

**QUELQUES QUESTIONS
EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
RELATIVES À LA PRÉSENCE ET
À L'ACTIVITÉ DU GOUVERNEMENT BELGE
EN EXIL À LONDRES
(Octobre 1940 - Septembre 1944) (*)**

PAR

François de KERCHOVE d'EXAERDE

Diplomate
Licencié en Sciences Politiques
et Relations Internationales - U.L.B.
Master of Science (Econ.) -
London School of Economics

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	94
1. <i>Rappel historique</i>	96
1.1. Les dix-huit jours	96
1.2. Le choix de l'exil	96
1.3. Les premiers Londoniens	97
2. <i>Occupation militaire et souveraineté : le sort de l'État</i>	100
2.1. <i>La debellatio</i>	100
2.2. La cessation d'État	103
2.3. La souveraineté	104
3. <i>La reconnaissance internationale du gouvernement en exil</i>	107
3.1. Considérations générales sur la reconnaissance d'un gouvernement en exil.	107
3.2. La reconnaissance du gouvernement belge par les Britanniques	111
3.3. Les États-Unis et le gouvernement Pierlot	113
3.4. La situation diplomatique par rapport aux pays de l'Axe ou occupés par les Allemands. La représentation d'intérêts belges	116
3.5. L'exercice par le gouvernement belge à Londres de son droit de légation actif et passif	118

(*) Nous ne pouvons citer ici toutes les personnes qui nous ont aidé dans la rédaction de cet article. Nous tenons cependant à adresser plus particulièrement notre gratitude au Colonel B.E.M. M. PAULISSEN du Centre de Documentation Historique (C.D.H.) des forces armées ainsi qu'aux chercheurs du « Public Record Office » à Kew (U.K.) et à ceux du Centre de Recherches et d'Études Historiques sur la Seconde Guerre Mondiale à Bruxelles.

3.6. Bref examen des traités, déclarations, conventions et accords internationaux signés par le gouvernement belge de Londres de novembre 1940 à septembre 1944	120
4. <i>Le statut du gouvernement en exil</i>	121
4.1. Reconnaissance et statut	121
4.2. Le « Diplomatic Privileges (Extension) Act »	122
4.3. La liste des Belges	126
5. <i>Les actes du gouvernement en exil</i>	127
5.1. Questions fondamentales	127
5.2. Pouvoirs législatifs d'un gouvernement en exil	129
5.3. La portée et la validité des normes d'un gouvernement réfugié	131
5.4. L'autorisation d'exécution	132
5.5. La conscription	134
5.6. Les tribunaux alliés en Grande-Bretagne	139
CONCLUSION	142
ANNEXES	144
I. — <i>Le « Diplomatic Privileges (Extension) Act » du 6 mars 1941</i>	144
II. — <i>Arrangement confidentiel conclu le 4 juin 1942 entre le Gouvernement Belge et le Gouvernement du Royaume-Uni relativement à l'organisation et à l'utilisation des Forces Armées Belges dans le Royaume-Uni</i>	146

INTRODUCTION

Le 22 octobre 1940, dans la soirée, arrivaient à Londres Hubert Pierlot et Paul-Henri Spaak, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du gouvernement belge en exil depuis l'invasion allemande du territoire national au début du mois de mai. En rejoignant leurs collègues Albert de Vleeschauwer et Camille Gutt qui exerçaient déjà des responsabilités ministérielles dans la capitale britannique, ils formaient ainsi le gouvernement belge de Londres et mettaient fin à de longs mois d'incertitude et de doutes. Jusqu'au 19 septembre 1944, l'équipe gouvernementale d'Hubert Pierlot, que vinrent rejoindre d'autres personnalités politiques, assura au nom de l'État belge la conduite des affaires, engagée au côté des Alliés dans la poursuite de la guerre.

Se trouvaient également présents à Londres pendant tout ou partie de la durée des hostilités sept autres gouvernements réfugiés et un comité national (1). Jamais, on s'en doute, le phénomène des gouvernements en exil n'avait connu une telle ampleur. La première guerre mondiale avait déjà

(1) Les gouvernements polonais, tchèque, hollandais, norvégien, luxembourgeois, grec et yougoslave ainsi que le Comité National de la France Libre. Jusqu'en 1941, les Tchèques formaient un Comité national, ils furent ensuite reconnus comme gouvernement *de jure*. Le gouvernement luxembourgeois avait également un siège à Montréal au Canada. Le gouvernement grec siégea successivement au Caire puis à Londres, le yougoslave à Jérusalem, à Londres, au Caire puis à nouveau à Londres.

mis en exergue ce qui était alors une nouveauté puisque trois gouvernements et deux comités nationaux avaient choisi les voies de l'exil plutôt que de céder à l'ennemi (2). Avant cela, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, un territoire envahi et militairement occupé passait de plein droit sous la juridiction de l'État vainqueur. S'il arrivait qu'un Prince déchu s'exilât (3) dans l'espoir de recouvrer un jour son pouvoir, il s'agissait moins, comme le fait remarquer M. Flory (4), de gouverner l'État depuis l'étranger que de faire valoir ses droits légitimes au trône. Mais le XX^e siècle avait vu changer les conceptions et formaliser l'idée que l'occupation militaire consécutive à une agression n'était plus considérée comme la source d'un droit mais comme un simple état de fait. Dès lors, l'exil des autorités changea de nature. On quittait le sol national avant tout pour marquer sa volonté de ne pas céder à la loi des armes, surtout quand celle-ci se matérialisait par un acte illégal en droit international, et pour continuer la lutte depuis le territoire d'un État refuge. C'est cette manifestation de résistance qui explique la situation presque folle que connut la Grande-Bretagne avec les gouvernements et autorités de neuf États concentrés en une seule ville.

L'objectif du présent article est d'examiner les instruments juridiques, relatifs au droit international en ordre principal, qui ont permis aux quatre ministres belges réunis à Londres d'agir comme le gouvernement officiel d'un pays occupé. Le lecteur peut rapidement se faire une idée de la complexité d'une telle question qui mettait en scène un gouvernement réfugié légiférant et exerçant toutes celles de ses compétences que les circonstances lui laissaient, sur un sol étranger. Tout cela posait des problèmes auxquels le droit international et la Common Law ont répondu, en innovant bien souvent.

Après avoir brièvement rappelé les circonstances qui amenèrent le gouvernement belge à Londres, nous entamerons l'examen des questions de droit soulevées par cet exil.

Pour suivre un ordre logique, c'est la problématique de l'État, son existence et sa souveraineté, face à une occupation militaire qui nous occupera en premier lieu.

Nous aborderons ensuite l'acte juridique proprement dit de reconnaissance d'un gouvernement en exil qu'illustreront les positions britannique et américaine à l'égard du cas belge. Suivra une rapide revue de l'activité diplomatique du gouvernement belge de manière à en dresser un tableau complet quoique sommaire.

(2) Le gouvernement serbe en exil à Corfou, le gouvernement belge en exil à Sainte-Adresse, le gouvernement monténégrin exilé à Paris, les Comités nationaux tchèque et polonais à Paris.

(3) Par exemple les cents jours de Louis XVIII à Gand.

(4) FLORY, M., *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre 1939-1945*, thèse de doctorat à l'Université de Paris, Paris, Pédone, 1952, p. 1.

Conséquence de la reconnaissance par l'État d'accueil, le statut dont bénéficia le gouvernement belge sur le sol britannique fera ensuite l'objet de notre attention avec un examen de sa formalisation législative par le Parlement britannique.

Nous terminerons cet article par la question très aiguë de la confrontation des normes édictées par le gouvernement en exil et des lois britanniques ; en d'autres mots, la possibilité pour les Belges de faire appliquer en territoire étranger les arrêtés-lois et arrêtés des ministres réunis en Conseil. Ce problème délicat sera illustré par l'exemple de la conscription.

À ceci s'ajouteront, par un bref examen des tribunaux alliés en Grande-Bretagne, quelques considérations, sans nul doute trop étroites et limitées pour un aussi vaste sujet, sur la possibilité pour un gouvernement en exil d'organiser un pouvoir judiciaire chargé de faire respecter une partie du droit national.

1. RAPPEL HISTORIQUE

1.1. *Les dix-huit jours*

Le 10 mai 1940, les IV^e et VI^e armées du Reich envahissaient la Belgique. La progression des troupes germaniques devait se révéler foudroyante. Rien ne pouvait plus l'arrêter, ni la vaillante résistance des Belges, ni l'appui militaire de la France et de la Grande-Bretagne, appelées au secours de notre pays, en vertu des garanties formelles que ces deux États avaient apportées en 1937 à sa neutralité.

Dès le 21 mai, par leur percée des lignes françaises vers Amiens et Montreuil, les Allemands avaient réussi à briser le front allié. Sept jours plus tard, le 28, le Roi Léopold III, devant l'inutilité d'un combat épouvantablement meurtrier, signait un protocole de capitulation, dont les termes visaient exclusivement la situation militaire (5). Dès lors que le Roi, chef des armées, s'était constitué prisonnier de guerre, la bataille prit fin. Toute la Belgique était envahie et militairement occupée par l'agresseur allemand. Mais le gouvernement belge, en revanche, n'était pas du tout prêt à considérer la guerre comme définitivement perdue. C'est précisément son sort qui nous intéresse ici.

1.2. *Le choix de l'exil*

Il ne nous appartient pas dans le cadre de cet article de relater les péripéties qui émaillèrent la longue route de l'exil gouvernemental de Bruxelles

(5) « Le Roi veut faire savoir qu'en capitulant le 28 mai dernier, il n'a accompli qu'un geste militaire et qu'il n'a jamais voulu et ne veut pas, après cette capitulation, être autre chose qu'un prisonnier de l'envahisseur. » Ce commentaire du Roi indirectement transmis à ses ministres, est cité par Paul-Henri Spaak, dans sa note du 6 décembre 1940 aux agents diplomatiques et consulaires belges à l'étranger.

à Londres. D'éminents historiens ont, en effet, déjà étudié et raconté cet épisode infiniment mieux que nous ne pourrions le faire (6). Il importe cependant d'en rappeler quelques points essentiels.

Après le dramatique et douloureux désaccord entre le Roi et ses ministres, Léopold III, prisonnier des Allemands, ne se prononça plus sur le plan politique jusqu'à la fin du conflit. Le gouvernement, quant à lui, avait clairement marqué, dès le lendemain de la capitulation, sa volonté de continuer la guerre aux côtés des Alliés. Cette position l'amena très logiquement à choisir les chemins de l'exil. Mais la réserve royale permit au gouvernement Pierlot d'affirmer qu'il demeurerait le seul organe légal et légitime à incarner la souveraineté belge puisque le Roi était dans l'impossibilité de régner et que les Chambres ne pouvaient matériellement se réunir. Ce qui fut traduit dans un Arrêté des ministres réunis en Conseil du 28 mai 1940 (7) par une audacieuse construction juridique basée sur les articles 79 et 82 de la Constitution (8). Ceci devint la position internationale officielle du gouvernement belge en exil.

Le choix de la Grande-Bretagne comme territoire d'exil ne s'effectua d'ailleurs pas sans déboires. Des premiers contacts avaient été établis avec le Foreign Office alors que le gouvernement belge se trouvait en France, mais l'annonce, le 17 juin, par le Maréchal Pétain que des négociations s'ouvriraient avec le Reich plongea le cabinet Pierlot dans un profond désarroi. Le lendemain, 18 juin, les projets de départ pour l'Angleterre étaient abandonnés. Après plusieurs tentatives infructueuses pour établir un dialogue avec le Roi Léopold III, d'une part, et avec les autorités allemandes, d'autre part, le gouvernement belge se décidait à rentrer, avec l'administration et l'armée, en Belgique occupée.

1.3. Les premiers Londoniens

Tout cela eût fini lamentablement si le jour où fut prise la décision de suivre politiquement le gouvernement français dans les choix de Pétain, deux initiatives n'avaient pas vu le jour. Marcel-Henri Jaspar, le ministre de la Santé, et Albert de Vleeschauwer, le ministre des Colonies, avaient ce 18 juin pris des dispositions, sans doute fort différentes, mais animées d'un même esprit de résistance à l'ennemi.

(6) Voir notamment STENGERS, Jean, *Aux origines de la question royale. Léopold III et le gouvernement. Les deux politiques belges de 1940*, éd. Duculot, Paris-Gembloux, 1980.

GÉRARD-LIBOIS, Jules et GOTOVITCH, José, *L'an 40. La Belgique occupée*, CRISP, Bruxelles, 1970.

(7) *Moniteur Belge du Gouvernement en exil (M.B.L.)*, 18-30 mai 1940.

(8) Pour une intéressante étude des questions de droit constitutionnel soulevées par l'exil du gouvernement, voir GANSHOF VAN DER MEERSCH, Walter, « Enkele juridische aspekten van de aktie der regering tijdens de oorlog 1940-1944 », in *Liber amicorum Auguste De Schrijver, minister van Staat*, Anvers, mai 1968.

Après avoir tâché, mais en vain, de convaincre ses collègues du bien-fondé d'un départ pour l'Angleterre, Marcel-Henri Jaspas, en désaccord complet avec la position défaitiste du gouvernement, s'embarqua le jour même pour Londres sans avertir personne. De la capitale britannique où il arriva le 21 juin, il lança, deux jours plus tard, sur les ondes de la BBC un message aux accents gaulliens dans lequel il affirmait sa « volonté ardente de poursuivre la guerre aux côtés de nos Alliés anglais, hollandais, norvégien, tchécoslovaque et polonais » (9). Le ministre de la Santé, qui invitait également les Belges du Congo, les militaires et les capitaines de navires à se mettre à la disposition de la cause alliée, semblait fermement résolu à utiliser la légalité de son mandat ministériel pour former, à lui seul s'il le fallait, l'autorité légitime belge à Londres. « En attendant, ministre en fonction, et dont personne ne peut contester le mandat dont j'ai été légalement investi, je continue la guerre (...). J'exercerai, seul s'il le faut, les responsabilités qui m'échoient ... » (10). Face à cette initiative qu'il désapprouvait d'autant plus qu'elle avait été menée à son insu, le gouvernement belge en France, dans l'impossibilité juridique de révoquer Marcel-Henri Jaspas, le suspendit de toute fonction et constata qu'il s'était lui-même « exclu du gouvernement » (11).

