

Martin R. Schärer

LA REPRESENTATION DES INTERETS BELGES PAR LA SUISSE*

Dans la plupart des cas, lorsque deux Etats rompent leurs relations diplomatiques, une *puissance protectrice* ⁽¹⁾ remplace la représentation normale qui est en place jusqu'à ce moment. Les droits, devoirs et missions de cette puissance

* Traduit de l'allemand.

- (1) Sources : Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung, Politisches Department. Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (Neutralitätsberichte), 1914-1923 (en particulier 1917-1920), dans : *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen, 1939-1951 (en particulier 1939-1940), dans : *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. En particulier compte-rendu du département des affaires étrangères du D.P.C. pour la période de septembre 1939 au début de 1946, ARCHIVES CONFÉDÉRALES DE BERNE (citées dans la suite par l'abréviation : BA), 2001 (D) 3, Bd. 92, B.24.0. Publications : Ruth BERTSCHY, *Die Schutzmacht im Völkerrecht, ihre rechtliche und praktische Bedeutung*, Freiburg i. Ue. 1952. Edgar BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 8 Bde., Basel 1965-75 (avec des références supplémentaires concernant la politique étrangère suisse). Hamza EROGLU, *La représentation internationale en vue de protéger les intérêts des belligérants*, Neuchâtel 1949. Alfred ESCHER, *Der Schutz der Staatsangehörigen im Ausland durch fremde Gesandtschaften und Konsulate*, Aarau 1928. *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975 (avec des références supplémentaires concernant la politique étrangère suisse), parmi celles-ci, en particulier : Denise BINDSCHIEDLER-ROBERT, *Les bons offices dans la Politique étrangère de la Suisse*. Hans HAUG, *Völkerrechtliche Stellung und Aufgaben der Schutzmacht*, dans : *Schweizer Monatshefte*, 41. Jg. 1961. Antonio JANNER, *La Puissance protectrice en Droit international d'après les expériences faites par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale*, Schr. Inst. f. int. Recht u. int. Bez. Uni Basel 7, Basel 1948. Franklin William McHENRY, *Protection of Foreign Interests, a Study in Diplomatic and Consular Practice*, Washington 1947. Peter Leonhard von MURALT, *Die Schweiz als Schutzmacht*, Basel 1947. Raymond PROBST, *Die « guten Dienste » der Schweiz*, dans : *Jahrbuch der schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft* 1963; Werner RINGS, *Advokaten des Feindes, das Abenteuer der politischen Neutralität*, Wien/Düsseldorf 1966; Martin R. SCHÄRER, *Die Guten Dienste der Schweiz, die Schweiz im Dienste des Friedens*, Sonderausstellung im Schweizerischen Landesmuseum, Zürich 1975. Dietrich SCHINDLER, *Vertretung fremder Interessen durch die Schweiz*, dans : *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* 1944. Dietrich SCHINDLER, *Relations de la Suisse avec les puissances alliées et les puissances de l'axe avant et après les capitulations*, dans : ebd. 1946. Konard Walter STAMM, *Die Guten Dienste der Schweiz, aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*, Europäische Hochschulschriften III/44, Bern 1974 (avec des références supplémentaires concernant les bons offices). H. THEVENAZ, *La Suisse, Etat mandataire*, dans : *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* 1949. Klaus Hermann THOMAS, *Die Stellung der Schutzmacht*, Mainz, 1954.

protectrice sont réglés internationalement par les accords de Genève des 27 juillet 1929 et 12 août 1949. Les fondements de base concernant l'activité de la puissance protectrice suisse se trouvent dans le règlement suisse du 26 octobre 1923 ⁽²⁾, ainsi que dans une note du Département Politique Confédéral (Ministère des Affaires étrangères) du 11 mai 1924 ⁽³⁾. Pendant la seconde guerre mondiale, des directives internes pour les ambassades suisses ont également été publiées ⁽⁴⁾.

Quelles sont les missions essentielles d'une puissance protectrice ?

