

# L'AFFAIRE LEDEGANCK

UN INCIDENT DIPLOMATIQUE AU VENEZUELA (1895)

par

Martine DELSEMME

Attachée de recherches au Centre de droit international  
de l'Université de Bruxelles

Le 5 mars 1895, le ministre des Relations extérieures du Venezuela signifiait au marquis de Ripert-Monclar<sup>1</sup>, représentant de la France, et à Henri Ledeganck<sup>2</sup>, chargé d'affaires de Belgique, que leur mission à Caracas avait pris fin. Le Gouvernement vénézuélien jugeait indésirable la présence de ces deux diplomates, coupables d'avoir signé en 1892 un mémorandum très injurieux pour le Venezuela, document que le Livre Vert italien venait de révéler.

Bien que, peu après les événements, la *Revue générale de droit international public* ait consacré une étude objective et très pertinente à l'affaire, plusieurs raisons justifient que l'on reprenne cet examen : l'accès aux documents d'archives fait mieux voir les causes de l'incident et le recul du temps permet d'en saisir toutes les répercussions; d'autre part, il nous paraît intéressant de confronter avec l'attitude française, qu'exposait l'article de la *Revue générale de droit international public*, le comportement de la Belgique, impliquée elle aussi dans l'affaire; enfin, il y a lieu de se demander si l'on porterait, de nos jours, le même jugement que les internationalistes de 1895.

<sup>1</sup> Avant d'être nommé ministre plénipotentiaire à Caracas (1891), le marquis de Ripert-Monclar, né en 1844, faisait partie des services consulaires français : il avait occupé tour à tour les postes de consul à Florence, de consul général à Montevideo, à Québec, à Amsterdam et à La Havane.

<sup>2</sup> Henri Ledeganck, fils du poète flamand, naquit à Gomerghem le 2 février 1840. Installé dans les Indes néerlandaises pour y gérer les biens que son beau-père y possédait, il obtint du ministère des Affaires étrangères le titre de consul honoraire. Après la mort de sa femme, il entra dans la carrière consulaire. De 1883 à 1887, il occupa le poste de Cologne. Appelé par Léopold II aux fonctions de vice-gouverneur de l'Etat indépendant du Congo, il réintégra, deux ans plus tard, les services consulaires, qu'il ne devait plus quitter : il fut consul général et chargé d'affaires au Venezuela en 1889, au Siam en 1895, en Argentine en 1899. En 1906, désireux d'attendre l'âge de la retraite sous des cieux plus cléments, il sollicita le poste de Tunis qui, pourtant, ne lui valait que le titre de consul général. Il décédait, encore à la tâche, le 17 novembre 1908.

## A. — LES FAITS

Avant d'analyser les questions de droit des gens que soulève cette affaire, évoquons les événements.

En 1892, une révolution éclate au Venezuela, opposant les forces insurgées du général Crespo au Gouvernement du D<sup>r</sup> Andueza Palacio. Elle envenime les relations du Venezuela avec les autres Etats et rend précaire la situation des étrangers. Menacés dans leur statut, et partant dans leur personne, les membres du corps diplomatique décident d'adopter une même ligne de conduite<sup>3</sup>. Le général Crespo prend le pouvoir le 7 octobre; à la mi-novembre son Gouvernement est reconnu par tous les pays qui entretiennent une mission à Caracas. Une fois la paix rétablie, les ressortissants étrangers tentent de se faire dédommager pour les préjudices subis durant l'insurrection. Toutefois, le Gouvernement issu de la révolution ne semble pas disposé à s'exécuter. Ainsi germe, dans l'esprit des victimes, l'idée d'une commission mixte internationale qui examinerait leurs réclamations et jugerait sans appel. Les gouvernements des Etats-Unis et des différents pays européens intéressés ne croient pas à l'opportunité d'une telle action<sup>4</sup>. C'est pourquoi, en avril 1899, les représentants de l'Allemagne, de l'Italie, de la France, de l'Espagne et de la Belgique se réunirent pour élaborer en commun le mémoire qu'ils adresseront à leurs gouvernements respectifs afin de les persuader que seule une pression énergique ramènera le Venezuela à la raison. Ce mémorandum stigmatise les institutions et les mœurs vénézuéliennes. Voyons plutôt :

« Ils (les soussignés) pensent qu'une forte pression peut devenir indispensable pour amener le Venezuela à s'exécuter. Cette opinion est fondée d'une part sur la tendance connue du Gouvernement vénézuélien à se soustraire en général à l'exécution de ses obligations, d'autre part sur les théories que l'on s'efforce de mettre en pratique dans ce pays, en matière d'indemnités, et enfin sur la situation déplorable dans laquelle se trouve le trésor public (...)

L'habitude qu'ont les hommes politiques de ce pays de ne donner que des réponses évasives en tâchant de sembler partager les idées de leur interlocuteur fait craindre qu'une tentative de sonder le gouvernement ne mène qu'à un résultat sur lequel on ne pourrait faire aucun fondement sérieux (...)

L'esprit de désordre est tellement entré dans les mœurs au Venezuela que la guerre civile a fini par être regardée comme un fait normal. »

<sup>3</sup> Des agents consulaires sont arrêtés, des hôtels diplomatiques envahis, des étrangers enrôlés de force. On menace de couper les communications télégraphiques. Les réunions diplomatiques, qui se tiennent depuis le début des hostilités, deviennent de plus en plus fréquentes : on compte 12 séances du 29 août au 19 septembre. Affaires étrangères belges (A.E.B.), correspondance politique légation *Venezuela* (1866-1902), Ledeganck au Ministre, 25 juin 1892.

<sup>4</sup> D'un sondage effectué par le Gouvernement belge en septembre 1892, il résulte que la France, l'Allemagne et l'Espagne estiment qu'il faut attendre. A.E.B., *Venezuela*, 3, 6 et 26 septembre 1892. Les Etats-Unis préféreraient se payer eux-mêmes en faisant main basse sur les revenus d'une douane. *Ibidem*, Ledeganck au Ministre, 25 février 1893.

Les auteurs de la note prévoient que le Gouvernement vénézuélien confiera la procédure des indemnisations à la Haute Cour fédérale, sous prétexte qu'il faut passer par les instances nationales avant de recourir à la voie diplomatique. Mais peut-on avoir confiance dans l'impartialité de la Haute Cour ? Les signataires du mémoire citent le témoignage accablant d'un juriste vénézuélien :

« La Constitution donnant au président le pouvoir de nommer les fonctionnaires, il nomme les juges, et par ce moyen il fait invasion dans l'administration de la justice, qu'il corrompt et annihile. »

Vu cet état de choses, les signataires concluent que « l'unique moyen d'obtenir satisfaction pour leurs nationaux lésés, consiste à imposer au Venezuela l'institution d'une commission mixte internationale, siégeant à Caracas et jugeant comme arbitre compositeur, sans forme de procédure »<sup>5</sup>.

Cette note, conçue en termes si peu réservés, n'était certes pas destinée à être mise sous les yeux du Gouvernement vénézuélien. Cependant, deux ans plus tard, les Vénézuéliens allaient prendre connaissance de ce document accablant. En décembre 1894, la *Consulta* publie un livre de couleur sur les indemnités vénézuéliennes et y insère le fameux mémorandum. Ce faisant, l'Italie ne craignait pas de s'attirer l'ire du Venezuela, puisque le document était présenté comme étant l'œuvre des seuls représentants de la France, de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Espagne. En effet, le diplomate italien, qui avait pourtant pris une part active aux discussions — ils les avait même suscitées — avait à la dernière minute refusé de signer le document. Il avait cependant demandé et obtenu l'autorisation de recevoir une copie de la note pour la communiquer à Rome<sup>6</sup>.

Le 2 mars 1895, Charles Ledeganck signale par lettre au ministre belge des Affaires étrangères qu'une rumeur se répand à Caracas, selon laquelle le mémoire

<sup>5</sup> On trouvera cette note du 8 avril 1893, soit dans le Livre Vert italien, *Documenti diplomatici, Prima serie. Seduta del 6 dicembre 1894*, Roma, 1895, pp. 11-18, soit au ministère des Affaires étrangères de Belgique, dans le dossier *Venezuela*, en annexe de la lettre adressée le 24 avril 1893 par Ledeganck à son Ministre.

