

## LA BELGIQUE AU COMITE DE NON-INTERVENTION EN ESPAGNE

par

**Christine DENUIT-SOMERHAUSEN**  
licenciée en Histoire, M.A.

Dans un remarquable article, José Gotovitch a fait l'état des questions liant la Belgique à la guerre civile d'Espagne. Il a relevé l'absence d'études sur plusieurs points précis, parmi lesquels l'attitude de la Belgique au Comité de non-intervention à Londres (1). Notre courte contribution a pour but d'éclairer cet aspect, grâce aux archives du Ministère belge des Affaires étrangères (2).

### 1. LA DECISION BELGE DE NON-INTERVENTION

Le soulèvement des généraux espagnols éclate le 18 juillet 1936. Le 27 juillet, le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, Fernand van Langenhove, a un entretien avec le Chargé d'Affaires d'Espagne, Zulueta. Celui-ci annonce sa démission et présente son successeur, Trevijano. Le nouveau représentant de l'Espagne demande si la Belgique peut fournir 5.000 bombes d'avion. Van Langenhove répond qu'il se renseignera. Des informations recueillies auprès de la Défense nationale, il résulte que l'on ne fabrique pas de bombes d'avion en Belgique. Trevijano en est avisé (3).

D'emblée, on le voit, le Département des Affaires étrangères a été plongé dans le problème de la livraison d'armes à l'Espagne. Dès le 28 juillet, van Langenhove apprend par Gazel, le Chargé d'Affaires de France, que le gouvernement français est résolu à observer une politique de non-intervention et que toute livraison de matériel de

(1) J. GOTOVITCH, "La Belgique et la guerre civile espagnole: un état des questions", *Revue belge d'histoire contemporaine*, XIV, 1983, 3-4, pp. 497-532.

(2) L'essentiel de notre contribution repose sur le dépouillement des volumineux dossiers consacrés au Comité de non-intervention et classés sous le n° 11.157. On y trouvera les documents cités plus loin pour lesquels nous ne donnerons donc plus de référence.

(3) Politique de non-ingérence dans les affaires espagnoles. Note résumant les pièces du dossier du 25 juillet au 25 août 1936.

guerre est interdite à destination de l'Espagne. Sur instruction de Spaak, qui considère la question des ventes d'armes comme très délicate et qui veut connaître l'avis officiel de Paris et de Londres, le Département s'informe, le 31 juillet, auprès de ses ambassades dans ces deux capitales, ainsi qu'à Prague et à Stockholm, sur le régime en vigueur pour l'exportation des armes vers l'Espagne. En même temps, il demande au Ministère des Affaires économiques de préparer un projet d'arrêté royal soumettant à licence l'exportation des armes de guerre et des munitions. La réponse de Paris confirme la déclaration de Gazel. De Londres, on apprend que toute exportation d'armes vers l'étranger est soumise à l'obtention préalable de licence. Le gouvernement tchécoslovaque a refusé une demande de livraison d'armes faite par le gouvernement espagnol. Le gouvernement suédois n'a pris aucune décision.

Le 3 août, van Langenhove fait le bilan. Il apprend que Delbos, le Ministre des Affaires étrangères français, suggère que les Etats intéressés fassent une déclaration de non-intervention dans le conflit espagnol. Il constate que la Belgique paraît être le seul pays fournisseur d'armes qui n'en ait pas réglementé l'exportation et il estime que le gouvernement belge ne devrait pas contrarier l'initiative française (4). Le même jour, le gouvernement fixe sa position : il faut soumettre à licence l'exportation des armes et, plus tard, organiser le contrôle de la fabrication des armes de guerre. Un arrêté royal du 4 août 1936, rapidement publié au *Moniteur Belge* le 5 août, concrétise aussitôt le premier volet de cette décision : l'exportation des armes de guerre, des pièces détachées d'armes de guerre et des munitions de guerre de toutes espèces est subordonnée à l'autorisation du Ministère des Affaires économiques. La décision belge de réglementer le commerce des armes a été, on l'a vu par la succession des informations, manifestement inspirée par l'attitude de la France et des autres pays fournisseurs d'armes. Ce n'était par la première fois qu'une telle décision était prise. La Belgique avait connu un précédent lors du conflit italo-éthiopien, en soumettant à autorisation l'exportation des armes par l'A.R. du 19 août 1935 (M.B. du 22 août 1935), puis, également, le transit de celles-ci, par l'A.R. du 7 novembre 1935 (M.B. du 8 novembre 1935) (5).

Spaak réagit rapidement à la proposition française. Il répond à

(4) Note de F. van Langenhove sur les fournitures d'armes à l'Espagne, 3.8.1936.

(5) En marge du conflit espagnol, relevons que, selon Octave Louwers, le Conseiller colonial du Département, l'A.R. du 19 août 1935 fut pris à la demande de l'Italie, qui était pourtant l'agresseur de l'Ethiopie! Celle-ci avait commandé des armes à la Fabrique Nationale. Pour éviter des pertes

Gazel que le gouvernement belge est allé au-devant des préoccupations françaises, en agissant dès le 3 août, et qu'il s'associera à une entente collective tendant à l'adoption de règles communes de non-intervention. Le 7 août Gazel remet un projet de déclaration. Dès le 10 août se prépare un nouvel arrêté royal, visant aussi le transit des armes, dont le projet de déclaration française fait mention. Le 19, l'A.R. du 4 août est abrogé et remplacé par le nouveau texte, aussitôt publié au *Moniteur Belge* le 20 août. Le 21 août, Spaak communique à Gazel la déclaration de la Belgique : le gouvernement belge est "décidé à s'abstenir rigoureusement de toute ingérence directe ou indirecte" dans les affaires intérieures de l'Espagne. Il déclare qu'il a pris l'arrêté royal du 19 août et qu' "il a décidé de n'accorder aucune licence pour des envois à destination de l'Espagne, des possessions espagnoles ou de la zone espagnole du Maroc". En outre, cette mesure s'applique aux contrats en cours d'exécution.

Le 26 août, la France propose que Londres soit le siège d'un Comité chargé de réunir les informations sur les mesures prises et de résoudre les problèmes d'application des dispositions convenues. Elle demande que la Belgique y soit représentée. Le Conseil des Ministres accepte, le 28, que la Belgique participe à ce Comité, et le 4 septembre, c'est tout naturellement l'Ambassadeur de Belgique à Londres, le baron de Cartier de Marchienne, qui est désigné comme délégué belge.

Dès le mois d'août également, des mesures complémentaires sont prévues. Un arrêté royal du 28 août charge le Ministre des Transports de prendre les mesures utiles en vue de l'exécution de l'arrêté du 19 août. Ce qu'il fait par l'arrêté ministériel du 9 novembre 1936, réglementant la navigation aérienne et visant en particulier à empêcher que des réserves d'essence ne soient exportées vers l'Espagne. L'administration de l'aéronautique est autorisée à déterminer la quantité d'essence que peut emporter un avion partant d'un point quelconque du territoire ou des eaux territoriales belges et à interdire le départ de tout avion dont la provision d'essence dépasse la quantité fixée par elle (6).