- La protection du personnel diplomatique et consulaire qui doit être rapatrié après la rupture des relations;
- La protection des citoyens de l'Etat représenté ainsi que de leurs biens et avoirs;
- La protection des propriétés des pays représentés;
- La protection des prisonniers politiques, des blessés et des malades de statut militaire, conformément aux dispositions de la convention de Genève et en étroite collaboration avec le comité international de la Croix-Rouge (CICR);
- Le rapatriement des parents des ressortissants du pays représenté;
- L'émission de visas pour les ressortissants du pays représenté.

La Suisse a une longue tradition de puissance protectrice. Elle trouve son fondement dans la neutralité ininterrompue de la confédération, neutralité reconnue internationalement depuis le congrès de Vienne de 1815 ⁽⁵⁾. Les deux premiers mandats ont été acceptés en 1870 au début de la guerre franco-allemande. A cette époque, la Suisse représenta pour un temps assez court le duché de Baden, le Royaume de Bavière et la France ⁽⁶⁾.

Pendant la première guerre mondiale, elle exerça déjà 36 mandats qui représentaient 25 % de toutes les représentations de cette époque. A côté de la Suisse, ce sont surtout la Hollande, la Suède, l'Espagne et, jusqu'à leur entrée en guerre, les Etats-Unis, qui ont été des puissances protectrices.

Durant la seconde guerre mondiale, l'action de la puissance protectrice suisse atteignit un record absolu, avec un total de 273 mandats pour 43 Etats (4/5 de la population terrestre). Ce chiffre correspond à 70 % de toutes les représentations de l'époque.

Les autres puissances protectrices étaient la Suède, l'Espagne et, une fois encore, jusqu'à leur entrée en guerre, les Etats-Unis. Ces pays avaient, comparés à la Suisse, des contingents relativement bas en représentation de puissances protectrices. Depuis 1945, le montant des mandats, par pays, varie à nouveau entre 1 et 27 ⁽⁷⁾.

Précisément, pendant la seconde guerre mondiale, des difficultés importantes sont survenues. La Suisse n'exerce une représentation, conformément au droit international, que lorsque le pays d'accueil ou de résidence a donné son accord. Ceci ne fut pas toujours possible pendant les périodes tumultueuses de la seconde guerre mondiale. A cette époque, la Suisse exerçait, à côté de 165 mandats

(2) *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Neue Folge, Bd. 39, 1923, S. 66 ff.

(3) ESCHER (cf. note 1) p. 30.

(4) *Anlage IX zum Rechenschaftsbericht* (cf. note 1).

(5) BONJOUR et HANDBUCH (cf. note 1) (avec d'autres références concernant la neutralité).

(6) BONJOUR (cf. note 1), Bd. 2, p. 23f.

(7) SCHARER (cf. note 1), p. 14ff.

officiels, 1080 mandats *de facto*, en rapport avec des états occupés et avec des gouvernements en exil. Cette défense non officielle d'intérêts étrangers n'a pas été reconnue mais cependant tolérée par le pays d'accueil (7). Précisément en et pour la Belgique, seules des représentations de ce type furent accomplies durant la seconde guerre mondiale.

Une synthèse de toutes les représentations accomplies par la Suisse, en rapport avec la Belgique, donne le tableau suivant (8) :

Représentation d'intérêts belges à l'étranger

Première guerre mondiale et période d'après-guerre

En Russie 1918 (d'abord par les Pays-Bas, plus tard par la Norvège, puis par le Danemark) (9).

Deuxième guerre mondiale

Représentations pour le gouvernement en exil; ce dernier n'étant pas reconnu par les Etats d'accueil, les possibilités d'action de la Suisse furent très réduites :

En Bulgarie (uniquement des archives)	1941 jusqu'au 26 janvier 1945
Au Danemark	du 23 décembre 1941 au 8 juin 1945
En Finlande	du 4 au 26 juillet 1944 (transmise à la Suède)
En France (Vichy) (uniquement des archives)	
En Grèce	du 6 octobre 1944 au 18 avril 1945
En Italie (10)	du 15 décembre 1941 au 31 janvier 1945
En Roumanie	du 22 décembre 1941 au 2 juillet 1946
En Hongrie	du 2 janvier 1942 au 6 septembre 1945 (10)

Après la seconde guerre mondiale

En Syrie	du 28 septembre au 13 décembre 1961
En Egypte	du 27 février 1961 au 7 avril 1964

