

CHAPITRE VI

COMMENT NAQUIT LA « SECTION POLITIQUE »

J'ai déjà indiqué plus haut comment, le 1^{er} septembre 1914, en même temps que le feld-maréchal von der Goltz, entraît aussi à Bruxelles une « administration civile », dirigée par le président du gouvernement, Dr. von Sandt, avec le titre de chef d'administration (1). Ma confirmation comme représentant des Affaires étrangères n'arriva que plus tard, après la nomination de M. von Sandt, qui devait être chef de tout le cadre civil du gouverneur général ; étant retiré à l'armée et définitivement versé dans la partie civile du gouvernement général, cette circonstance engendrait pour moi une certaine difficulté en ce sens que j'étais conseiller d'ambassade de première classe, tandis que le *chef* d'administration et président de deuxième classe ; cette difficulté fut tournée de la façon suivante : bien que maintenu dans la deuxième classe, le chef d'administration reçut le titre d' « Excellence » pendant la durée de son activité à Bruxelles.

(1) Voir les *Souvenirs* du feld-maréchal Colmar Baron von der Goltz. (Pages 348 et suivantes.)

M. von Sandt, excellent fonctionnaire d'administration, tout à fait à sa place dans ce poste, n'avait que peu d'aptitudes pour la politique extérieure et intérieure ; mais, du fait que j'étais pour la forme membre de « son » administration civile, il n'en voulait pas moins jouer son rôle dans toutes les questions politiques. Cela aboutit peu à peu à des oppositions entre nous, en dépit de toutes nos bonnes relations personnelles.

Au début de décembre 1914, quand le nouveau gouverneur général, baron von Bissing, entra en fonctions, les problèmes de politique internationale prirent le pas sur les autres et se placèrent au premier plan. Ce fut tout d'abord l'Office de ravitaillement belge-américain, dont il sera plus amplement question dans la suite : placé sous l'égide des ambassadeurs neutres d'Amérique du Nord et d'Espagne, il exigea des négociations longues et laborieuses et des relations continues avec ces ambassadeurs. De plus, des difficultés d'ordre religieux surgirent, liées à la promulgation d'une lettre pastorale par le cardinal Mercier, primat de Belgique. Cette lettre pastorale, qui fit sensation, rendit nécessaires des pourparlers avec la curie. Le baron von Bissing adopta comme point de vue que la Belgique jouait un rôle particulier dans la politique internationale et qu'il lui fallait aussi un ministre des Affaires étrangères indépendant de l'administration. J'ai déjà dit que M. von Sandt, extrêmement absorbé au surplus par ses multiples affaires d'administration, n'était pas très versé dans les problèmes politiques. Par contre, le gouverneur général inclinait par nature vers eux et s'y intéressait tout particulièrement. Donc, rien de plus naturel qu'il débattît directement avec moi, spécialiste et représentant des Affaires étrangères, toutes les questions de politique internationale, pour la plupart très sérieuses et de la plus haute

portée. Rien de plus naturel qu'il le fit seul à seul avec moi quand il s'agissait de questions confidentielles. Et cela lui était d'autant plus agréable qu'il avait été mon chef autrefois, à l'époque où je faisais mon service actif à Potsdam, qu'il savait combien je l'avais toujours honoré et qu'il se sentait personnellement un penchant pour moi.

Et c'est ainsi qu'un beau jour, sans m'en informer au préalable et sans consulter les autorités du Reich, il créa, à côté de l'administration civile, la « section politique » autonome. La presse, instrument de la politique, lui fut du même coup soumise.

DOMAINES D'ACTIVITÉ DE LA SECTION POLITIQUE

Le décret du gouverneur général, en date du 13 février 1915, qui réalisait l'autonomie de la section politique, lui fixait en même temps les branches d'activité suivantes :

1. Le diplomatie.
2. La politique intérieure ;
 - a) La politique religieuse ;
 - b) La politique flamande ;
3. L'Office de ravitaillement belgo-américain ;
4. Les archives belges ;
5. La presse.

Ces chapitres spéciaux traiteront plus loin en détail des points 2a, 2b et 3.

Aujourd'hui, des détails sur le point 5 pourraient difficilement prétendre à un quelconque intérêt.

Quant aux points 1 et 4, disons-en tout de suite ce qui vaut d'être signalé.

1. — LA DIPLOMATIE

Tout ce qui avait trait à la diplomatie était élaboré dans la « section diplomatique » de mon ressort. Je m'étais réservé personnellement la direction de cette section. Le premier référendaire fut le secrétaire de légation von Molkte, élément de grande valeur, mis à ma disposition par les Affaires étrangères.

Cette section avait pour charge de traiter toutes questions concernant des intérêts d'États étrangers ou de leurs nationaux sur le territoire du gouvernement général. Les organismes avec lesquels se réglaient les affaires de cette nature furent parfois les Affaires étrangères à Berlin et les représentations allemandes en pays neutres ; mais ce furent avant tout les représentations diplomatiques et consulaires des États neutres en Belgique occupée. Les rapports avec ces différents organismes étaient rigoureusement centralisés dans la section politique. Elle seule avait le droit, d'après les dispositions du gouverneur général, d'avoir des relations officielles avec ces institutions. Toutes les autres autorités du gouvernement général devaient passer par son intermédiaire.

L'existence de représentations consulaires et surtout diplomatiques en territoire militairement occupé constituait quelque chose de nouveau dans la diplomatie. C'est en vain qu'on cherche dans l'histoire des précédents qui auraient permis de déterminer les relations à observer avec les diplomates en pays occupé ; les traités de droit international ne donnaient pas non plus le moindre renseignement précis sur la solution à apporter à cette question. Le problème y était simplement effleuré par endroits et, la plupart du temps, l'auteur tournait court. En sorte que le gouvernement d'occupation allemand n'était lié ni par des règles

scientifiques ni par celles des usages internationaux et qu'il pouvait librement décider, au gré de l'opportunité, s'il convenait de tolérer des représentants diplomatiques et consulaires dans le gouvernement général de Belgique et fixer la situation juridique qu'il fallait leur donner.