Les Britanniques, eux, étaient plutôt hésitants devant l'attitude à adopter face à ce ministre rebelle, certes animé de sentiments très louables, mais malheureusement moins représentatif que le gouvernement tout entier qu'ils avaient espéré accueillir chez eux. À dire vrai, ce qui les intéressait par-dessus tout, c'était le Congo. Ils auraient sans aucun doute très vivement regretté de ne pas avoir la légalité belge de leur côté mais, en revanche, ils n'étaient pas du tout prêts à accepter que le Congo tombât dans d'autres mains que les leurs. La résistance armée qu'ils avaient très courageusement, et seuls, décidé d'opposer à Hitler menaçait d'être longue et coûteuse. N'oublions pas qu'à cette époque, les États-Unis n'étaient pas encore entrés en guerre et que leur aide matérielle à la Grande-Bretagne, si elle était réelle, n'en subissait pas moins l'influence de leur neutralité. C'est la raison pour laquelle les fabuleuses richesses du Congo intéressaient à ce point le gouvernement britannique qu'il en avait fait sa principale ligne directrice dans ses rapports avec le gouvernement belge en exil en France (12). De ce fait, les Britanniques se montrèrent prudents avant de

(9) JASPAS, Marcel-Henri, *Souvenirs sans retouche*, Paris, Fayard, 1968, p. 429.

(10) JASPAS, Marcel-Henri, *op. cit.*, p. 429.

(11) Fac-similé du journal *Le Temps* du 29 juin 1940, voir GÉRARD-LIBOIS, Jules et GOTOVITCH, José, *op. cit.*, p. 241.

(12) « En outre, Sir R. Campbell avait reçu instruction de donner au gouvernement belge un avertissement supplémentaire à savoir que s'il capitulait, nous (les Britanniques) nous laverions les mains de leurs intérêts quels qu'ils soient et qu'ils devaient clairement comprendre que les colonies ne seraient pas autorisées à faire partie d'un système allemand aussi longtemps que nous pourrions l'empêcher par une action maritime. » Document n° 3 du Vicomte Halifax, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, entretien du 20 juin 1940 avec l'Ambassadeur de Belgique à

reconnaître Marcel-Henri Jaspas comme représentant le gouvernement belge, craignant que l'autorité de celui-ci ne soit pas assez forte pour emporter l'adhésion du Congo à la cause alliée.

D'autant plus qu'à ce moment-là, une seconde personnalité du gouvernement Pierlot se trouvait hors de France précisément nantie d'une sorte de blanc-seing lui accordant tous les pouvoirs à la fois législatifs et exécutifs sur la colonie et les territoires sous administration belge. Ce mandat d'administrateur général de la colonie, Albert de Vleeschauwer le devait au Premier ministre Pierlot qui l'avait signé le 18 juin, se disant que si la Belgique renonçait à la lutte, il n'en demeurerait pas moins souhaitable de soustraire le Congo à l'influence germanique. Parti de France le lendemain, mais lui avec l'approbation gouvernementale, Albert de Vleeschauwer qui devait initialement limiter son action à la seule gestion des affaires coloniales, se transforma petit à petit en noyau de base du futur gouvernement belge de Londres. Il était pour les Anglais un homme d'autant plus précieux qu'il avait la haute main sur le Congo, et ce de manière on ne peut plus légale et officielle, et qu'il avait immédiatement exprimé son intention de mettre toutes les ressources de la colonie belge à leur disposition. Voilà pourquoi il s'installa très vite à Londres où il déploya une intense activité, soutenu par l'Ambassadeur, le Baron Cartier de Marchienne, pour reconstituer le gouvernement belge dans la capitale britannique.

Pour ce faire, encore fallait-il convaincre les ministres, ou du moins les principaux d'entre eux, de renoncer à l'attitude adoptée le 18 juin et de rejoindre l'Angleterre. Une première étape fut franchie dans cette direction lorsque, suite à l'entrevue du 2 août qu'il eut au Perthus avec Paul-Henri Spaak, Hubert Pierlot et Camille Gutt, de Vleeschauwer repartit pour Londres en compagnie de ce dernier qui avait la responsabilité du Ministère des Finances. Le 9 août, le premier gouvernement belge à Londres était né, composé de deux personnes, de Vleeschauwer et Gutt qui s'en partageaient les responsabilités. En outre, Pierlot et Spaak avaient promis de les rejoindre le plus vite possible. Dès lors, se méfiant du climat de défaitisme qui régnait à Vichy, les deux ministres londoniens aidés par l'Ambassadeur Cartier, dont le rôle dans toute cette affaire fut à la mesure de sa très forte personnalité, ne cessèrent de relancer le Premier ministre et le Ministre des Affaires étrangères.

Paradoxalement, les initiatives de Marcel-Henri Jaspas, maintenant soutenues par quelques parlementaires socialistes de premier plan présents à Londres au nombre desquels Camille Huysmans et Isabelle Blume, aidèrent de Vleeschauwer et Gutt dans leurs efforts. La menace d'un comité socialisant Jaspas-Huysmans reconnu par les Britanniques comme l'autorité exé-

cutive légale de la Belgique était en effet une arme de persuasion redoutable.

Finalement, le 22 octobre dans la soirée, au terme d'un périple long et parfois rocambolesque qui avait débuté le 23 août, Hubert Pierlot et Paul-Henri Spaak arrivaient à Londres, mettant ainsi un terme aux errances du gouvernement belge.

2. OCCUPATION MILITAIRE ET SOUVERAINETÉ : LE SORT DE L'ÉTAT

2.1. *La debellatio*

Avant de s'intéresser d'un point de vue plus juridique au sort du gouvernement en exil, il importe de se poser une première question : qu'en était-il de la Belgique après l'occupation de tout son territoire métropolitain par les armées allemandes ? En d'autres termes, l'État belge existait-il encore et qui en détenait la souveraineté ?

Quelques années auparavant, l'Italie n'avait-elle pas prétendu, en 1936, annexer purement et simplement l'Éthiopie qu'elle avait militairement défaite (13) ? Pour la justification juridique de l'acte, il fut alors fait appel entre autres à la théorie de la *debellatio* qui mettait « l'accent sur l'effondrement de l'organisation politique, administrative et militaire de l'Éthiopie (...), la fuite du Négus soulignant de façon symbolique la disparition de toute armature étatique dans le pays vaincu » (14). Cette même notion du droit international public fut également invoquée durant cette période à propos de l'« Anschluss » en mars 1938 suite à l'occupation militaire de l'Autriche par les troupes du Reich ou encore lors du partage de la Pologne conformément au pacte germano-soviétique du 28 septembre 1939.

Mais qu'est-ce exactement que la *debellatio* ?

Si l'on suit la définition du « Dictionnaire de la terminologie du droit international », la *debellatio* est la « fin de la guerre par la soumission complète de l'État vaincu au vainqueur qui substitue son autorité à celle de l'État vaincu et entraîne ainsi la disparition de cet État » (15). Le manuel des professeurs Combacau, Sur, Thierry et Vallée, quant à lui, nous indique que « quand les opérations militaires sont définitivement achevées, et hors même de tout traité par lequel l'État vaincu lui céderait son titre, l'État vainqueur transforme sa maîtrise de fait sur le territoire 'conquis' en un titre légal résultant de l'annexion proprement dite. En cas d'anéantissement total de l'ennemi et de disparition de ses autorités, l'extinction de

(13) Le décret d'annexion était daté du 9 mai 1936.

(14) ROUSSEAU, Ch., « Le conflit italo-éthiopien », ch. III, *R.G.D.I.P.*, vol. 45, 1938, pp. 53-123, p. 55.

(15) *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960.

l'État lui-même (*debellatio*) met le vainqueur en mesure d'annexer la totalité de son territoire, par un acte nécessairement unilatéral » (16). Les mêmes éléments essentiels se retrouvent dans la définition que propose von Verdross : « la subjugation ou *debellatio* ressemble à l'occupation originaire. Il s'agit ici d'une occupation par l'anéantissement total de l'organisation de l'État vaincu. Car le territoire devenu ainsi sans maître peut désormais être considéré comme sien par l'État vainqueur » (17).

Il ressort de toutes ces définitions doctrinales que la *debellatio* est un moyen d'acquisition territoriale qui peut être invoqué, après la fin des hostilités, par l'État vainqueur qui a complètement défait non seulement les armées, mais aussi les structures mêmes de l'État qui lui était opposé. Avant d'aller plus loin dans l'analyse des différentes conditions ici énumérées, le simple bon sens nous montre que la *debellatio* est principalement « un moyen commode pour légitimer des opérations répressives interdites par le droit des gens, mais qui trouvent sur le terrain politique de la 'rébellion' une facile apparence de justification » (18), puisqu'une de ses conséquences est de retirer la qualification de belligérant à l'éventuelle résistance armée non-institutionnalisée qui subsisterait chez les vaincus (19).

Reprenons donc les conditions dégagées des différentes définitions proposées de la *debellatio* et tâchons de voir en quoi le cas belge de 1940 pourrait, ou non, lui être appliqué. Il est cependant à préciser que la *debellatio* ne fut jamais invoquée par les autorités du Reich à l'égard de la Belgique. La question, bien que revêtue en l'espèce d'un caractère théorique, mérite néanmoins d'être traitée afin que ne subsiste aucune équivoque quant au sort d'un État militairement occupé. L'affaire est au demeurant toujours d'actualité.

Si l'on s'en tient aux deux éléments primordiaux, il importe que les hostilités soient terminées et que l'État vaincu n'existe plus. Cette dernière condition, qu'il faut à notre avis examiner d'abord, nécessite de se référer à ce que le droit international public appelle un État.

La doctrine, comme on le sait, retient généralement les trois éléments classiques : le territoire, le peuple et le gouvernement. Le territoire belge était entièrement occupé. Quant aux territoires d'outre-mer, bien que toujours aux mains des autorités nationales, ils ne pouvaient cependant, au regard du droit, être pris en considération pour le présent examen. En effet,

(16) COMBACAU, J., SUB, S., THIERRY, H., VALLÉE, Ch., *Droit international public*, Paris, éd. Montchrestien, 1986, p. 256.

(17) VON VERDROSS, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1939, tome V, p. 374, cité par JUMEAU, Andrée, *Le refuge du gouvernement national à l'étranger*, thèse de doctorat à l'Université d'Aix-en-Marseille, Aix-en-Provence, éd. P. Roubaud, 1941, p. 32.

(18) ROUSSEAU, Ch., « Le conflit italo-éthiopien », *op. cit.*, p. 59.

(19) Selon le prof. FERRARE, « la fine del conflitto italo-etiopeico e il diritto internazionale », in *Rivista di diritto internazionale*, XV (1936), n° 9, pp. 404-433, cité par ROUSSEAU, Ch., « Le conflit italo-éthiopien », *op. cit.*, p. 56.

l'article 1^{er} al. 4 de la Constitution belge disposait que « Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières » (20). Ce qui nous amène à conclure avec Jean Salmon que « si le Congo était territoire *colonial* belge, il n'était pas territoire belge. Aucune disposition législative n'est intervenue pour étendre au territoire du Congo les limites de l'État belge. Il s'agissait, par conséquent, d'un territoire 'étranger', pour certaines dispositions fiscales notamment » (21).

Le Ruanda-Urundi, quant à lui, était un territoire sous mandat, confié par la SDN à l'administration de la Belgique sans que celle-ci le possède en souveraineté.

La population belge n'avait bien entendu pas disparu durant le conflit mais, en ce qui la concerne, la question est de savoir si elle faisait allégeance au nouveau pouvoir. Ce que Rousseau appelle « l'appréciation des manifestations de loyalisme et de soumission des indigènes à l'égard de l'occupant » (22) en parlant du cas éthiopien. Ce n'est pas dans le cadre d'un travail de droit que ce genre d'élément peut être sérieusement étudié et, de toute façon, une réponse brève et sans développement à cette question apparaîtra toujours comme beaucoup trop sommaire. Si l'on en croit Jacques Willequet dans un excellent ouvrage sur la collaboration et la résistance, seulement « 5 % des Belges (...) crurent devoir s'engager sincèrement, dans l'un ou l'autre combat » (23). Les 95 % restants de la population n'ont évidemment jamais été appelés à s'exprimer pendant la guerre sur la présence allemande en Belgique, mais ce ne serait pas prendre une position trop audacieuse que d'affirmer un sentiment relativement général d'hostilité vis-à-vis de l'occupant. Il est en outre un fait certain que la majorité des Belges n'a jamais considéré les forces d'occupation du Reich comme les nouveaux dirigeants légitimes.

Reste la question du gouvernement au sens large. Le Roi, nous l'avons dit, était prisonnier de guerre et, de ce fait, ne s'exprimait pas politiquement. Les Chambres se trouvaient dans l'impossibilité de siéger mais le gouvernement, au sens strict, n'avait pas du tout disparu. Le seul fait de sa présence sur un territoire étranger non envahi et sa volonté maintes fois affirmée de continuer la lutte pour reconquérir le sol national montraient à souhait que l'État belge n'était pas privé de son pouvoir politique légal. La structure étatique n'avait pas disparu et, malgré le sort malheureux que lui faisaient connaître temporairement les armes, il aurait été aberrant de proclamer la dissolution complète de l'État belge.

(20) Cette disposition fut abrogée le 24 décembre 1970 (*M.B.*, 31 décembre 1970).

(21) SALMON, Jean, *Droit des gens*, tome II, douzième édition, 1985-1986, P.U.B., p. 179.

(22) ROUSSEAU, Ch., « Le conflit italo-éthiopien », *op. cit.*, p. 63.

(23) WILLEQUET, Jacques, *La Belgique sous la botte, résistances et collaborations 1940-1945*, Paris, Éd. Universitaires, 1986, p. 10.

Quant à la fin des hostilités, il n'en a jamais été question, puisque le gouvernement légitime poursuivait la guerre depuis le sol britannique (24). Ce qui explique la nécessité d'examiner d'abord si l'autorité étatique a disparu ou non avant de se prononcer sur la continuation des combats. Jamais une quelconque convention d'armistice n'a été signée entre la Belgique et l'Allemagne après l'invasion. On le doit à l'opiniâtreté de certains ministres qui n'ont pas douté, mais également au silence du Roi, et curieusement aussi au refus d'Hitler de reconnaître le gouvernement Pierlot qui, aux heures sombres de son exil, lui proposait de négocier. Il était donc impossible d'invoquer la *debellatio* pour le cas de la Belgique.