(8) Les différentes références concernant les sources et les publications ne donnent pas d'image homogène étant donné que les énumérations se contredisent parfois. Ainsi une reconstitution exacte des mandats n'est pas toujours possible, partout. Celle-ci concerne surtout les représentations *de facto*. En général : Rapport du Bundesrat (cf. note 1). SCHAEERER (cf. ci-dessus). *Première guerre mondiale* : Liste des Interessen-Vertretungen et Liste de la représentation des intérêts étrangers confiés à la Suisse pendant la guerre, BA 2020, Bd. 1. ESCHER (cf. note 1), S. 75ff. Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungs rechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, comme suite de l'œuvre de Ludwig Rudolf von Salis, par Walter BURCKHARDT, Frauenfeld 1920-32, Bd. 1, p. 121f. - *Deuxième guerre mondiale* : Anlagen VI, VII und VIII zum Rechenschaftsbericht (cf. note 1). Liste des Etats représentés par la Suisse pendant la deuxième guerre mondiale, 1939-1945, BA 2009 (D) 3, Bd. 97. JANNER (cf. note 1), S. 68ff. - *Après la deuxième guerre mondiale* : Renseignements du D.P.C.

(9) Représentation des intérêts belges par d'autres Etats; en Bulgarie par les Pays-Bas, dans le Reich et en Autriche-Hongrie, par l'Espagne, en Turquie par les Etats-Unis puis par la Suède.

(10) Représentation des intérêts belges par d'autres Etats : au Japon et en Thaïlande par la Suède, en Allemagne et en Italie par les Etats-Unis. Jusqu'à l'entrée en guerre le 8 décembre 1941, la représentation en Italie put être reprise plus tard par la Suisse. Pour l'Allemagne, des démarches équivalentes échouèrent.

Représentation d'intérêts étrangers en Belgique

Première guerre mondiale et période d'après-guerre

Allemagne ⁽¹¹⁾ (d'abord pour les Etats-Unis, après aussi pour les Pays-Bas).

Deuxième guerre mondiale

Représentations auprès des secrétaires généraux à Bruxelles. La Suisse avait rappelé à Berne son ministre à Bruxelles et la chancellerie du consulat qui continuait à fonctionner fut placée sous l'autorité de l'ambassade suisse à Berlin.

Pratiquement toutes les représentations dans le Reich étaient également valables pour les territoires occupés, mais elles passaient par l'ambassade suisse à Berlin. Les possibilités d'action de celle-ci en faveur des Etats occupés étaient cependant fort limitées. L'action principale consistait à mettre à l'abri les archives des Etats représentés.

Egypte	à partir du 17 décembre 1941
Chili	à partir du 27 janvier 1943
Costa Rica	à partir du 15 mai 1942
République Dominicaine	à partir du 26 janvier 1942
Equateur	à partir du 25 mai 1942
Grande-Bretagne et Empire britannique	à partir du 19 décembre 1941
Guatemala	à partir du 30 décembre 1941
Haïti	à partir du 30 décembre 1941
Honduras	à partir du 10 septembre 1943
Irak	à partir du 26 juin 1944
Iran	à partir du 9 octobre 1941
Yougoslavie	à partir du 8 jusqu'au 27 avril 1941
Colombie	à partir du 30 décembre 1941
Cuba	à partir du 30 décembre 1941
Libye	à partir du 3 août 1944
Nicaragua	à partir du 15 janvier 1942
Panama	à partir du 30 décembre 1941
Pérou	à partir du 4 décembre 1942
Roumanie	à partir du 23 septembre 1944
San Salvador	à partir du 5 octobre 1942
Turquie	à partir du 11 août 1944
Uruguay	à partir du 4 février 1942
Vénézuéla	à partir du 9 janvier 1942 ⁽¹²⁻¹³⁾

Après la seconde guerre mondiale

Aucune.