Les représentations diplomatiques

Au mois d'août 1914, quand nos troupes approchaient de Bruxelles et que le gouvernement belge, dans l'attente de l'occupation prochaine de la capitale, avait transféré son siège à Anvers, les représentants diplomatiques neutres accrédités auprès du roi des Belges se réunirent pour discuter de la situation juridique qui devait être la leur en territoire occupé et de l'attitude qu'ils devraient adopter à l'égard du gouvernement allemand.

Sur un point, les ambassadeurs furent unanimes : il était de toute façon désirable, dans l'intérêt de leurs États respectifs, d'avoir une représentation diplomatique auprès du gouvernement d'occupation. Mais les opinions divergeaient sur le point de savoir si les ambassadeurs devraient rester en personne à Bruxelles ou n'y laisser seulement que leurs représentants, en qualité de « chargés des affaires courantes ».

Dans cette discussion, quelques-uns des ambassadeurs mirent au premier plan leur attitude envers l'État belge. Ils estimaient nécessaire, tout au moins pour des raisons de courtoisie, de suivre le roi auprès duquel ils avaient été accrédités. Le ministre des Pays-Bas alla même si loin qu'il exprima la crainte de se rendre coupable d'une violation de la neutralité en restant dans Bruxelles occupée au lieu de suivre à Anvers le gouvernement belge.

Par contre, les autres ambassadeurs virent avant

tout la question sous l'angle de leur propre pays. Ils argumentaient ainsi : nous sommes certes accrédités auprès du gouvernement belge, mais notre mission est la sauvegarde des intérêts de notre pays et la protection de nos nationaux en territoire belge. Cette mission est particulièrement importante et son accomplissement particulièrement ardu en temps de guerre ; c'est pourquoi nous devons faire passer nos devoirs envers nos concitoyens avant la sauvegarde des règles de courtoisie et avant les rapports politiques avec le gouvernement abandonnant le pays. Notamment, dans la place forte assiégée d'Anvers, nous ne pouvons pas protéger les intérêts que possède notre pays dans le reste de la Belgique. Nous devons au contraire rester en liaison étroite avec l'autorité exerçant le pouvoir de fait et c'est pourquoi nous ne devons pas quitter Bruxelles.

Cette conception fut spécialement défendue par l'ambassadeur espagnol, marquis de Villalobar ; pour l'appuyer, il mit en outre en relief le principe adopté par Bismarck en 1870, principe en vertu duquel les diplomates n'ont rien à chercher dans une place forte assiégée.

Cette réunion ne prit aucune décision ; licence fut donnée à chacun d'agir comme bon lui semblait. Les faits montrent pourtant que l'opinion de l'ambassadeur espagnol prévalut. Ne suivirent en effet le roi des Belges à Anvers que le nonce et les ministres de Hollande, de Roumanie et de Turquie, laissant tous d'ailleurs derrière eux un secrétaire en qualité de « chargé d'affaires courantes ». Les autres représentants diplomatiques demeurèrent à Bruxelles : à savoir ceux d'Amérique, d'Espagne, d'Italie, d'Argentine, du Brésil, du Chili, de Chine et de Perse.

Dès l'entrée de nos troupes à Bruxelles, le 20 août 1914, les ambassadeurs américain et espagnol se pré-

sentèrent au général von Jarotzky, nommé commandant allemand de la ville de Bruxelles, en le priant de leur prêter assistance pour la sauvegarde des intérêts dont ils avaient la charge. Le commandant promit aux ambassadeurs le concours le plus étendu, leur accorda des facilités de circulation pour leurs personnes et exempta les édifices des ambassades de toute réquisition et de toute obligation d'avoir à loger des troupes.

Il semble que cette démarche faite de leur propre autorité par les deux ambassadeurs ne rencontra pas l'assentiment de leurs collègues et que ces derniers s'efforcèrent de réaliser une intervention d'ensemble du corps diplomatique. Le 25 août, sur l'invitation du ministre persan, — par le départ du nonce à Anvers, il devenait le doyen du corps diplomatique, — les représentants diplomatiques restés à Bruxelles se réunirent à l'ambassade américaine pour discuter à nouveau de l'attitude qu'ils adopteraient envers les autorités allemandes. A l'issue de cet entretien, l'ambassadeur persan signa le procès-verbal suivant :

« En raison de l'occupation de la ville de Bruxelles par les troupes allemandes et à la demande des ministres d'Argentine, du Brésil et d'autres, les chefs de missions, présents à Bruxelles, et les secrétaires de légations dont le siège est provisoirement à Anvers se sont réunis à l'Hôtel de la légation des États-Unis d'Amérique, aujourd'hui à 3 heures, pour s'entendre en vue de leurs relations avec le commandant des troupes.

» Étaient présents : Les ministres de Perse, d'Argentine, d'Italie, du Brésil, de Chine, du Portugal, du Chili, de Cuba, d'Espagne, des États-Unis d'Amérique, les chargés d'affaires de Luxembourg, de Haïti, de Bolivie, de Colombie, le conseiller de la légation des Pays-Bas, l'auditeur de la nonciature, les secrétaires

de légations de Suède, du Mexique, de Roumanie.

» Étant le plus ancien des ministres présents, je fus appelé à présider cette réunion.

» L'assemblée a décidé que les chefs de missions et les secrétaires des légations s'adresseraient individuellement au commandant militaire par l'intermédiaire de M. le bourgmestre de Bruxelles pour la sauvegarde de leurs intérêts respectifs. »

En vertu de cette décision, les représentants diplomatiques ne traitèrent avec les autorités allemandes, les premiers temps, que par l'intermédiaire exclusif du bourgmestre de Bruxelles, Max. Exception faite des ambassadeurs espagnol et américain qui maintinrent les relations directes engagées par eux dès le premier jour de l'occupation.

