; *D.P.*, Chambre, 1936-37, n° 175.

A. Les lois relatives au changement de domicile, à l'abandon de famille et à la désertion

Avant que ne fût votée la loi du 11 juin 1937 (*infra*, B), les parquets intentèrent des poursuites contre les personnes soupçonnées de s'être engagées dans le conflit espagnol, généralement sur un des chefs d'inculpation suivants :

- contravention aux règles relatives au changement de domicile;
- abandon de famille;
- désertion.

1. Le changement de domicile

Des poursuites furent intentées contre des volontaires "pour inobservation des formalités relatives à leur domicile" (1) et pour infraction à la loi du 2 juin 1856 relative au registre de la population (2).

2. L'abandon de famille

Des volontaires furent poursuivis à leur retour en Belgique pour abandon de famille (3), ce que reconnut d'ailleurs le ministre de la Justice interpellé au Sénat sur ce point (4). Il rappelle toutefois que

"des poursuites pour abandon de famille sur pied de l'art. 391bis

(1) Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le projet de loi tendant à assurer la non-intervention de la Belgique dans la guerre civile d'Espagne, *D.P.*, Sénat, 1936-1937, n° 195, 5 mai 1937, p. 4.

(2) *Ibid.*, p. 5; *A.P.*, Sénat, 9 juin 1937, p. 1613; Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner la proposition de loi d'amnistie des infractions connexes aux engagements volontaires dans les armées espagnoles, *D.P.*, Sénat, 1937-38, n° 144, p. 3. L'art. 4 de la loi du 2 juin 1856 dispose :

"Le changement de résidence du Belge, l'établissement ou le changement de résidence de l'étranger en Belgique, sont constatés par une déclaration faite dans la forme et les délais prescrits par le gouvernement, et conformément aux règlements communaux portés en exécution de l'art. 78 de la loi communale".

L'art. 6 punit les contraventions à l'art. 4 ou aux règlements communaux d'une amende qui ne peut excéder 25 francs.

(3) Interpellations des sénateurs Noël et Rolin, *A.P.*, Sénat, 9 décembre 1937, pp. 139-140; Rapport de la Commission de la Justice du Sénat cité ci-dessus, *D.P.*, Sénat, 1937-38, n° 144, p. 2.

(4) Réponse du ministre de la Justice du Bus de Warnaffe, *A.P.*, Sénat, 9 décembre 1937, pp. 161-162.

du code pénal ne peuvent être exercées que contre celui qui ayant été condamné à payer une pension alimentaire ne s'est pas exécuté. La décision judiciaire le condamne au versement de la pension alimentaire. Or, cette décision ne peut être rendue qu'à l'intervention des membres de la famille, qui, en dernière analyse, sont les seules personnes susceptibles de provoquer l'action du parquet" (5).

Il semble pourtant que certains parquets aient témoigné de plus d'initiative que ne le laisse entendre le ministre ; soit, il apparaissait que la famille du volontaire était secourue par une caisse de solidarité : le parquet laissait tomber l'inculpation d'abandon de famille et poursuivait les responsables de cette caisse sur base de la loi du 31 décembre 1936 puisque l'aide accordée à la famille du volontaire était assimilée au "don" visé par ladite loi en tant qu'élément constitutif de l'infraction de recrutement (6); soit, il apparaissait que la famille ne bénéficiait d'aucun secours et du coup, des poursuites étaient intentées contre le volontaire pour abandon de famille (7) !

3. La désertion

Le 23 décembre 1936, le ministre de la Justice Bovesse déclare à la Chambre :

"Le volontaire en soi, c'est un monsieur qui, librement, usant des droits de la personnalité humaine, va se battre pour une cause qu'il croit juste. Si ce citoyen a des obligations en Belgique et s'il ne les accomplit pas, il tombe sous le coup de la loi belge. C'est le cas de celui qui est à l'heure actuelle sous les drapeaux, part s'engager à l'étranger et devient déserteur; c'est le cas de celui qui, n'étant plus sous les drapeaux, mais ayant encore des obligations de milice en vertu de la loi sur la milice, passe la frontière sans avoir demandé d'autorisation, reçoit un ordre de rappel et ne rentre pas en Belgique dans le délai fixé par la loi. Il devient déserteur" (8).