<sup>6</sup> En communiquant la note à son Gouvernement, le 24 avril 1893, le chargé d'affaires belge se montra surpris de la volte-face du représentant italien : « Le ministre d'Italie, comte Magliano, en rentrant à Caracas, nous avait dit que son gouvernement avait l'intention d'agir dans l'affaire des réclamations le plus promptement possible. (...) Après que les bases de la note ci-jointe eurent été arrêtées, un revirement que je ne puis m'expliquer se produisait dans l'esprit du comte Magliano et il déclara ne pouvoir participer à la signature, alléguant que, n'ayant pas été témoin de la révolution, il ne possédait pas les éléments d'appréciation nécessaires. Il demanda cependant à obtenir une copie de la note. » A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*. De son côté, le marquis de Ripert exprime la même stupéfaction : « Nous avons dû céder à ce scrupule d'autant plus inattendu que M. le comte Magliano s'était montré autant que le comte de Kleist, anxieux de pouvoir fournir à son gouvernement insuffisamment informé, déclarait-il, un travail de cette nature. » Affaires étrangères françaises (A.E.Fr.), *Venezuela (1893-1895)*, 15 avril 1893.

collectif aurait été diffusé<sup>7</sup>. Information bientôt confirmée : le 4 mars, le journal officiel du Venezuela publiait la traduction du mémorandum<sup>8</sup>. La réaction du Gouvernement vénézuélien ne se fit pas attendre, et elle fut spectaculaire. Le 5 mars, Ezequiel Rojas, ministre des Relations extérieures, faisait remettre leurs passeports aux agents français et belge<sup>9</sup>. Il précisait que la mesure prise par son Gouvernement ne visait ni la France ni la Belgique, mais frappait deux représentants « oublieux des devoirs de respect, de considération et de courtoisie imposés aux agents diplomatiques ». En gage de sa bonne foi, le Venezuela déclarait que les agents désignés en remplacement des agents renvoyés seraient accueillis avec « la plus grande bienveillance et la meilleure grâce »<sup>10</sup>. Le 8 mars, la *Gaceta Oficial* affirmait que Français et Belges résidant dans le pays continueraient à jouir de toutes les garanties constitutionnelles dont ils avaient bénéficié jusque-là<sup>11</sup>. Enfin, le Ministre donnait l'ordre au fort de La Guayra de saluer de vingt et un coups de canon les pavillons français et belge à l'instant où les agents expulsés s'embarqueraient<sup>12</sup>. Un détail ajoutera encore du pittoresque à cette histoire haute en couleur. Le 4 mars, soit la veille de la remise des passeports aux diplomates, le Cabinet des ministres présentait au Congrès un message du président de la Fédération, message qui contenait l'éloge de quelques diplomates étrangers, parmi lesquels Ledeganck lui-même ! Le texte, écrit et imprimé avant l'arrivée du Livre Vert à Caracas<sup>13</sup>, avait été distribué tel quel, sans qu'on eût songé à en extraire le passage à la louange de Ledeganck.

Quelles réactions enregistre-t-on à Bruxelles à l'annonce de la remise des passeports ? Au 4 de la rue de la Loi, siège du ministère des Affaires étrangères, c'est d'abord la perplexité et la consternation devant le télégramme lancé par Ledeganck le 5 mars : « Ministre de France et moi seuls signataires présents du mémoire collectif avoir reçu passeports »<sup>14</sup>. Rien dans les dernières dépêches de Ledeganck ne laissait prévoir un tel événement — le chargé d'affaires de Belgique informait le ministre des Affaires étrangères au sujet de la constitution

<sup>7</sup> A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*.

<sup>8</sup> R.G.D.I.P., 1895, p. 349.

<sup>9</sup> Des quatre diplomates à avoir signé la note de 1893, seuls le marquis de Ripert-Monclar et Ledeganck étaient en poste au mois de mars 1895. Le comte Kleist-Tychow et R.G. de Uribarri, représentant respectivement l'Allemagne et l'Espagne, avaient quitté Caracas en 1894 pour n'y plus retourner.

<sup>10</sup> A.E.B. 104 I, Rojas au Ministre belge, 5 mars 1895.

<sup>11</sup> A.E.B. 104 I, Ledeganck au Ministre, 9 mars 1895.

<sup>12</sup> A.E.B. 104 I, Rojas au Ministre, 5 mars.

<sup>13</sup> *Ibidem* et Ledeganck au Ministre, 8 mars.

<sup>14</sup> A.E.B. 104 I, 5 mars 1895. En marge de ce texte, Léopold Orban, directeur de la Politique, note : « Je ne m'explique pas ce télégramme. M. Ledeganck n'a pas été autorisé à adresser un mémoire collectif (...) Je conclus qu'il faut attendre des explications, à moins de chercher de la lumière à Paris. »

d'un nouveau gouvernement en Equateur et d'une révolution en Colombie<sup>15</sup> — et la lettre du 2 mars qui aurait pu aider à comprendre le télégramme n'était pas encore arrivée à destination.

Ripert-Monclar, lui, depuis quelque temps déjà, avisait son Gouvernement des difficultés que rencontraient les agents diplomatiques et tout particulièrement les représentants de la France et de la Belgique<sup>16</sup>. Aussi, le Quai d'Orsay ne fut-il guère surpris des télégrammes qu'il envoya les 2 et 4 mars. Le télégramme du 4 se terminait par ces mots : « Prière communiquer Bruxelles »<sup>17</sup>. Dans une lettre datée du 5, Ripert-Monclar expliquait le sens de cette recommandation :

« La Belgique étant excessivement parcimonieuse en matière de télégrammes, M. le Chargé d'affaires de Belgique m'a prié d'ajouter à ma communication à Votre Excellence les trois mots « prière communiquer Bruxelles » et dans une affaire où notre cause était aussi complètement commune, je n'ai pas cru pouvoir m'y refuser<sup>18</sup>. »

Informée par la voie lente du courrier postal, surprise par des événements auxquels son agent ne l'avait pas préparée, la Belgique devait rester, dans cette affaire, à la remorque de sa puissante voisine, mieux renseignée et plus résolue.

Au Quai d'Orsay, on avait tout lieu de croire que les révélations du Livre Vert avaient servi de prétexte au Gouvernement vénézuélien pour expulser les agents français et belge. En effet, les rapports de Ripert-Monclar relatifs à la situation à Caracas au mois de janvier montraient que le général Crespo avait de toute façon l'intention de renvoyer le corps diplomatique en place, imaginant avec une naïveté désarçonnante que les nouveaux agents lui eussent été tout dévoués. C'est ce que Ripert expliquait dans une lettre du 24 janvier :

« Dans son ignorance des usages, le président songerait, m'a-t-on assuré, à demander à plusieurs Puissances de changer leurs agents, persuadé que les nouveaux venus " lui devant leur position (c'est ainsi qu'il le comprend) seraient contraints d'être ses partisans " <sup>19</sup>. »

Et le 31 janvier, annonçant le départ imminent du diplomate allemand, le baron de Bodman, qui ne se sentait plus en sécurité au Venezuela<sup>20</sup>, le ministre

<sup>15</sup> A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*, lettres des 30 janvier, 10, 15 et 16 février 1895. On ne trouve aucune autre dépêche avant celle du 2 mars.

<sup>16</sup> A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, Ripert-Monclar au Ministre, 24, 30 et 31 janvier 1895.

<sup>17</sup> *Ibidem*, 4 mars 1895.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 5 mars 1895.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 24 janvier 1895.