Il n'y eut pas de changement jusqu'au 1^{er} septembre 1914, jour où le gouverneur général baron von der Goltz arriva à Bruxelles. Une difficulté d'étiquette surgit alors sur la question de savoir qui ferait la première visite. J'en ai déjà été parlé plus haut (1) et exposé comment le gouverneur général fit une visite à l'ambassadeur américain pour le remercier d'avoir assuré la protection des Allemands et comment l'on présenta « par hasard » les autres chefs de mission. A cette occasion, les diplomates déclarèrent au gouverneur général ne se considérer que comme de « simples agents de leurs gouvernements » (2) et concevoir parfaitement que nous ne les traitions que comme des « étrangers de distinction » (2). De son côté, le gouverneur général leur communiqua qu'il reconnaîtrait les représentations neutres demeurées à Bruxelles, qu'il considérerait et traiterait les chefs de mission comme des ambassadeurs de leurs pays, con-

(1) Voir page 102.

(2) En français dans le texte.

servant tous les privilèges diplomatiques habituels.
Voilà comme les choses se passèrent effectivement.

Situation juridique des ambassadeurs.

Quelques remarques maintenant sur notre situation juridique à l'égard des ambassadeurs.

La présentation des lettres de créance établit un rapport de droit entre l'ambassadeur et l'État auprès duquel il est ainsi accrédité. Dans un territoire militairement occupé, l'État évincé cesse d'exister et est remplacé par le pouvoir d'État de l'occupant. Mais la succession des droits de l'occupé à l'occupant s'applique-t-elle aussi aux relations existant entre l'État évincé et les diplomates accrédités auprès de lui ? A cette question, il convient de répondre par la négative et cela pour les raisons suivantes.

D'après le droit usuel, les ambassadeurs ne sont pas accrédités auprès du gouvernement de l'État qui les reçoit, mais auprès du chef de l'État. La lettre de créance établit ainsi un rapport juridique avec la personne du souverain lui-même : c'est donc un rapport éminemment personnel, fondé sur la confiance. C'est d'ailleurs pourquoï il est d'usage, avant de faire présenter les lettres de créance, de demander l'« agrément » de l'État intéressé, c'est-à-dire l'approbation formelle, par cet État, du choix de la personne de l'ambassadeur. Il va sans dire que cette approbation n'est accordée qu'après examen attentif des qualités personnelles du diplomate. D'ores et déjà, il est clair que cet examen auquel a procédé l'État évincé ne peut être valable pour la puissance occupante ; certaines qualités ayant rendu un diplomate particulièrement agréable au premier peuvent en effet le rendre indésirable à la seconde. Si donc, d'une façon générale, le principe peut valoir que le pouvoir d'État

du pays occupé se transmet à l'occupant, les rapports juridiques particuliers découlant de l'« agrément » accordé à un ambassadeur — l'élément personnel y jouant un rôle important — font qu'il est impossible à la puissance occupante de recueillir la succession juridique.

Deux conclusions se dégagent de ces considérations :

Tout d'abord — pour prendre position sur les divergences survenues entre les ambassadeurs à Bruxelles — il faut donner raison, du point de vue théorique, à ceux qui considéraient que leur place restait auprès du souverain, même si ce dernier quittait le pays.

Ensuite, on peut énoncer le principe, principe fondamental dans l'analyse de cette question, qu'il n'existait aucun rapport juridique entre nous, puissance occupante, et les ambassadeurs demeurés à Bruxelles, mais accrédités auprès de l'État évincé (1).

Telle était la situation juridique qui, du point de vue purement théorique, se présentait tant pour nous que pour les ambassadeurs. J'ai déjà dit qu'une petite partie seulement de ces derniers considérèrent ces motifs comme déterminants et suivirent le roi des Belges à Anvers et plus tard au Havre. La plupart d'entre eux estimaient que leur place se trouvait à Bruxelles et il va de soi que, du point de vue de l'opportunité, la préférence devait aller à leur conception. Quand on songe en effet aux services inestimables qu'ont pu

(1) D'après les nouvelles conceptions du droit, l'occupant n'est pas considéré comme le successeur juridique de l'État évincé, pas même au titre de représentant. On admet au contraire que, même en territoire occupé, il exerce son propre pouvoir d'État et non pas un pouvoir quelconque recueilli de l'État évincé ou dérivé de ce dernier. Il est manifeste que cette conception laisse encore moins place à de quelconques rapports juridiques entre l'occupant et les diplomates accrédités auprès de l'État évincé que la conception d'une espèce de succession juridique, telle qu'elle est exposée plus haut

rendre à leur pays et à leurs compatriotes ces diplomates restés à Bruxelles durant les quatre années de l'occupation et qu'on les compare à l'existence inactive, purement formelle, à laquelle furent astreints les diplomates qui accompagnèrent au Havre le gouvernement belge, on comprendra en fait pourquoi les raisons purement pratiques s'avèrent plus puissantes que les considérations théoriques.

Évidemment, de notre côté, nous n'étions nullement tenus d'observer rigoureusement la ligne de conduite dictée par des considérations exclusivement théoriques. Bien au contraire, — quand des raisons d'opportunité le faisaient sembler désirable, — nous étions libres à tout instant de permettre aux personnes privées que devenaient juridiquement pour nous les ministres étrangers demeurés à Bruxelles de continuer à exercer leurs attributions officielles ; nous étions maîtres aussi de leur accorder des privilèges spéciaux pour leur faciliter leur tâche ; autrement dit, nous pouvions les reconnaître « diplomates de fait » (1). C'est ce qui advint d'ailleurs par la déclaration du gouverneur général au ministre d'Espagne et à celui des États-Unis, déclaration dont il a déjà été question. Mais cela n'advint pas du fait que nous admettions un quelconque droit des ambassadeurs ou un quelconque devoir de l'occupant. Là aussi, notre conduite fut exclusivement dictée par les circonstances.