Tel était le système imaginé par la justice pour freiner les départs de volontaires : il s'agissait tantôt de militaires belges qui,

(5) *Ibid.*, p. 162.

(6) Rolin, *A.P.*, Sénat, 9 décembre 1937, p. 160.

(7) *Id.*, *ibid.*, 9 juin 1937, p. 1614.

(8) *A.P.*, Chambre, 23 décembre 1936, p. 545.

abandonnant leur service actif étaient automatiquement réputés déserteurs, tantôt de civils qui étant en congé illimité quant à leurs obligations militaires, avaient un statut de réserviste ; dans ce dernier cas, le parquet dès qu'il avait connaissance d'un départ transmettait l'information à l'autorité militaire; celle-ci envoyait un ordre de rappel au volontaire qui, étant dans l'impossibilité matérielle d'y répondre dans les délais requis, était alors poursuivi pour désertion (9). Les décisions allaient de l'acquittement à un mois de prison ferme (10) — voire à trois et six mois (11) —, les peines les plus fréquentes étant de deux à quinze jours de prison militaire (12).

Il ressort d'un rapport de la Commission de la justice du Sénat daté du 7 avril 1938 — soit près d'un an avant la fin du conflit — que 117 condamnations pour désertion avaient été prononcées par les juridictions militaires, et que 16 affaires étaient encore pendantes (13).

B. La loi du 11 juin 1937

La loi du 11 juin 1937 "tendant à assurer la non-intervention de la Belgique dans la guerre civile d'Espagne" ne se bornait pas à étendre l'interdiction du recrutement (*supra*, Ch. 2, I, D) : elle interdisait également en son art. 1er, b

"le départ et le transit de personnes autres que celles de nationalité espagnole pour servir dans une armée ou une troupe (en Espagne ou dans les possessions espagnoles y compris les zones d'influence espagnole au Maroc)".

On peut faire sur ce texte les observations suivantes :

(9) *A.P.*, Sénat, 9 décembre 1937, pp. 159 et 162; *D.P.*, Sénat, 1937-38, n° 144, p. 2; R. VAN DOORSLAËR, "Les volontaires gantois pour les brigades internationales en Espagne", *Cahier d'Histoire de la seconde Guerre mondiale*, octobre 1980, p. 170; DE SMET, *op.cit.*, pp. 16-17.

(10) VAN DOORSLAËR, *loc.cit.*, p. 170.

(11) Ainsi les condamnations de trois aviateurs belges (Autricque, Hansel et Jacobs), (DE SMET, *op.cit.*, pp. 75, 78, 79) par le Conseil de guerre du Brabant et du Hainaut le 9 novembre 1936, citées in Lettre du ministre de la Défense nationale au premier Ministre, 20 novembre 1936, *Archives du ministère des Affaires étrangères*, doss. 11157, vol. 3, farde 8.

(12) Rapport de la Commission de la Justice du Sénat chargée d'examiner la proposition de loi d'amnistie des infractions annexes aux engagements volontaires dans les armées espagnoles, *D.P.*, Sénat, 1937-1938, n° 144, p. 3.

(13) *Ibid.*, p. 2.

1) Ce texte révèle une évolution importante : alors qu'en décembre 1936, le ministre de la Justice de l'époque, Bovesse, considérait qu'en s'engageant "pour une cause qu'il croit juste", le volontaire ne faisait qu'exercer un "droit de la personnalité humaine", droit qui n'avait d'autre limite que le respect de ses devoirs militaires envers son propre Etat (*supra*, A, 3), quelques mois plus tard, ce droit est supprimé au nom de la non-intervention décidée à Londres. Or, pas plus à la Chambre qu'au Sénat, le principe de cette interdiction ne fut contesté *en soi*; pour l'essentiel, on se borna à discuter de l'opportunité d'adopter un texte qui mettait le gouvernement espagnol et les rebelles sur le même pied, et qui ignorait l'intervention des forces allemandes et italiennes aux côtés des seconds (14).

2) Assez curieusement, on ne souleva pas non plus le point de savoir si la loi ne s'appliquait qu'aux départ *postérieurs* à son entrée en vigueur.