2.2. La cessation d'État

On sent quasi intuitivement que si la réunion des trois critères classiques, territoire, population et gouvernement, suffit à assurer à un nouvel État la personnalité juridique internationale, il n'en va pas de même pour la cessation d'un État. Comme le fait très justement remarquer Arnold Raestad : « la pratique des États nous est un guide moins sûr pour déterminer quand un État cesse d'exister que pour définir quand un État commence à exister » (25). Et, dans l'espèce qui nous occupe, il s'agit effectivement de s'interroger moins sur le point de savoir si la Belgique existait que si elle existait encore. C'est ici qu'intervient le quatrième critère qui, par son importance centrale dans le cas d'un gouvernement en exil, justifie que lui soit consacré un chapitre entier de cet article, à savoir la reconnaissance. Nous y reviendrons donc. Mais comme le dit encore Raestad : « un État peut (...) en droit international exister de deux façons différentes : par ses propres moyens, et par la volonté des autres États de ne pas reconnaître une *debellatio*. (...) Ce n'est que lorsque l'État victime de la *debellatio*, n'a plus parmi les États de porte-parole lui reconnaissant la qualité d'État indépendant, qu'ils traitent son gouvernement comme le seul gouvernement légitime ou constatent l'absence provisoire de tout gouvernement constitué qu'on peut affirmer qu'il a à tous égards cessé d'exister en droit international » (26). À l'appui de sa thèse, Raestad invoque l'article 5 d'une résolution relative à la reconnaissance des nouveaux États, adoptée en 1936 par l'Institut de droit international et qui dispose que : « la reconnaissance (d'un nouvel État) *de jure* est irrévocable ; elle ne cesse ses effets qu'en cas de disparition

(24) S'il en fallait une preuve formelle, parmi tant d'autres, voir l'avis officiel du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur l'existence d'un état de guerre entre la Belgique et le Japon comme avec l'Allemagne et l'Italie. *Moniteur Belge de Londres (M.B.L.)*, 15 janvier 1942. Voir aussi la jurisprudence de la Cour de Cassation, arrêt du 27 nov. 1944, *Pasicrisis belge*, 1945, I, p. 55 : « attendu que la capitulation d'une armée est sans influence sur l'état de guerre et qu'aujourd'hui encore l'armée belge lutte contre l'Allemagne ».

(25) RAESTAD, A., « La cessation des États d'après le droit des gens », *Revue de droit international et de législation comparée*, 3^e série, tome XX, 1939, pp. 441-449, p. 442.

(26) RAESTAD, A., *op. cit.*, p. 449.

définitive de l'un des éléments essentiels dont la réunion se trouvait constatée au moment de la reconnaissance ». Comme le note Andrée Jumeau, « ce que signifie cette adjonction du terme définitif, c'est que la disparition d'un élément constitutif de l'État doit être constatée par les autres États, pour qu'en droit international l'État cesse véritablement d'exister. C'est (...), la volonté des autres qui apparaît et qui se dresse en face de la volonté d'un seul » (27).

Et la volonté des autres États se marque précisément par la présence ou l'absence de cette démarche que constitue la reconnaissance.

Ce qui nous amène à conclure que dans le cas d'un risque de cessation d'État, lorsqu'un des trois critères classiques vient à manquer, la reconnaissance n'est plus tout à fait un élément, sans doute bien utile, mais ne modifiant finalement rien à l'existence objective de l'État. Il serait néanmoins abusif d'affirmer que nous sommes ici dans un cas de reconnaissance constitutive. Comme nous le verrons dans la partie de cette étude consacrée à la souveraineté, celle-ci n'est pas affectée par une occupation militaire. Le sort des armes, s'il peut *temporairement* priver un État de son autorité légale et légitime, ne conditionne donc pas, à moins d'un traité de cession, l'existence objective de l'État. La reconnaissance vient alors en appui d'une situation de droit, puisque l'État existe, l'aidant à surmonter son handicap temporaire. Cependant, si cet appui n'était pas fourni par la communauté internationale, l'État, d'une existence objective mais purement virtuelle, viendrait assez rapidement à disparaître.

2.3. *La souveraineté*

S'il est désormais acquis que l'État belge n'a pas cessé d'exister malgré sa complète occupation militaire, il n'en reste pas moins que se pose toujours la question de la souveraineté. La position du droit international à cet égard date en fait du début de ce siècle, lorsque furent pour la première fois formalisées les idées que la force ne créait pas spécifiquement le droit en fait d'occupation militaire. Si l'on se réfère à l'article 43 du règlement annexé à la IV^e Convention, concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, issue de la 2^e Conférence internationale de la Paix à La Haye en 1907, convention très largement ratifiée d'ailleurs (28), on voit qu'il y est disposé : « l'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le

(27) JUMEAU, A., *op. cit.*, p. 39.

(28) Par l'Allemagne, le 27 novembre 1909, avec réserve de l'article 44 du règlement annexe. Par la Belgique, le 8 août 1910, sans réserve aucune. Aucun État adhérent à la Convention n'a émis de réserve sur l'article 43 dont il est ici question.

pays » (29). Ce texte appelle plusieurs commentaires relatifs d'abord à la souveraineté, ensuite à la détermination des compétences.

Les premiers mots qu'il importe de souligner et dont il ne faudrait pas sous-estimer les conséquences sont « de fait ». Nous ne résistons pas au plaisir de citer ici *in extenso* l'avis de Charles de Visscher tant il nous semble qu'en quelques phrases l'essentiel y est exprimé. « L'occupation est constituée par un état de fait et (...) cet état de fait est le fondement unique des pouvoirs exercés par l'occupant. Ce dernier n'est en aucune façon substitué au souverain légitime : ce n'est donc pas d'une transmission de pouvoir au sens juridique dont parle l'article 43 mais bien et uniquement du transfert de l'autorité de fait qui servait de base matérielle à l'exercice de la souveraineté légitime. (...) La force militaire, élément exclusivement matériel, ne saurait altérer la substance essentiellement juridique du droit de souveraineté et moins encore transférer celui-ci du chef de l'État envahi dans celui de l'occupant, bien qu'elle fournisse à celui qui la détient le moyen de paralyser la mise en pratique de tout ou partie des droits du souverain » (30). Ce que confirme A. McNair dans les termes suivants : « the occupant is entitled to exercise military authority over the territory occupied, but he does not acquire sovereignty » (31). Tout ceci ne constitue d'ailleurs pas une interprétation audacieuse ou une grande nouveauté, car, comme le précise encore De Visscher s'inspirant partiellement du rapporteur Rolin : « les textes de la section III du règlement n'ont en réalité innové sur aucun point important. Déclaratifs de droit, ils précisent, coordonnent et confirment simplement des principes essentiels et reconnus qui doivent servir de règle générale de conduite à l'envahisseur et à l'occupant dans les rapports avec la population » (32).

La jurisprudence, quant à elle, a largement fait siennes ces positions. Ayant eu en Belgique le triste privilège de connaître deux invasions militaires durant le siècle, qui ont soulevé des questions juridiques similaires, nous disposons d'une jurisprudence aussi riche qu'unanime en la matière. Citons ainsi un arrêt de la Cour de cassation daté du 20 mai 1916 : « attendu que la souveraineté belge émanée de la nation n'est pas du fait de l'occupation d'une partie du territoire (33) par les armées allemandes,

(29) DELFENRE, *Recueil général des lois et coutumes de la guerre terrestre, maritime et aérienne*, Bruxelles, éd. F. Wellens-Pay, 1943, p. 274.

(30) DE VISSCHER, Ch., « L'occupation de guerre. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique », *The Law Quarterly Review*, vol. 34, 1918, pp. 72-81, p. 74.

(31) MC NAIR, A., « Municipal effects of Belligerent occupation », *The Law Quarterly Review*, n° CCXXV, janvier 1941, pp. 33-73, p. 34.

(32) DE VISSCHER, Ch., « L'occupation de guerre », pp. 78-79, citant le rapport de M. Alberic Rolin, rapporteur de la 2^e sous-commission lors de la Conférence de La Haye de 1907, procès-verbaux, III^e partie, pp. 43-44.

(33) Durant la première guerre mondiale, l'armée belge était restée maîtresse du territoire situé entre l'Yser et la côte.

passée au chef de ces armées, la force ne créant pas le droit » (34). La seconde guerre mondiale nous offre également des espèces où de pareils principes furent réaffirmés par la Cour. Ainsi d'un arrêt de la Cour de cassation du 6 novembre 1944 : « attendu que le moyen, en sa première branche, soutient que le territoire métropolitain d'un État étant entièrement occupé par l'ennemi, aucun organe de cet État, se fût-il retiré à l'étranger, ne peut plus exercer la souveraineté nationale par voie législative ; attendu que cette prétention ne trouve appui ni dans les dispositions légales citées au moyen ni dans les principes du droit international. Qu'il est, au contraire, de principe que l'occupation d'un territoire par l'ennemi laisse entière la souveraineté de l'État envahi » (35).

La deuxième apport fondamental du texte de l'article 43 est relatif aux tâches qui incombent à l'occupant. Qu'on ne s'y trompe toutefois point. Il ne s'agit pas d'une compétence de droit que l'armée occupante tirerait du fait, d'ailleurs illégal, de son invasion militaire ni d'un quelconque lien juridique créé entre le pouvoir occupant et les populations du territoire occupé. M. Rolin a d'ailleurs très clairement déclaré dans son rapport que « l'adhésion au Règlement impliquera uniquement pour chaque État, en ce qui le concerne, l'acceptation d'un ensemble de règles juridiques limitant les manifestations de fait que le sort des armes pourrait remettre entre ses propres mains » (36). Partant, « pour les populations occupées l'ordre de l'autorité occupante constitue non point la source d'une obligation juridique quelconque, mais l'objet occasionnel d'une prescription toute relative de leur loi nationale » (37). Si l'article 43 attribue donc juridiquement quelque chose au pouvoir occupant, il s'agit uniquement d'obligations de limitation de son autorité de fait dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre publics des territoires occupés.

Cette précision s'avère très importante pour la détermination de la compétence de l'autorité légale cette fois. Certains auteurs parlent de compétence résiduelle : « à côté des pouvoirs de l'occupant il reste donc une lacune de compétences, (...) non seulement le droit international conserve un support au gouvernement (légal) d'un territoire occupé, mais il lui prévoit une compétence : le vaste secteur de compétence résiduelle que l'on doit déduire des attributions confiées à l'occupant par l'article 43 de la Convention de La Haye » (38). Cette façon de voir ne nous satisfait pas pleinement. À

(34) *Pasicrisie belge*, Cour de cassation, 1915-1916, p. 417. Voir aussi l'arrêt de la Cour de cassation du 11 février 1919, *Pas. belge*, 1919, pp. 9-16. Voir aussi les arrêts du 4 juin 1917 et 5 juillet 1917 de la Cour de cassation.

(35) Arrêt de la Cour de cassation du 6 novembre 1944, *Pas. belge*, 1945, I, p. 24. Voir aussi l'arrêt du 11 décembre 1944, *Pas. belge*, 1945, I, p. 65.

(36) ROLIN, Procès-verbaux, 3^e partie, pp. 34-35, cité par DE VISSCHER, Ch., « L'occupation de guerre », *op. cit.*, p. 75.

(37) DE VISSCHER, Ch., « L'occupation de guerre », *op. cit.*, p. 79.

(38) FLORY, M., *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre, 1939-1945*; thèse de doctorat à l'Université de Paris, Paris, Pédone, 1952, pp. 18-19.

notre avis, la compétence, aptitude légale pour une autorité à accomplir un acte, qui procède de la souveraineté, pas plus qu'elle, ne peut se partager, à moins bien sûr qu'un traité y prévoit. La souveraineté n'étant ni cédée ni transférée en tout ou en partie du seul fait de l'occupation militaire, la compétence restera, elle aussi, entière, en théorie du moins. Mais le pouvoir occupant a, du fait de sa situation, les moyens d'empêcher l'autorité légale d'exercer la totalité de cette compétence. Cela nous semble plus correct que l'expression « compétence résiduelle » qui fait appel à la notion d'un partage des compétences que l'article 43 n'attribue pas à l'autorité occupante. En pratique, le gouvernement en exil eut à assurer la conduite de la guerre et des relations diplomatiques, la gestion des réfugiés et des biens belges en dehors du territoire national, sans oublier, dans le cas qui nous occupe, l'administration de la colonie.

3. LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE DU GOUVERNEMENT EN EXIL

3.1. *Considérations générales sur la reconnaissance d'un gouvernement en exil*

L'occupation militaire en droit international ne menace donc pas plus l'existence de l'État, dans les limites que nous avons rappelées, qu'elle n'opère de transfert de souveraineté. Cette affirmation ne répond néanmoins pas à la question de droit posée par un gouvernement qui, pour continuer la lutte, choisirait de s'exiler en territoire étranger. Doit-il faire l'objet d'une reconnaissance internationale spécifique, si oui, sur base de quels critères et dans quelle forme ? Autant d'interrogations auxquelles nous allons maintenant nous efforcer de donner brièvement réponse.

La continuité étatique ayant été démontrée, est-il nécessaire que le gouvernement exilé, organe de l'État et non pas simple « dépositaire des valeurs nationales » (39) soit reconnu comme gouvernement de l'État concerné par la communauté internationale ? « The term 'exiled' or 'refugee' government (...) is not very appropriate since it does not express clearly that such government is the only *de jure* sovereign power of the country, the territory of which is under belligerent occupation » (40). La pratique des Alliés dans leurs actes de reconnaissance des gouvernements exilés pendant la seconde guerre mondiale montre d'ailleurs assez ce constant souci de les considérer comme étant de droit et non de simple fait. « Le gouvernement des États-Unis *continue de reconnaître* (nous soulignons)

(39) VERHOEVEN, J., *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pédone, 1975, p. 78.

(40) OFFENHEIMER, F.E., « Governments and authorities in exile », *A.J.I.L.*, vol. 36, 1942, pp. 568-595, p. 568.

comme gouvernement du Royaume des Pays-Bas le gouvernement royal néerlandais qui réside temporairement et exerce ses fonctions à Londres » (41).

La jurisprudence, elle aussi, nous offre quelques exemples remarquables. Ainsi dans l'affaire *Re Amand* : « It was stated (...) that His Majesty's Government recognised Her Majesty Queen Wilhelmina and her Government as the Sovereign and Government of the Netherlands and as exclusively competent to carry out the legislative, administrative and other functions appertaining to the Sovereign and Government of the Netherlands » (42). De même, l'affaire *Lorentzen v. Lydden & Co Ltd* nous rappelle que dans le cas de la Norvège : « His Majesty's Government in the United Kingdom recognised the Norwegian Government as the *de jure* Government of the entire Kingdom of Norway and did not (...) recognise, and never recognised, any other government as either *de jure* or *de facto* government of Norway or any part thereof » (43). À lire ces lignes, on pourrait dès lors se demander pourquoi l'investiture de droit ne suffit-elle pas à de tels gouvernements. « Au moment où un gouvernement constitutionnellement établi quitte son territoire, on ne peut lui contester une investiture de droit. La reconnaissance dont il jouit sur le plan international est donc pleinement justifiée » (44).