Tout ce qui précède est important à connaître pour apprécier l'attitude qu'adoptèrent à notre égard les ambassadeurs après la déclaration du gouverneur général. Cette déclaration, il va sans dire, n'équivalait nullement à une reconnaissance des ministres étrangers. Ces derniers n'étaient accrédités ni auprès du Reich ni auprès du gouverneur général ; ils conti-

(1) En français dans le texte.

naient à être accrédités auprès du roi des Belges. Mais la reconnaissance portait avant tout sur la fonction en elle-même. Il nous parut utile, pour des motifs d'ordre pratique, de tolérer à Bruxelles des représentations des États neutres, afin qu'elles pussent assurer elles-mêmes la protection des très nombreux étrangers résidant en Belgique. Sans nous arrêter à leur personne, nous acceptâmes les ambassadeurs revêtus de cette fonction et accrédités auprès du roi des Belges, leur laissant par courtoisie le bénéfice des privilèges diplomatiques usuels. Mais, pas plus qu'il n'existait auparavant, le droit au privilège ne s'en trouvait créé ainsi. Par ailleurs, le gouverneur général était, dans une certaine mesure, tenu de respecter les promesses faites par lui et par son prédécesseur. Et il est hors de doute que si ces engagements n'avaient pas été tenus ou s'ils avaient été reniés, les États neutres y auraient vu un acte inamical. En fait, il fallut plus tard maintenir les privilèges accordés par courtoisie, tout comme s'ils avaient été des privilèges de droit ; et cela, même en des moments où la courtoisie n'était plus exigible, c'est-à-dire quand les relations furent rompues avec divers États neutres. C'est ainsi que nous traitâmes successivement comme diplomates jusqu'à leur passage de la frontière les représentants italien, roumain et américain. D'autre part, le fait que les privilèges diplomatiques n'étaient accordés que par courtoisie et non de droit nous permettait de les restreindre dès le moment où des raisons militaires le faisaient paraître nécessaire.

*
* *

Mais — problème particulièrement intéressant — comment devons-nous nous comporter, dans la situation juridique décrite plus haut, à l'égard d'un chan-

gement de personnes ? Durant l'occupation, de pareils changements se produisirent à deux reprises dans le corps diplomatique. Dans les deux cas, comme on pouvait l'admettre avec une certaine assurance, l'« agrément » du roi des Belges fut sollicité de la façon habituelle. Il est vraisemblable que des lettres de rappel et de créance furent également présentées au roi. En tout cas, il est certain que les nouveaux ambassadeurs se rendirent d'abord au Havre, auprès du roi Albert et du gouvernement belge, pour n'entrer qu'ensuite en Belgique en passant par la Hollande ; de même que les diplomates rappelés prirent congé au Havre, ou à La Panne, résidence du roi.

De notre point de vue, il n'y avait rien à objecter à cette procédure. La reconnaissance, faite en septembre 1914 par le gouverneur général, portait, comme il a déjà été souligné, sur la fonction en elle-même et non sur la personne. Par suite, un changement de personne pouvait parfaitement se produire pendant l'occupation. Il n'y avait rien à objecter à ce que l'« agrément » du souverain belge fût sollicité pour de nouvelles nominations. Pas plus qu'on ne pouvait exiger qu'une demande officielle fût adressée au préalable au gouvernement allemand. De même que les ambassadeurs demeurés à Bruxelles restaient accrédités auprès du roi de Belges malgré notre reconnaissance, de même les nouveaux représentants diplomatiques pouvaient parfaitement établir dans les formes courantes cette situation juridique.

D'autre part, le gouverneur général allemand devait avoir le droit de pouvoir exiger à tout moment le *rappel* d'un diplomate dont l'activité était contraire aux intérêts allemands. Ce droit fut d'ailleurs exercé avec succès dans un cas. Mais, comme de tels incidents n'étaient désirables ni pour nous ni pour les États neutres, il était de l'intérêt commun, avant un

mouvement diplomatique, de vérifier, au moins en sous-main, si la personne du chef de mission envisagée permettait d'escompter une collaboration profitable avec les autorités allemandes. Et en fait, dans les changements de personnes, il fut tenu compte de cette nécessité dictée par des considérations pratiques.

*Les privilèges accordés aux ambassadeurs.
Leur contenu et leur importance.*

Les bénéfices de l'exterritorialité furent, dans l'ensemble, laissés aux ambassadeurs, tels que les prévoit le droit usuel ; c'est-à-dire que cette exterritorialité s'étend à tous les membres de l'ambassade, à leurs familles, au personnel de l'ambassade et au personnel domestique.

Toutes ces personnes étaient donc inviolables, ne pouvaient pas être arrêtées et échappaient à la juridiction en vigueur. Cette exemption de la juridiction portait tant sur la compétence des tribunaux belges que sur celle des tribunaux militaires allemands et il convient de souligner particulièrement que les tribunaux militaires allemands reconnaissaient l'exterritorialité aux diplomates, bien que la loi judiciaire n'exclût de la juridiction que les « membres des missions accréditées auprès du Reich ». Par conséquent, lorsqu'une personne jouissant du bénéfice de l'exterritorialité commettait une action délictueuse ou enfreignait les décrets promulgués par le gouverneur général, l'affaire n'était pas réglée par les voies judiciaires, mais par les voies diplomatiques, le rappel du diplomate, comme il a déjà été dit, pouvant être en fin de compte exigé.

Toutefois, le principe de l'immunité ne fut rigoureusement appliqué, d'une façon générale, qu'à l'égard des membres proprement dits du corps diplomatique

et des hauts fonctionnaires des ambassades. Quant aux fonctionnaires inférieurs et au personnel domestique — en particulier lorsqu'il s'agissait de sujets d'un État ennemi — la section politique demanda toujours aux ambassadeurs de laisser libre cours à la procédure policière et judiciaire dès qu'il s'agissait d'un acte délictueux d'une certaine importance. Constatons avec plaisir que le fait ne fut pas fréquent.

De plus, les ambassades se virent assurées de ce qu'on appelle la « franchise de l'hôtel » (1), c'est-à-dire qu'on ne pouvait pénétrer dans leurs locaux et que les objets qui s'y trouvaient étaient considérés comme intangibles. Il en résulte qu'on ne pouvait pas non plus loger des soldats dans les appartements des ambassadeurs et que les diplomates de toute catégorie étaient affranchis de toute espèce de réquisition, privilège qui n'appartenait pas en soi aux sujets neutres en territoire occupé. Néanmoins, certains inventaires furent également demandés aux ambassades ; par exemple, le relevé de leurs chevaux, automobiles, bicyclettes, pneumatiques et autres.