Les premières décisions dans le sens de la non-intervention furent donc, on l'a vu, rapidement prises. Faut-il s'en étonner? Ainsi

financières, la F.N. fut autorisée à vendre ... à l'Italie ce matériel qui ne pouvait plus être livré à l'Ethiopie! Il y eut renversement de cette attitude lorsque le conflit entra dans une phase aiguë et que la Société des Nations déclara l'Italie en rupture du pacte et décida une série de sanctions contre elle (Note de Louwers, 11 décembre 1935); intitulée : Réglementation des exportations d'armes, prise à l'occasion du conflit italo-éthiopien.)

(6) A.R. du 28.8.1936 (*Moniteur belge*, 24.9.1936). A.M. du 9.11.1936.

que José Gotovitch l'a rappelé dans son article, Spaak, ministre des Affaires étrangères socialiste dans un cabinet d'union nationale, venait de prononcer le 20 juillet, devant l'Union de la presse étrangère, son premier discours dans ses nouvelles fonctions. Il prônait une politique réaliste, refusant de se lancer inconsidérément dans une guerre si les intérêts vitaux du pays, c'est-à-dire son indépendance, l'intégrité de son territoire, la défense de ses libertés, n'étaient pas en jeu. Il fallait aussi que la politique étrangère belge fût acceptée et comprise par l'ensemble du pays, afin qu'en cas de conflit, le pays uni fût mieux armé pour résister (7). Cette nécessité d'accord national sur la politique étrangère, Spaak la rappellera à la Chambre le 24 novembre 1936, en réponse au député communiste Relecom : l'opinion publique belge est profondément divisée sur la question du conflit espagnol, dit Spaak; or le gouvernement est un cabinet "de concentration nationale". "Dès lors, la seule attitude possible, c'est la non-intervention" (8).

Considérons également le contexte international qui pouvait inciter Spaak à la prudence. Le 7 mars 1936, violant le Traité de Versailles, Hitler avait fait pénétrer des troupes dans la zone démilitarisée de Rhénanie et avait annoncé qu'il ne se considérait plus comme lié par le Traité de Locarno. Depuis lors, en l'absence d'une réaction immédiate de la France et des autres pays concernés, la Belgique était à la recherche d'un nouveau statut international. De longues négociations avec la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie n'aboutirent qu'au printemps de 1937, avec la déclaration franco-britannique du 24 avril (9). Dans ce contexte, on peut comprendre que le gouvernement belge s'associa sans hésitation à la politique de non-intervention, élaborée essentiellement par la France et la Grande-Bretagne, politique à laquelle de nombreux pays européens donnèrent rapidement leur adhésion. C'est là ce que Spaak dira aussi à la Chambre le 24 novembre 1936 : abandonner cette politique, ce serait isoler la Belgique et, par la suite, en venir à la guerre. Or, ce qu'il veut, c'est "une politique étrangère prudente

(7) P.-H. SPAAK, *Combats inachevés. De l'Indépendance à l'Alliance*, Paris, Fayard, 1969, pp. 42-46.

(8) *Compte rendu analytique, Chambre*, séance du 24 novembre 1936, p. 72.

(9) Par cette déclaration, la France et la Grande-Bretagne, faisant état de la détermination de la Belgique de défendre ses frontières et d'organiser efficacement sa défense, ainsi que de l'assurance du gouvernement belge de rester fidèle au Pacte de la Société des Nations, considéraient la Belgique comme déliée de toute obligation envers elles, résultant du Traité de Locarno ou des arrangements de Londres du 19 mars 1936, tandis qu'elles maintenaient à l'égard de la Belgique les engagements pris par ces mêmes actes (*Documents diplomatiques belges*, t. IV, pp. 564-565).

et une politique militaire forte" (10).

La politique belge de non-intervention étant officiellement définie, il reste à voir comment elle se développa au sein du Comité de non-intervention, dès septembre 1936.

## 2. LES PREMIERES REUNIONS DU COMITE. SEPTEMBRE 1936.

La première réunion du Comité a eu lieu le 9 septembre 1936. Toutes les puissances qui ont marqué leur adhésion au principe de non-intervention dans le conflit espagnol, à l'exception de la Suisse et du Portugal, y sont représentées. L'une des premières tâches du Comité consiste à rassembler les textes des mesures de non-intervention prises par les différents pays et à les étudier en vue de leur harmonisation. Cartier tient à marquer la position de la Belgique. Il est le premier à verser au dossier du secrétariat du Comité le texte des dispositions réglementaires prises en matières d'embargo par le gouvernement belge. Il intervient également, lors de la rédaction du procès-verbal de la séance, pour souligner le désir du Comité de se réunir à nouveau, aussitôt que faire se pourra. Cartier exprime donc une ferme volonté de faire progresser la tâche du Comité.

Dès cette première séance, Cartier laisse percer, dans son rapport, une certaine sympathie pour les insurgés :

"Enfin, il m'a paru également que le Gouvernement espagnol, en passant ces jours-ci, la main aux éléments extrémistes représentés par M. Caballero, avait perdu assez bien de son autorité dans les milieux internationaux et que la cause des rebelles, ennemis avant tout de l'anarchie intérieure et du communisme, s'en était imposée d'autant plus aux sympathies de l'étranger" (11).

Lors de la deuxième séance du Comité, le 14 septembre, le Président, Lord Plymouth, suggère l'organisation d'un Sous-Comité qui lui sera adjoint pour lui faciliter la tâche. Ce Sous-Comité sera composé des représentants des puissances limitrophes ou rapprochées de l'Espagne et de celles qui ont des intérêts considérables en matière de fabrication d'armes et de munitions de guerre, c'est-à-dire la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Union Soviétique, la Tchécoslovaquie, la Suède et la Belgique. Le Portugal s'y ajoutera

(10) Cf. note (8).

(11) Cartier à Spaak, Londres, 9.9.1936.

lorsqu'il aura rejoint le Comité, un peu plus tard.

Tout au long de l'existence du Comité de non-intervention, c'est le Sous-Comité qui examinera en premier lieu les propositions, c'est d'abord en son sein qu'auront lieu les affrontements entre les représentants de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal, d'une part, et de l'URSS, d'autre part. L'on sait qu'en réalité, ni les déclarations officielles de non-intervention, ni les décisions du Comité de Londres, ni l'organisation d'un système de contrôle ne purent empêcher les interventions massives des quatre pays que nous venons de citer. Pour beaucoup, la non-intervention fut une duperie aux dépens de l'Espagne républicaine (12); pour la plupart, elle fut une façade qui cachait mal son inefficacité. Notre but n'est pas de refaire ici l'histoire de ce Comité, entreprise désespérante par ailleurs vu la vanité des résultats qu'il atteignit. Nous nous limiterons à y relever les interventions belges, afin d'en dégager l'attitude de la Belgique à l'égard de cette politique.

A la première réunion du Sous-Comité, deux questions concrètes sont examinées, le 15 septembre 1936. Le Ministre de Suède demande l'opinion des membres sur le cas de commandes de marchandises passées dans son pays par le gouvernement portugais et qui pourraient avoir, peut-être, l'Espagne comme destination définitive. Ces marchandises doivent-elles ou non être sujettes à embargo? Cartier se prononce dans un sens restrictif. L'objet de la mission du Comité, dit-il, est de renforcer le principe de la non-intervention dans les affaires d'Espagne et, jusqu'ici, "notre charte", comme il l'appelle, ne s'étend pas aux affaires du Portugal. Cette opinion était essentiellement motivée par la crainte de voir cesser, petit à petit, tout commerce légitime avec les régions voisines de l'Espagne (13). Dès ce moment se marque la volonté d'interpréter la politique de non-intervention en Espagne à la lettre.