Ce n'est que quelques mois plus tard que la question fut incidemment débattue au Sénat. Rolin soutenait que la loi n'était pas rétroactive et ne pouvait toucher les volontaires partis avant l'entrée en vigueur de la loi (15). La position du ministre de la Justice d'alors, du Bus de Warnaffe, était ambiguë. Ainsi à une réflexion de Rolin disant :

"Nous avons précisé dans le débat que ceux qui étaient partis au moment du vote de la loi ne seraient pas poursuivis",

le ministre répondit de manière peu claire :

"Il eût donc été interdit de partir mais non pas de revenir impunément ? Permettez-moi de sourire" (16).

Qu'en était-il en pratique ? Des poursuites furent bien engagées et des condamnations prononcées sur base de cette loi (17), mais, à

(14) Voy. Buset et Lahaut, *A.P.*, Chambre, 24 mars 1937, pp. 1178 ss.; Rolin, *A.P.*, Sénat, 9 juin 1937, pp. 1602 ss.

(15) *A.P.*, Sénat, 9 décembre 1937, pp. 160 et 162.

(16) *Ibid.*, p. 162.

(17) Le rapport de la Commission de la Justice du Sénat chargée d'examiner une "proposition de loi d'amnistie des infractions connexes aux engagements volontaires dans les armées espagnoles" le dit, mais n'en précise ni le nombre, ni les circonstances, *D.P.*, Sénat, 7 avril 1938, n° 144, p. 2.

notre connaissance, aucune décision ne semble avoir été publiée et nous ignorons par conséquent si la loi fut appliquée à des personnes parties avant son entrée en vigueur.

D'un point de vue théorique, il était cependant aberrant de prétendre que la loi pût s'appliquer à des volontaires partis avant son entrée en vigueur — ce qui, d'après la liste dressée par A. De Smet, aurait pu être le cas d'un nombre important des volontaires (18) — eu égard au principe général de la non-rétroactivité des lois pénales (Constitution, art. 9; Code pénal art. 2) et au silence tant du texte légal que des travaux préparatoires sur ce point (19). Lors des travaux en commission, il est d'ailleurs significatif qu'on ait accepté une proposition d'amnistie pour les volontaires partis avant l'entrée en vigueur de la loi et convaincus d'infractions au code pénal militaire ou aux lois sur la milice et le registre de la population à condition qu'ils rentrassent en Belgique dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de la loi (20). Il eût été absurde qu'amnistiés pour ces infractions, lesdits volontaires eussent pu être poursuivis pour infraction à ladite loi.

3) Nous l'avons déjà dit : cette loi était de circonstance (21). Dans une certaine mesure, elle va inspirer le système de la loi du 1er août 1979 qui n'interdit pas *a priori* tout engagement dans une force étrangère, mais laisse au Roi le soin de décider d'une telle interdiction au cas par cas (22).

(18) En réalité, cette liste ne précise le moment du départ du volontaire que dans un tiers de cas, mais pour 90 % de ces cas le départ eut lieu avant juin 1937, *op.cit.*, pp. 75 ss. Le ministre de la Justice Bovesse tend à confirmer cette évaluation : il déclare en effet au Sénat que selon un rapport du parquet du 15 décembre 1936, 522 départs avaient été repérés pour le seul ressort de la Cour d'Appel de Bruxelles. Si, ajoute-t-il, l'on y inclut les ressorts des Cours d'Appel de Liège et de Gand où "existe aussi un trafic sérieux", on arrive, disait-il, à un total de 1.500 départs, *A.P.*, Sénat, 30 décembre 1936, p. 549. 1.500 départs au 15 décembre 1936 sur un total évalué aujourd'hui à 2.000 (*supra*, introduction) : on ne devrait pas être très loin des 90 % en comptant aussi les départs qui se situent entre décembre 36 et juin 37.

(19) C'est d'ailleurs ainsi que fut interprétée la loi interdisant les exportations d'armes vers l'Espagne : voy. le rapport de M. Vincineau.

(20) *D.P.*, Sénat 1936-1937, n° 195, p. 5; cette proposition fut rejetée par le Sénat lors de la discussion du projet de loi, *A.P.*, Sénat, 9-10 juin 1937, pp. 1608, 1612-1614, 1661.

(21) *D.P.*, Sénat, 1936-1937, n° 195, p. 4; *D.P.*, Chambre, 1936-1937, n° 175.

(22) Cfr. DAVID, *loc.cit.*, pp. 15-20.