On ne reconnut pas de « droit d'asile » aux ambassadeurs, et cela ni pour les personnes ni pour les choses. C'est ainsi donc qu'un Belge réfugié dans les locaux d'une ambassade aurait dû être livré ; de la même façon, on aurait pu exiger la livraison d'automobiles, chevaux, etc., au cas où des Belges les auraient placés sous la protection d'un diplomate à seule fin de les soustraire à la réquisition.

Parmi d'autres droits d'exterritorialité, il faut compter l'exonération de tous impôts, taxes et douanes. Cette exonération s'appliquait pour les sommes levées autant en vertu des lois belges qu'en vertu des ordonnances du gouverneur général.

(1) En français dans le texte.

Le privilège le plus important des diplomates et en même temps celui qui crée les plus grandes difficultés en territoire occupé est celui des relations illimitées avec leur gouvernement. Il n'est pas nécessaire d'insister pour comprendre que, dans une région située dans les arrières immédiats du front et en raison de la possibilité de transmission illicite de renseignements, ce privilège dissimulait en lui de gros dangers, rendant absolument indispensables certaines restrictions. Dans les premiers temps de l'occupation, cette question ne fut l'objet que d'une faible attention. Toutes les lettres envoyées ou reçues par les ambassades de Bruxelles passaient sans le moindre contrôle et l'on était même reconnaissant aux légations quand, pour remplacer les liaisons ferroviaires rompues, elles offraient leurs courriers automobiles pour transporter les envois postaux allemands et belges. Mais quand, plus tard, avec le perfectionnement de la poste allemande, fut interdite toute autre expédition de correspondance, quand en outre fut instituée la censure, fermée la frontière hollandaise et supprimée toute transmission de nouvelles en pays ennemi, la correspondance des ambassades étrangères dut naturellement être également l'objet d'une réglementation précise.

On s'en tint d'ailleurs solidement en cela au principe que les sceaux des ambassades sont inviolables. Toutefois, le droit des ambassadeurs d'écrire des lettres fermées à l'étranger ne portait que sur les correspondances adressées à leurs gouvernements, ainsi qu'aux représentants diplomatiques de leurs pays dans les États en rapports postaux avec la Belgique. À l'intérieur des frontières du gouvernement général, les ambassades pouvaient écrire sous pli fermé à leurs consulats ; toutefois, les consuls ne pouvaient écrire que des lettres ouvertes tant à leurs ambassades à

Bruxelles qu'à leur gouvernement. Toutes les lettres ayant l'autorisation d'être fermées devaient être revêtues du sceau de service de l'ambassade ou du gouvernement intéressé.

Les ambassades néerlandaise, américaine et espagnole obtinrent l'autorisation d'expédier leur correspondance officielle en Hollande au moyen d'un courrier spécial et de la recevoir par la même voie. Le courrier transportait la correspondance dans une automobile ; les lettres étaient enfermées dans un sac de dépêches scellé au sceau diplomatique, dont l'inviolabilité était garantie. Dans les périodes de fermeture militaire des frontières, le service des courriers fut suspendu.

Quelques autres ambassades se servirent également pendant un temps de courriers spéciaux. Mais elles durent cesser cet usage plus tard, quand les autorités allemandes eurent adopté le point de vue que seules les ambassades dont les chefs étaient en même temps protecteurs de l'office de ravitaillement (1) pouvaient avoir besoin d'un service de courriers particuliers.

Dans les envois fermés — transportés par la poste ou par les courriers spéciaux — ne devaient se trouver exclusivement que les lettres officielles des ambassades et des gouvernements. En aucun cas, ne devaient y être insérées des lettres privées. De même, l'acheminement de missives privées par cette voie était interdit, sauf dans certains cas particuliers où la section politique accordait des exceptions à cette règle. De même, des fonds destinés à des personnes privées ne pouvaient être transmis par la correspondance officielle que dans des cas tout à fait exceptionnels et l'autorisation préalable devait être demandée à la section politique. Pour la réception de fonds provenant de l'étranger, il suffisait d'en faire la déclaration après

(1) Voir plus bas, page 161.

coup. Ces principes furent communiqués aux ambassades par une note circulaire en date du 16 février 1916.

Il est bien évident que le désir de tourner ces prescriptions devait être très puissant. La population, qui n'avait que des possibilités réduites de correspondre avec les pays neutres et absolument aucune possibilité d'échanger des nouvelles avec les pays ennemis, avait pris l'habitude, dans les premiers temps de l'occupation, de s'adresser aux ambassades neutres pour faire transmettre ses lettres ; de leur côté, les ambassades voyaient dans l'accomplissement de ce désir le moyen de se rendre populaires ou d'obtenir d'autres avantages. Il y avait là, de toute évidence, un très grand danger, susceptible de rendre illusoires tous les efforts des services de surveillance de la correspondance et du contre-espionnage. La suppression complète de ce danger était impossible avec le maintien de la correspondance fermée, mais un moyen se présentait pour le localiser. Toutes les fois qu'un mésusage de la correspondance officielle était constaté — ce qui arrivait à l'occasion de perquisitions domiciliaires, d'enquêtes de justice et du contrôle de la correspondance (en particulier de celle saisie sur les navires capturés) — des observations énergiques étaient présentées à l'ambassade fautive. En cas de récidive, une réclamation était adressée au gouvernement intéressé. De plus, une action était intentée chaque fois à ceux qui s'étaient servis de l'intermédiaire des ambassades. Ces mesures firent subir des désagréments souvent assez sérieux aux missions, et, avec le temps, l'on réussit au moins à limiter les abus à des cas exceptionnels. La transmission de renseignements importants au point de vue militaire par la correspondance des ambassades n'a, au surplus, été constatée qu'une seule fois, dans un cas sur lequel je reviendrai.