Une première distinction peut être opérée entre les souverainetés exilées qui « continue to function (...) without undergoing any material changes in their governments » (45), et les autres qui ont subi des bouleversements importants par rapport à la situation avant le départ du sol national ou qui se sont formées en exil. Dans le premier cas, « considérant que le gouvernement en exil constitue un gouvernement *de jure*, c'est-à-dire qu'il assure seul la représentation 'légitime' d'un sujet étatique du droit des gens, une doctrine majoritaire le soustrait à toute reconnaissance spécifique » (46). Pour le deuxième type de gouvernement en exil, en revanche, « la continuité légale est brisée ; une nouvelle reconnaissance est nécessaire. Elle l'est d'autant plus qu'un gouvernement formé en dehors de son territoire et sans le support constitutionnel de son peuple manque d'investiture et n'existe, par conséquent, que dans la mesure où il est soutenu par la communauté internationale » (47). Remarquons que dans le cas de la Belgique, il s'agissait du même gouvernement qu'avant la guerre, mais réduit à quatre

(41) FLORY, M., *op. cit.*, p. 37. Voir aussi nos sections sur la reconnaissance du gouvernement belge en exil par la Grande-Bretagne et par les États-Unis (3.2. et 3.3.).

(42) *RE AMAND* ([1941] 2K.B.239) in *British International Law Cases*, vol. I, The British Institute of International and Comparative Law, London, Stevens & Sons, 1963, p. 464.

(43) *LORENTZEN v. LYDDEN & Co. Ltd*, ([1942] 2K.B.202) in *British International Law Cases*, vol. I, *op. cit.*, p. 482.

(44) FLORY, M., *op. cit.*, p. 35.

(45) OPPENHEIMER, F.E., *op. cit.*, p. 569.

(46) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 78.

(47) FLORY, M., *op. cit.*, p. 37.

ministres, qui dès la fin du mois d'octobre 1940 commença de fonctionner à Londres. Il est bien entendu que cette thèse de la continuité gouvernementale belge n'est valide que si, très formellement, le Roi est réputé prisonnier de guerre et, de ce fait, incapable de régner. S'il n'en avait pas été ainsi, l'exécutif belge à Londres aurait été constitutionnellement boiteux.

Cette distinction faite entre les gouvernements en exil n'explique cependant pas, malgré les avis doctrinaux, pourquoi ils firent l'objet d'une reconnaissance internationale. Pour ce faire, il importe, à notre avis, de se tourner vers ce qui constitue le critère retenu par le droit international public pour la reconnaissance de gouvernement, à savoir l'effectivité. Comme le précise sans ambiguïté Jean Salmon : « en droit international, la condition nécessaire — et (...) suffisante — pour qu'un groupe au pouvoir puisse s'affirmer légalement comme le gouvernement d'un État est son effectivité » (48). Or celle-ci fait précisément problème pour les gouvernements en exil ; elle est tout d'abord, et par la force des choses, partielle mais elle est aussi presque entièrement dépendante de l'État d'accueil.

L'aspect incomplet de cette effectivité gouvernementale s'explique évidemment facilement puisque, du fait de l'occupation du territoire national par les armées ennemies, l'exécutif en exil doit se contenter de la portion du pays qui n'a pas été envahie et, éventuellement, des possessions d'outre-mer. En outre, son effectivité s'applique aux nationaux réfugiés à l'étranger ainsi qu'aux biens publics et privés soustraits au contrôle de l'occupant, à moins que le statut de ces personnes et de ces biens ne tombe sous l'empire d'une autre loi pour tout ou partie de leur existence et de leur sort. Nous aurons dans un chapitre ultérieur l'occasion de revenir à cette question de l'autorité qu'un gouvernement en exil peut avoir sur ses nationaux.

Mais en outre, si l'on suit la définition que nous propose Joe Verhoeven de l'effectivité gouvernementale qui « repose sur un certain donné matériel à savoir l'existence d'un groupe organisé en mesure d'imposer sa loi en un milieu donné et sans le concours déterminant d'une autorité extérieure » (49), on tombe sur une nouvelle question. Comment l'effectivité d'un gouvernement en exil peut-elle servir de critère à la reconnaissance alors qu'elle est elle-même le fruit du bon vouloir de l'État d'accueil ? Comme le précise encore Joe Verhoeven, « il ne faut pas se cacher qu'en dernière analyse, cette effectivité dépend entièrement, en fait sinon en droit, du bon vouloir de l'hôte qui procure à l'exilé l'abri et les moyens matériels de poursuivre une lutte dont il partage généralement les finalités » (50). C'est ici qu'il faut rester lucide et constater que l'acte de la reconnaissance étatique ou gouvernementale, s'il est cerné par le droit, n'en reste pas

(48) SALMON, J.J.A., *Droit des gens*, tome II (cours à l'U.L.B.), 12^e éd., 1985-1986, Bruxelles, P.U.B.

(49) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 553.

(50) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 77.

moins un geste éminemment politique. Ainsi que le fait très justement remarquer le manuel des professeurs Combacau etc. à propos de la reconnaissance de gouvernement : « des mobiles politiques animent les pratiques fondées sur la réalisation de conditions. Inspirées par la logique de l'approbation et non par celle du constat, elles sont pourtant d'un usage très fréquent » (51). Il ne nous semble en effet pas audacieux d'affirmer que l'effectivité du gouvernement Pierlot n'a pas joué le rôle d'un critère de reconnaissance pour les autorités britanniques puisque celles-ci, au contraire, ont tout mis en œuvre pour créer à la fois l'exil et l'effectivité. Nous avons déjà illustré ce propos dans le rappel historique et aurons l'occasion d'y revenir encore.

Nous avons avancé l'effectivité comme base d'explication au fait que la position doctrinale visant à exclure la nécessité d'une reconnaissance des gouvernements en exil lorsqu'il y a continuité étatique et gouvernementale, se trouve ainsi battue en brèche par la pratique des États. L'effectivité étant en grande partie le résultat de l'attitude de l'État d'accueil, c'est à la renforcer, sinon à la construire que sert dès lors l'acte de reconnaissance où l'accent se trouve souvent mis sur la continuité. « La formule n'a point pour effet de rendre superflu l'acte qu'elle exprime : elle traduit correctement la particularité d'une reconnaissance que ne requiert plus un changement de l'organe représentatif mais son exil et la mutation de son effectivité qui en découle » (52).

Il importe cependant de ne pas oublier que dans le cas belge en 1940, il eût été contraire au droit international d'accorder la reconnaissance à un exécutif situé en Belgique occupée, et donc plus ou moins sous contrôle allemand, plutôt qu'au gouvernement d'Hubert Pierlot. « To refuse such recognition would also be contrary to the spirit of the Covenant of the League of Nations and to the principles of the Briand-Kellogg Pact that war is outlawed as an instrument of national policy and that neither military violence nor conquest is lawful title for acquiring territory » (53). L'acte de reconnaissance britannique, s'il n'a donc pas suivi le critère de l'effectivité, a du moins respecté celui de la légalité. C'est également ce qu'exprime le professeur Salmon : « cette exception à la règle de l'effectivité s'explique du fait que l'occupation d'un territoire par un belligérant ne supprime pas la personnalité de l'occupé, n'opère pas de transfert de souveraineté, en particulier lorsque cette occupation s'est opérée en contravention aux principes de droit international » (54).

Quant à la forme que doit prendre l'acte de reconnaissance d'un gouvernement en exil, il n'est pas de règle à cet égard qui puisse se dégager de

(51) COMBACAU, etc., *op. cit.*, p. 233.

(52) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 80.

(53) OPPENHEIMER, F.E., *op. cit.*, pp. 571-572.

(54) SALMON, J.J.A., *Droit des gens, op. cit.*, p. 198.

la pratique. L'incertitude engendrée par l'exil pousse, nous l'avons vu, à reconnaître d'autant plus formellement le gouvernement en question que cet acte exprès peut avoir d'importantes conséquences psychologiques en temps de guerre. Néanmoins, le simple fait de ne pas rompre ou suspendre les relations diplomatiques peut tout autant valoir reconnaissance tacite et engager ainsi l'État qui reconnaît. La suite de cet article montrera que les deux formes ont eu cours vis-à-vis du gouvernement belge et que celui-ci, fort logiquement, insista plutôt pour le mode de la reconnaissance expresse.

3.2. *La reconnaissance du gouvernement belge par les Britanniques*

Il est certain que la reconnaissance par les autorités britanniques du gouvernement en exil d'Hubert Pierlot comme le seul organe exécutif représentant officiellement l'État belge s'est opérée bien avant l'arrivée en Angleterre du Premier ministre et de son collègue des Affaires étrangères. Nous ne reviendrons pas en détail sur tout le travail effectué par le gouvernement de sa Majesté, directement ou via ses agents diplomatiques, dans le but de faire s'installer à Londres le gouvernement légal belge qui errait en France de bonne en mauvaise fortune. Tous ces efforts n'auraient eu aucun sens si les Britanniques n'avaient pas déjà fait leur choix quant à l'autorité qui, selon eux, incarnait la souveraineté belge en ces temps d'occupation. Relevons dans un discours de Winston Churchill aux Chambres (House of Commons) daté du 20 août 1940 la phrase suivante qui se passe de commentaires : « Most of the other countries that have been overrun by Germany for the time being have persevered valiantly and faithfully. The Czechs, the Poles, the Norwegians, the Dutch, the Belgians are still in field, sword in hand recognised by Great-Britain and the U.S.A. as the sole representative authorities and lawful governments of their respective States » (55). À noter aussi cet extrait d'une lettre officielle envoyée le 3 décembre 1940 par P. Dean du Foreign Office à M. Hull du département du Procureur Général quant à la position des autorités britanniques : « His Majesty's Government do regard the four Belgian Ministers composing the Belgian Government in London as the legitimate and constitutional Government of Belgium and competent to exercise full authority in the name of the Sovereign State of Belgium » (56).

Mais, entre le début de l'exil en France et l'arrivée de Pierlot et Spaak à Londres s'étaient écoulés cinq mois durant lesquels le gouvernement britannique n'eut pas la tâche facile. Outre les dangereuses hésitations de l'équipe Pierlot, se présentaient en effet à lui diverses personnalités toutes soucieuses, mais à des titres divers, d'incarner le gouvernement belge en

(55) Public Record Office (P.R.O.) - Foreign Office (F.O.), 371/24 365.

(56) P.R.O. - F.O. 371/24 378.

exil. Il faut reconnaître que dans ces périodes d'incertitude le droit a généralement fort peu l'occasion de s'affirmer, laissant aux évolutions des rapports de forces le soin de décanter la situation.

Les Britanniques, comme nous l'avons expliqué, étaient très préoccupés par le sort du Congo et fermement décidés à ne pas le laisser tomber aux mains des Allemands. Dès lors, ils souhaitaient en priorité avoir à Londres une autorité belge incontestable et aussi légale et représentative que possible pour le contrôle de la production coloniale. C'est notamment la raison pour laquelle on peut lire dans un document du Foreign Office daté du 29 juin 1940 à propos des initiatives de Marcel-Henri Jaspas dès son arrivée à Londres : « il n'y a pas de raison de s'interroger sur les motifs de M. Jaspas qui peuvent bien être, je pense, parfaitement sincères. Le fait reste qu'il est entièrement inadéquat, comme leader de l'opinion belge et pour cette raison il devrait recevoir aussi peu d'encouragement que possible du gouvernement de sa Majesté » (57).

Les choses devaient néanmoins être très différemment perçues par les Britanniques lorsque, le 5 juillet, le même Marcel-Henri Jaspas, entouré et soutenu par une brochette de parlementaires de haut niveau, principalement socialistes, formait, sous la présidence de Camille Huysmans un gouvernement belge dont les fermes intentions étaient de « poursuivre la continuation (*sic*) de la guerre aux côtés de la Grande-Bretagne et de ses Alliés » (58). Le nouveau « candidat gouvernement » envoya aussitôt une lettre au gouvernement de sa Majesté pour solliciter sa reconnaissance. « La présence d'un ministre belge en fonction, jouissant de sa pleine liberté, venu en Angleterre pour y continuer la guerre, au sein d'une éventuelle formation gouvernementale, lui donne une base juridique qui constitue, d'ailleurs, une barrière solide contre toute tentative de création d'un gouvernement soit en Belgique, soit à l'étranger » (59). Comme le notent Jules-Gérard Libois et José Gotovitch, « la tentative fut près de réussir. Le gouvernement Huysmans-Jaspas disposait en effet de nombreux atouts. L'Angleterre, subissant seule tout le poids de la guerre, avait grand besoin d'appuis. Les ministres travaillistes voyaient d'un bon œil une équipe où ils comptaient tant d'amis politiques et qui de surcroît comptait un ministre : une équipe donc, en principe, plus représentative que celle de de Gaulle » (60).

Mais l'espoir de reconstruction du gouvernement Pierlot à Londres que laissaient entrevoir les intentions de de Vleeschauwer fut sans aucun doute décisif pour les Britanniques. D'autant plus que le Ministre des Colonies,

(57) Extrait d'une note de F. Aveling, chargé d'affaires britannique auprès du Gouvernement belge, sur l'affaire Jaspas du 29 juin 1940, in CRISP, « Archives britanniques ... », *op. cit.*, doc. n° 11, p. 12.

(58) JASPAS, M.-H., *op. cit.*, p. 451.

(59) JASPAS, M.-H., *op. cit.*, p. 450.

(60) GÉRARD-LIBOIS, J., et GOTOVITCH, J., *op. cit.*, p. 251.

aidé par l'Ambassadeur Cartier de Marchienne, mit tout son poids dans la balance en dénonçant les risques d'une éventuelle reconnaissance du comité Jaspas-Huysmans. « Monsieur Vleeschauwer (*sic*) s'en prit dans les termes les plus forts à tout encouragement qui pourrait être donné à ce stade à un comité belge non officiel à Londres. Il dit que le seul effet d'un tel encouragement serait de diviser l'opinion belge » (61).

Cependant, les prises de position des parlementaires belges n'avaient pas laissé indifférentes les autorités britanniques. En dehors de tout processus d'une reconnaissance définitivement acquise au gouvernement Pierlot, les Anglais n'en cessèrent pas moins de mettre en évidence leur souhait d'une plus grande représentativité du gouvernement belge en exil. Il leur semblait intolérable, et ceci à divers stades de la reformation de ce gouvernement, qu'il ne soit pas l'image des grandes tendances politiques belges. Ainsi de l'embryon d'exécutif formé par de Vleeschauwer et Gutt, on peut lire cette phrase étonnante extraite d'une note d'un haut fonctionnaire du Foreign Office : « il est évidemment totalement inadmissible que le gouvernement belge soit composé par un juif sans parti et un flamingant catholique sans aucune ajoute wallonne » (62). Plus tard, lorsque Pierlot et Spaak avaient rejoint Londres, et que s'était formé le gouvernement à quatre, les Britanniques ne tâchèrent pas moins d'inclure dans l'équipe diverses personnalités politiques belges de grand format présentes à ce moment en territoire anglais. Mais ceci, pour intéressant que cela soit, ne relève pas de notre propos dans cet article. Sans être publiquement reformulée, la reconnaissance avait été définitivement accordée au gouvernement Pierlot dès l'arrivée de de Vleeschauwer en Grande-Bretagne et, quoi qu'il advint de la composition de l'équipe, elle ne lui fut jamais retirée.