III. LES PROPOSITIONS D'AMNISTIE

A plusieurs reprises, on a proposé d'amnistier les personnes poursuivies et condamnées sur base de l'une ou l'autre des préventions qui précèdent. Ainsi, lors de la discussion de la loi de 11 juin 1937, Rolin déposa une proposition de ce type qui fut acceptée en Commission, mais repoussée au Sénat (ci-dessus, II, B)

Une nouvelle proposition fut déposée par Rolin et d'autres sénateurs et acceptée à une courte majorité par la Commission de la Justice du Sénat le 7 avril 1938 (1). Elle ne fut cependant pas discutée au Sénat à cette époque.

Le 14 novembre 1938, le ministre de la Justice Pholien déposa un "Projet de loi accordant amnistie pour certaines infractions commises avant le 10 octobre 1938" : ce projet accordait l'amnistie aux personnes condamnées à "l'amende et à l'emprisonnement de trois mois au plus" (art. 1er). Répondant aux vœux de divers groupes du parlement qui réclamaient chacun l'amnistie pour des faits de nature fort différente (langues, faits de grève, guerre d'Espagne...), il fut repoussé par la Commission de la Justice du Sénat en raison notamment des amalgames auxquels il conduisait (2).

En mai 1939, lors de la session extraordinaire du Sénat, Rolin, Vos et Laboulle redéposent la même proposition d'amnistie (3) que lors de la session 1937-1938 (ci-dessus). Examinée par la Commission de la Justice du Sénat le 8 juin 1939, elle est amendée et adoptée par sept voix contre cinq avec trois abstentions (4). Elle propose l'amnistie "des infractions connexes aux engagements volontaires dans les armées espagnoles", à savoir,

"1) Les infractions prévues par l'art 1er, litt. b, de la loi du 11 juin 1937... (5) ainsi que les infractions, telles que désertion, abandon de famille et autres... commises à l'occasion d'engagements dans une armée espagnole ou de départs en vue de s'y engager;

2) L'infraction prévue par la loi du 31 décembre 1936... ainsi que l'infraction prévue par l'art. 1, litt. a de la loi du 11 juin 1937...

(6) à condition que ces infractions aient été commises sans re-

(1) *D.P.*, Sénat, 1937-38, n° 67 et 144.

(2) *Ibid.*, 1938-39, n° 13 et 52.

(3) *D.P.*, Sénat, S.E. 1939, n° 40.

(4) *Ibid.*, n° 69.

(5) Il s'agissait du départ et du transit d'individus vers l'Espagne, *supra*, Ch. 2, II, B.

(6) Il s'agissait des opérations de recrutement, *supra*, Ch. 2, I, C et D.

cherche de profit personnel”.

On remarquera le caractère sage et limité de cette proposition qui ne prétendait pas amnistier des opérations de recrutement commises dans un esprit de lucre. Il était d'ailleurs prévu à l'article 2 que :

”Une Commission de trois membres nommés par le ministre de la Justice déterminera, pour chaque cas particulier, les infractions amnistiées en vertu de la présente loi” (7)

Cette proposition fut chaudement discutée au Sénat en sa séance du 21 juin 1939. Les groupes socialiste et communiste qui défendaient la proposition avançaient les arguments suivants :

- alors que les Etats qui avaient ouvertement violé la non-intervention réservaient un accueil triomphal à leurs troupes ayant combattu aux côtés des rebelles, il était anormal que la Belgique qui avait respecté la non-intervention sanctionnât ceux de ses ressortissants partis défendre les victimes des violations commises par les premiers (8);
- ”il serait inopportun... alors que le danger d'une conflagration internationale nous menace toujours, de maintenir écartés du cadre des officiers, des gens qui ont fait là-bas l'apprentissage des armes”, ce dont d'ailleurs Hitler et Mussolini se félicitent pour leurs propres troupes (9);
- les volontaires et la plupart des recruteurs n'avaient agi que par idéalisme, conviction politique, et volonté ”de faire front internationalement contre la conspiration des Etats totalitaires” (10);
- la guerre d'Espagne était terminée : lorsqu'on avait voulu discuter de l'amnistie plus tôt, certains sénateurs avaient considéré que ce n'était pas le moment et qu'il valait mieux attendre la fin de la guerre afin de ne pas ”énervier” l'autorité des lois applicables; maintenant que la guerre était finie, plus rien ne s'opposait au vote de la loi (11);
- une éventuelle mesure de grâce, comme le suggéraient certains, n'était pas une amnistie : seule la seconde pouvait donner satisfaction (12).