Quelques jours plus tard, le Sous-Comité se prononce dans le même sens lorsque le Ministre de Grèce demande si l'exportation de minerais vers l'Espagne doit être considérée comme contraire à l'accord de non-intervention. Dans ce cas également, on se rend compte que le Sous-Comité tient à éviter toute interprétation qui pourrait aboutir à l'établissement d'un véritable embargo à caractère plus général.

La France soumet un autre cas au Sous-Comité. Le gouvernement

(12) C'est, notamment, la thèse de Georges Soria dans son monumental ouvrage *Guerre et révolution en Espagne 1936-1939*, Ed. R. Laffont et Livre Club Diderot, 1976, 5 vol.

(13) Cartier à Spaak, 16.9.1936.

espagnol souhaite passer auprès d'elle une commande de masques anti-gaz. Le représentant de la Tchécoslovaquie déclare que son gouvernement considère ces masques comme matériel de guerre, mais il semble être le seul de cet avis. Cartier avance des raisons humanitaires pour expliquer que la Belgique ne verrait pas d'inconvénient à la livraison de masques anti-gaz. Mais il précise, dès lors, que ces masques doivent être à la disposition de la population civile et les rebelles pourraient, aux aussi, s'en approvisionner à l'étranger (14). La plupart des réponses des gouvernements firent apparaître, par la suite, que l'exportation des masques anti-gaz n'était pas considérée comme interdite. Cette question, quoique d'une importance toute relative par rapport aux fournitures d'avions allemands et italiens qui eurent lieu, n'était pas tout à fait vaine. En 1937, en effet, une société de Carthagène entreprit la fabrication de gaz asphyxiants; le gouvernement espagnol avait déjà envisagé la possibilité de l'emploi de gaz par les rebelles, puisqu'il avait demandé des renseignements précis sur les masques à gaz fabriqués par une firme belge (15).

Le 18 septembre, Cartier fait une déclaration de portée générale, insistant sur la nécessité d'envisager avec impartialité et objectivité les tragiques événements d'Espagne et de ne pas prendre position à l'aveuglette. Il note, par ailleurs, des informations dans un sens toujours défavorable au gouvernement espagnol :

"Dans les milieux bien informés, le sentiment grandit et l'opinion se généralise que le Gouvernement Madrilène devra bientôt sombrer par suite de l'impuissance grandissante qu'il éprouve à réprimer les affreux excès commis par ses partisans anarchistes" (16).

A la fin du mois septembre, le débat s'ouvre sur le sujet de l'intervention indirecte. C'est l'Italie qui demande que soient assimilés à une intervention effective les appuis indirects tels que le recrutement de volontaires, l'envoi d'indicateurs politiques et l'aide financière sous forme de prêts ou de souscriptions. Le délégué soviétique est seul à s'opposer à l'examen de cette question. Le gouvernement belge, quant à lui, rappelle sa position : en participant à l'accord de non-intervention, il s'est déclaré à s'abstenir de toute ingérence directe ou indirecte. Mais il ne peut interdire des souscriptions privées ni des engagements individuels de volontaires sans avoir recours à des mesures législatives, sauf dans le cas de ceux

(14) Ibidem.

(15) W. Loridan à Spaak, 25.5.1937.

(16) Cartier à Spaak, 19.9.1936.

qui sont astreints à des devoirs militaires (17).

Le gouvernement belge affirme encore son intention d'appliquer sérieusement l'accord en précisant que, lorsque des doutes sérieux existent quant à la destination d'une marchandise et si l'on peut supposer que la destination réelle est l'Espagne, la licence d'exportation est refusée (18).

De ces premières semaines de l'existence du Comité, on peut dégager quelques caractéristiques de l'attitude belge : Cartier exprime la volonté de la Belgique de se conformer à l'accord, mais sans l'étendre exagérément de manière à ne pas mettre le commerce extérieur belge trop en difficulté; il choisit la voie de la modération et de la circonspection.

### 3. BLOCAGE AU COMITE : OCTOBRE 1936

Octobre 1936 voit se cristalliser les positions au sein du Comité de non-intervention. Le 6 octobre, la Grande-Bretagne soumet une plainte du gouvernement espagnol concernant des violations, par l'Allemagne, l'Italie et le Portugal, de l'accord de non-intervention. Le délégué soviétique, lui aussi, adresse au Comité une plainte contre la violation de l'accord par le Portugal et propose qu'une commission d'enquête soit envoyée à la frontière hispano-portugaise. Cartier signale à Spaak, dès le 18 octobre, l'attitude brusquement agressive prise par Moscou.

La réaction inquiète de Spaak à ces deux plaintes nous permet de connaître son opinion personnelle sur la non-intervention. Il rédige lui-même une note, qui est reprise textuellement dans le télégramme adressé à Cartier le 9 octobre :

"La question est d'une grande importance et elle n'est pas sans m'inquiéter.

Il est certain que l'initiative prise par le gouvernement de l'URSS va donner une nouvelle force à la campagne déclenchée dans une partie de l'opinion publique en France, en Angleterre et en Belgique, et qui tend à faire considérer la politique de "non-intervention" comme une "duperie".

Personnellement je crois que l'abandon de cette politique serait de nature à créer des incidents d'une extrême gravité. Pour que cette politique puisse être continuée, comme je le souhaite, il faut

(17) Instructions à Cartier, 26.9.1936.

(18) Télégramme à Cartier, 26.9.1936.

qu'elle soit suivie loyalement par tous ceux qui y ont adhéré. J'estime donc qu'il y a lieu de s'associer à toutes les mesures qui seraient proposées et qui permettraient de faire la lumière sur les accusations qui pourraient être portées d'un côté ou de l'autre. Des enquêtes éventuelles ne pourraient toutefois porter que sur des faits précis et postérieurs au moment où la politique de non-intervention est entrée en vigueur" (19).

Le mot-clé a été dit. Spaak prône une attitude loyale dans la question de la non-intervention. Ce sera le leit-motiv des prises de position belges au Comité.

Le 9 octobre, le Comité connaît une séance extrêmement vive, orageuse même, au cours de laquelle les délégués de l'Italie et de l'URSS s'accusent mutuellement de violer l'accord. Il semble à tous que l'URSS veut regagner sa liberté d'action si l'accord n'est pas respecté. Cartier intervient peu dans le débat. Il suit à la lettre les instructions de Spaak que nous venons de citer et tente d'épauler l'action conciliatrice de Lord Plymouth, le président du Comité. C'est l'attitude que Cartier suivra tout au long de l'existence du Comité. Ses interventions seront peu fréquentes et auront pour but, soit de faire les déclarations prescrites par le Département, soit d'apaiser les esprits. Jamais il ne prendra d'initiative. Le 9 octobre, le diplomate belge, malgré son expérience, reste effaré par le tour qu'a pris la réunion du Comité :

"... je ne me souviens pas, au cours de ma longue carrière, d'avoir jamais assisté à une séance où l'expression d'idées tellement opposées se soit donnée (sic) libre cours avec tant de violence" (20).