<sup>20</sup> Un domestique de la légation allemande avait été victime d'un attentat à main armée et aucune des mesures adéquates n'avait été prise pour protéger l'immeuble diplomatique et ses membres. Bien que connaissant le coupable, la police avait refusé de l'arrêter « faute d'information suffisante » et n'avait envoyé qu'un soldat, pendant deux ou trois heures une après-midi, pour surveiller la légation. A.E.B., *Venezuela (1893-1895)*, Ripert au Ministre, 24 janvier 1895.

de France donnait la raison profonde de l'hostilité du Gouvernement aux représentants étrangers :

« Les autres agents menacés de cette mesure sont ceux dont les pays ayant du poids sur le marché financier européen sont cependant restés sourds aux nombreuses tentatives d'emprunts ou d'appels de fonds que le gouvernement du général Crespo n'a cessé de faire en Europe. Le groupe gouvernemental vit en effet dans la persuasion que ces insuccès sont uniquement dus à l'hostilité personnelle des agents. Le prochain départ du baron de Bodman, l'absence depuis 1886 d'un ministre d'Angleterre et depuis 1874 d'un ministre des Pays-Bas ne permet pas de vengeance contre les insuccès subis à Londres, Berlin et Amsterdam, ce seraient votre serviteur et le chargé d'affaires de Belgique auxquels on voudrait faire expier les insuccès subis à Paris et à Anvers<sup>21</sup>. »

Lorsque surviennent les événements de mars, le Quai d'Orsay, qui sait depuis tout un temps à quoi s'en tenir, est bien décidé à ne pas s'incliner devant ce coup de force : il menace d'expulser Gil Fortoul, le chargé d'affaires du Venezuela en France, si le Gouvernement vénézuélien n'invite pas Ripert-Monclar à rendre ses passeports et à « rester à Caracas pour attendre, conformément aux usages des nations civilisées, le règlement de l'incident »<sup>22</sup>. Le 18 mars, comme le Venezuela persiste dans ses résolutions, le Gouvernement de la République notifie la rupture des relations diplomatiques et remet ses passeports à Gil Fortoul<sup>23</sup>. Le 26 mars, Monclar quitte La Guayra, selon le protocole prévu, au son du canon<sup>24</sup> ! Ledeganck, qui avait reçu instruction de ne plier bagages que si son collègue français partait, demeure quelques jours encore à Caracas pour réaliser ses biens<sup>25</sup>. Il prend le large le 7 juin : le drapeau belge, hissé pour la circonstance, fut salué des vingt et un coups de canon<sup>26</sup>.

## B. — PROBLEMES DE DROIT INTERNATIONAL SOULEVES PAR L'INCIDENT

I. Aux divers stades de l'affaire se posent des questions de *droit diplomatique*. Nous étudierons successivement la protection de l'hôtel diplomatique, la déclaration de *persona non grata*, l'expulsion et la rupture des relations diplomatiques.

<sup>21</sup> *Idem*, 31 janvier.

<sup>22</sup> A.E.B., *France (1887-1899)*, d'Anethan au Ministre, 9 mars 1895.

<sup>23</sup> A.E.B., *France (1887-1899)*, télégramme de d'Anethan, 18 mars; 104 I, note du 20 mars 1895.

<sup>24</sup> A.E.B. 104 I, Ledeganck au Ministre, 25 mars 1895.

<sup>25</sup> A.E.B. 104 I, télégramme du Ministre, 11 mars.

<sup>26</sup> A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, Benedetti au Ministre, 25 juin 1895.

a) *Protection de l'immeuble diplomatique.*

La révélation du mémorandum émut profondément l'opinion vénézuélienne : des politiciens réclamèrent le renvoi immédiat des signataires du mémoire et organisèrent même des manifestations hostiles devant leurs résidences. Selon les règles, la police de Caracas intervint, ainsi qu'en témoigne Ledeganck :

« Le président de la République, mis au courant de ce qui se passait, prit, avec un empressement auquel je suis heureux de rendre hommage, les dispositions nécessaire pour protéger les trois légations et la mission menacées. Le soir même (du 2 mars) nos demeures étaient spécialement surveillées par la police <sup>27</sup>. »

b) *Déclaration de persona non grata.*

Il est naturel que le Gouvernement de Caracas, ayant eu connaissance des sentiments peu flatteurs du marquis de Ripert-Monclar et de Ledeganck à son égard, ait désiré ne plus avoir à traiter avec ces deux diplomates. Il était en droit de les considérer comme *personae non gratae* et de demander leur rappel. La France et la Belgique n'auraient sans doute pas tardé à lui donner satisfaction, pour la bonne raison que des représentants jouent mal leur rôle s'ils ne jouissent plus de la confiance de l'Etat accréditaire. Mais le Venezuela ne se contenta pas de déclarer les deux agents *personae non gratae* <sup>28</sup>. Plutôt que de laisser à la France et à la Belgique, conformément aux usages diplomatiques, le soin de mettre fin elles-mêmes à la mission dont elles avaient investi leurs agents, il décida de son propre chef que la mission de Ripert-Monclar et de Ledeganck était terminée et procéda à leur expulsion.

Voyons à présent ce que cette expulsion avait de légitime.

c) *L'expulsion.*

La révélation du mémorandum justifiait-elle le renvoi des représentants français et belge ? La pratique internationale montre que les Etats ne recourent à l'expulsion que dans le cas où l'agent étranger s'est rendu coupable d'actes hautement répréhensibles : espionnage, complot contre le chef d'Etat ou contre le gouvernement, attentat à la sûreté publique. La présence d'un tel agent constitue un réel danger et c'est ce qui justifie son renvoi. Quand la faute de l'agent ne présente pas cette gravité, la courtoisie exige que l'Etat accréditaire demande à l'Etat accréditant le rappel de l'agent qui n'est pas *persona grata*.

Le seul fait qui aurait pu excuser la conduite du Gouvernement vénézuélien, c'est que celui-ci avait dû céder à une forte pression de l'opinion publique.

<sup>27</sup> A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*, Ledeganck au Ministre, 5 mars 1895.

<sup>28</sup> Relevons la formule utilisée par le Ministre vénézuélien des Relations extérieures pour annoncer que Ledeganck avait cessé de convenir à son gouvernement : le 5 mars, il écrivait au ministre belge des Affaires étrangères que cet agent s'était « rendu inhabile à remplir ses fonctions de messager de paix et d'amitié ». A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*.

La France refusa de prendre cet argument en considération puisque les troubles à Caracas avaient été maîtrisés très rapidement et sans peine<sup>29</sup>. D'autre part, elle estimait que, à l'âge du télégraphe, le Venezuela aurait dû la prévenir sur-le-champ des mesures envisagées<sup>30</sup>.

D'autre part, si nous recherchons comment on traite le diplomate qu'une publication inopportune rend indésirable, ce qui fut le cas de Ripert-Monclar et de Ledeganck, nous constatons que la pratique internationale ne va pas jusqu'à l'expulsion, mais qu'elle consacre au contraire la procédure de la demande de rappel. L'incident que provoqua, en 1898, Dupuy de Lôme, ministre d'Espagne à Washington, illustre cette pratique. Une feuille new-yorkaise avait publié une lettre du diplomate à un de ses amis dans laquelle il décrivait, en termes désobligeants, le président des Etats-Unis : « un faible, un démagogue, au surplus politicard ». L'ambassadeur américain à Madrid réclamait le rappel immédiat de Dupuy de Lôme qui ne s'avérait plus être « *a medium for frank and sincere intercourse between this country and Spain* »<sup>31</sup>.

Pour sa justification, le Venezuela aurait pu invoquer un précédent, mais nous allons voir que les deux affaires ne se sont pas déroulées de la même façon.

En 1888, la presse américaine rendit publique une lettre privée où Lord Sackville, ambassadeur de Grande-Bretagne aux Etats-Unis, disait sa préférence pour un candidat à la présidence. Le Gouvernement américain adressa à Londres une demande de rappel. Trois jours après, sans plus attendre, il passait à exécution : Sackville était bonnement renvoyé<sup>32</sup>. Certes, la procédure avait été expéditive, mais en avertissant la Grande-Bretagne, on avait reconnu l'existence de la règle de droit diplomatique, qui veut que seul le pays accréditant puisse mettre fin à la mission de son agent.