Les ambassadeurs étaient autorisés à envoyer des

télégrammes, en langage clair ou conventionnel, à leurs gouvernements et aux représentants diplomatiques de leur pays à La Haye, Berne ou Berlin. Les télégrammes étaient visés par les autorités militaires et la section politique et, en cas de doute quant à leur contenu, ils n'étaient pas expédiés. En période de fermeture des frontières, le droit d'envoyer des télégrammes en langage conventionnel était suspendu.

Pour résumer, on peut dire que nous avons ménagé aux ambassadeurs bruxellois le privilège de l'exterritorialité tel qu'en bénéficient les diplomates d'après le droit usuel, mais que nous n'avons pas hésité à opérer des restrictions dès que des motifs d'ordre militaire les rendaient nécessaires. Les raisons militaires primaient et voilà comment, par exemple, les ambassadeurs se trouvaient, comme tout le monde, soumis aux dispositions visant au maintien de la sécurité militaire. Naturellement, des facilités devaient être aussi accordées dans ce domaine afin de permettre aux diplomates l'exercice de leurs fonctions. Ils jouissaient par exemple de facilités spéciales au sujet des passeports et de la circulation en automobile dans les frontières du gouvernement général ; ils ne rencontraient pas de difficultés dans leurs voyages pour les pays neutres et leur propre pays. Les diplomates n'avaient pas le droit d'aller en pays ennemi. Ce fut la cause de cette situation paradoxale dans laquelle les ambassadeurs, tout en étant accrédités auprès du roi des Belges, ne pouvaient pas se mettre en relations écrites ou personnelles avec lui ou avec le gouvernement belge.

L'activité des ambassades.

L'activité des représentants diplomatiques à Bruxelles consistait avant tout dans la sauvegarde

des intérêts de leurs États et de leurs nationaux. Les questions politiques étaient tout à fait à l'arrière-plan ou même n'entraient pas du tout en ligne de compte pour la plupart des ambassades. Ne faisait exception que le ministre d'Espagne, marquis de Villalobar. L'activité des ambassades bruxelloises se trouvait donc être ainsi une activité consulaire.

Plus les nécessités de la guerre obligeaient à s'immiscer dans la vie privée par toutes sortes de restrictions et de réquisitions, et plus, naturellement, les sujets neutres avaient à en subir les conséquences fâcheuses, la tâche des ambassades s'en trouvait de plus en plus lourde. Au début de l'occupation, les interventions diplomatiques avaient pour principal objet les dommages de guerre causés par la traversée de la Belgique, les facilités de circulation et de passeports, les charges de logement des troupes, etc. Mais, plus tard, ce furent surtout les importantes saisies de matériel et autres mesures de l'économie de guerre, puis les difficultés d'existence de plus en plus grandes, qui donnèrent aux ambassadeurs l'occasion de défendre les intérêts de leurs nationaux auprès de l'administration d'occupation. Il va de soi que leur désir naturel devait être de placer leurs compatriotes dans une situation aussi exceptionnelle que possible et d'obtenir que les sujets neutres fussent soumis à un traitement différent de celui que subissaient les sujets des États en guerre avec l'Allemagne.

Tout d'abord, les diplomates essayèrent de présenter leurs exigences comme des droits et crurent pouvoir, dans ce dessein, s'en référer aux débats de La Haye. Or, face à ces tentatives, la section politique était en mesure de souligner que, lors de la discussion sur le règlement des guerres entre États, en 1906, l'Empire allemand avait précisément essayé de ménager une situation privilégiée aux sujets neutres

en territoire occupé ; mais une proposition en ce sens du baron Marschall von Bieberstein avait été repoussée à une grosse majorité et, en conséquence, sur la base de ce règlement, les neutres ne devaient pas être traités autrement que les autres « habitants » du territoire occupé.

Quelques-uns des diplomates s'en rapportèrent alors à certains traités conclus entre leur gouvernement et le Reich, en vertu desquels les sujets d'un des signataires étaient exemptés de tout service et charge de guerre sur le territoire de l'autre. Cette objection ne pouvait pas non plus être considérée comme déterminante. Les avantages prévus dans ces traités ne portant que sur le territoire du Reich et non sur les pays provisoirement occupés par ses troupes.

Quand la tentative de présenter un traitement privilégié des neutres comme un droit eut abouti à un échec, les ambassadeurs essayèrent de parvenir à leurs fins par d'autres voies. Ils évoquèrent les bonnes relations existant entre leur gouvernement et le Reich, l'hospitalité dont jouissaient dans leurs pays les sujets allemands ; ils en appelèrent enfin au sentiment de reconnaissance envers leurs gouvernements qui — cela valait surtout pour la Hollande et la Suisse — avaient fait tout ce qui était en leur pouvoir pour adoucir les rigueurs de la guerre. C'étaient là des considérations auxquelles l'administration allemande ne pouvait rester insensible et c'est ainsi qu'en fait les sujets neutres obtinrent quelques facilités nullement négligeables. Mais la section politique ne se fit pas faute de convaincre les ambassadeurs que les neutres n'étaient aucunement fondés de droit à prétendre à une situation privilégiée et que les avantages néanmoins concédés découlaient seulement d'une complaisance particulière.

Peut-être la situation faite aux neutres, situation

malgré tout favorisée, ne les a-t-elle pas toujours satisfaits ; ils auraient sans nul doute préféré que leurs prétentions à l'exterritorialité fussent admises. Mais les ambassadeurs ont à maintes reprises exprimé leur satisfaction et déclaré n'avoir pas le moindre sujet de plainte quant au traitement subi par leurs compatriotes, les autorités allemandes leur ayant au contraire facilité la protection de leurs propres nationaux, autant que faire se pouvait dans le cadre des nécessités de la guerre.

Pour finir, voici quelques données sur la personnalité des diplomates qui dirigèrent pendant la guerre les trois représentations neutres à Bruxelles, les plus importantes pour nous : les ambassades des États-Unis, d'Espagne et des Pays-Bas.

L'Ambassade américaine.