Un cas doit encore être relevé : celui où la Belgique fut à même de proposer ses bons offices à la Suisse qui, circonstance exceptionnelle, avait besoin d'une puissance protectrice. L'ambassadeur d'Italie à Berne, Giulio Silvestrelli, avait rendu le *Bundesrat* responsable d'offenses contre le Roi Umberto I, tué à Monza en juillet 1900. Ces propos avaient été publiés dans un journal anarchiste, paraissant en Suisse. Le *Bundesrat* rejeta ces reproches et exigea le renvoi de Silvestrelli, ce qui toutefois ne se produisit pas. C'est pourquoi les relations diplomatiques

(11) Représentation des intérêts étrangers en Belgique par d'autres Etats : la Chine par la Suède; Grande-Bretagne, Grèce et Turquie par les Pays-Bas; France, Japon, Italie, Portugal, Roumanie, Russie et U.S.A. par l'Espagne; Autriche-Hongrie par les U.S.A., plus tard sans représentation.

(12) Les dates signalées ici valent pour « l'Allemagne et les pays occupés » : Liste des Etats (cf. note 8).

(13) Le Reich et l'Italie se sont laissés représenter au Congo Belge par le Portugal.

avec l'Italie furent rompues en 1902 et on chargea la Belgique de la sauvegarde des intérêts suisses. Cependant, deux mois plus tard, le conflit fut résolu (14).

Si on examine l'ensemble des puissances protectrices pendant la seconde guerre mondiale, il est frappant de constater que la Suisse, dans ses relations avec la Belgique, ne pouvait profiter nulle part d'une représentation d'intérêts réciproques. Elle a toujours essayé d'atteindre cet objectif et l'a d'ailleurs souvent atteint durant la seconde guerre mondiale avec d'autres puissances. Cette impossibilité est liée à la situation particulière de la Belgique. Théoriquement, on peut imaginer, pendant l'occupation allemande, dix façons de défendre des intérêts étrangers en rapport avec la Belgique et d'autres États impliqués dans la guerre.

1. Pour le gouvernement des secrétaires généraux à Bruxelles dans un Etat tiers a) dans le camp allié ou b) parmi les puissances de l'Axe.
2. Pour Bruxelles, auprès du gouvernement belge en exil à Londres.
3. Pour le gouvernement en exil de Londres dans un Etat tiers a) dans le camp allié ou b) parmi les puissances de l'Axe.
4. Pour le gouvernement en exil de Londres à Bruxelles.
5. Pour un Etat tiers a) dans le camp allié ou b) dans les puissances de l'Axe à Bruxelles.
6. Pour un Etat tiers a) dans le camp allié ou b) parmi les puissances de l'Axe à Londres.

Il fallait exclure d'avance une représentation non réciproque des deux gouvernements belges (2 et 4), étant donné qu'ils s'ignoraient. Une représentation réciproque de la puissance protectrice aussi bien entre Bruxelles et les Etats tiers liés au Reich (1b et 5b), qu'entre le gouvernement en exil de Londres et les alliés (3a et 6a) était inutile, étant donné qu'ils appartenaient aux mêmes systèmes d'alliances. Une représentation réciproque entre Bruxelles et les Etats tiers liés au Reich (1b et 5b) n'était pas nécessaire parce que les charges respectives furent reprises par des missions allemandes. Une représentation de Bruxelles auprès d'Etats alliés (1a) ne fut pas autorisée par le Reich. La prise en charge des intérêts de la Belgique occupée, qui faisait partie du grand Reich allemand, devait se réaliser par l'intermédiaire de la diplomatie allemande ou du représentant de la puissance protectrice, étant donné que la Belgique ne pouvait plus mener une politique extérieure indépendante. De même, il n'était pas question d'une représentation des Etats de l'Axe à Londres (6b) étant donné que l'Allemagne ne reconnaissait pas le gouvernement belge en exil. Il ne restait donc que deux possibilités pour la Suisse d'être une puissance protectrice :

- pour le gouvernement en exil de Londres dans des Etats de l'Axe (3b). Ces pays ne reconnaissaient pas le gouvernement belge en exil mais toléraient cependant les mandats *de facto*;
- pour des Etats alliés, à Bruxelles (5a). Ces représentations furent tolérées, dans le cadre d'un mandat de puissance protectrice, dans le Reich tout entier.