Le procédé utilisé par le Venezuela contrevenait au droit international. Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que le Venezuela l'employait. En 1875, il avait renvoyé le ministre des Etats-Unis, Russell, qui avait attenté, par la plume, à l'honneur du pays. Tout un chacun, en effet, avait pu lire, dans un rapport adressé à la Chambre américaine, une dépêche où Russell exprimait l'opinion que, pour obtenir paiement des sommes non acquittées par le Venezuela, les Etats-Unis devraient ou bien convaincre quelques hauts fonctionnaires par de substantiels pots-de-vin, ou bien recourir à l'intimidation. Les Etats-Unis tentèrent de faire rapporter la décision d'expulser Russell. Après quelques mois de pourparlers, ils avaient obtenu que le diplomate remît ses lettres de rappel,

<sup>29</sup> R.G.D.I.P., 1895, p. 350.

<sup>30</sup> Voir *supra*, p. 9.

<sup>31</sup> SATOW, E., *Guide to Diplomatic Practice*, 4<sup>e</sup> éd., p. 282.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 290-291; B.D.I.L., t. 7, pp. 636-642.

mais lorsque, rentré à Caracas pour cette formalité, il se présenta au ministère des Relations extérieures, on refusa de le recevoir<sup>33</sup> !

d) *La rupture des relations diplomatiques.*

Bien que le Venezuela eût affirmé que l'expulsion visait ces agents seulement et non les Etats, la France considéra que la mesure était vexatoire pour elle. Elle exigea donc le maintien de Ripert-Monclar dans ses fonctions. D'autre part, il semble que le Quai d'Orsay ait voulu donner au Venezuela une leçon de courtoisie diplomatique. Ripert avait eu l'occasion de lui signaler avec quelle désinvolture la République sud-américaine passait outre aux usages; il avait notamment dénoncé la fâcheuse habitude qu'avaient prise les Vénézuéliens de réclamer le rappel des diplomates qui n'avaient plus l'heur de plaire. En janvier 1895, Ripert émet l'opinion que cette pratique a été

« ... appuyée dans le passé par de trop nombreux précédents que les gouvernements étrangers ont laissé se produire sans protestations suffisantes, pour ne pas être passés au rang de moyens de gouvernement ordinaires en ce pays »<sup>34</sup>.

La France, estimant que sa protestation devait avoir un caractère énergique, rompit ses relations avec le Venezuela.

Comment se définit la rupture des relations diplomatiques ? C'est « un acte unilatéral, expression d'une compétence discrétionnaire des Etats », « qui aboutit à la fin de la mission diplomatique permanente », dit Lucien Sfez dans une étude consacrée à ce phénomène juridique. Il ajoute que, si la rupture implique qu'il n'y a plus de représentation permanente, elle n'entraîne ni la cessation des relations consulaires, économiques ou même diplomatiques ni la modification des rapports conventionnels entre les deux Etats<sup>35</sup>.

Dans le cas examiné ici, une première observation est à faire : la rupture des relations diplomatiques a été provoquée par la France et non par le Venezuela, très désireux, au contraire, de maintenir les relations diplomatiques. C'est donc à tort que l'on a prétendu, en France et en Belgique, que le Venezuela avait pris l'initiative de la rupture<sup>36</sup>. Certes, on lit dans la lettre

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 289-290.

<sup>34</sup> A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, Ripert-Monclar au Ministre, 31 janvier.

<sup>35</sup> SFEZ, L., « La rupture des relations diplomatiques », *R.G.D.I.P.*, 1966, pp. 3 et 46-47.

<sup>36</sup> Jules Basdevant estime que le Venezuela ne pouvait pas séparer l'Etat français de son représentant, qu'il ne lui était donc pas possible de conserver de bonnes relations avec le premier sans poursuivre ces relations par l'intermédiaire du second. D'après lui, le Venezuela a rompu les relations avec la France : « Si l'agent diplomatique, sans devenir un danger pour l'Etat qui l'a reçu, a commis une faute grave qui constitue une faute personnelle et, par suite, engage la responsabilité de l'agent lui-même et non celle de l'Etat représenté, alors l'Etat auprès duquel il est accrédité peut demander son rappel. En attendant, il va cesser de négocier avec cet agent. S'il prenait l'initiative de mettre lui-même fin à la mission de l'agent par une expulsion, ce serait de sa part rompre avec l'Etat représenté lui-même. C'est ainsi que l'a entendu la France en 1895. » BASDEVANT, J., « Le conflit franco-vénézuélien », *R.G.D.I.P.*, 1906, pp. 538 et 540.

adressée au Gouvernement belge par le ministre des Relations extérieures que le général Crespo a dû « rompre les relations diplomatiques avec Monsieur Ledeganck »<sup>37</sup>, mais il s'agit là d'un emploi erroné du terme « rompre », qui n'a de signification diplomatique que s'il s'applique aux relations de deux Etats. Si la rupture était partie du Venezuela, la décision aurait sans aucun doute touché également la France et la Belgique; l'initiative étant venue de la France, les relations entre la Belgique et le Venezuela furent seulement suspendues. En effet, le Gouvernement belge ne notifia pas au Venezuela qu'il cessait d'entretenir des relations diplomatiques avec lui et, d'autre part, il ne posa aucun acte marquant implicitement sa volonté de rompre. On aurait pu conclure à la rupture si la Belgique avait renvoyé le diplomate vénézuélien, mais elle n'eut pas l'occasion de le faire puisque le Venezuela n'était pas représenté à Bruxelles.

Cette distinction entre rupture et suspension des relations, entre la situation de la France et celle de la Belgique, n'a pas été établie à l'époque. En lisant les dossiers relatifs à l'affaire aux Archives du ministère belge des Affaires étrangères, on constate que le Gouvernement belge estimait que les relations avaient été rompues. Par exemple, le ministre, dans un rapport au Roi, en 1899, s'exprime en ces termes :

« Votre Majesté n'a pas perdu le souvenir des circonstances dans lesquelles les relations officielles entre la Belgique et le Venezuela ont été rompues en 1895<sup>37</sup>. »

On trouve même un dossier sur lequel un fonctionnaire a écrit « Rupture des relations diplomatiques avec le Venezuela »<sup>38</sup>.

Le Venezuela ne cessa de combattre l'opinion selon laquelle il aurait rompu les relations diplomatiques. Ainsi, en 1900, le président Andueza Palacio mandait à son émissaire en France, Jose Marco Rojas :

« Comme le Venezuela n'a jamais interrompu par lui-même les rapports avec la Belgique, il a toujours manifesté sa disposition à recevoir non seulement avec agrément, mais même avec affection et sympathie le représentant du Royaume<sup>39</sup>. »

<sup>37</sup> A.E.B., *Pers. 1195*, Rapport du 8 septembre 1895.

<sup>38</sup> A.E.B. 104 I. Voir aussi les notes du 18 mai 1895 et du 22 février 1900, A.E.B. 104 I, *Questions soulevées aux Chambres*. Dans une note du 9 juillet 1897, le baron Capelle, directeur du Commerce, parle plus justement d'« interruption des relations », 104 I, *Mission du général Pietri, 1897-1898*.

<sup>39</sup> A.E.B., *Pers. 1195*, 18 janvier 1900. Lors des négociations pour le rétablissement des relations diplomatiques qu'il menait à Paris, Rojas remit copie de la lettre du Président Palacio au sénateur belge Albert Van Oye. Celui-ci transmet la lettre au ministère des Affaires étrangères. En 1898, Van Oye avait adressé aux Affaires étrangères une note signalant le point de vue vénézuélien : « On s'étonne toutefois à Caracas qu'en Belgique on continue à prétendre que le Gouvernement vénézuélien a rompu les relations. Celui-ci dit n'avoir fait qu'user de son droit incontestable d'envoyer des passeports à un diplomate belge qui

Certes, les apparences contribuaient à accréditer l'opinion selon laquelle la Belgique et le Venezuela auraient rompu. En effet, comme le poste diplomatique belge à Caracas n'avait ni secrétaire, ni attaché à qui Ledeganck aurait pu confier la question des affaires, la mission avait cessé de fonctionner <sup>40</sup>.