3.3. *Les États-Unis et le gouvernement Pierlot*

À la différence de la diplomatie britannique, la reconnaissance par les États-Unis d'Amérique du gouvernement en exil d'Hubert Pierlot ne fut pas immédiate. Il est évident que la position d'État neutre qui était celle des U.S.A. détermina en grande partie l'attitude américaine. Alors que la quasi-totalité des ambassadeurs et ministres étrangers accrédités auprès du Roi des Belges avaient quitté la capitale après l'invasion allemande, laissant, pour la moitié d'entre eux, la mission diplomatique aux mains d'un chargé d'affaires *ad interim*, le département d'État américain, en revanche, demanda à son chef de poste à Bruxelles, John Cudahy de rester en place.

(61) Lettre du Vicomte Halifax à F. Aveling datée du 18 juillet 1940, in CRISP, « Archives britanniques ... », *op. cit.*, doc. n° 14, p. 15.

(62) Notes de R. Makings des 14 et 15 octobre 1940, in CRISP, « Archives britanniques ... », *op. cit.*, doc. n° 18, p. 21.

Celui-ci avait expliqué dans un télégramme daté du 27 mai 1940 (63) que, à la suite de l'occupation par les armées du Reich, le travail de l'ambassade se réduirait bientôt à la représentation d'intérêts dont les U.S.A. avaient accepté la charge pour six puissances (64), et à des questions de secours alimentaire. Il lui semblait de ce fait plus opportun de ne garder sur place qu'un seul agent diplomatique, attaché à l'ambassade de Berlin mais résidant à Bruxelles, pour vaquer avec une administration réduite à ces quelques tâches. Dans sa réponse (65), le Département se disait au contraire convaincu « that the work under his (66) jurisdiction now is of the utmost importance and that it merits the attention of the official representatives of the American Government ».

Le jour même où Hubert Pierlot déclarait l'intention de lutte du gouvernement sur les ondes françaises à la suite de la capitulation des armées belges, le Comte Robert van der Straeten-Ponthoz, ambassadeur de Belgique aux États-Unis, et M. Theunis qualifié par les Américains de « Belgian Ambassador at large » (*sic*) (67), faisaient savoir à l'adjoint du Secrétaire d'État, M. Berle, cette ferme volonté du gouvernement de continuer la guerre et son opposition sans équivoque à l'attitude royale. Les deux diplomates insistèrent également sur la parfaite constitutionnalité du gouvernement en exil.

Ayant par ailleurs pris connaissance d'une lettre envoyée au Président des États-Unis par Léopold III, où celui-ci expliquait sa position et les raisons humanitaires de la capitulation (68), les Américains ne se prononçaient toujours pas sur le gouvernement Pierlot. Il faut dire que leur était parvenu de Bruxelles un long télégramme de Cudahy où celui-ci mettait en évidence le peu de popularité dont jouissait en Belgique le gouvernement en exil comparativement à l'admiration que le peuple portait au Roi. Se risquant même dans des considérations de droit constitutionnel, le diplomate précisait que « the capital and seat of the Government is defined in the constitution as Brussels. Nothing in the constitution permits or authorizes authoritative act of government when government is sitting outside territorial limits of Belgium. There is no evidence of quorum of Chamber and Senate in Nozay (France) or that alleged government in France has *de jure* authority to legislate or exercise administrative functions » et réaffirmait encore plus loin « there is no evidence that Belgian Government in France

(63) *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers (FRUS)*, 1940, vol. I, United States' Government Printing Office, Washington, 1959, pp. 206-207.

(64) Grande-Bretagne, France, Pays-Bas, Union Sud-Africaine, Canada et Grand-Duché de Luxembourg.

(65) Télégramme du 27 mai 1940 (6 p.m.). *FRUS*, 1940, vol. I, p. 207.

(66) Le télégramme était en fait envoyé à l'ambassadeur américain en Italie, Phillips, pour qu'il en transmette le contenu à John Cudahy.

(67) *FRUS*, 1940, vol. I, *op. cit.*, p. 209.

(68) Lettre envoyée via le Chargé d'affaires américain à Berlin le 7 juin 1940, *FRUS*, 1940, vol. I, *op. cit.*, pp. 211-212.

has any *de jure* authority » (69). À lire ce qui précède, on peut penser que l'ambassadeur Cudahy soit n'était pas très au fait du droit public belge, soit était influencé par les informations que lui transmettaient probablement certains milieux hostiles au gouvernement Pierlot. Quoi qu'il en soit, dans l'attente d'une clarification de la situation politique belge, le diplomate américain terminait ainsi son message : « my recommendation would be that the Department make no decision at this time regarding recognition of Belgian Government in France » (70).

Durant les heures indécises du gouvernement, puis lorsque de Vleeschauer et Gutt eurent rejoint la Grande-Bretagne, les États-Unis, influencés par leur courant isolationniste et par l'incertitude du sort réservé à cette minuscule équipe ministérielle belge à Londres ne prirent aucune initiative. « While the United States did not deny the existence of the Pierlot Government, the State Department would not extend complete recognition » (71).

Ce n'est qu'après l'arrivée de MM. Pierlot et Spaak à Londres que la diplomatie américaine évolua vers la reconnaissance formelle du gouvernement en exil. Van der Straeten et Theunis profitèrent de ce que l'ambassadeur Cudahy cédait la place à un chargé d'affaires *ad interim*, M. R.E. Schoenfeld, pour demander à l'adjoint au Secrétaire d'État une déclaration de reconnaissance, ou plutôt de continuation de reconnaissance. Dès lors, les Belges souhaitaient donner à ce geste formel américain, qu'ils attendaient, un maximum de publicité parce que, comme le soulignait Theunis, « there was a general impression that the Government of Belgium has dissolved ; that (the U.S.A.) no longer recognised that there was such a government and that it would be a very great service to the moral of Belgians everywhere and of the Belgian Government, if we could use the appointment of Schoenfeld as an occasion for saying that (the U.S.A.) continued to recognise the Belgian Government » (72). Dans une note annexée à son mémorandum, Berle, précisant qu'il ne voyait aucune raison pour qu'une pareille démarche ne fût pas entreprise, dévoila ce qui pour les États-Unis également paraissait être essentiel dans toute cette affaire à savoir le Congo. « There is such a government — perhaps hazy as to Belgium, but certainly very much a going concern as to the Belgian Congo » (73).

(69) Télégramme du 8 juin 1940 via le Chargé d'affaires américain à Berlin, *FRUS*, 1940, vol. I, *op. cit.*, p. 212.

(70) *FRUS*, 1940, vol. I, *op. cit.*, p. 214.

(71) SAKON, F.W., *Belgian-Allied Relation, 1940-1945*, University of Georgia, Athens G.A., 1973, University Microfilms, Ann Arbor University Michigan, p. 119.

(72) Memorandum of conversation by the Assistant Secretary of States (Berle), *FRUS*, 1940, vol. I, *op. cit.*, p. 216.

(73) Idem que (71). En outre, sur un plan strictement interne, le Secrétaire d'État Cordell Hull répondit le 31 octobre 1940 à Morgenthau, Secrétaire au Trésor, qui l'interrogeait à propos des amendements apportés au droit des entreprises par le gouvernement belge de Londres, que le gouvernement américain « has not withdrawn recognition from the Belgian Government, the

Cependant, alors que R.E. Schoenfeld avait été rappelé en consultation le 16 novembre et Theodore C. Achilles nommé chargé d'affaires pendant son absence, Berle insista à cette occasion pour que la presse répercutât l'information ainsi que l'avaient souhaité les représentants diplomatiques belges. C'est ainsi qu'on pouvait lire dans les journaux américains du 29 novembre 1940 : « the resignation of the honorable John Cudahy as American Ambassador to Belgium does not leave this Government without representation near the Belgian Government, as it will be recalled that Theodore C. Achilles has been appointed and is acting as chargé d'affaires *ad interim* near the Belgian Government in London » (74). Quelques mois plus tard, à partir du 24 mars 1941, M. Anthony Drexel Biddle Jr. devenait Ambassadeur des États-Unis auprès du gouvernement belge de Londres. Le même diplomate était aussi accrédité comme Ambassadeur auprès des gouvernements des Pays-Bas, de la Norvège et de la Pologne ainsi que ministre plénipotentiaire auprès des gouvernements tchécoslovaque, grec et yougoslave, tous présents à Londres. D'autre part, le Département d'État américain fut amené à répondre au Secrétaire au Trésor, Morgenthau, à propos des nouvelles lois belges sur les sociétés : « the United States continue to recognise as the Government of Belgium, the Government temporarily residing in London and Count Straten-Ponthoz (*sic*) as its Ambassador extraordinary and plenipotentiary of Belgium to the United States » (75).

Les relations américano-belges ne furent néanmoins pas excellentes tout au long de l'année 1941. D'épineuses questions commerciales et maritimes (76) assombrirent quelque peu le climat entre les États-Unis et le gouvernement belge en exil. Ce n'est en fait que lorsque les U.S.A., à la suite de l'attaque japonaise sur Pearl Harbor, entrèrent en guerre à leur tour, que les choses devinrent plus sereines, si l'on ose dire en pareilles circonstances.

3.4. *La situation diplomatique par rapport aux pays de l'Axe ou occupés par les Allemands. La représentation d'intérêts belges*

Toutes les informations contenues dans ce sous-chapitre sont extraites *in extenso* d'un document envoyé au Foreign Office par le ministère belge des Affaires étrangères à Londres à la fin de l'année 1941. Réf. : Public Record Office (P.R.O.) - FO 371/30815.

Minister of Finance and Minister of Colonies of which continue to function in London », Hull to Morgenthau, October 31 1940, 855.5034/16, RG 59, cité par SAKON, *op. cit.*, p. 120.

(74) *FRUS*, 1940, vol. I, *op. cit.*, p. 217.

(75) Berle à Morgenthau, 22 janvier 1941, cité par SAKON, *F.W.*, *op. cit.*, p. 121.

(76) Contestations relatives aux réquisitions des navires marchands belges.

- Allemagne* État de guerre déclaré le 10 mai 1940 à la suite de l'invasion de la Belgique.
- Danemark* À la suite de l'état de guerre entre l'Allemagne et la Belgique, la représentation diplomatique belge à Copenhague fut supprimée et les relations diplomatiques entre la Belgique et le Danemark doivent être considérées comme suspendues depuis mai 1940.
- Italie* Le 10 juin 1940, le Gouvernement italien notifia à l'Ambassadeur de Belgique qu'il ne reconnaissait plus le Gouvernement belge, et invita notre représentant à quitter l'Italie. Les relations diplomatiques entre la Belgique et l'Italie doivent être considérées comme rompues à partir de cette date. Le 21 novembre 1940, en présence d'actes de guerre commis par l'Italie — torpillage d'un navire belge, établissement de bases aériennes italiennes en Belgique — le Gouvernement belge constata que l'état de guerre existait entre la Belgique et l'Italie.
- France de Vichy* Au début de septembre 1940, le Gouvernement de Vichy notifia à l'Ambassadeur de Belgique qu'il ne lui reconnaissait plus de qualité officielle. Les relations diplomatiques sont suspendues depuis ce moment. Fin septembre 1940, le Gouvernement de Vichy supprima également les consulats belges.
- Espagne* Le 29 octobre 1940, le Gouvernement espagnol décida de ne plus reconnaître l'Ambassade de Belgique à Madrid, sous le prétexte de réciprocité, l'Ambassade d'Espagne à Bruxelles n'existant plus. Les consulats belges en Espagne continuent à exister. Mais les relations diplomatiques sont en fait rompues, bien qu'il n'y ait pas eu de déclaration de rupture.
- Roumanie* Le 12 février 1941, le Gouvernement belge donna à sa Légation à Bucarest l'ordre de quitter la Roumanie. Les relations diplomatiques sont rompues depuis cette date.
- Bulgarie* Le 4 mars 1941, le Gouvernement bulgare signifia au Ministre de Belgique à Sofia, en même temps qu'à plusieurs collègues alliés, l'ordre de quitter le pays. Le Ministre de Belgique répliqua que le désir du Gouvernement bulgare coïncidait sur ce point avec celui du Gouvernement belge. Les relations diplomatiques sont rompues depuis cette date.
- Hongrie* Le 2 avril 1941, le Gouvernement belge donna à sa Légation à Budapest l'ordre de quitter la Hongrie. Les relations diplomatiques sont rompues depuis cette date.
- Finlande* Le 28 juin 1941, le Gouvernement belge donna à sa Légation à Helsinki l'ordre de quitter la Finlande. Les relations diplomatiques sont rompues depuis cette date.

- Japon* Le 8 décembre 1941, le Gouvernement belge donna à son Ambassadeur à Tokyo l'ordre de quitter le Japon. Les relations diplomatiques furent rompues à cette date. Le 20 décembre 1941, le Gouvernement belge déclara l'état de guerre.
- Thaïlande* Les relations diplomatiques furent rompues au moment de l'occupation de Bangkok par les Japonais.

Représentation des intérêts belges :

La Suède est chargée de la défense des intérêts belges au Japon, en Thaïlande et dans les territoires occupés par les Japonais.

Les États-Unis d'Amérique sont chargés de la défense des intérêts belges en France inoccupée et dans les territoires d'outre-mer dépendant du Gouvernement de Vichy et en Finlande.

Depuis l'entrée en guerre des États-Unis qui avaient accepté la charge de la défense des intérêts belges en Allemagne et dans les territoires occupés par elle, ainsi qu'en Italie, le Gouvernement belge s'est adressé à la Suisse pour la prier d'accepter la succession de cette mission. Le Gouvernement fédéral a répondu que le Gouvernement du Reich lui avait opposé un refus absolu à pouvoir représenter la Belgique en Allemagne et dans les territoires occupés. La Belgique se trouve ainsi sans aucune représentation en Allemagne, Danemark, Norvège, Hollande, Roumanie, Grèce, Yougoslavie, Bulgarie et Hongrie. Le Cabinet de Rome, par contre, a fait connaître à Berne que, tout en refusant de reconnaître l'existence légale du Gouvernement belge, il accordait à la Suisse de représenter « *de facto* » les intérêts belges en Italie.