Nous voulons analyser avec plus de précision le cas de la *représentation des intérêts belges (Londres) dans le Reich allemand* (3b), un mandat qui ne fut jamais réalisé. Ceci doit être analysé d'une part parce que cette représentation fut toujours réclamée par la Belgique avec une certaine persistance, d'autre part parce que la Suisse aurait volontiers donné son accord mais elle ne fut jamais tolérée par le Reich comme puissance protectrice pour le gouvernement en exil. Dans les archives de la Confédération helvétique, figurent d'intéressants dossiers concernant cette affaire (15).

(14) BONJOUR (cf. note 1), Bd. 2, p. 82f.

(15) BA 2001 (D) 3, Bd. 100 et 2021 (C), Bd. 48.

Le 26 mai 1941 déjà, l'ambassadeur belge à Berne, le Comte Louis d'Ursel, demanda au Département Politique de la confédération (D.P.C.) si la Suisse, en cas d'entrée en guerre des Etats-Unis, reprendrait à ceux-ci la défense des intérêts belges en Allemagne.

Les Etats-Unis avaient repris cette représentation immédiatement après le début de la marche vers l'ouest, quand il n'y avait pas encore de gouvernement en exil et que l'avenir du Royaume était encore incertain.

Pierre Bonna, chef du Département des affaires extérieures du D.P.C. répondit à d'Ursel : « qu'il ne peut pas douter de notre désir d'être utile à la Belgique, mais qu'il n'est pas certain que cette reprise d'intérêts puisse se faire sans difficultés du côté allemand ».

Il souligna encore le refus de la Bulgarie concernant la représentation des gouvernements en exil des Pays-Bas et de Grèce. Des réticences semblables pourraient naturellement surgir également concernant la Belgique. C'est ainsi qu'on communiqua à l'ambassadeur belge « qu'il nous paraissait difficile de nous engager à l'avance mais que nous reprendrions volontiers cette question lorsqu'elle serait devenue actuelle » (16).

Dans la même affaire, le Baron Cartier de Marchienne intervint aussi auprès de l'ambassadeur suisse à Londres, Walter Thurnheer (17).

Des démarches correspondantes, effectuées par la Suisse à Berlin, se déroulèrent sans succès. Dans un télégramme de l'ambassadeur suisse à Berlin, Hans Frölicher, du 12 décembre 1941, adressé aux Etats-Unis, il est dit clairement : « Le gouvernement allemand ne veut plus autoriser la défense des intérêts émanant des gouvernements en exil tels que ceux de la Belgique et du Luxembourg » (18).

Lors d'une autre visite du Comte d'Ursel au D.P.C., le 17 décembre 1941, après un voyage à travers l'Espagne et le Portugal, l'ambassadeur belge voulut savoir si la Suisse pourrait défendre les intérêts belges en Espagne et au Portugal, au cas où ceux-ci étaient entraînés dans la guerre du côté allemand. Bonna répondit, cette fois encore, qu'il ne pouvait pas donner à l'avance un accord formel. Lors de cet entretien, Ursel ne fit pas allusion à la défense des intérêts belges en Allemagne. Bonna termine son rapport avec la remarque : « Je ne suis pas amené à lui (au Comte d'Ursel) dire, comme je m'y étais préparé, que nous n'avions pas encore une réponse absolument formelle de Berlin mais que nous avons des raisons de craindre que l'assentiment du Gouvernement allemand à la reprise des intérêts belges représentés jusqu'ici par les Etats-Unis nous soit refusé » (19).

Le 20 décembre 1941 suivit alors une demande officielle de l'ambassade belge à Berne, pour la reprise des différents intérêts : « J'ai reçu, en effet, instruction de prier d'urgence le Gouvernement fédéral de bien vouloir accepter de se charger :

1. en Allemagne et en Italie, de la succession des intérêts belges qu'il a trouvée dans l'héritage américain (20);
2. en Italie, Belgique, Pays-Bas, France occupée, de la défense des intérêts luxembourgeois (21);
3. dans le territoire chinois occupé par le Japon, de la défense des intérêts belges (22).

(16) Annotations de Bonna du 26.4.1941 et du 17.6.1941, BA 2001 (D) 3, Bd. 100, B.24.B.1.

(17) Thurnheer au D.P.C., 25.6.1941 et Réponse du 9.7.1941, *ibidem*.