Notons que la France, elle, maintint à Caracas le chancelier de la légation, le vice-consul Benedetti. Le Quai d'Orsay continua ainsi à être régulièrement informé. Le projet qu'avait annoncé Ripert-Monclar le 6 mars 1895 de « charger Benedetti des affaires comme vice-consul » <sup>41</sup> avait échoué en raison d'une loi vénézuélienne interdisant le cumul des fonctions diplomatiques et consulaires <sup>42</sup>.

Confiné dans son titre consulaire, Benedetti n'en jouit pas moins des prérogatives diplomatiques. Le 5 avril 1895, il écrit au Quai d'Orsay, sur le papier officiel de la légation :

« M. Pulido (le ministre vénézuélien des Affaires étrangères) m'a déjà donné des preuves de bon vouloir hier encore, sur une demande officieuse de ma part, et par l'intermédiaire du directeur des consulats, il m'a fait savoir que je pouvais user de la valise diplomatique comme par le passé, me donnant toute garantie à ce sujet et m'invitant à venir parler avec lui toutes les fois que je le désirerai <sup>43</sup>. »

Ne dirait-on pas que c'est la France qui a suspendu ses relations diplomatiques avec le Venezuela et que la Belgique les a rompues ?

Dans les années qui s'écoulèrent entre l'incident et le rétablissement d'une mission belge à Caracas <sup>44</sup>, la Belgique agit comme si la rupture des relations

s'était « extralimité dans un protocole secret (...). Il ne pense pas devoir envoyer une mission spéciale pour reprendre des relations qui ne sont pas rompues mais suspendues par la volonté seule de la Belgique. » A.E.B. 104 I, *Négociations avec M. de Rojas, 1898*, note de Van Oye, 18 juin 1898.

<sup>40</sup> A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*, Ledeganck au Ministre, 8 mars 1895.

<sup>41</sup> A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, télégramme de Ripert, 6 mars 1895.

<sup>42</sup> *Ibidem*, Ripert au Ministre, 7 mars. A signaler que la Belgique avait eu du mal à faire admettre que son représentant portât le titre du consul général chargé d'affaires. Il avait fallu expliquer au ministre des Relations extérieures que Ledeganck était consul de carrière, ce qui justifiait dans la hiérarchie belge son titre de consul général, mais qu'il ne s'occuperait pas des affaires consulaires, sa mission étant uniquement diplomatique. A.E.B., *Pers. 1149*, lettre du consul général du Venezuela en Belgique au ministre belge des Affaires étrangères, 12 avril 1890 et réponse, le 25 avril, du Ministre qui assure que Ledeganck « ne présentera que des lettres de créances, et ne demandera à être officiellement reconnu qu'en qualité de chargé d'affaires ». Ainsi, au courant de cette pratique, Ledeganck ne tenta-t-il même pas, en 1895, d'obtenir du Ministère vénézuélien que le consul de Belgique à Caracas, Delfino, fût autorisé à gérer provisoirement la légation. A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*, Ledeganck au Ministre, 8 mars 1895.

<sup>43</sup> A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, Benedetti au Ministre, 5 avril 1895.

<sup>44</sup> Les négociations pour la reprise des relations diplomatiques furent longues et difficiles. Les exigences formulées par la France et la Belgique et où se mêlaient les considérations d'amour-propre et les préoccupations matérielles constituaient le principal obstacle. Les deux Etats lésés estimaient que les démarches devaient venir du Venezuela, puisque c'était lui

diplomatiques avait été consommée. Qui plus est, elle tira de cette « rupture » des conséquences que le droit international n'admet pas. Nous avons dit qu'une rupture de relations diplomatiques n'entraîne pas la rupture des relations consulaires. Or, en décembre 1896, la Belgique refusa de recevoir deux consuls vénézuéliens, prétendant « qu'il ne serait pas possible au gouvernement du Roi d'accorder l'*exequatur* à de nouveaux agents du Venezuela avant que les relations diplomatiques soient rétablies entre ce pays et la Belgique »<sup>45</sup>. Le Venezuela vit dans cette mesure un acte d'hostilité à son égard, tandis que la Belgique arguait de sa bonne foi : convaincue que les relations diplomatiques reprendraient bientôt, elle voulait attendre jusqu'à ce moment pour donner l'*exequatur*. Quoi qu'il en soit, la Belgique ne rapporta pas la mesure, et l'*exequatur* ne fut accordé que le 21 février 1901<sup>46</sup>.

Averti en 1897 de l'accueil réservé par le ministère des Affaires étrangères à la demande d'*exequatur*, le journal anversois *Le Précurseur* avait jugé très sévèrement l'attitude de la Belgique :

« L'incident récemment soulevé par la Belgique nous a paru d'une réelle importance parce qu'il constitue la proclamation d'un nouveau principe de droit international de la part du *Foreign Office* belge, qui, jusqu'ici, avait l'habitude de se conformer aux précédents établis par les grandes Puissances<sup>47</sup>. »

II. Il est un problème juridique, sous-jacent à l'incident de 1895, que nous devons esquisser ici, bien qu'il déborde largement de notre sujet : les Puissances

qui avait « rompu ». Cette satisfaction leur fut donnée, les Vénézuéliens ayant envoyé en France, à diverses reprises, un agent chargé de régler le différend : le général Pietri en 1897, le marquis de Rojas en 1898, Andrade en 1899. De plus, la France tenait à obtenir comme réparation que Ripert-Monclar reprît, pour une courte durée, possession de son poste à Caracas. A.E.B. 104 I, *Relations avec le Venezuela*, d'Anethan au Ministre, 4 février 1896. Au rebours, aux Affaires étrangères de Belgique, on jugeait que Ledeganck ne devait pas reprendre son poste. *Ibidem*, note d'Orban, 8 août 1895. La France finit par abandonner cette prétention et pourvut, en 1898, Ripert-Monclar d'un autre poste. Quant aux assurances matérielles, la France exigeait le règlement des indemnités dues par le Venezuela. D'autre part, diverses révolutions de palais, survenues à Caracas, entravèrent les pourparlers. Dès 1897, la Belgique se dissocie de la France. Les journaux belges insistent pour que, dans l'intérêt du commerce, la reprise des relations diplomatiques ait lieu dans les délais les plus brefs. Au ministère, on trouve que « la réconciliation devrait s'effectuer sans éclat et de la manière la plus simple », c'est-à-dire autrement que ne l'envisageait la France. En effet, la Belgique, n'ayant pas à sa disposition les moyens d'action de la France, doit « éviter tout ce qui pourrait entretenir un ressentiment quelconque » du Venezuela à son égard. A.E.B. 104 I, *Mission du général Pietri*, note de Capelle, juillet 1897. La Belgique poursuivit donc, pour son propre compte, les négociations avec le Venezuela. Elles aboutirent au rétablissement d'une mission belge à Caracas en 1900. La France attendit la fin de 1902 pour reprendre les relations diplomatiques avec le Venezuela. Auparavant, le 19 février, un protocole avait été signé qui décidait de soumettre à l'arbitrage certaines réclamations françaises. BASDEVANT, J., « Le conflit franco-vénézuélien », *R.G.D.I.P.*, 1906, p. 509.

<sup>45</sup> A.E.B. 104 I, note de Gaiffier, 30 juin 1898.

<sup>46</sup> A.E.B. Pers. 1501, dossier *Verviers*.

<sup>47</sup> *Le Précurseur*, 4 mars 1897.

européennes pouvaient-elles réclamer un arbitrage pour régler les différends qui opposaient le Venezuela et leurs ressortissants lésés par les guerres civiles, le Venezuela avait-il raison de repousser cette solution en invoquant le *principe de l'épuisement préalable des voies de recours internes* ?