Le 23 octobre se produit un tournant dans l'histoire du Comité. Lord Plymouth lit d'abord un mémorandum du gouvernement britannique. Pour celui-ci, le but principal de la politique de non-intervention est d'empêcher l'extension de la guerre civile au-delà des frontières espagnoles et la tâche du Comité est d'assurer autant que possible l'application de cet accord. Le Comité prend ensuite connaissance d'une lettre du délégué soviétique, qui annonce la position nouvelle de son gouvernement. Constatant les nombreuses violations de l'accord et l'absence de réaction du Comité, le gouvernement soviétique déclare qu'il ne peut se considérer comme lié par l'accord de non-intervention dans une mesure plus grande qu'aucun

(19) Note ms., s.d. (9.10.1936).

(20) Télégramme de Cartier, 10.10.1936.

des participants à l'accord :

"... it cannot consider itself bound by the Agreement for non-intervention to any greater extent than any of the remaining participants of the Agreement". La plupart des délégués s'interrogent sur la portée de la déclaration soviétique. Il était pourtant clair que l'URSS s'autorisait ainsi à intervenir en Espagne, comme l'Italie, l'Allemagne et le Portugal ne s'étaient pas privés de le faire. Face à cette perspective, Cartier, qui partage manifestement l'avis du gouvernement britannique sur le but de la politique de non-intervention, exprime ses craintes des "conséquences internationales désastreuses" que pourrait avoir l'attitude de Moscou, en raison des réactions possibles des puissances fascistes. On peut deviner la suite : le Président, appuyé par l'ambassadeur de France et Cartier, propose d'examiner en Comité restreint la portée de la déclaration soviétique (21).

#### **4. PROPOSITIONS ELABOREES AU COMITE : OCTOBRE-DECEMBRE 1936.**

Dès le lendemain, le Président du Comité propose la création en Espagne d'un organisme de surveillance, composé de personnalités impartiales, placées aux principaux points d'entrée par terre et par mer et dont la mission serait d'enquêter sur les cas d'introduction ou de transport d'armes et de munitions ou appareils de guerre que le Comité leur signalerait. La Grande-Bretagne est prête à agréer cette proposition, pour autant que les deux parties en Espagne l'acceptent. Plusieurs autres pays adoptent la même attitude, le gouvernement belge, quant à lui, met deux conditions à son accord : il est disposé à se rallier à cette proposition, si celle-ci rencontre l'agrément de la majorité du Comité et si elle présente un caractère vraiment impartial à l'égard des "groupements en présence en Espagne" (22). Cette proposition aboutira, difficilement d'ailleurs, à l'instauration d'un organisme de surveillance auquel plusieurs Belges participèrent en tant qu'observateurs.

Le Comité élabore également un projet de surveillance des importations de munitions et de matériel de guerre par la voie aérienne. Le gouvernement belge marque, là aussi, son accord de principe, le 2 décembre 1936. Le projet sera cependant abandonné à la suite des

(21) Cartier à Spaak, 24.10.1936.

(22) Spaak à Cartier, 28.10.1936.

objections allemandes (23).

Dès le début des travaux du Comité, c'est l'Italie — ô ironie — qui avait attiré l'attention sur le problème de l'intervention indirecte. Les arrivées de plus en plus nombreuses de volontaires étrangers en Espagne amènent le Comité à aborder cette question. Le gouvernement britannique s'en montre très préoccupé. Dès le 2 décembre, Cartier demande quelles sont les mesures prises par le gouvernement belge pour empêcher l'enrôlement de volontaires et leur départ pour l'Espagne. Le 22 décembre, le gouvernement belge accepte en principe que l'accord soit étendu à la non-intervention indirecte et il annonce le dépôt, au Parlement, d'un projet de loi visant à enrayer efficacement la pratique des enrôlements de volontaires pour les armées étrangères. Ce sera, votée tambour battant, la loi du 31 décembre 1936, complétant les lois sur la milice, le recrutement et les obligations de service. Sur la question de l'aide financière, autre aspect de l'intervention indirecte qui a également été soulevé, le gouvernement belge, tout comme la Grande-Bretagne, marque des réserves. On ne peut, en Belgique, interdire de souscriptions privées sans avoir recours à des mesures législatives et le gouvernement juge alors que de pareilles mesures ne s'imposent pas (24).

Arrêtons-nous, à ce stade, pour analyser l'attitude de la Belgique. Elle participe, en la personne de Cartier, aux travaux du Comité, elle exhorte les autres membres à une observation loyale de la non-intervention, elle accepte le principe de quasiment toutes les propositions visant à en renforcer l'application ou le contrôle. Cependant, elle ne formule aucune proposition elle-même. Ses délégués, Cartier en général ou le Vicomte de Lantsheere, plus rarement, se bornent à soutenir l'action de la Grande-Bretagne, à demander des précisions et à transmettre les informations. Ils évitent d'être trop impliqués dans les discussions. Ainsi, systématiquement, Cartier ne se fait pas représenter dans les divers comités techniques ou comités d'experts qui préparent le terrain en vue d'établir des propositions à soumettre au Comité.

La volonté d'appliquer l'accord de non-intervention en Belgique, certes, est réelle. En témoignent les réserves exprimées par Cartier à propos d'une opération de vente d'armes dont la destination finale est douteuse (25), les opérations de police et les mesures prises con-

(23) Notes sténographiques de la 12<sup>e</sup> séance du Comité, 2 décembre 1936. Cartier à Spaak, 15.12.1936.

(24) Télégramme de Spaak à l'Ambassade de Belgique à Londres, 22.12.1936.

(25) Télégramme de Cartier, 4.11.1936.

tre des recrutements semi-clandestins (26), le communiqué inséré dans la presse par Bovesse, le Ministre de la Justice, pour rappeler les mesures qui s'opposent à l'enrôlement de Belges dans les armées étrangères (27), à la Chambre, le 24 novembre 1936, le discours qui affiche du même Ministre, sa ferme volonté d'enquêter sur les ventes illégales d'armes.

Citons encore pour l'anecdote et comme exemple de l'application des propositions du Comité, l'harmonisation des mesures prises par les différents pays pour mettre en vigueur l'accord de non-intervention. La comparaison de ces mesures amène le Comité à suggérer à la Belgique de prohiber aussi, comme les autres pays, l'exportation vers l'Espagne des baïonnettes, des sabres et des lances, ce qu'elle fera par l'arrêté royal du 17 février 1937 (M.B. du 24 février 1937) en ajoutant ces armes à la liste de celles dont l'exportation et le transit sont soumis à licence (28).

Volonté d'appliquer la non-intervention, certes, mais à la lettre. A plusieurs reprises, Spaak s'oppose à ce que les obligations résultant de l'accord soient étendues plus que le Comité ne le demande. En septembre 1936 déjà, le Premier Ministre, van Zeeland, exprime le désir d'interpréter largement la liste des produits dont l'exportation est réglementée par l'A.R. du 19 août 1936, de façon à y inclure les produits servant à la fabrication d'explosifs. En novembre, un projet d'arrêté royal est même préparé car l'administration des douanes a constaté que de grandes quantités de produits utiles à la fabrication d'explosifs ont été exportées vers l'Espagne. L'avis de Spaak est cependant négatif. D'une part, il veut éviter que de nouvelles mesures restrictives ne viennent entraver les exportations belges. D'autre part, il estime que la Belgique n'a pas à faire plus que les autres Etats qui participent à l'accord de non-intervention. Or, la législation en vigueur dans la plupart de ces pays ne prohibe pas l'exportation des produits considérés (29). Application de la non-intervention à la lettre, donc, mais sans zèle. En mars 1937, van Zeeland revient à la charge à propos d'une demande de licence en

(26) Kerchove de Denterghem à Spaak, Paris, 7.12.1936.