Le chef de l'ambassade américaine était M. Brand-Whitlock. Auparavant et pendant de longues années maire d'une petite ville américaine, dès l'accession de Wilson, dont il était l'ami, à la présidence, celui-ci lui avait confié la représentation diplomatique des États-Unis à Bruxelles. A ce poste, il apportait le charme d'une personnalité sympathique, mais peu de connaissances diplomatiques et seulement un faible intérêt politique. Ce qu'il désirait avant tout, c'était être le moins possible importuné par les affaires politiques pour se retirer dans la solitude et se consacrer entièrement à ses penchants littéraires. Le talent pour cela ne lui faisait pas défaut et un don aigu d'observation en faisait un critique mordant et sarcastique, comme le démontrèrent — à notre détriment — ses publications ultérieures. De même que dans ses descriptions du temps de l'occupation il ne s'est pas signalé comme un panégyriste de l'occupation allemande, de

même, durant sa présence à Bruxelles, ses rapports avec nous — malgré une remarquable loyauté — ne furent pas empreints d'une trop grande intimité. Dès le premier moment, il se tint sur une grande réserve, restant souvent des semaines entières sans se montrer. Même plus tard, quand les relations se firent plus animées, elles eurent lieu dans des formes certes correctes, mais toujours froides. La faute en retombe peut-être avant tout sur les collaborateurs de M. Brand-Whitlock ; en effet, bien plus que l'ambassadeur lui-même, ils étaient de cœur dans le camp adverse et, avec le caractère du ministre tel que nous l'avons dépeint, il va sans dire que leur influence sur la direction de l'ambassade devait être très prononcée.

Cela vaut surtout pour le premier secrétaire de l'ambassade, Hugh Gibson. On ne saurait nier qu'immédiatement après la déclaration de guerre il assura la protection des intérêts des citoyens allemands, et cela de façon remarquable. Il ne faisait d'ailleurs qu'accomplir son devoir officiel. Mais ses *sympathies* étaient aux côtés de l'Entente, comme il ressort à la seule lecture de son livre *A Diplomatic Diary*, publié en 1917.

M. Gibson est revenu à Bruxelles en 1927, en qualité d'ambassadeur américain. Quand fut connue la nouvelle de sa nomination, un représentant du *Soir* bruxellois lui rendit visite à Genève et publia dans son journal le compte rendu d'une conversation avec le nouvel ambassadeur (*Soir* du 15 mars 1927). Je ne sais si le journaliste a rendu tout à fait exactement les déclarations de l'ambassadeur. Quoi qu'il en soit, la vérité est faussée quand il est dit, dans le compte rendu de cet entretien :

« Mais la belle activité et l'énergie indomptable de M. Gibson devait prendre fin avec l'exécution hon-

teuse de Miss Cavell, ce crime monstrueux de l'état-major allemand.

» On sait quelle noble part M. Gibson prit dans la défense de l'héroïne anglaise. Il devint aussi — c'est un titre de gloire — un « indésirable » pour les envahisseurs. Ils demandèrent son rappel. M. Gibson quitta Bruxelles, tout en gardant la confiance de son gouvernement, qui avait approuvé sa courageuse attitude. »

Le rôle joué par Gibson dans l'affaire Cavell — j'en exposerai les détails par ailleurs (1) — m'a paru, je l'avoue, fort malheureux. Sa méconnaissance de l'affaire, dont résulta la façon dont elle fut traitée, fut la raison première et capitale pour laquelle il me fut impossible d'intervenir *à temps* et d'empêcher l'exécution de l'arrêt de mort. Mais la pensée était loin de moi de solliciter son rappel *pour cette raison*. Le motif était tout différent. Lors de l'investissement d'Anvers, en septembre 1914, Gibson avait fait des voyages en auto répétés entre Bruxelles et cette dernière ville. Peut-être des affaires diplomatiques urgentes — il est même possible que ce fut pour des intérêts allemands — l'y appelaient-elles effectivement.

Un an plus tard environ, par hasard immédiatement après la fin de la tragédie Cavell, le tribunal du gouvernement militaire à Bruxelles informait la section politique que le secrétaire de l'ambassade américaine, Gibson, était cité comme témoin dans une affaire d'espionnage, où étaient impliqués des Belges, et qu'il devait être entendu. Pour éviter à l'ambassade et au gouvernement américain les désagréments qui en auraient résulté, je priai M. Brand-Whitlock de venir chez moi pour un entretien confidentiel et lui proposai de faire en sorte que M. Gibson fût rappelé aussi vite

(1) Voir plus bas, pp. 202 et suivantes.

que possible. *A la suite de cela*, Gibson fut rappelé par son gouvernement et quitta Bruxelles en février 1916.

Si, à ma conviction, Gibson avait déjà influencé l'attitude de Brand-Whitlock et la direction des affaires de l'ambassade en un sens défavorable pour nous, ce fut encore bien plus le cas de M. de Leval, avocat-conseil de l'ambassade, aussi intelligent qu'adroit, mais ennemi juré des Allemands par sa nationalité belge. L'ambassade faisait rédiger par lui les notes en français qu'elle nous adressait et qui, souvent, sous une forme plus ou moins voilée, étaient empreintes d'un ton qu'on sentait inamical. Je dus fréquemment présenter des observations à l'ambassadeur à ce sujet ; il fallut fréquemment aussi répéter à Brand-Whitlock au sujet de Leval que, si nous ne voulions nullement interdire l'emploi — en lui-même pas très désirable d'ailleurs — de personnes belges à l'ambassade, nous pouvions cependant exiger pour le moins que les représentants officiels de l'ambassade américaine auprès des autorités allemandes ne fussent pas des Belges. L'affaire Cavell nous offrit finalement l'occasion de réaliser l'éloignement de Leval (1).

L'Ambassade espagnole.

Le ministre d'Espagne était le marquis de Villalobar. Personnalité étonnante ! Rompu au métier par une longue carrière diplomatique, très intelligent et très fin, plein d'initiative et débordant d'une force créatrice infatigable, doué d'une admirable énergie physique qui lui permettait de surmonter une grave infirmité naturelle, — impotence des membres inférieurs, — d'une nature aimable et prévenante, mais raffinée, parfois un peu trop généreux dans le choix

(1) Voir pp. 211 et suivantes.

des moyens, tel était Villalobar, qui a joué à Bruxelles un rôle comme n'en a joué aucun de ses collègues.