3.5. *L'exercice par le gouvernement belge à Londres de son droit de légation actif et passif*

Cette section ne comprend qu'un relevé des accréditations par le gouvernement belge de Londres et, auprès de lui, de représentants diplomatiques du rang de chef de mission. La source unique des informations ci-dessous est le *Moniteur belge* du gouvernement en exil. On ne manquera donc pas de remarquer que, dès le moment où aucun changement n'est intervenu dans les relations entre le gouvernement belge et un État tiers, que la modification affecte la nature du lien ou la personne des diplomates, aucune indication n'apparaît au *Moniteur*. Toutefois, à la lecture de la section précédente et de celle-ci, le lecteur pourra se faire une idée assez exacte de la situation des relations diplomatiques du gouvernement belge en exil, d'autant plus que quasiment tous les États y sont passés en revue.

3.5.1. Diplomates accrédités près le gouvernement belge

État accréditant	Rang du chef de la mission	Date de prise de fonction ou à défaut, date de parution au Moniteur. Dans ce dernier cas, la date est indiquée (M.B.L.)
<i>États-Unis d'Amérique</i>	Chargé d'affaires a.i. Chargé d'affaires a.i. Ambassadeur	Jusqu'au 16.11.1940 Jusqu'au 24.03.1941 A partir du 24.03.1941
<i>Canada</i>	Ministre plénipotentiaire Chargé d'affaires a.i. Ministre plénipotentiaire	Jusqu'au 31.01.1941 (M.B.L.) 31.01.1941 (M.B.L.) au 09.04.1943 A partir du 24.03.1941
<i>Brésil</i>	Chargé d'affaires a.i.	Depuis le 31.01.1941 (M.B.L.)
<i>Mexique</i>	Chargé d'affaires a.i.	Depuis le 15.01.1942 (M.B.L.)
<i>Colombie</i>	Ministre plénipotentiaire	Depuis le 19.01.1942
<i>Uruguay</i>	Chargé d'affaires a.i.	Depuis le 29.07.1941
<i>Équateur</i>	Chargé d'affaires a.i. Chargé d'affaires en titre	Depuis le 15.01.1942 (M.B.L.) Depuis le 16.02.1942 (M.B.L.)
<i>Cuba</i>	Ministre plénipotentiaire	Depuis le 25.08.1942 (M.B.L.)
<i>République Dominicaine</i>	Chargé d'affaires a.i. Ministre plénipotentiaire	Depuis le 25.08.1942 (M.B.L.) Depuis le 15.06.1943
<i>Pérou</i>	Chargé d'affaires a.i.	Depuis le 15.07.1943
<i>Égypte</i>	Chargé d'affaires a.i.	Depuis le 24.04.1941 (M.B.L.)
<i>Union Sud-Africaine</i>	Ministre plénipotentiaire Chargé d'affaires a.i. Ministre plénipotentiaire Chargé d'affaires a.i. Ministre plénipotentiaire	Jusqu'au 05.05.1941 Jusqu'au 08.08.1941 (M.B.L.) Jusqu'au 14.08.1942 (décès) Jusqu'au 01.05.1943 (M.B.L.) Depuis le 01.05.1943 (M.B.L.)
<i>U.R.S.S.</i>	Ambassadeur Ambassadeur	Du 20.07.1943 au 08.02.1944 Depuis le 08.02.1944
<i>Yougoslavie (Gouvernement en exil)</i>	Chargé d'affaires a.i. Ministre plénipotentiaire	Depuis le 15.07.1943 (M.B.L.) Depuis le 11.11.1943
<i>Grèce (Roi et gouvernement en exil)</i>	Ministre plénipotentiaire Ministre plénipotentiaire	Depuis le 25.09.1942 (M.B.L.) Depuis le 10.11.1943
<i>Pays-Bas (Reine et gouvernement en exil)</i>	Chargé d'affaires a.i.	Depuis le 25.06.1941
<i>Grand-Duché de Luxembourg (Grande-Duchesse et gouvernement en exil)</i>	Chargé d'affaires	Depuis le 31.08.1943 (M.B.L.)
<i>Comité National de la France Libre</i>	Ministre plénipotentiaire Délégué du C.N.F.L.	Depuis le 12.11.1943
<i>Suède</i>	Ministre plénipotentiaire	Depuis le 26.04.1944

Il est également à préciser que le gouvernement belge durant son exil à Londres accepta l'envoi dans diverses villes du Congo d'agents consulaires des pays suivants :

- Grande-Bretagne (Léopoldville, Élisabethville, Costermansville, Matadi)
- États-Unis d'Amérique (Léopoldville)
- Union Sud-Africaine (Léopoldville, Élisabethville)
- Tchécoslovaquie (Léopoldville)
- Grèce (Stanleyville)
- Égypte (Léopoldville)

3.5.2. Diplomates chefs de mission accrédités par le gouvernement belge durant son exil

En dehors des pays avec lesquels les relations diplomatiques ont été suspendues ou rompues, avec ou sans état de guerre (cfr. sous-section 3.4.), le tissu des missions belges à l'étranger ne changea pas beaucoup. Il importe de constater que les agents diplomatiques et consulaires belges à l'étranger firent constante allégeance au gouvernement en exil, si l'on excepte les quelques résistances du début qui furent d'ailleurs rapidement réduites. Il nous paraît cependant intéressant de détailler les relations diplomatiques entretenues avec les autres gouvernements en exil à Londres par l'envoi d'agents belges.

<i>Tchécoslovaquie</i>	Chargé d'affaires Ministre plénipotentiaire	Depuis le 05.12.1940 Depuis le 12.08.1942
<i>Pologne</i>	Chargé d'affaires Ministre plénipotentiaire	Depuis le 05.12.1940 Depuis le 12.08.1942
<i>Grand-Duché de Luxembourg</i>	Chargé d'affaires Ministre plénipotentiaire	Depuis le 26.12.1940 Depuis le 03.02.1944
<i>Norvège</i>	Chargé d'affaires Ministre plénipotentiaire	Jusqu'au 12.08.1942 Depuis le 12.08.1942
<i>Pays-Bas</i>	Chargé d'affaires	?
<i>C.N.F.L.</i>	Chef de mission (sans détail)	Depuis le 09.09.1943
<i>Grèce</i>	Chargé d'affaires Ministre plénipotentiaire	Depuis le 08.02.1942 Depuis 12.08.1942

3.6. *Bref examen des traités, déclarations, conventions et accords internationaux signés par le gouvernement belge de Londres de novembre 1940 à septembre 1944*

Le lecteur désireux de connaître la liste complète des traités et accords internationaux signés par le gouvernement de Londres se reportera utile-

ment à l'ouvrage de M. De Troyer (77). Pour notre part, nous nous limiterons ici à donner un aperçu de ces traités en les rassemblant en douze catégories réunissant chacune des accords à objet similaire. À noter toutefois l'exception de la catégorie « grands accords internationaux » qui couvre des objets aussi différents que la *Déclaration des Nations Unies* (1 janvier 1942), la *Déclaration interalliée concernant les criminels de guerre* (13 janvier 1942) ou encore la *Convention internationale relative à la police des pêcheries et aux mesures de protection des poissons* (22 octobre 1943). Quant à la catégorie « divers », elle rassemble un *Traité entre l'U.E.B.L. et la Chine relatif à l'abolition des droits d'extraterritorialité en Chine* (20 octobre 1943) ainsi qu'un *Protocole entre la Belgique et les U.S.A. réglant l'acquisition à Londres de fournitures et services* (27 mai 1944).

Objet de l'accord	Nombre d'accords de ce type signés en			
	1941	1942	1943	1944
1) Colonie et mandat	2	2	1	1
2) Prêt à un État tiers (78)	1	1	1	1
3) Accord commercial U.E.B.L.-tiers		1	2	
4) Grands accords internationaux	1	2	3	
5) Forces armées		2	1	2
6) Marine marchande			1	
7) Accord bilatéral d'aide réciproque en guerre		1		1 (79)
8) Produits de base		2		1
9) Accords initiaux du BENELUX			1	2
10) Territoire belge et forces étrangères				3
11) Biens sis en Grande-Bretagne appartenant à des personnes résidant en Belgique				1
12) Divers			1	1

4. LE STATUT DU GOUVERNEMENT EN EXIL

4.1. Reconnaissance et statut

Conséquence logique de l'acte de reconnaissance du gouvernement en exil opéré par l'État d'accueil, le statut qu'il lui confère est essentiel pour la poursuite des relations internationales. Lors de la seconde guerre mondiale, les Britanniques, face à cette « Europe miniature » (80) qui s'était développée sur leur territoire, décidèrent de légiférer pour accorder formellement à

(77) DE TROYER, I., *Répertoire des traités conclus par la Belgique 1941-1986*, Bruxelles, SMITS, 1988.

(78) Exclusivement au Grand-Duché de Luxembourg.

(79) Le Protocole entre la Belgique et la Grande-Bretagne concernait aussi les forces armées belges en Grande-Bretagne mais ne se trouve pas comptabilisé dans la catégorie « forces armées ».

(80) Expression utilisée par M. Butler, Sous-Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, lors de son discours introductif à la deuxième lecture du projet de loi sur les privilèges et immunités à la Chambre des Communes, le 20 février 1941. P.R.O. - F.O. 371/26 427.

ces gouvernements réfugiés le statut d'autorité souveraine qui leur avait été reconnu *de jure*. « I feel confident that the House will wish to honour these Allied Governments by giving to them the independent and dignified status to which their position and Sovereign powers entitle them » (81). Pour autant, toutes les expériences de gouvernements exilés n'ont pas débouché sur une pareille formalisation de leur statut. Celui-ci, qui équivaut à une forme de consentement ou autorisation de séjour du pays hôte, n'est pas toujours distinct de l'acte de reconnaissance lui-même (82). « La dissociation logique qui existe entre reconnaissance et autorisation, l'une et l'autre indispensables à l'établissement d'un gouvernement en exil, n'empêche cependant dans la pratique les deux actes d'être ordinairement confondus dans un consentement de l'État de séjour qui 'crée' le gouvernement réfugié autant qu'il l'accepte » (83).

4.2. *Le « Diplomatic Privileges (Extension Act) »*

Le 6 mars 1941 était édictée une loi, le « Diplomatic Privileges (Extension) Act », qui conférait aux ministres des gouvernements en exil à Londres ainsi qu'aux principaux responsables de leurs administrations les privilèges et immunités habituellement reconnus aux envoyés diplomatiques accrédités près la Cour de Saint-James. Il était également prévu par cette loi que les diplomates en poste auprès des Chefs d'État et des gouvernements en exil bénéficient des mêmes privilèges et immunités. Le projet de loi qui avait été déposé par le Foreign Office ne connut aucune opposition de principe lors des discussions et débats tenus au Parlement, d'abord en Chambre des Lords puis aux Communes. On se reportera utilement au texte complet de la loi en annexe I à cet article avant de lire les commentaires qui suivent.

Sur base de l'intervention de M. Butler, le Sous-Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, lors des débats aux Communes le 20 février 1941 (84) et de la note supplémentaire qui fut préparée à l'occasion des discussions aux Chambres par le Foreign Office (85), nous pouvons détailler quelque peu diverses questions attenantes à cette loi.

(81) Butler lors des mêmes circonstances. P.R.O. - F.O. 371/26 427.

(82) Voir le cas du gouvernement belge exilé à Sainte-Adresse en 1914-1918. Pleine indépendance et souveraineté furent reconnues aux ministres dans un télégramme du Président Poincaré au Roi Albert. *M.B.*, 17-19 octobre 1914. Voir également CLUNET, E., « La présence des Alliés en France et l'extraterritorialité », *Clunet*, 1918, p. 515. « Sans qu'il y ait eu de convention formelle entre les deux États, les hauts agents du gouvernement belge sont qualifiés par équivalence de position à se prévaloir du bénéfice des immunités diplomatiques reconnues aux ambassadeurs et ministres étrangers ».

(83) VERHOEVEN, J., *op. cit.*, p. 79.

(84) House of Commons, 1940-1941, columns 329-335. P.R.O. - F.O. 371/26 427, pp. 342-343.

(85) Supplementary notes for the use of the Secretary of State in proposing second reading in the House of Lords of the Bill to confer immunities and privileges upon the Allied administrations, 17 décembre 1940, P.R.O. - F.O. 371/26 427, p. 299.

Il importe tout d'abord de remarquer que cette loi ne concernait pas les Chefs d'État réfugiés à Londres en cette période, comme le Roi de Norvège ou encore le Président polonais. Ceux-ci se trouvaient déjà couverts par les dispositions coutumières du droit international à leur égard, à savoir l'immunité complète, qu'avaient reconnue les cours et tribunaux britanniques. La loi visait donc exclusivement les ministres et hauts responsables des gouvernements polonais, norvégien, néerlandais, belge, luxembourgeois et du gouvernement provisoire tchécoslovaque. Les dirigeants du Comité National de la France Libre se voyaient également conférer les mêmes privilèges et immunités. Les femmes et enfants mineurs des personnes susmentionnées étaient aussi concernés.

Par hauts responsables de l'administration (senior officials), les Britanniques entendaient désigner les fonctionnaires exerçant des responsabilités non inférieures à celles d'un Secrétaire d'ambassade. Aucune précision n'était néanmoins apportée sur le point de savoir s'il s'agissait d'un premier, deuxième ou troisième Secrétaire d'ambassade. Cette question eut son importance lors de l'établissement des listes de personnes couvertes par les immunités et privilèges. Ne souhaitant pas avoir des listes trop importantes, les Britanniques refusaient aux gouvernements dont le personnel était nombreux l'inclusion de fonctionnaires d'un rang équivalent à celui d'un troisième Secrétaire d'ambassade, alors que la loi ne l'interdisait pas formellement, et que des responsables de ce niveau étaient admis dans le cas d'administrations plus réduites. En fait, c'était à titre purement indicatif, semble-t-il, que ce rang de Secrétaire d'ambassade était mentionné dans la loi, la fonction occupée primant le grade dans le chef des autorités britanniques qui inspectaient les listes soumises par les gouvernements alliés. Ainsi d'ailleurs que l'expliqua J.G. Ward au Baron Beyens de l'ambassade de Belgique : « this is a permissive minimum definition and does not oblige us to give the privilege to all persons within the limit » (86).