(27) Projet de réponse à l'interpellation du député Horward, 18.11.1936.

(28) Cette adjonction à la liste des armes dont la vente était réglementée pourrait porter à sourire, lorsque l'on pense à la puissance de l'aviation allemande, pour laquelle l'Espagne constitua un terrain d'essai. Notons cependant que les baïonnettes furent très utilisées, ainsi que le prouve le témoignage d'un volontaire belge, Jean Detry qui se souvient de combats meurtriers à la baïonnette dans la Cité universitaire de Madrid (*Le Vif — l'Express*, 11/17.7.1986.)

(29) Spaak à van Zeeland, 21.12.1936.

vue de l'exportation de cinq tonnes d'acétone vers un port de la Méditerranée. La destination finale de ce produit qui entre dans la fabrication d'explosifs semble être Barcelone. La licence n'a pas pu être refusée, puisque ce produit ne figure pas sur la liste annexée à l'arrêté royal du 19 août 1936, mais van Zeeland s'inquiète cependant de l'esprit des décisions du Comité de non-intervention et demande à Spaak si la Belgique peut tolérer sciemment l'envoi de produits explosifs destinés à la guerre civile d'Espagne (30). Van Zeeland semble ainsi avoir été plus net que Spaak dans sa volonté d'appliquer la non-intervention. Spaak décide cependant, sur l'avis de son administration, de s'en tenir strictement aux prohibitions décidées par le Comité et de ne pas faire de zèle. En mai 1937 encore, un cas de ce genre se produit à nouveau et Cartier lui aussi exprime l'avis qu'il n'est pas nécessaire de donner à la réglementation belge une interprétation plus large que celle du Comité (31).

## 5. LA NON-INTERVENTION INDIRECTE

Dans les derniers mois de 1936, le Comité discute déjà, nous l'avons vu, la question de l'extension de l'accord de non-intervention aux envois de volontaires. Diverses mesures sont envisagées pour interdire le recrutement et les engagements, pour empêcher le départ de volontaires, et enfin pour renforcer le contrôle frontalier.

La Grande-Bretagne prend immédiatement des mesures en rappelant les dispositions du Foreign Enlistment Act de 1870. Cette loi interdit tout enrôlement de sujets anglais dans des forces engagées dans des pays étrangers.

En France, le gouvernement reçoit des pouvoirs spéciaux qui doivent lui permettre de prendre les mesures utiles pour interdire l'engagement, le départ et le transit de personnes désireuses de servir dans les forces combattant en Espagne.

La Belgique, nous l'avons dit plus haut, fait voter une loi complétant les lois sur la milice, le recrutement et les obligations de service. Cette loi du 31 décembre 1936 punit "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". Elle vise donc à empêcher le recrutement, mais, ainsi que le précise l'exposé des mo-

(30) Van Zeeland à Spaak, 22.3.1937.

(31) Spaak à Cartier, 21.5.1937.

Cartier à Spaak, 25.5.1937.

tifs, elle n'interdit pas le fait de s'engager soi-même dans une armée ou une troupe étrangère, ni le fait de conseiller de tels engagements dès l'instant où l'auteur de ces conseils ne recourt pas à des moyens d'intimidation, à des promesses, des dons ou des rémunérations. Autrement dit : l'appel à des sentiments désintéressés n'est pas punissable. Cette loi reste muette sur la question du transit et, à bien des égards, est en deçà des mesures prises par la France et la Grande-Bretagne.

Or, le 16 février 1937, le Comité de non-intervention aboutit à un accord. Il s'agit d'étendre, à partir du 20 février à minuit, l'accord de non-intervention afin qu'il comprenne le recrutement, le transit ou le départ de volontaires non espagnols. En outre, il y a également accord sur le système de contrôle qui entrera en vigueur le 6 mars à minuit.

La Belgique se voit dès lors dans l'obligation d'adapter sa législation aux mesures recommandées par le Comité. Notons que jusqu'alors, Spaak est resté très prudent. Aux questions du Comité sur les mesures prises en Belgique pour empêcher le recrutement de volontaires, il s'en est tenu à l'exposé des dispositions de la loi du 31 décembre 1936. Sur la proposition d'un système de contrôle, il a marqué son accord de principe, de même qu'en ce qui concerne la participation financière de la Belgique; mais pour les modalités du contrôle maritime, il désire d'abord connaître l'attitude des grandes puissances et des Pays-Bas (32).

C'est donc pour se conformer aux recommandations du Comité que le 19 février 1937, le Ministre des Affaires étrangères demande au Ministre de la Justice d'examiner la question de l'adaptation de la loi belge, qui ne couvre ni le transit des volontaires, ni les engagements personnels. La "loi tendant à assurer la non-intervention de la Belgique dans la guerre civile d'Espagne" qui en résulte, promulguée le 11 juin 1937 (M.B. du 13 juin 1937) est bien une loi de circonstance, interdisant le recrutement, le départ et le transit de volontaires, autres qu'espagnols, pour une armée ou une troupe en Espagne.

Cette loi autorise également le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, toutes dispositions nécessaires pour l'exécution d'accords internationaux en vue d'assurer la non-intervention. C'est ce qui permet au gouvernement belge de prendre une autre mesure de circonstance, destinée à exécuter l'accord du 16 février en matière de contrôle. L'arrêté royal du 22 juin 1937 (M.B. des 12-13 juillet 1937) règle la non-intervention en matière mari-

(32) Spaak à Cartier, 15.2.1937.

time. Il est interdit aux navires de commerce et aux bâtiments de pêche belges d'embarquer du matériel de guerre ou des volontaires pour l'Espagne. Les navires de commerce se dirigeant vers les ports espagnols sont tenus d'embarquer des observateurs du Bureau international de non-intervention, chargés de vérifier les cargaisons.

Ces dispositions nécessitent, en Belgique, des mesures législatives. Dans l'intervalle écoulé entre le 16 février, date de l'accord, et les dates de mise en vigueur de ces mesures, Cartier presse la Belgique d'adapter sa législation, "de façon, écrit-il déjà le 11 mars 1937, à ce que l'on ne puisse nous faire le reproche d'avoir été la cause de ce que le plan de surveillance n'a pu être mis en application". Nous retrouvons là son souci habituel de respecter l'accord à la lettre.

En matière d'assistance financière, il faut noter les hésitations du Département des Affaires étrangères. En décembre 1936, Spaak a jugé inopportun d'interdire les souscriptions privées. En outre, son administration recule devant les restrictions qui résulteraient d'un contrôle financier et qui seraient peut-être de nature à entraver plus encore le commerce belge d'exportation. Le 10 février 1937, Spaak tranche lui-même. Il marque son accord de principe sur l'interdiction de l'assistance financière aux belligérants, sauf pour des fins humanitaires. Il désire cependant connaître l'attitude d'autres puissances. Nous savons que le Comité ne put finalement régler cet aspect de la non-intervention.

## **6. LE RETRAIT DES VOLONTAIRES ET LA CRISE DU SYSTEME DE NON-INTERVENTION EN JUIN-JUILLET 1937.**

Après avoir abouti, en février 1937, à un accord sur l'interdiction du recrutement de volontaires, le Comité aborde en avril le problème du retrait de ceux-ci. Toujours prudent, le Département des Affaires étrangères ne juge pas nécessaire d'envoyer un délégué au Comité technique qui prépare les premiers rapports, mais il décide de suivre très attentivement les développements de cette question et estime que la Belgique ne pourrait, à ce sujet, se désolidariser de la politique de la France et de la Grande-Bretagne à laquelle elle s'est ralliée depuis le début de la non-intervention (33).