Quelle était son attitude envers l'Allemagne ? Pour répondre à cette question, et il n'est pas si aisé d'y répondre, il ne faut pas oublier ce qui suit. Pendant de longues années, Villalobar avait été conseiller d'ambassade à Londres. Il y avait appartenu aux cercles les plus intimes du roi Édouard VII et comptait parmi ses amis de nombreux membres influents de l'aristocratie anglaise. Pour le roi des Belges, il nourrissait une véritable vénération et, à la Cour de Bruxelles, il était un hôte fort bien considéré. Les intérêts qu'il représentait le liaient à la France sous de multiples rapports. Par conséquent, par le seul côté purement sentimental, il se trouvait attaché par des liens puissants à trois des plus importants pays de l'Entente. Mais Villalobar était avant tout Espagnol et ardent monarchiste. Il ne considérait l'issue de la guerre mondiale que du point de vue de l'Espagnol monarchiste. Et il devait ainsi se dire que l'avenir de l'Espagne et le trône de son roi bien-aimé seraient plus en sécurité aux côtés du puissant Empire allemand que dans le sillage de la démocratie occidentale. L'« épine en pleine chair » qu'était Gibraltar, ainsi que le souvenir de 1898, agissaient dans le même sens. À cela venait s'ajouter une réelle admiration pour le kaiser et pour l'armée allemande. Enfin, son ambition personnelle, celle d'être appelé plus tard au poste, particulièrement important pour l'Espagne, de l'ambassade de Berlin, après une issue favorable à l'Allemagne de la guerre mondiale, était un puissant stimulant. Le tout agissait ensemble. Et il est hors de doute — au moins aussi longtemps que l'observateur neutre entrevoyait la possibilité d'une victoire militaire complète de l'Allemagne — que Villalobar a véritablement souhaité une pareille issue de la guerre,

en tant que favorisant les intérêts de son propre pays.

Il était tentant d'utiliser également pour nous les excellentes relations que possédait cet habile diplomate dans tous les milieux de la population belge, ainsi que la considération dont il y jouissait. Villalobar était toujours prêt à rendre service. Jamais à court de moyens, il nous a toujours fourni l'appui de son expérience et de ses conseils chaque fois que nous nous sommes adressés à lui et nous a soutenus sans réserves. Il se peut que sa brûlante ambition et l'espoir de jouer un rôle politique y aient contribué, mais, en fin de compte, nous n'avons pas eu à nous plaindre. Avec un tact fidèle et d'une main légère, il a plus d'une fois aplani des difficultés surgies çà et là.

L'action de Villalobar à l'office de ravitaillement, si important pour nous, sera décrite plus loin (1). Mais, pour conclure, retraçons encore une circonstance où il nous a rendu un grand service : elle se situe dans les journées qui précéderent l'évacuation de Bruxelles. Dans notre retraite d'octobre 1918, les localités qui se trouvaient derrière les positions préparées à l'avance furent évacuées de force, comme on sait, afin de ne pas exposer la population civile au bombardement. Cette mesure, dictée par des considérations purement humaines, fut présentée par l'Entente comme barbare et devint l'objet d'une violente propagande de presse contre nous. C'était là chose particulièrement inopportune, en un moment où l'on parlait de pourparlers d'armistice. C'est pourquoi le commandement suprême des armées attacha de l'importance à ce que quelques notabilités neutres ou belges fussent envoyées sur place pour vérifier l'état des choses. Villalobar accepta tout de suite la proposition. Avec le chargé d'affaires néerlandais et un notable belge, il partit

en auto pour le front, se convainquit à Tournai et Valenciennes de l'utilité des mesures prises par les Allemands pour l'évacuation des localités et vit de ses propres yeux à Douai les souffrances de la population civile au cours d'un sévère bombardement. Conformément à la vérité et dans un esprit très favorable pour nous, Villalobar exposa ses impressions dans un rapport au gouvernement espagnol. Sans en référer à ce dernier, il nous donna sous sa propre responsabilité une copie de son rapport, dont la publication immédiatement entreprise par les soins des Affaires étrangères situait sous son vrai jour la « barbarie » qu'on nous reprochait et éclairait l'opinion des pays neutres.

L'Ambassade des Pays-Bas.

L'ambassadeur des Pays-Bas avait quitté Bruxelles au début de l'occupation. Pendant toute la durée de cette dernière, les affaires de cette ambassade furent dirigées par M. van Vollenhoven, en qualité de chargé d'affaires. Le gouvernement des Pays-Bas n'avait pas fait un mauvais choix en prenant cette décision. Vollenhoven a parfaitement dirigé son vaste bureau et défendu les intérêts de ses compatriotes avec énergie et non sans succès. Dans l'ensemble, il ne manifestait pas un grand intérêt pour les questions politiques. Mais il était assez ambitieux pour vouloir jouer un rôle aussi marqué que possible en Belgique occupée et il en résulta une certaine rivalité avec son collègue espagnol. C'est seulement après que Vollenhoven eut été appelé au poste de protecteur de la « Commission for Relief » (1) et nommé ministre résident que ses rapports avec l'ambassadeur d'Espagne s'améliorèrent à nouveau.

(1) Voir plus bas, page 171

(1) Voir plus bas pp. 163 et suivantes.

Les relations entre la section politique et l'ambassade néerlandaise étaient de nature multiple, cette multiplicité résultant du voisinage géographique de la Hollande et de la Belgique.

A un moment donné, un incident de frontière très pénible éclata entre le gouvernement général et les autorités hollandaises en corrélation avec l'arrestation d'un espion ennemi passé du territoire hollandais sur le territoire belge. Cet incident aurait pu entraîner des conséquences politiques pénibles. Par son attitude, M. van Vollenhoven s'est acquis le mérite de l'avoir évité.

BARON VON DER
LANCKEN

MÉMOIRES

Traduit de l'allemand
par Maurice Tenine

nrf

LES

CONTEMPORAINS

DE PRÉS

VUS

LIBRAIRIE GALLIMARD - 43, RUE DE BEAUNE (VII^e)

S. P.