(18) Frölicher au D.P.C., 12.12.1941, *ibidem*.

(19) Annotations de Bonna du 17.12.1941, BA 2001 (D) 3, Bd. 100, B.24.B.O.

(20) La Suisse a repris tous les mandats reconnus par les U.S.A., lorsque ceux-ci sont entrés en guerre.

(21) Le mandat en Italie fut seul à être réalisé.

(22) Le mandat ne fut pas réalisé.

Le Gouvernement belge attache grand prix à recevoir l'agrément du Gouvernement fédéral »²³.

Trois jours plus tard, Bonna demanda à l'ambassadeur suisse à Berlin : « si vous avez la possibilité, avec l'assentiment exprès ou tacite des autorités allemandes, d'assurer la représentation des intérêts belges et des intérêts luxembourgeois ou s'il convient de faire savoir au Gouvernement belge que les autorités allemandes s'y sont définitivement opposées »⁽²⁴⁾.

Une demande semblable fut aussi adressée à l'ambassade suisse en Italie⁽²⁵⁾. Là, les intérêts belges purent au moins être défendus *de facto* mais avec des restrictions. Un refus formel et définitif fut annoncé le 30 décembre 1941 de Berlin⁽²⁷⁾.

Nous rapportons ici en toutes lettres, le rapport du chef de département pour les intérêts étrangers du D.P.C., Arthur de Purys à Bonna, rapport du 23 janvier 1942 : « Nous avons l'honneur de porter à votre connaissance qu'aux termes d'une lettre de notre Légation à Berlin, le Ministère des Affaires étrangères allemand, requis par M. Frölicher, de consentir que la Suisse assume la protection des intérêts belges en Allemagne et luxembourgeois en Allemagne et dans les pays occupés par les forces armées allemandes, a déclaré ne pas pouvoir faire droit à cette requête. Les motifs qui ont dicté cette décision au Gouvernement allemand diffèrent pour l'un et l'autre Etat. En ce qui concerne la Belgique, le Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères relève que son Gouvernement ne reconnaît pas l'existence juridique du Gouvernement belge établi à Londres et que, dans ces conditions, il ne saurait accepter que la Suisse fût chargée, en Allemagne, d'un mandat émanant d'un Gouvernement qui, à ses yeux, n'existe pas. Quant au Grand-Duché de Luxembourg, le Sous-Secrétaire d'Etat allègue qu'il ne peut plus être considéré comme Etat souverain depuis que son territoire a officiellement été annexé à l'Empire allemand dont il est, actuellement, partie intégrante. La Légation de Suisse ajoute que le Ministre de Suède à Berlin, chargé, de son côté, de pressentir les Autorités allemandes en vue d'établir si celles-ci consentiraient que la Suède représentât les intérêts belges en Allemagne, s'est attiré la même réponse que notre Ministre. Nous vous serions très obligés de bien vouloir prendre acte de ce qui précède et nous nous en remettons à vous du soin de décider si et de quelle manière vous estimez opportun de porter ces faits à la connaissance de la Légation de Belgique »⁽²⁸⁾.

Une *deuxième phase* fut amorcée après la libération de la Belgique par une demande renouvelée de l'ambassade belge à Berne, concernant la reprise des intérêts belges dans le Reich allemand qui s'écroulait (demande du 9 octobre 1944). La Belgique exprima son désir de reconnaître la Suisse comme puissance protectrice de Berlin pour le territoire belge libéré. A ce moment également, les démarches relatives à ces demandes semblaient sans espoir. Le 18 octobre 1944, Frölicher communiqua de Berlin que pour le moment il ne disposait que d'un communiqué oral du sous-secrétaire d'Etat Andor Hencke, « que le gouvernement du Reich serait à peine en mesure de donner son accord, car il croit savoir que le Roi ne reconnaît pas comme légal, le gouvernement actuel de Bruxelles »⁽³⁰⁾. Dans un autre rapport du 6 novembre 1944, Frölicher ne fut pas non plus en mesure d'annoncer une décision définitive en faveur des gouvernements belge et français

(23) Comte d'Ursel à Bonna, 20.12.41, BA 2001 (D) 3, Bd. 100, B.24.B.1.