Rappelons que le mémorandum de 1893 avait demandé l'institution d'une commission mixte d'arbitrage qui eût réglé la question des indemnités. Les auteurs du mémorandum conseillaient donc à leurs gouvernements de ne pas passer par la procédure prévue par les lois vénézuéliennes, celle de la Haute Cour fédérale. Comment justifient-ils leur point de vue ? Se basant sur de nombreux précédents, ils affirment que « l'action en dommages-intérêts introduite devant la Haute Cour fédérale ne pourrait avoir aucun résultat, et reste illusoire »<sup>48</sup>. En effet, pour qu'une action puisse être engagée, il faut prouver que les dommages ont été causés par « des autorités légitimes agissant en leur caractère public » : ce sont les termes de l'article 9 du décret du 14 février 1873 réglant la procédure de la Cour. Les auteurs du mémorandum ne voient pas comment on pourrait retrouver les agents civils ou militaires responsables des réquisitions et des exactions et prouver qu'ils représentaient, dans ces circonstances, l'autorité légitime.

Au moment où fut rédigé le mémorandum, les Vénézuéliens avaient déjà maintes fois protesté contre l'intention manifestée par divers Etats de leur imposer une procédure arbitrale. Ils déploraient de voir « leur patrie livrée à la plaie des réclamations acceptées par voie diplomatique contre tout usage international ». La découverte du mémorandum en 1895 ranima ces griefs. On se rappellera que Ripert-Monclar avait attribué son renvoi à la rancœur du président de la République, ulcéré par les insuccès qu'il avait subis sur les marchés financiers européens. Nous pensons que la question des indemnités et de l'arbitrage jouèrent un rôle tout aussi grand dans l'expulsion de Ripert-Monclar et de Ledeganck : le Venezuela n'avait pas envie de s'acquitter de ses obligations et la règle du « local redress » lui tenait fort à cœur pour cette raison.

De fait, cette règle n'avait pas été suivie puisque les réclamations n'avaient pas été soumises à la Haute Cour fédérale. Selon les auteurs du mémorandum, dans l'affaire des indemnités, il n'était pas question de faire appel à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, car celle-ci n'intervient que lorsqu'il y a conflit entre Etat et particulier de nation étrangère et non pas lorsque deux Etats sont en conflit. Or disaient-ils,

« ... en ce qui concerne les Puissances qui ont des traités avec le Venezuela, tous les dommages causés par la guerre civile sont la conséquence d'autant de violations de ces traités. Est-il admissible que ces traités soient soumis à l'appréciation et à l'interprétation des tribunaux du pays qui les a violés ?<sup>49</sup> »

<sup>48</sup> Mémorandum du 8 avril 1893, voir *Livre Vert*, p. 15.

<sup>49</sup> *Livre Vert*, p. 16.

Ce point de vue est très discutable. Il ne fait pas de doute que, aujourd'hui, dans une situation analogue, les recours internes devraient être épuisés par les particuliers lésés, sauf à prouver que les recours mis à leur disposition sont insuffisants et inefficaces.

La Belgique ne fit d'ailleurs pas usage de cet argument, et finalement reconnut même la légitimité du refus qu'opposait le Venezuela à l'arbitrage, au nom de l'épuisement des voies de recours internes<sup>50</sup>. En 1903, fut instituée une commission mixte belgo-vénézuélienne afin de régler la dette des *Eaux de Caracas*<sup>51</sup> et l'affaire *Paquet*<sup>52</sup>. Des circonstances très particulières avaient présidé à la création de cette commission : en 1902, la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, lassés d'attendre que le règlement des dommages-intérêts aboutisse par la diplomatie, avaient remis conjointement un ultimatum au Venezuela et s'étaient mises en mesure de bloquer les ports vénézuéliens. Le Venezuela avait dû céder devant ce coup de force.

Le 8 janvier 1903, le chargé d'affaires *ad interim* de Belgique à Caracas, Ferdinand Goffart, explique, dans une note au ministre des Relations extérieures, que le Venezuela n'abdique pas sa souveraineté en se soumettant à la commission mixte :

(...) « J'espère, toutefois, que vous penserez comme moi que les actes d'hostilité posés par trois Puissances contre le Venezuela ont placé celui-ci dans une situation si extraordinaire, que le Gouvernement de la République trouverait dans ces circonstances mêmes, tant au point de vue international qu'au regard de la législation interne, une ample justification des mesures exceptionnelles qu'il se verrait contraint de prendre pour arriver, par la voie la plus rapide et la plus équitable, au règlement de ses difficultés financières<sup>53</sup>. »

Le ministre des Relations extérieures s'inclina devant les arguments du chargé d'affaires de Belgique et réaffirma dans la réponse qu'il lui adressa, sa fidélité au principe de l'épuisement des voies de recours internes :

« Le Gouvernement de la République a accordé toute son attention à votre note d'hier n° 4, et il y a lu avec plaisir la déclaration d'après laquelle il est de stricte nécessité de ne négliger en aucune affaire mettant en jeu des intérêts qui sont du ressort de la législation interne, l'application de celle-ci dans ses rapports naturels avec l'objet de l'affaire dont il s'agirait en l'occurrence.

<sup>50</sup> Document n° 1, en date du 8 janvier 1903, *Livre Gris belge, Affaire du Venezuela, 1903-1907*.

<sup>51</sup> La Compagnie des eaux de Caracas était une société belge qui avait obtenu une concession du Gouvernement vénézuélien afin d'établir une distribution d'eau à Caracas. A l'époque de la commission mixte, la compagnie avait cessé ses affaires et transmis son administration à un comité de liquidation.

<sup>52</sup> N.A. Paquet, citoyen belge domicilié à Caracas, se plaignait de ce que le Gouvernement vénézuélien l'avait empêché de débarquer à La Guayra alors qu'il rentrait au Venezuela. Il réclamait des dommages-intérêts pour les dépenses et les pertes que lui avait occasionnées cette mesure arbitraire. *Recueil des sentences arbitrales*, t. IX, pp. 323-327.

<sup>53</sup> *Livre Gris*, document n° 1.

Mais comme Votre Seigneurie fait valoir, par la même occasion, l'irrégularité des circonstances actuelles et la situation exceptionnelle qu'elles créent à certaines affaires sorties brusquement de leur cadre propre, le Gouvernement, désireux de n'épargner aucune peine à l'effet de prévenir de nouvelles difficultés, accepte, à titre purement exceptionnel, sans que le fait puisse constituer le moindre précédent ni porter atteinte dans la plus minime mesure aux principes soutenus par le Venezuela dans sa correspondance avec Votre Seigneurie et son honorable prédécesseur, la remise de l'affaire des *Eaux de Caracas* (...) à une commission mixte <sup>54</sup>.

III. Il nous reste à traiter un dernier point, la *publication de documents diplomatiques*. On se souvient, en effet, que c'est à la suite de la publication, par l'Italie, du texte élaboré le 8 avril 1893 que se produisit l'expulsion de Ripert-Monclar et de Ledeganck.

En remettant le mémorandum à Magliano, ministre d'Italie à Caracas, pour qu'il le communiquât à son Gouvernement, les cosignataires n'avaient pas exigé le secret, le caractère confidentiel de la pièce sautant aux yeux. Si confidentiel ce document que, pour éviter toute indiscretion, les diplomates avaient exclu de leurs conférences chanceliers et secrétaires et avaient confié à Ledeganck la rédaction des procès-verbaux <sup>55</sup>. S'ils avaient eu la moindre appréhension, ils auraient fait appel aux euphémismes du style diplomatique, et le Venezuela ne se serait peut-être pas considéré comme offensé. L'Italie commettait donc une grave incorrection en publiant un document qui, d'une part, ne lui appartenait pas et qui, d'autre part, était susceptible de nuire à des Puissances avec qui elle entretenait de bonnes relations.