Alors que cette question est à l'étude, le Comité entre, le 31 mai 1937, dans une situation de crise qui durera, en fait, jusqu'à la fin

(33) Télégramme de Spaak à Cartier, minute du 21.4.1937. Note de la Direction générale de la Chancellerie à la Direction générale de la Politique, 13.5.1937.

de la guerre civile. Le 31 mai, des navires allemands bombardent la ville d'Almeria, en représailles contre l'attaque du "Deutschland", autre navire allemand, par des avions du gouvernement républicain dans les Baléares. Plus tard, d'autres faits mettent également l'Italie font une autre proposition : en échange de la reconnaissance des droits de belligérance aux deux parties espagnoles, et de l'abandon du contrôle naval, les autres dispositions du système d'observation seraient maintenues. La France, la Grande-Bretagne et l'URSS rejettent aussitôt cette proposition.

Le 21 juin, Lord Plymouth fait une déclaration au nom du gouvernement britannique. Celui-ci se dit profondément déçu des résultats atteints jusqu'alors dans le domaine de la non-intervention. Il relève que des armes et du matériel de guerre, surtout des avions, continuent à être livrés aux deux parties en Espagne, notamment par des navires échappant à la surveillance établie par le Comité. Quant au retrait des volontaires, le gouvernement britannique propose que les gouvernements donnent leur accord de principe sur le rapport établi par un comité technique et que lui-même entre en négociations avec les deux parties espagnoles afin d'obtenir l'évacuation d'un nombre égal de volontaires, de part et d'autre.

Le gouvernement belge accepte le rapport du comité technique comme base de discussion, mais il fait des remarques sur certains points. D'une part, il n'élève en principe aucune objection contre la réadmission éventuelle en Belgique des exilés et des apatrides qui y étaient domiciliés avant leur engagement dans le conflit espagnol. D'autre part, il se montre réticent à admettre en Belgique des ressortissants étrangers qui, en raison de leur activité en Espagne, ne voudraient pas être rapatriés dans leur propres pays. Il fait remarquer que la Belgique "regorge" déjà de réfugiés politiques provenant surtout d'Allemagne, d'Italie et de Pologne et que l'on peut craindre un nouvel afflux de réfugiés à la faveur du retrait des volontaires. Or, les "capacités d'absorption" de la Belgique sont limitées et la surveillance d'un trop grand nombre d'étrangers serait fort difficile et poserait un problème de sûreté publique (34). Cette réaction du gouvernement belge est importante car elle ne variera pas jusqu'à la fin du conflit. Spaak se montrera toujours favorable aux propositions de retrait des volontaires, tout en maintenant les remarques faites par son administration.

Le retrait de l'Allemagne et de l'Italie du système de contrôle naval a mis celui-ci en péril. Le 29 juin, la France et la Grande-Bretagne font une offre. Ces deux puissances le reprendraient entiè-

(34) Spaak à Cartier, 28.6.1937 et 3.7.1937.

rement à leur charge, la première pour les côtes aux mains de Franco, la seconde pour celles au pouvoir du gouvernement républicain. Cartier, ainsi que les délégués de l'URSS, de la Suède et de la Tchécoslovaquie, accepte l'offre franco-britannique. Les délégués allemand et italien font des objections. Le 2 juillet, l'Allemagne et l'Italie font une autre proposition: en échange de la reconnaissance des droits de belligérance aux deux parties espagnoles, et de l'abandon du contrôle naval, les autres dispositions du système d'observation seraient maintenues. La France, la Grande-Bretagne et l'URSS rejettent aussitôt cette proposition.

La réponse de Spaak aux deux propositions marque un alignement plus net de la Belgique aux côtés de la France et de la Grande-Bretagne. C'est d'ailleurs à la demande de l'Ambassadeur de France en Belgique que Spaak prescrit à Cartier d'appuyer la proposition franco-anglaise relative au contrôle naval. Il lui demande également de faire état de la fidélité de la Belgique au principe de la non-intervention. Ce que Cartier fait le 2 juillet, en s'inspirant très exactement des termes de Spaak (35).

Quant à la proposition italo-allemande, Spaak la rejette parce qu'elle marque un recul par rapport à la situation antérieure et qu'elle tend à affaiblir le contrôle de la non-intervention alors qu'il estime souhaitable de le renforcer, à la fois sur terre et sur mer. C'est ce qu'il explique dans un entretien avec le Ministre d'Allemagne à Bruxelles, le 6 juillet 1937. Le 8, il précise à Cartier la position de la Belgique :

"La Belgique reste attachée à la politique de non-intervention. Elle ne conçoit cette politique qu'avec un contrôle aussi efficace que possible. Ce contrôle doit être terrestre et maritime. La proposition italo-allemande constitue un recul et non un progrès sur la situation antérieure. La neutralité ne sera pas mieux respectée que la non-intervention. Ce qu'il faut, c'est renforcer ou tout au moins maintenir le contrôle" (36).

Le Comité est cependant dans une impasse, et tous le savent. A Londres, de Lantsheere pense que l'on va vers la fin de tout le système; Cartier estime que le contrôle naval ne pourra pas être réorganisé. A Bruxelles, le Chargé d'Affaires de Grande-Bretagne avoue à Van Zuylen que personne ne respecte les engagements pris et

(35) Télégramme de Spaak à Cartier, 1.7.1937.

Télégramme de Cartier, 2.7.1937.

(36) Télégramme de Spaak à Cartier, 8.7.1937.

qu'une fraude considérable en hommes et en munitions se fait aussi à la frontière des Pyrénées en faveur du gouvernement républicain. Personne, cependant, ne semble vouloir prendre l'initiative de provoquer la rupture au Comité de non-intervention. Une caricature du *Morning Post*, du 9 juillet 1937, rend bien la situation. On voit les membres du Comité réunis autour de la table de négociation, l'air consterné, chacun utilisant un téléphone. Le journal leur donne ce conseil : "Advice to the Intervention Committee. Dial 999". C'est le numéro que l'administration britannique du téléphone recommande d'utiliser en cas d'extrême et urgente nécessité (37) !

Si, dans cette situation confuse, Spaak reste attaché au principe de la non-intervention et au contrôle réel de celle-ci, la prudence n'en est pas moins de règle. Le Département enjoint à Cartier de ne pas faire une simple suggestion visant à débloquer la situation, comme Eden le lui a demandé. C'est le Ministre de Hollande qui la fera, en demandant à Lord Plymouth de proposer une solution. Suprême prudence, Cartier doit se borner à s'y rallier avec les autres membres du Comité. Dans l'opinion, on commence à parler de la victoire finale de Franco et Cartier ne se fait aucune illusion sur la non-intervention, s'il en a jamais eu :

"La vérité hélas ! est que les règlements et prescriptions de toute nature que les puissances se sont imposées récemment pour empêcher le ravitaillement en armes, hommes et munitions des Gouvernements et des insurgés, n'ont pas été, et ne pourront jamais être appliqués avec toute l'efficacité désirable. C'est là un fait qui crève les yeux ..." (38).