(24) Bonna à Frölicher, 23.12.1941, *ibidem*.

(25) 23.12.1941, *ibidem*.

(26) Mémoire de l'Ambassade suisse à Rome au Ministère italien des Affaires étrangères du 5.1.1942 et à l'ambassadeur suisse au D.P.C., 15.1.1941, *ibidem*.

(27) Signalé dans : Bonna et Frölicher, 8.12. 1944, *ibidem*.

(28) *Ibidem*.

(29) 9.10.1944, *ibidem*.

(30) *Ibidem*.

(lesquels voulaient aussi se faire représenter à Berlin par la Suisse). Le Secrétaire d'Etat Baron Gustav Adolf Steengracht von Moyland du Ministère des Affaires étrangères dit à Frölicher : « qu'il serait difficile pour le gouvernement allemand d'autoriser une représentation de puissance protectrice pour ces Etats, parce que ceci aurait pour conséquence une limitation de compétence des gouvernements reconnus par la partie allemande. Aussi en Belgique, où il n'y a cependant pas de gouvernement, une pareille représentation de puissance protectrice serait mal vue par Degrelle et ses disciples » (31). Berlin prit son temps. Berne pressa l'ambassade suisse, « de provoquer une décision finale aussi rapide que possible » (32).

Sur une nouvelle demande du chargé d'affaires belge, Guy de Caritat de Peruzzi, du 9 janvier 1945 (33), Walter Stucki, nouveau chef du Département pour les affaires étrangères du D.P.C., ne put, à son grand regret, que communiquer que « malgré l'attention soutenue que la Légation suisse à Berlin n'a cessé de vouer à cette question, aucune décision n'est encore intervenue concernant la représentation par la Suisse des intérêts belges en Allemagne » (34).

Dans son rapport du 25 janvier au nouveau chef du D.P.C., Max Petitpierre, Frölicher énonce les causes possibles des hésitations de Berlin : « Les raisons de cette retenue sont à mon avis les craintes, qu'avec cet accord une reconnaissance des gouvernements concernés soit inévitable et que plus tard une autorisation de l'activité des puissances protectrices signifie une limitation des compétences des comités belge et français, lesquels voudraient être reconnus par le gouvernement allemand comme les seuls représentants véritables. D'un autre côté, le souci allemand concernant ses propres intérêts à l'étranger, a pour conséquence que des prisonniers civils en Allemagne peuvent aussi être soignés par le Comité International de la Croix-Rouge » (35).

Une reprise officielle des intérêts belges en Allemagne ne pouvait, cependant être réalisée avant l'écrasement définitif du Reich.

D'autre part, les autorités du Reich sollicitaient également la Suisse, le 28 mai 1945, pour des représentations d'intérêts en Belgique. Cette représentation ne devait pas se faire auprès du gouvernement belge, mais bien auprès des autorités britanniques et américaines. Il s'agissait avant tout des questions relatives aux prisonniers de guerre allemands. La Suisse avait déjà accepté une représentation de ce genre pour l'Afrique du nord, l'Italie et la France (36). De plus, elle représenta pendant la guerre le Reich en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Elle était prête à accepter une mission semblable pour les prisonniers politiques se trouvant en Belgique, dans la mesure où Bruxelles était d'accord (37).

Deux gouvernements belges auraient aimé voir la Suisse comme puissance protectrice de leurs intérêts dans le Reich allemand :

- le gouvernement en exil à Londres avec le Premier Ministre Hubert Pierlot et le ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak, après que les Etats-Unis aient dû abandonner leur mandat, lors de leur entrée en guerre, le 8 décembre 1941;
- le premier gouvernement d'après-guerre à Bruxelles (Pierlot/Spaak) en automne 1944.

La Suisse soutint les deux demandes belges et aurait volontiers accepté le mandat, mais le refus de Berlin l'en empêcha.

(31) *Ibidem*.

(32) Télégramme du 24.11.1944, *ibidem*.

(33) *Ibidem*.

(34) 15.1.1945, *ibidem*.

(35) *Ibidem*.

(36) BA 2021 (C), Bd. 48, B. 52.A.(36).5.

(37) DPC à l'ambassade suisse à Londres, télégramme du 31.3.1945, *ibidem*.