(7) *D.P.*, Sénat, S.E. 1939, n° 69.

(8) Van Remoortel, *A.P.*, Sénat, 21 juin 1939, pp. 414-415.

(9) *Id.*, *ibid.*, p. 415.

(10) Rolin, *ibid.*, p. 417.

(11) *Id.*, *ibid.*

(12) Bologne, *ibid.*, p. 420.

A droite, on combattait l'amnistie en arguant qu'il s'agissait d'une mesure tout à fait exceptionnelle, que les circonstances ne justifiaient pas son application, qu' "en cédant aux sollicitations actuelles", on risquait "d'énervier de la sorte, et peut-être pour longtemps une répression nécessaire à l'ordre public", en qu'en l'occurrence, "un droit de grâce très largement appliqué" suffisait amplement (13).

C'est finalement par un vote très serré de 58 voix contre 56 avec 11 abstentions que le Sénat repoussa la proposition d'amnistie (14).

*

**

Jusqu'au bout, la droite du parlement aura ainsi témoigné de son aversion profonde pour l'Espagne républicaine et ceux qui la soutenaient, une aversion qui s'abattait sur les ressortissants belges eux-mêmes bien que ceux-ci pouvaient se prévaloir de la morale et du droit — à savoir, le droit, sinon le devoir de porter secours à un pays et un peuple agressés (15).

A quelques mois du déclenchement de la deuxième Guerre mondiale, une telle attitude laissait présager de la tentation de la collaboration qui touchera certains représentants de cette droite obstinée. L'histoire ne s'en souviendra que pour condamner tant sa myopie politique que son manque de générosité.

CONCLUSIONS

La Belgique a peut-être respecté la lettre de la non-intervention décidée par le Comité de Londres en ce qui concerne les recrutements et départs de volontaires sur le territoire belge, mais s'est-elle conformée à l'esprit de la norme juridique considérée dans son principe plutôt que dans son application par les Puissances européennes ? Une réponse affirmative paraît douteuse : en prenant des mesures positives pour empêcher que toute aide militaire parvienne à la République espagnole alors que les rebelles bénéficiaient d'un soutien massif de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal, la Belgique, loin d'appliquer la règle, contribuait au contraire à sa violation !

Politiquement compréhensible, cette attitude était juridiquement criticable, voire carrément illicite au regard du système de la sécurité collective instauré par le Pacte de la S.D.N. Cette conclusion est

(13) Hanquet, *ibid.*, pp. 413-414.

(14) *Ibid.*, p. 424.

(15) Cfr. *Mercenaires et volontaires internationaux*, pp. 299-301.

évidemment théorique, et l'on peut reconnaître à la décharge du gouvernement belge qu'à partir du moment où la S.D.N. abdiquait ses responsabilités, il était difficile d'imaginer que la petite Belgique y suppléât, même avec l'aide de l'U.R.S.S. !

On a vu qu'environ 2.000 personnes avaient quitté la Belgique pour l'Espagne. Nous ne connaissons pas le nombre exact de poursuites intentées sous les diverses préventions pénales existant en 1936 ou créées pour les besoins de la cause en dehors des chiffres que nous avons déjà cités (*supra*, Ch. 2, II, A, 3). Une information exhaustive sur ce point exigerait un dépouillement des archives du ministère de la Justice et, si celles-ci ne donnaient pas de statistiques précises, un examen systématique des dossiers des parquets de tous les arrondissements judiciaires du pays. Tel n'était pas l'objectif limité de cette étude (1). Il n'est de toute façon pas sûr que des statistiques précises sur le nombre d'inculpations et de condamnations pour chacune des préventions existantes soient d'un grand intérêt juridique.

Ce qu'il faut surtout retenir de cette époque, c'est que

- 1) des poursuites furent effectivement exercées sur une échelle importante;
- 2) les autorités judiciaires firent preuve de l'énergie et de l'imagination nécessaires pour réprimer — même par des peines le plus souvent symboliques — des comportements qui, à priori, ne tombaient pas sous le coup de règles pénales précises;
- 3) le gouvernement fit voter en quelques semaines les lois dont notre arsenal répressif était dépourvu.