Puisque le document n'était pas officiel, sa publication devait être consentie par les Etats qui s'y trouvaient impliqués. En 1895, ce principe était admis depuis bien longtemps, nous en prendrons pour preuve un exemple emprunté à l'histoire diplomatique de la Belgique. En 1831, quelques mois à peine après la déclaration d'indépendance de la Belgique, le comité diplomatique (qui deviendra le ministère des Affaires étrangères), pressé par de nombreuses sollicitations, avait communiqué au Congrès national des lettres de l'envoyé belge à Paris, relatant les conversations qu'il avait eues avec Sebastiani, ministre des Affaires étrangères de France. Peu après, les journaux reproduisirent ces lettres, très fidèlement d'ailleurs. Sebastiani adressa une missive sévère à l'envoyé belge qui répondit qu'« il était contrarié de cette publicité donnée à des documents qui n'avaient pas de caractère officiel, et qui ne devaient être communiqués qu'au comité diplomatique » <sup>56</sup>. De son côté, Charles Rogier, membre du Gouvernement provisoire déclara au Congrès que les lettres « n'auraient jamais dû être publiées » <sup>57</sup>.

<sup>54</sup> *Ibidem*, document n° 2 en date du 9 janvier 1903.

<sup>55</sup> Cf. préambule du mémorandum.

<sup>56</sup> HUYTTENS, E., *Discussion du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, p. 183, note I.

<sup>57</sup> *Ibidem*, séance du 17 janvier 1831, p. 183.

L'Etat intéressé doit donc donner son accord pour qu'un document soit rendu public. Ce principe ne peut valoir pour un temps illimité; il a donc fallu déterminer une période au-delà de laquelle les documents peuvent être communiqués sans accord préalable. La règle, généralement reconnue, est celle des cinquante ans, c'est celle qu'applique notamment le ministère belge des Affaires étrangères pour l'ouverture de ses archives.

Seule la révélation du mémorandum suscita une réaction du Venezuela, mais ce n'était pas là la seule indiscretion du Livre Vert : il divulguait aussi des opinions émises par les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, de France et de Belgique au sujet des indemnités. « C'est un procédé, sinon incorrect, disait le chroniqueur anonyme de la *Revue générale de droit international public*, du moins peu courtois, que de publier des conversations diplomatiques dans lesquelles il est question d'un tiers (...) <sup>58</sup>. » Le Livre Vert reproduisait une dépêche dans laquelle le baron de Renzis, ministre italien à Bruxelles, relatait un entretien qu'il avait eu, en mai 1893, avec le comte de Mérode, ministre belge des Affaires étrangères : Mérode lui avait confié que, personnellement, il approuvait le projet de constitution d'une commission internationale mixte contenu dans le mémorandum <sup>59</sup>. Il est vrai que le Venezuela sembla ignorer ce document qui découvrait Mérode, alors qu'il aurait pu en tirer prétexte pour rompre avec la Belgique.

Les indiscretions du Livre Vert appelaient une réaction des pays auxquels elles avaient nui.

C'est la Belgique qui réagit le plus vivement. Le 8 mars, Mérode, ministre des Affaires étrangères, invitait le ministre à Rome, Auguste Van Loo, à faire des représentations à la *Consulta* <sup>60</sup> et, le 9 mars, il convoquait le baron de Renzis, ministre italien à Bruxelles <sup>61</sup>. Le 11, la légation italienne lui faisait tenir une note verbale :

« D'après les renseignements parvenus à la légation royale d'Italie par le témoignage direct du ministre résident à Caracas, il résulte que le Protocole du 8 avril 1893, publié dans le *Livre Vert*, n'a été nullement consigné d'une manière confidentielle au représentant italien par ses collègues de Belgique, d'Allemagne, d'Espagne et de France (...) <sup>62</sup>. »

<sup>58</sup> R.G.D.I.P., 1895, p. 348.

<sup>59</sup> *Livre Vert*, n° 4.

<sup>60</sup> A.E.B., *Italie (1895-1904)*, Ministre à Van Loo, 8 mars 1895.

<sup>61</sup> A.E.B., 104 I, *Incident Ledeganck : Farde générale*, note de Mérode, 10 mars 1895. Le Quai d'Orsay fit savoir au représentant d'Italie en France quelle fâcheuse impression produisait la publication du mémorandum lors d'une audience, le 12 mars, A.E.Fr., *Italie (mars-avril 1895)*, note du 13 mars.

<sup>62</sup> A.E.B., *Italie (1895-1904)*, note verbale du 11 mars 1895. Le « ministre résident à Caracas » était Magliano, celui même qui, après avoir participé aux discussions relatives à l'élaboration du mémorandum, avait refusé en dernière minute de se joindre aux signataires. A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, Ripert au Ministre, 15 avril 1893; A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*, Ledeganck au Ministre, 24 avril 1893. Le comportement du Ministre italien

L'Italie niait toute culpabilité. En outre, elle prétendait que :

« La position de Monsieur Ledeganck, chargé d'affaires de Belgique, paraissait être menacée depuis quelque temps et avant même la publication du Protocole. »

Insinuation dénuée de tout fondement, puisque Ledeganck, le jour même de son renvoi, avait été loué publiquement par les autorités vénézuéliennes<sup>63</sup>.

Le 12 mars, à la suite de sa démarche à Rome, Auguste Van Loo recevait du baron Blanc, ministre des Affaires étrangères, une déclaration très satisfaisante :

« Je suis responsable, c'est vrai, mais c'est le chef de service qui a fait tout le travail pour le « Livre Vert ». Je n'ai même pas lu le mémoire collectif des agents diplomatiques ni tous les documents antérieurs à mon entrée au Ministère. Je ne puis donc que déplorer l'incident et exprimer les plus vifs regrets. Je sais bien que certains documents ne peuvent être publiés qu'avec l'assentiment des gouvernements étrangers<sup>64</sup>. »

Le baron Blanc ajoutait qu'il avait donné l'ordre au comte Magliano de se rendre immédiatement à Caracas afin de réparer la faute qu'il avait commise en essayant de trouver un arrangement<sup>65</sup>.

Le 16 mars, le ministre belge des Affaires étrangères donna connaissance de cette déclaration à la Chambre. L'affaire semblait donc classée. Pourtant, elle allait rebondir quelques mois plus tard.

Le 4 juillet 1895, le baron Blanc était interpellé à la Chambre italienne. Le député Bonin, qui avait lu l'article de la *Revue générale de droit international public*<sup>66</sup> ainsi que les débats du Parlement belge, reprochait au baron Blanc

aurait paru bien suspect à nos deux diplomates s'ils avaient su que Magliano allait être rappelé à Rome pour y remplir des fonctions à la division politique de la *Consulta* et qu'il serait chargé de la rédaction du Livre Vert. Aussi, après leur renvoi consécutif à la publication du Livre Vert, Ripert-Monclar et Ledeganck ne manquèrent-ils pas d'échafauder les hypothèses les plus accablantes pour Magliano : celui-ci aurait provoqué la réunion de 1893 pour abandonner ses collègues au moment décisif et avoir les mains libres pour publier le document qui compromettrait les signataires et leurs pays. Voir notamment A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, 6 mars 1895; A.E.B., *Venezuela (1866-1902)*, 24 mars 1895 et 104 I, 5 avril 1895. Il est sans doute tentant de voir dans cette affaire, comme l'ont fait les deux diplomates de Caracas, une machination préparée de longue main par Magliano, mais cette thèse va à l'encontre de la vraisemblable et n'est corroborée par aucun fait.

<sup>63</sup> Voir *supra*, p. 5.

<sup>64</sup> A.E.B., *C.P.L. Italie (1895-1904)*, Van Loo au Ministre, 13 mars 1895.

<sup>65</sup> *Ibidem*. Magliano retourna effectivement au Venezuela et présenta ses lettres de créance au président Crespo le 6 avril. Au mois de juin 1895, sa mission était déjà terminée. A.E.Fr., *Venezuela (1893-1895)*, Benedetti au Ministre, 25 juin 1895. Dans son rôle de médiateur entre la France et la Belgique d'une part et le Venezuela de l'autre, il avait échoué. En effet, il avait offert ses bons offices à qui viendrait les solliciter. Ni la Belgique ni la France n'avaient répondu à ses avances. A.E.B., 104 I, Ledeganck au Ministre, 5 avril 1895.