Le 14 juillet, la Grande-Bretagne fait connaître ses propositions de compromis et propose un nouveau plan de contrôle qui consiste à mettre fin aux patrouilles navales refusées par l'Allemagne et l'Italie, à fermer la frontière des Pyrénées et à lier l'octroi du statut de belligérant au gouvernement de Burgos aux progrès qui seraient accomplis dans la question du retrait des volontaires.

La réaction de Spaak est nuancée. Les propositions anglaises, très complexes, soulèvent une série de problèmes parmi lesquels le plus délicat est celui de l'attribution du statut et des droits de belligérant aux autorités nationalistes. Cette reconnaissance implique en effet la légitimité du blocus, ce qui risque de multiplier les incidents internationaux et de donner un avantage aux insurgés en raison de la

(37) Cartier à Spaak, 10.7.1937.

(38) Cartier à Spaak, 13.7.1937.

supériorité de leur flotte. Spaak juge qu'aucun des points essentiels ne peut être réalisé sans l'accord des deux parties espagnoles, et il ne voit pas d'objection à ce que le Comité donne mandat à la Grande-Bretagne pour conduire cette double négociation. Pour le reste, il recommande à Cartier d'être extrêmement prudent et réservé. Le gouvernement belge fait une réserve certaine sur la reconnaissance des droits de belligérance à Franco, reconnaissance qu'il subordonne à des progrès substantiels dans le retrait des volontaires :

"Le Gouvernement belge estime que les interventions étrangères qui se sont produites dans le conflit espagnol sont de nature à fausser l'application des règles de droit international relatives aux droits de belligérance. C'est pourquoi il estime qu'avant de pouvoir reconnaître ceux-ci il faut absolument que le Comité de non-intervention ait constaté que les arrangements en vue du départ des ressortissants étrangers fonctionnent d'une manière satisfaisante et que ce départ a en réalité fait des progrès substantiels" (39).

Dès le 31 juillet, Cartier constate que le Comité est toujours dans l'impasse, car l'URSS refuse d'accorder en aucun cas les droits de belligérance à Franco.

## **7. PARALYSIE DU COMITE. DE JUILLET 1937 A LA FIN DU CONFLIT.**

Les travaux du Comité reprennent en octobre 1937, par l'examen du plan britannique du 14 juillet. Les discussions se centrent sur deux points essentiels : le principe et l'organisation du retrait des volontaires étrangers, d'une part et la reconnaissance des droits de belligérance aux deux parties espagnoles, d'autre part. Les débats vont s'éterniser, les objections se succédant les unes aux autres pendant un an, suivant l'évolution du conflit sur le terrain. Il serait tout à fait inutile de résumer la succession des prises de position des différents pays. Les interventions de Cartier dans ces débats sont rares et ont généralement pour but de faire entendre la voix de la modération, ce qui, fait-il remarquer lui-même, le range tout naturellement aux côtés de Corbin, l'Ambassadeur de France et de Eden (40).

(39) Télégramme de Spaak à Cartier, 28.7.1937.

(40) Cartier à un correspondant non identifié (Van Langenhove ?), 24.10.1937.

Le 19 octobre, cependant, alors que les discussions menacent de s'enliser à nouveau, Cartier fait encore une déclaration de principe dont Spaak lui-même a rédigé les termes. C'est une réaffirmation des priorités de la Belgique, sans originalité et qui avait peu de chances de modifier l'attitude des autres membres du Comité :

"Le Gouvernement belge souhaite ardemment la fin de la guerre qui déchire l'Espagne.

Il a adhéré à la politique de non-intervention, dans le but d'éviter une aggravation du conflit et de laisser les Espagnols décider eux-mêmes de leur sort.

Il a loyalement tenu les engagements auxquels il a souscrit. Il est obligé de constater aujourd'hui que la politique de non-intervention n'a pas donné tous les résultats que l'on en attendait, parce que les engagements pris n'ont pas toujours été respectés.

La politique de non-intervention ne peut être suivie que si un vigoureux redressement est opéré. Il faut s'efforcer d'obtenir en premier lieu que le plus grand nombre possible de combattants étrangers soient au plus tôt retirés d'Espagne. C'est pourquoi le Gouvernement du Roi a soutenu les propositions faites en ce sens par les Gouvernements britannique et français et qu'il continuera à joindre ses efforts à ceux des autres Gouvernements afin qu'elles puissent être mises en oeuvre sans tarder" (41).

Les propositions visant à organiser le retrait des volontaires reçoivent évidemment l'approbation de la Belgique, tout au long de cette période. Lorsqu'il s'agit du renforcement du contrôle aux frontières, Spaak modifie cependant son attitude. A plusieurs reprises, le 26 et le 29 octobre 1937, il prescrit à Cartier de se conformer à l'attitude de la France. On sait que la frontière franco-espagnole avait été rouverte. Il est probable que Spaak voulait éviter de mettre la France en difficulté. Le 25 mai 1938 encore, toujours à propos du retrait des volontaires et de la restauration du contrôle, les instructions données à Cartier sont d'approuver les propositions si celles-ci sont adoptées par la France et l'Angleterre, et d'en référer à Spaak si la France émet des objections (42).

Si la Belgique reste sans influence sur l'évolution des débats au

(41) Déclaration de Cartier au Comité de non-intervention, 19.10.1937. Notons que Spaak a modifié le projet de déclaration préparé par son administration, qui proposait de faire appel au concours de la Croix-Rouge internationale pour l'évacuation des blessés.

(42) Télégramme de Spaak à Cartier, 25.5.1936.

Comité, elle n'en suit pas moins avec attention toutes les discussions relatives au retrait des volontaires et ce, pour deux raisons. D'une part, Spaak en a fait une priorité. D'autre part, l'administration belge souhaite éviter un afflux non contrôlé de réfugiés étrangers et elle rappelle régulièrement ses remarques sur ce point.

Novembre 1937 : le Comité adopte enfin le plan britannique du 14 juillet. Mais les discussions vont alors se poursuivre à propos de la composition des commissions qui seront chargées d'évaluer le nombre de volontaires à rapatrier et à propos du financement de cette opération, prétextes qui font traîner les choses. Pendant ce temps, Franco avance dans sa conquête de la péninsule. Les réunions du Comité se font irrégulières. La situation internationale se tend d'autant plus qu'intervient également le problème de la Tchécoslovaquie. Chamberlain mène sa politique d'apaisement qui aboutira, on le sait, à Munich.

Le 5 juillet 1938, le Comité a enfin raison des dernières objections, celles du délégués soviétique qui se montre le plus acharné à retarder le plan du retrait des volontaires et de renforcement du contrôle aux frontières maritimes et terrestres de l'Espagne. Le plan est envoyé aux deux parties espagnoles. Le gouvernement de Barcelone donne son accord de principe, tout en faisant de nombreuses remarques. Franco, lui, soulève de nombreuses objections qui équivalent à un refus. Tout est remis en cause et ramène la situation au point où elle en était un an auparavant. C'est alors que le gouvernement de Barcelone décide de procéder au retrait unilatéral des volontaires étrangers qui combattent pour lui. En octobre 1938, les troupes italiennes commencent aussi à se retirer. Le Comité de non-intervention disparaît quasiment de la scène.

Ce rapide exposé d'une période où la Belgique ne joue aucun rôle explique sans doute pourquoi, le 29 novembre 1938, Spaak annonce au Sénat que la collaboration du gouvernement belge au Comité de non-intervention ne se justifie plus. L'activité du Comité s'est tout à fait réduite et le retrait des volontaires est en cours, sous le contrôle de la Société des Nations. Spaak conclut que, dès lors, le gouvernement n'a plus de raison de participer à des délibérations qui échappent à son contrôle et qu'il lui paraît souhaitable de retrouver sa pleine liberté d'appréciation (43).