Il était prévu que le gouvernement de Sa Majesté s'accorde avec les gouvernements exilés sur l'établissement des listes de personnes couvertes par les immunités et privilèges. La procédure prévue était la suivante (87). Le Foreign Office transmettait pour examen aux Services de sécurité (MI 5) les listes telles qu'elles lui avaient été proposées par les divers gouvernements réfugiés. Une étude de ces listes était ensuite menée par le Foreign Office à la lumière des commentaires du MI 5. S'il devait se présenter des cas suscitant une objection fondée sur de solides présomptions, le Foreign Office s'adressait au gouvernement concerné pour lui demander non seulement de retirer la personne suspectée de sa liste, mais aussi de la décharger de toute fonction au sein de l'administration. Cette dernière mesure n'était néan-

(86) Minute signée par J.G. Ward (F.O.) le 11 mai 1941, P.R.O. - F.O. 371/26 429.

(87) Selon la lettre du 28 janvier 1941 de J.G. Ward (F.O.) à M. Wright (Treasury Department), P.R.O. - F.O. 371/26 427.

moins pas requise dans les cas seulement douteux, le Foreign Office s'arrangeant pour que l'individu « was kept below the list of privileges ». Une nouvelle liste amendée était ainsi établie par le Foreign Office qui la transmettait aux Départements du Trésor et de l'Intérieur pour avis. Une fois l'accord établi avec ces deux ministères, une discussion avait lieu entre le Foreign Office et le délégué de chaque gouvernement exilé de manière à trouver une solution à l'amiable. Si celle-ci s'avérait impossible, il appartenait au Foreign Office de trancher en dernier ressort. La liste était alors définitivement enregistrée par le Foreign Office, communiquée aux différents ministères et publiée dans les Gazettes de Londres, d'Édimbourg et de Belfast. La parution dans ces journaux faisait office de publication officielle et valait preuve. Les listes étaient bien entendu tenues à jour, et des amendements paraissaient régulièrement dans les organes de presse susmentionnés pour la correction officielle. La date d'enregistrement au Foreign Office faisait foi pour le début de l'application des privilèges et immunités, mais en pratique, pour la première liste, cette date fut généralement fixée au 7 mars 1941, le lendemain de l'édition de la loi. Pour les listes suivantes, il fut tenu compte de la date d'entrée en fonction du responsable concerné. Précisons encore que la première liste parut dans la presse le 26 août 1941.

L'étendue des privilèges et immunités était conforme à celle que retient habituellement le droit international. Rappelons seulement, sans avoir l'intention de faire un cours de droit diplomatique, que sont ainsi évoquées notamment l'inviolabilité de la personne, l'immunité de juridiction, la protection spéciale accordée aux locaux et aux résidences ainsi que certains avantages fiscaux. Pratiquement parlant, les personnes couvertes par les immunités et les privilèges étaient détentrices d'un document scellé par le Foreign Office attestant qu'elles étaient dégagées de l'obligation de se conformer aux dispositions de l'« Aliens Order » de 1920 tel que modifié par les arrêtés pris en son application (88).

Bien qu'il demeurât peu probable aux yeux du Foreign Office que des abus de privilèges et immunités fussent commis, les Services de sécurité avaient insisté pour que fût mise sur pied une procédure simplifiée pour les éventuels retraits de privilèges. Étaient ainsi visées les personnes ayant porté atteinte à la sécurité du pays, ou fortement suspectées d'avoir ainsi agi, de manière à les empêcher de détruire les preuves de leurs méfaits. Dès lors, pour répondre à ces inquiétudes, le Secrétaire d'État demanda aux divers gouvernements exilés de lui donner l'assurance que, en pareilles circonstances, ils ne verraient pas d'inconvénient à renoncer aux privilèges et immunités pour la personne suspectée. Toutes ces mesures néanmoins

(88) Suivant la lettre d'instructions envoyée par le Home Office au Commissaire en Chef (Chief Constable) datée du 2 octobre 1941, P.R.O. - F.O. 371/26 433.

n'étaient applicables qu'aux fonctionnaires, pas aux ministres. L'ambassadeur Cartier de Marchienne, au nom du gouvernement belge, garantit donc au Foreign Office « qu'au cas où l'un des fonctionnaires auxquels le bénéfice de l'immunité diplomatique aurait été accordé contreviendrait gravement aux lois et règlements anglais, le gouvernement belge renoncerait volontiers pour le contrevenant, sur demande officielle du gouvernement de Sa Majesté à l'immunité en question » (89).

Quant aux litiges où interviendraient des débiteurs indéliçats couverts par les immunités, la procédure habituellement utilisée par le Foreign Office vis-à-vis des diplomates accrédités en Grande-Bretagne serait en vigueur. Une pareille question avait d'ailleurs été soulevée lors des débats sur le projet de loi à la Chambre des Communes et le « Solicitor General » (Conseiller juridique de la Couronne) y avait répondu en affirmant d'expérience que ce genre d'incident survenait très rarement. *O tempora, o mores !* Quoi qu'il en soit, il restait toujours au gouvernement de Sa Majesté la faculté de ne pas prolonger l'inscription de l'intéressé sur la liste des privilégiés et immunités.

La deuxième partie du texte de la loi s'avère intéressante à plus d'un titre. Il s'agissait de facilités similaires accordées aux diplomates accrédités par des États tiers auprès des gouvernements alliés en exil à Londres ainsi qu'aux envoyés diplomatiques que ces gouvernements réfugiés pouvaient éventuellement s'échanger entre eux. Mais derrière cette disposition qui apparaît *prima facie* comme secondaire par rapport à tout ce qui précède, se cache en fait la faculté que laisse le gouvernement britannique aux gouvernements en exil d'exercer une véritable diplomatie. Consécration, s'il en est, d'une reconnaissance de gouvernement *de jure* à qui continue de s'appliquer le souverain droit de légation actif et passif. « Although there is no precedent, it is clearly fitting and politically expedient that the Heads of the Allied States in this country should be given facilities for continuing to receive diplomatic representations from foreign States » (90).

Remarquons qu'il est fait mention dans cette phrase du Chef d'État et non pas du Premier ministre. La question du gouvernement belge vient alors immédiatement à l'esprit. Allait-il pouvoir, lui aussi, recevoir et envoyer des diplomates alors que normalement ceux-ci sont accrédités auprès du Roi ou chargés de le représenter auprès d'un Chef d'État étranger ? En réponse à cette question, les Britanniques se sont tenus à la position internationale officielle du gouvernement belge qui avait été développée par Paul-Henri Spaak dans sa missive aux postes diplomatiques : « le gouvernement est forcé par les circonstances d'agir sans pouvoir consulter le Roi, mais il n'agit pas contre le Roi. L'attitude du Roi prisonnier, et du

(89) Lettre datée du 14 février 1941 du Baron Cartier de Marchienne, Ambassadeur de Belgique, au Rt Hon. A. Eden, Secrétaire d'État, P.R.O. - F.O. 371/26 427.

(90) « Supplementary Notes ... », *op. cit.*, P.R.O. - F.O. 371/26 427, p. 300.

gouvernement en Angleterre ne se contredisent pas, elles ne s'opposent même pas » (91). Il fut donc précisé : « It is proposed to allow the privilege to the Belgian Government, too, although the absence of the Head of the Belgian State places them *technically* (nous soulignons) in a different position from the other Allies » (92). Logiques avec eux-mêmes, les Britanniques défendaient donc la thèse d'un simple empêchement matériel séparant le Roi Léopold III de son gouvernement. En revanche, leur attitude vis-à-vis du C.N.F.L. du Général de Gaulle fut différente puisqu'ils ne considéraient ce dernier ni comme un Chef d'État ni comme un Chef de gouvernement. « It is *not* proposed that this right of a Sovereign State (droit de légation) shall be conceded to national movements such as that of General de Gaulle, the representation of other countries to whom will be, as it were, unofficial and carrying with it diplomatic status ».

Un problème délicat pouvait surgir si un gouvernement exilé à Londres acceptait que soit accrédité auprès de lui le représentant d'une puissance que le gouvernement de Sa Majesté jugeait inamicale à l'égard de la Grande-Bretagne, ou d'un diplomate qui serait *persona non grata* sur le sol britannique. Le cas s'était déjà présenté lorsque les Chefs d'État néerlandais et norvégien avaient donné leur agrément à l'accréditation auprès d'eux de représentants diplomatiques de la France de Vichy.

Très conscients de ce qu'une intervention trop brutale de la part des Britanniques risquait d'enflammer la sensibilité à fleur de peau des gouvernements en exil, les conseillers du Foreign Office suggérèrent que lors du débat à la Chambre des Communes une solution à cette question soit présentée avec toute la délicatesse qui sied. « If it should prove necessary to say anything on this point in debate it is suggested that the best line would be that His Majesty's Government were asking the Allied governments to consult them as a matter of courtesy, and in view of the necessity of extending diplomatic privilege to the persons concerned before agreeing to a foreign diplomatic mission or to appointment of a new diplomatic representative » (93).

Avant de clôturer cette partie consacrée à la loi des privilèges et immunités en elle-même, précisons encore que ce « Diplomatic Privileges (Extension) Act » était une mesure de temps de guerre dont la validité était d'ailleurs liée à celle de l'« Emergency Powers (Defence) Act » de 1939.

4.4. La liste des Belges

Le Baron Beyens, premier Secrétaire de l'ambassade de Belgique et chargé de l'administration de la liste des personnes couvertes par les privi-

(91) Note de Paul-Henri Spaak aux agents diplomatiques et consulaires de Belgique à l'étranger datée du 22 novembre 1940, document isolé M.D.N. IV 9039.

(92) « Supplementary Notes ... », *op. cit.*, P.R.O. - F.O. 371/26 427, p. 300.

(93) « Supplementary Notes ... », *op. cit.*, P.R.O. - F.O. 371/26 427, p. 300.

lèges et immunités au sens de la loi du 6 mars 1941, fit parvenir le 6 mai au Foreign Office une première proposition de cent cinquante-deux noms parmi les sept cents personnes travaillant pour le gouvernement belge à Londres. Consternation chez les Britanniques où, si l'on comprenait bien que l'administration belge était plus importante que les autres pour une question de facilité d'évacuation due à la proximité géographique ou parce que la gestion du Congo réclamait du monde, on n'en était néanmoins pas prêt à accepter une liste deux fois plus imposante que celle du gouvernement hollandais. Les Belges furent donc priés de revoir leur copie et de se montrer moins généreux en lieu et place du gouvernement de Sa Majesté. Il est vrai qu'étaient inclus dans cette liste jusqu'à des policiers dont l'utilité et l'ardeur au travail n'étaient certes pas mises en cause, mais qui ne correspondaient peut-être pas tout à fait à ce que les Britanniques avaient désigné par « no less responsible than a diplomatic Secretary » (94).

De son côté, M. Turner du MI 5 n'avait eu à retenir que trois noms de personnes que l'on pouvait plus ou moins sérieusement suspecter de présenter des risques. De ce point de vue, les choses se passèrent fort harmonieusement, puisque deux de ces personnes avaient été retirées par les Belges eux-mêmes, sans que rien ne leur fût demandé, dans la deuxième proposition de lettre, et que la troisième personne, une femme, ne méritait vraiment pas qu'on la suspectât de quoi que ce soit.

Quoi qu'il en soit, la deuxième liste proposée par les Belges ne contenait plus que quatre-vingt-une personnes, ce qui constituait une diminution de 40 % que les autorités britanniques apprécièrent à sa juste valeur puisqu'elles l'acceptèrent comme définitive (95). La liste parut pour la première fois le 26 août dans la Gazette de Londres, et le premier amendement le lendemain déjà.

5. LES ACTES DU GOUVERNEMENT EN EXIL

5.1. *Questions fondamentales*

L'objet du présent chapitre mériterait à lui seul une étude dont l'ampleur devrait être sans égale avec la relative brièveté de cet article. Qui plus est, l'activité du gouvernement réfugié analysée d'un point de vue juridique dépasse, par plusieurs de ses aspects, le cadre que nous nous sommes fixé ici. Toutefois, l'important n'est pas de passer en revue l'activité de ce gouvernement tout au long de son exil, mais bien d'analyser les effets que cet exil eut sur l'activité gouvernementale. Il se pose à cet égard quelques

(94) Lettre de T.F. Turner (M.I. 5) à J.G. Ward (F.O.) du 19 mai 1941, P.R.O. - F.O. 371/26 430.

(95) Lettre de J.G. Ward (F.O.) à T.F. Turner (M.I. 5) du 30 mai 1941, P.R.O. - F.O. 371/26 430.

grandes questions de principe dont la clarification est un préalable nécessaire à toute étude de la politique du gouvernement belge de Londres. C'est précisément à l'examen de ces questions fondamentales illustrées par quelques exemples tirés de la réalité historique que s'attache cet article.

Mais avant d'en arriver là, il convient de s'interroger brièvement sur la nature exacte du statut conféré par la loi britannique aux gouvernements réfugiés de manière à leur permettre d'agir comme représentant de droit leur État respectif. À considérer soigneusement le texte du « Diplomatic Privileges (Extension) Act », on constate qu'il n'accordait aucun statut, au sens strict du terme. Les dispositions de la loi visaient à faciliter le travail des ministres et hauts responsables de l'administration appartenant aux autorités alliées en exil en leur accordant certains privilèges et immunités habituellement réservés aux diplomates accrédités près la Cour de Saint-James. Pour autant, ces gouvernements ne pouvaient être considérés simplement comme des ambassades. La reconnaissance *de jure* par les autorités britanniques assurait d'ailleurs leur qualification internationale, fût-ce pour le seul Royaume-Uni, d'organe incarnant de droit leur État d'origine. Dès lors, si ces gouvernements pouvaient se prévaloir de la personnalité internationale de l'État, avec toutes les conséquences de pleine souveraineté qui en découlent, aucun statut particulier ne devrait plus leur être conféré. Le travail du Parlement britannique avait donc abouti à établir un régime juridique en vertu duquel, tout d'abord, les membres des gouvernements en exil pouvaient se prévaloir sur le territoire du Royaume-Uni de certains privilèges et immunités et qui accordait par là même une autorisation implicite d'agir en tant que pouvoir exécutif. Les modalités de cette autorisation n'étaient toutefois pas détaillées dans l'Act.

Comme nous l'avons dit, le gouvernement belge de son exil londonien continua d'exercer les compétences qui relèvent normalement d'un État souverain. Appuyé sur une construction juridique audacieuse mais incontestable, il tira de la Constitution le droit de légiférer par arrêtés-lois et de réglementer par arrêtés des ministres réunis en Conseil. Très logiquement ensuite, il ne cessa pas de mener son activité exécutive dans l'esprit des normes qu'il avait adoptées comme législateur de crise. En outre, s'étaient reconstruits autour de ce gouvernement des pans entiers de l'État belge, divers secteurs de l'Administration bien sûr, mais aussi certains tribunaux aux compétences bien déterminées ou encore un Comité consultatif de parlementaires (96) mais qui, lui, ne pouvait, de par nature, incarner le pouvoir législatif. Tout ceci supposait une activité énorme dans des domaines aussi variés que la poursuite de la guerre aux côtés des Alliés, l'administration des réfugiés, les questions concernant la Belgique occupée ou la gestion de la Colonie et de la flotte commerciale.