<sup>66</sup> Bonin se bornait à dire qu'il avait eu sous les yeux une revue très sérieuse de droit international. D'après les fragments qu'il cita, nous avons pu nous convaincre qu'il s'agissait de la *R.G.D.I.P.*

non pas d'avoir exprimé des regrets, mais de s'être trouvé dans l'obligation de les exprimer. Le Ministre répliqua que l'Italie n'avait commis aucune irrégularité en publiant le mémorandum de 1893. Le document, disait-il, avait été communiqué officiellement à l'Italie et pouvait donc être rendu public. Le baron Blanc ajoutait que, même si la publication avait constitué une faute, il ne faudrait pas s'en désoler, puisque le résultat avait été excellent pour tous — « *lesito fu eccelente per tutti* »<sup>67</sup>. Excellent pour la Belgique et la France le renvoi de Ledeganck et de Monclar ? Le baron Blanc ne s'expliquait pas. Avec une égale mauvaise foi, il prétendait n'avoir fait au représentant belge aucune déclaration qui ressemblât à un aveu de responsabilité :

« M. Van Loo ne vint me faire aucune communication à la *Consulta*. Mais nous nous sommes rencontrés dans le monde et comme il ne m'a parlé que cette seule fois, en forme tout à fait privée, de la position de son gouvernement à l'égard des réclamants belges dans cet incident, je lui ai seulement exprimé le regret que son gouvernement ait considéré comme peu opportun pour ses propres intérêts, la présentation au Parlement d'un document communiqué par les signataires officiellement et sans réserve, présentation que d'autres gouvernements intéressés ont reconnu indifférente parce qu'elle est relative à une position qu'ils ont prise notoirement et qu'ils conservent le plein droit de maintenir ou de modifier. »

Pour finir, le Ministre déplorait que des « commérages » (*pettegolezzi*) eussent fourni la matière de l'interpellation dont il était l'objet<sup>68</sup>.

À la suite de ce discours, le ministre belge des Affaires étrangères demanda des explications à Van Loo. Pourquoi n'avait-il pas donné plus de poids à sa démarche<sup>69</sup> ? Van Loo répondit qu'il n'avait pas méconnu l'importance de l'affaire de Caracas et la gravité des conséquences<sup>70</sup>, mais qu'il avait cru « pouvoir être juge de la manière de demander les explications désirées et agir avec circonspection d'après l'attitude singulière du ministre des Affaires étrangères à l'égard du corps diplomatique ». Il avait parlé au baron Blanc lors d'une réception à l'ambassade d'Allemagne, profitant de ce que le Ministre paraissait en de bonnes dispositions. Il ne voyait pas quelle distinction on pouvait établir entre des propos tenus à l'ambassade d'Allemagne et un entretien qui aurait eu lieu à la *Consulta*, d'autant plus que le baron Blanc et lui avaient

<sup>67</sup> *Atta Parlamentari. Camera dei Deputati*, 1894-1895, p. 612.

<sup>68</sup> *Ibidem*, cité d'après la traduction faite au ministère des Affaires étrangères, voir A.E.B., *Italie* (1895-1904).

<sup>69</sup> A.E.B., *Italie* (1895-1904), Ministre à Van Loo, 10 juillet 1895.

<sup>70</sup> Il semble que malgré les protestations de Van Loo, les critiques du Ministère étaient justifiées. Van Loo avait confié au représentant français à Rome qu'il attendrait la réception diplomatique du surlendemain pour entretenir le baron Blanc de la question, car il ne voulait pas en « grossir la portée en demandant d'urgence une audience spéciale ». Il ajoutait « qu'il ne voyait, après le fait accompli, aucune conclusion concrète à formuler, et ne croyait d'aucune utilité d'engager, à l'occasion d'un tel incident, un débat inutile et peut-être irritant ». A.E.Fr., *Italie* (mars-avril 1895), Billot au Ministre, 13 mars 1895.

conversé et que le milieu était officiel<sup>71</sup>. Il n'avait pas cru opportun de provoquer une autre rencontre et n'avait pas, suivant les instructions reçues, fait savoir combien la Belgique avait été sensible aux regrets exprimés<sup>72</sup>.

Cette seconde entrevue aurait pu mal tourner, étant donné que, entre-temps, le baron Blanc avait pris connaissance du discours prononcé par Mérode à la Chambre belge le 16 mars et en avait été choqué<sup>73</sup>.

Par une note du 8 août, Van Loo fut chargé de protester contre le terme *pettegolezzi* dont le baron Blanc avait usé pour qualifier le commentaire d'un incident aussi grave que celui de Caracas. C'était faire bon marché de l'intérêt qu'il y a pour un petit pays à vivre en bonne intelligence avec un Etat du nouveau monde, offrant de précieux débouchés à son industrie<sup>74</sup>. En l'absence du baron Blanc, le sous-secrétaire d'Etat au ministère italien des Affaires étrangères donna à Van Loo l'assurance que le mot « commérages » s'appliquait uniquement à l'interpellation de Bonin<sup>75</sup>.

L'affaire en resta là : l'Italie et la Belgique décidèrent, de commun accord, de mettre le point final à leur échange de protestations et de mises au point<sup>76</sup>. La France, de son côté, avait réglé à l'amiable son différend avec l'Italie<sup>77</sup>. Pour la France et la Belgique, l'essentiel était au Venezuela, avec qui il importait de renouer des relations harmonieuses.

<sup>71</sup> A.E.B., *Italie (1895-1904)*, Ministre à Van Loo, 10 juillet 1895.

<sup>72</sup> *Ibidem*, Ministre à Van Loo, 19 mars 1895.

<sup>73</sup> *Ibidem*, Van Loo au Ministre, 14 juillet 1895. Lorsqu'en juillet, le baron Blanc prit la parole devant la Chambre italienne, il dit avoir envoyé au baron de Renzis, juste après le discours de Mérode, un télégramme ainsi libellé : « Le ministre des Affaires étrangères de Belgique peut d'autre part être certain que je n'éprouve aucun besoin de réclamer contre l'usage fait au Parlement belge d'une conversation privée dans le salon d'une tierce personne à Rome. » (Traduction des *Atti Parlamentari*, p. 612, voir A.E.B., *Italie*). Ce qui signifiait assez clairement qu'il n'appréciait pas le procédé.

<sup>74</sup> A.E.B., *Italie (1895-1904)*, Ministre à Van Loo, 8 août 1895.

<sup>75</sup> *Ibidem*, Van Loo au Ministre, 12 août 1895.

<sup>76</sup> *Ibidem*, lettres des 8 et 12 août.

<sup>77</sup> S'entretenant vers le 20 mars, avec le baron Blanc, Billot avait glissé, incidemment, un mot du Venezuela. Le ministre italien des Affaires étrangères s'était justifié de la même façon qu'il l'avait fait, quelques jours auparavant, avec Van Loo. A.E.Fr., *Italie (mars-avril 1895)*, Billot au Ministre, 20 mars 1895. Le 6 juin, au cours d'une « entrevue motivée pour d'autres causes » avec le baron Blanc, Billot aborda, pour la seconde et dernière fois, la question du Venezuela : le Quai d'Orsay avait reçu de Benedetti l'information selon laquelle Magliano, au lieu de réduire le différend de Caracas, tentait d'y accréditer que Ripert-Monclar et Ledeganck étaient déjà *personae non gratae* avant la publication du Livre Vert. A.E.Fr., *Venezuela, (1893-1895)*, 5 avril 1895. Le baron Blanc affirma que Magliano avait au contraire usé de tout son crédit personnel pour trouver un arrangement. Billot termina en maintenant un doute sur l'attitude de Magliano. A.E.Fr., *Italie (mai-juin 1895)*, 6 juin 1895. Le Quai d'Orsay manifesta sa satisfaction du doute qu'avait laissé persister Billot, mais décida de ne pas poursuivre. *Ibidem*, Ministre à Billot, 25 juin 1895. L'incident était clos.