Ceci est particulièrement instructif pour juger d'événements contemporains : les premiers départs massifs de volontaires belges en Espagne se situent en octobre 1936; c'est vers la mi-novembre que le gouvernement constate officiellement les lacunes de la loi, et six semaines plus tard, il fait voter la loi du 31 décembre 1936.

Quand on songe que lors de la sécession du Katanga en 1960-1963 qui n'avait pu se réaliser que grâce au concours de mercenaires belges, la Belgique ne prit aucune mesure préventive et répressive sérieuse et fut mise au banc de la communauté internationale pour son inaction ! (2) Quand on compare ce que le ministre des Affaires

(1) Cfr. *supra*, introd., n. 21.

(2) *Mercenaires et volontaires internationaux*, pp. 279 ss.

étrangères Spaak déclarait au Conseil de Sécurité des Nations Unies en 1961 :

"M. Bomboko demande si les mercenaires rentrés en Belgique ont été condamnés. Ma réponse est non, parce que la loi belge est ainsi faite que celui qui est condamné c'est le recruteur... celui qui est recruté ne commet pas un délit... La législation belge est-elle insuffisante? Peut-être. Mais elle est la législation d'aujourd'hui" (3).

avec ce qu'il disait en 1936 :

"Si l'on voulait conjurer les événements internationaux graves qu'on redoutait, il fallait empêcher que les citoyens de différents pays...aillent se battre en Espagne

...

Je ne conteste pas qu'il y ait certaines fraudes (dans l'application par les autres Etats de la non-intervention), mais je crois que c'est une idée bizarre de vouloir les empêcher en faisant déclarer par le gouvernement belge qu'il refuse de mettre sa législation d'accord avec les conseils qui lui sont donnés à Londres." (4)

Quand on sait que les exploits des mercenaires belges défrayèrent encore la chronique internationale en 1964, 1966 et 1967 sans que la Belgique ne réagisse efficacement (5) et que ce n'est qu'en 1979 que l'on adopta enfin une loi comparable à celle du 11 juin 1937, on réalise à quel point le zèle déployé d'un côté, la passivité observée de l'autre étaient le fruit d'une politique délibérée. Il est vrai que les mêmes enjeux expliquent ces attitudes apparemment contradictoires mais politiquement cohérentes : en 1936, les volontaires belges contariaient la politique du gouvernement; dans les années 60, ils la soutenaient (6).

Politique officielle d'un côté, politique officieuse de l'autre, mais politique "droitière" dans les deux cas. Est-ce un hasard si en 1936-39, aucune poursuite ne fut intentée contre les quelque 60 à 80 vo-

(3) C.S., 17 novembre 1961, 76ème séance, n° 222-224.

(4) A.P., Sénat, 9 juin 1937, pp. 1610-1611.

(5) Cfr. *Mercenaires et volontaires internationaux*, pp. 20-21, 286-287.

(6) Un ancien mercenaire n'a-t-il pas déclaré récemment à la télévision belge, sans que cela fût démenti, qu'il avait été contacté directement par la sûreté belge en 1961 pour partir au Katanga? Emission l'Ecran-Témoin, RTBF, 6 janvier 1986.

lontaires qui s'engagèrent dans les forces rebelles (7) alors qu'ils n'avaient pas le droit pour eux ?

Les volontaires des brigades internationales, eux, l'avaient. L'ont-ils plaidé, ceux qui passèrent devant des juridictions pénales à leur retour en Belgique ? Ils auraient en tout cas pu dire avec H. Rolin :

"Les individus qui trouvent le moyen de venir en aide à un gouvernement défendant selon eux en Espagne, la cause même de la liberté en Europe..., s'ils agissent dans des conditions qui sont légalement répréhensibles, ne font, pour reprendre un mot de Destree, que sortir de la légalité pour rentrer dans le droit" (8).

(7) DE SMET, *op.cit.*, p. 61. Cette discrimination fut reprochée au ministre de la Justice du Bus de Warnaffe qui répondit : "Il n'y a pas deux poids et deux mesures. Ceux qui sont partis... ont été surveillés les uns comme les autres... Les mesures pour les uns comme pour les autres ont été identiques, mais elles ont dû être prises dans une proportion de un à cent", *A.P.*, Sénat, 9 décembre 1937, p. 163.

(8) *A.P.*, Sénat, 18 novembre 1936, p. 46.