Au cours de la même intervention, Spaak annonce également l'envoi d'un délégué du gouvernement belge auprès du gouvernement de Burgos, décision qui, elle, suscite une violente opposition en Belgique de la part de la gauche. Il nous semble que la décision de

(43) *Sénat, Compte rendu analytique, séance du 29.11. 1938, p. 27.*

se retirer du Comité, à un moment, fort tardif d'ailleurs, où celui-ci a prouvé sa totale inefficacité — puisque même le retrait des volontaires est dû, d'abord, à un geste unilatéral de Barcelone —, peut apparaître comme une très petite concession à ceux qui, depuis le début du conflit, réclamaient la fin de la non-intervention.

En réalité, après avoir annoncé son intention de quitter le Comité, Spaak hésite. Le 20 décembre, il écrit à Cartier qu'il ne désire pas prendre de décision définitive à ce sujet. Le 7 janvier 1939, Spaak répond à l'Ambassadeur de Grande-Bretagne, qui avait demandé des assurances sur les intentions de la Belgique : continuerait-elle à remplir les obligations de l'accord de non-intervention ... y compris le paiement de la cotisation belge au Bureau de non-intervention? La lettre de Spaak a pour but de préciser "dans quel esprit et sous quelles réserves le gouvernement belge poursuivra sa collaboration aux travaux du Comité de non-intervention". Elle rappelle que le gouvernement belge s'était imposé d'appliquer les principes de la non-intervention "avec la plus rigoureuse bonne foi" et en attendait autant des autres Etats. Elle rappelle aussi que le Comité a essayé de définir depuis 1937 les conditions dans lesquelles pourrait s'opérer le retrait des volontaires et que l'accord intervenu le 5 juillet 1938 n'a reçu qu'une exécution partielle. Enfin, "les plus récents événements de la guerre d'Espagne ont, d'autre part, démontré que l'intervention étrangère demeurait considérable". Et Spaak d'aboutir à une conclusion qui ne peut nous paraître, à tout le moins, que tardive :

"Il est évident qu'une telle situation pose des problèmes délicats; ne fût-ce que du point de vue moral, il est difficile dans de telles conditions que des Etats appliquant scrupuleusement des mesures de non-intervention continuent de participer aux travaux du Comité de Londres. C'est pourquoi le Gouvernement belge souhaite vivement que celui-ci prenne sans tarder toutes les mesures qu'impose un semblable état de choses. Il se verrait dans l'obligation de reconsidérer sa participation au Comité de non-intervention si la situation actuelle devait se prolonger" (44).

Le retrait de la Belgique n'a cependant jamais été notifié au Comité et, avec la fin du conflit espagnol, celui-ci s'éteint lentement, liquidant le système d'observation et réglant les questions financières. Formellement, c'est le 20 avril 1939 que les gouvernements ont été relevés de leurs obligations de non-intervention.

(44) Spaak à Sir Robert Clive, 7.1.1939.

## CONCLUSION

En 1936, devant l'exemple donné par la France qui lança la politique de non-intervention, le gouvernement belge s'est rallié à celle-ci, qu'il considérait comme la seule possible dans un pays où le caractère idéologique du conflit espagnol ne pouvait que provoquer de profonds clivages. Dès lors, il a accepté la plupart des propositions du Comité tendant à l'application ou au renforcement de la non-intervention et il en a assuré l'exécution en Belgique par les lois et arrêtés que nous avons cités.

Spaak a cependant voulu se montrer prudent. La Belgique n'a fait, au Comité de non-intervention, aucune proposition nouvelle et elle n'y a eu aucun rôle important. Spaak n'ignorait pas les interventions étrangères en Espagne. Dès la fin de 1936, les rapports diplomatiques ont considéré le Comité de Londres comme une façade ou un paravent. Les parlementaires belges qui se sont opposés à la politique de non-intervention en ont sans doute jugé également ainsi, puisqu'ils n'ont quasiment jamais mentionné les activités du Comité dans leurs interventions au Parlement (45).

Au Comité de Londres, la Belgique, petit pays, s'est contentée de suivre le mouvement. Quant à l'application des décisions qui en ont résulté, nous avons vu que Spaak a voulu s'en tenir à la lettre, du moins en ce qui concernait la prohibition de l'exportation d'armes et de matériel de guerre vers l'Espagne. Pour le reste, nous espérons que d'autres travaux montreront dans quelle mesure la Justice belge a poursuivi les auteurs d'infractions aux lois et arrêtés sur le recrutement de volontaires et sur les ventes d'armes.

En 1939, préparant la réponse à une demande d'interpellation parlementaire, le Département des Affaires Etrangères a pu juger que la Belgique n'avait aucune part de responsabilité dans la faillite de la non-intervention(46). On ne peut que conclure qu'elle a participé, de 1936 à 1940, au grand mouvement de démission des Etats démocratiques devant les agressions répétées des puissances fascistes. Peut-on penser, cependant, que la Belgique, petit pays, aurait eu la force d'adopter une position autre que celle de la majorité des Etats démocratiques? Cela est douteux. Il est évident, en tout cas, qu'elle

(45) Nous remercions M. Michel Vincineau, qui a dépouillé les *Annales Parlementaires* à propos de la guerre d'Espagne, pour cette précision. On trouvera dans sa propre communication un exposé détaillé des positions des différents partis sur la politique de non-intervention.

(46) La part de responsabilité de la Belgique dans la faillite de la politique dite de non-intervention. Projet de réponse à la demande d'interpellation de Buset. Note de Verspecht. 6.2.1939.

n'avait pas la possibilité d'influer sur la conduite des puissances qui intervinrent en Espagne.

La seule tribune où la Belgique aurait pu, sans danger, élever la voix en faveur de la cause du droit était celle de la Société des Nations. Mais, durant toute la durée de la guerre civile espagnole, la Société des Nations a eu un rôle quasiment nul. L'accord de non-intervention constituait la position générale des Etats européens face au conflit. Dès lors, les mêmes Etats qui refusaient d'intervenir n'allaient évidemment pas modifier leur position à Genève. Aussi, malgré les efforts du gouvernement espagnol pour porter la question de l'intervention italo-allemande devant le Conseil de la Société des Nations, celui-ci se borna-t-il à renvoyer le problème au Comité de non-intervention à Londres. Du côté belge, aucune intervention ne fut faite à la tribune de Genève en faveur du gouvernement républicain. Il ne faut pas s'en étonner, si l'on se rappelle que Spaak, principal délégué belge à l'Assemblée de la Société des Nations de 1936 à 1939, n'avait que peu de foi en l'idéal de la sécurité collective que représentait cet organisme. En outre, parmi les autres délégués belges à l'Assemblée, c'était le député catholique Carton de Wiart qui siégeait à la commission traitant des affaires politiques. Elu d'un parti favorable à la non-intervention et à la droite espagnole, Carton de Wiart s'abstenait de tout commentaire lorsque le conflit espagnol venait dans la discussion (47).

Pour les Etats démocratiques, la politique de l'autruche allait se payer cher, et bien vite.

(47) Voir les comptes rendus des débats de l'Assemblée dans le *Journal officiel* de la Société des Nations, 1936-1939.