(96) Le Conseil Consultatif du gouvernement fut créé le 4 mars 1942.

La première question qui se pose, au vu de ces occupations aussi diverses qu'essentielles pour l'État belge et ses ressortissants, a trait à la possibilité qu'avait le gouvernement de légiférer comme il l'entendait et dans les matières qu'il souhaitait régir. Vient ensuite une question à caractère plus théorique et moins directement liée à l'exil du gouvernement mais dont nous rappellerons très brièvement les aspects principaux, à savoir la portée et la validité des normes ainsi édictées. En troisième lieu, nous aborderons ce qui constitue le point le plus fondamental de cette section : la mise en œuvre des décisions du gouvernement en exil. Le cas de la conscription viendra ici illustrer notre propos. Finalement, nous terminerons cette étude par un survol assez rapide des tribunaux que les Alliés, et singulièrement les Belges, furent autorisés par les Britanniques à mettre sur pied de manière à connaître de certaines affaires bien précises. Ce dernier aspect des choses est certainement aussi important que les questions de principe qui sous-tendent l'activité politique d'un gouvernement exilé mais relève moins, aux yeux des habitudes constitutionnelles belges, de la sphère du pouvoir exécutif. La compétence juridictionnelle, par sa source et par son objet, est en effet liée à la compétence législative. Or nous avons vu que le gouvernement belge en exil s'était, par construction juridique, érigé en législateur à la suite de l'impossibilité pour les Chambres de se réunir. En outre, comme le dit Jean Salmon, « l'exécution de la décision juridictionnelle relève, (...), de la compétence exécutive » (97). Ces deux raisons nous ont poussé à joindre à cet article un bref examen des tribunaux alliés en Grande-Bretagne.

5.2. *Pouvoirs législatifs d'un gouvernement en exil*

Le droit des gens s'arrête aux limites extérieures de l'État. Il n'entre pas dans ses attributions de vérifier la constitutionnalité d'une norme prise par des autorités étatiques internationalement reconnues comme étant de droit. Une première distinction s'impose donc d'emblée dans la question qui nous occupe : il ne peut y avoir de conflit de souveraineté possible, dont l'origine serait la seule activité législative d'un gouvernement en exil sur un sol étranger. « Le refuge à l'étranger n'entraîne pour le législateur, au point de vue du droit international, aucune limite particulière » (98). Tout le problème naît en effet au moment où un gouvernement exilé cherche à faire appliquer ses mesures sur le territoire où il est réfugié. C'est alors qu'il apparaîtra intolérable qu'une norme étrangère fasse éventuellement obstacle à une loi territoriale. Mais avant cela, comme le précise Oppenheimer : « The temporary removal of the seat of the exiled government should in the absence of express provisions in the constitution, not limit the exercise of

(97) SALMON, J.J.A., *Droit des gens*, op. cit., p. 212.

(98) FLORY, M., op. cit., p. 128.

the right of sovereignty. It is not conceivable that sovereignties recognized by the English Crown should be prevented from doing in London what they could do if they were in their own countries » (99).

Les seules restrictions dont devra tenir compte le gouvernement réfugié appelé par les circonstances à légiférer en dehors du pays sont donc d'ordre constitutionnel. Aucun autre État ne peut, par une loi ou une quelconque disposition, pénétrer ainsi le droit public de l'État du gouvernement exilé pour accorder des compétences qui ne lui appartiennent pas. Mais dès le moment où un gouvernement en exil a été reconnu par les autorités de l'État refuge comme *de jure*, toutes les normes qu'il édictera seront considérées comme s'intégrant naturellement au droit de son État. « The mere fact that the foreign Government has been deprived of the control of a part or the whole of its territory by an enemy in no way invalidates legislation past, or other acts of sovereignty done by it outside its normal territory, provided that its constitutional law contains no insuperable obstacle to the validity of such legislation or other sovereign acts, and provided that her Majesty continues to recognize it as the *de jure* Government and recognize no other Governments as the *de facto* sovereign » (100).

Le droit international intervient donc ici dans la question de la reconnaissance, que nous avons déjà étudiée, et il s'y limite. Si le gouvernement exilé n'était pas reconnu par un État tiers, ses actes ne seraient pas opposables à cet État. Mais en dehors de cela, il n'y a pas en droit des gens de principes qui visent à régir la forme dans laquelle les autorités nationales doivent légiférer. « There is no principle of international law which says that the Government cannot act validly upon foreign territory with the consent of the local sovereign » (101).

Il faut dès lors comprendre les « Acts » passés par le Parlement britannique dans les matières militaires, maritimes et autres comme une autorisation d'exécution octroyée aux gouvernements réfugiés pour la mise en œuvre de certaines de leurs mesures, mais non pas comme la volonté de leur conférer un pouvoir décrétoal en ces domaines. « What the British Government had in mind when passing these Acts was not to confer upon the Allied Governments new powers not possessed before, but only to authorize the Allied Governments to exercise their powers, if any within the U.K. » (102). « C'est donc bien ses propres pouvoirs que le gouvernement réfugié exerce : la jurisprudence Amand l'a parfaitement mis en lumière, lorsqu'elle souligne que, par cette autorisation, le gouvernement hollandais

(99) OPPENHEIMER, F.E., *op. cit.*, p. 538.

(100) MC NAIR, A., and WATTS, A.D., *The legal effects of war*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966, p. 426.

(101) MC NAIR, A., and WATTS, A.D., *op. cit.*, p. 427.

(102) WOLFF, E., « The international position of dispossessed governments at present in England », in *Modern Law Review*, décembre 1943, pp. 208-215, p. 210.

n'a pas acquis d'autres pouvoirs que ceux possédés déjà, conformément au droit hollandais » (103).

5.3. *La portée et la validité des normes d'un gouvernement réfugié*

Si le gouvernement en exil peut, au regard du droit international, légiférer sans contrainte dans les matières qui relèvent de sa compétence d'autorité souveraine, la validité et la portée des normes ainsi prises est une autre question. Cette dernière cependant ne se pose pas en d'autres termes que dans le cas d'un gouvernement édictant des normes au départ de son propre territoire. C'est ici tout le problème de la validité d'un ordre étatique à l'étranger, en d'autres mots, celui de l'extraterritorialité d'une norme.

Dans le cas de la norme territoriale tout d'abord, il importe de garder à l'esprit ce que nous venons de préciser dans la section 5.2., à savoir que l'exil du gouvernement ne change rien à sa capacité normative. Dès lors, il faut considérer comme norme territoriale celle qui prétend régir des personnes, des biens ou des situations en Belgique occupée. Le fait que la norme a été prise par les autorités compétentes au départ d'un territoire étranger n'affecte en rien sa portée. En revanche, la possibilité pour le gouvernement de mettre en œuvre cette norme, c'est-à-dire sa capacité opérationnelle, est évidemment réduite à néant par l'occupation militaire ennemie du territoire.

Quant à l'éventuelle portée extraterritoriale d'une norme territoriale, elle ne se trouve pas non plus modifiée par l'exil du gouvernement. Pour déterminer si, aux yeux du droit international, la norme territoriale peut avoir une portée extraterritoriale « la seule question est donc de savoir si, au moment où la norme a [initialement] opéré, la situation qu'elle régissait était bien territoriale, et si cette territorialité suffisait à fonder la compétence de l'État pour la constituer » (104).

Un peu plus complexe est le cas de la norme à vocation extraterritoriale puisque la territorialité n'est pas le seul facteur de rattachement qui permet à un gouvernement de régir des personnes, des biens ou des situations en dehors de son propre territoire. La compétence personnelle, indiscutablement, et la « compétence relative aux services publics » (105) de manière moins claire puisque seule la doctrine française s'y rallie, fondent toutes deux les autorités de l'État à légiférer dans certains domaines de manière extraterritoriale. Il est bien évident qu'une grande partie des arrêtés-lois et des arrêtés pris par les ministres belges agissant comme législateurs ou comme pouvoir exécutif visaient des personnes, des biens et des situations

(103) FLORY, M., *op. cit.*, p. 23.

(104) COMBACAU, J., SUR, S., THIERRY, H., VALLÉE, Ch., *Droit international public*, 5^e édition, Édition Monchrestien, Paris, 1989, p. 335.

(105) COMBACAU, J., etc., *op. cit.*, p. 336.

en dehors du territoire national. Le gouvernement en exil fit donc largement appel au facteur de rattachement « nationalité » pour fonder la portée délibérément extraterritoriale de certaines de ses normes. Cela n'a d'ailleurs rien d'extraordinaire dès lors que le droit des personnes est très souvent extraterritorial. Ainsi, par exemple, l'article 3 du Code civil belge, en son troisième paragraphe, dispose que : « Les lois concernant l'état et la capacité des personnes régissent les Belges, même résidant en pays étranger ». Dans le domaine du droit public, du point de vue fiscal par exemple, l'extraterritorialité des normes fonctionne sans difficulté puisque les revenus étrangers d'un Belge résidant en Belgique sont taxables en vertu de l'article 5 du Code des Impôts sur les revenus. De même, « certaines obligations de caractère pénal peuvent aussi régir le national à l'étranger lorsqu'il est l'auteur de l'infraction (compétence personnelle active) » (106). Toujours en droit public, « on relève pourtant quelques points où (la compétence normative personnelle) rencontre l'opposition des États territorialement compétents : ainsi en ce qui concerne les actes de dépossession, le droit de la concurrence (lois antitrust), la réglementation des changes » (107).

Nous n'aborderons pas ici l'étude des normes extraterritoriales visant des étrangers étant donné l'absence d'intérêt remarquable de ce sujet dans le cas d'un gouvernement en exil que rien ne distinguerait à cet égard d'un gouvernement non exilé.

Quant à la mise en œuvre des normes extraterritoriales, singulièrement sur le territoire britannique, elle relève d'un cas bien précis de coopération internationale que nous nous proposons d'examiner au point suivant.

5.4. *L'autorisation d'exécution*

Nous avons vu que c'est au moment où l'exécution d'une loi étrangère sur le sol britannique fut envisagée, que se posa la question très délicate du conflit des souverainetés. « A State must not perform acts of sovereignty in the territory of another State, unless by consent of the Government of this country, and it derives the right to do so from this consent » (108). Il serait en effet parfaitement inenvisageable qu'un gouvernement réfugié se mette à vouloir faire appliquer ses normes sur le territoire de l'État d'accueil sans obtenir au préalable le consentement des autorités de celui-ci. Il y aurait là une indiscutable atteinte aux plus élémentaires principes de la souveraineté étatique. Ce qu'exprime Oppenheimer par les mots suivants : « It would be untenable if the exiled Government functioning on foreign soil to attempt to enforce their decrees themselves. They have to look to the Courts and authorities of the territorial sovereign for support and coopera-

(106) SALMON, J.J.A., *Droit des gens, op. cit.*, p. 208.

(107) COMBACAU, J., etc., *op. cit.*, p. 339.

(108) WOLFF, E., *op. cit.*, p. 209.

tion in giving effect to their decrees. Indeed this support by British Parliament and authorities has not been denied » (109).

L'acte juridique par lequel les autorités de l'État refuge, en l'occurrence la Grande-Bretagne, accordent aux gouvernements en exil de pouvoir appliquer leurs lois et, pour ce faire, leur viennent éventuellement en aide, est l'autorisation d'« enforcement » en droit anglo-saxon. C'est grâce à lui que pourront être considérablement réduits les risques de conflits de souveraineté. Le gouvernement exilé peut en effet légiférer comme il l'entend, pourvu qu'il reste conforme à ses propres dispositions constitutionnelles et qu'il ait été internationalement reconnu comme étant de droit, mais l'autorité de l'État d'accueil reste *in fine* la seule à décider de l'application des normes ainsi produites.

Quelle est donc la nature juridique de l'autorisation d'« enforcement » ? Est-ce une renonciation partielle de souveraineté volontairement concédée par l'État hôte, ou encore une délégation de pouvoir au profit du gouvernement réfugié ? Souvenons-nous plutôt de ce qui fut établi au point 5.2. : les autorités britanniques ne pouvaient pas conférer aux gouvernements alliés des pouvoirs qui n'appartenaient qu'à ces seuls gouvernements en vertu de leur loi nationale. On ne peut effectivement donner ce qu'on ne possède pas. En revanche, nous suivons volontiers M. Flory quand il associe cette notion d'« enforcement » à une forme d'*exequatur*. « Elle (l'autorisation d'exécution) s'apparente plutôt à un *exequatur* qui permet à un jugement de s'appliquer en territoire étranger. Elle est en quelque sorte la contrepartie de la liberté qu'ont les gouvernements réfugiés de légiférer comme bon leur semble : elle devrait être aussi la contrepartie de l'interdiction pour les tribunaux territoriaux de s'ingérer dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi étrangère. Celle-ci peut être contraire à l'ordre public du souverain territorial. Ce dernier doit donc pouvoir en empêcher l'application » (110).

Notons en matière d'ordre public ce propos d'Oppenheimer qui minimise celui de M. Flory : « Non-recognition of the acts of governments-in-exile on the ground of public policy need not be considered. The policies of the United Nations are coordinated and kept in harmony with the policy of the United States and Great Britain. Hence it is hardly conceivable that a decree promulgated by exiled sovereigns in England should be contrary to the public policy of the forum of the Allied Governments » (111).

L'autorisation de mise en œuvre ou d'« enforcement » pouvait se manifester sous plusieurs formes. Accordée par une disposition d'un traité, comme dans le cas de la conscription belge (cfr 5.5.), découlant du texte général d'une loi ou de celui plus spécifique d'un arrêté sans parler du rôle des

(109) OPPENHEIMER, F.E., *op. cit.*, pp. 586-587.

(110) FLORY, M., *op. cit.*, pp. 130-131.

(111) OPPENHEIMER, F.E., « Governments and authorities in exile », *A.J.I.L.*, vol. 36, 1942, pp. 568-595.

Cours et des tribunaux (112), elle ne permet pas que soit dégagée une règle unique. Elle s'avérait cependant indispensable, quelle que soit sa forme, pour que puisse s'appliquer en Grande-Bretagne la mesure étrangère, surtout si cette dernière concurrençait une norme territoriale britannique.

De manière à illustrer un cas précis de norme gouvernementale prise sur le territoire britannique et y appliquée par l'effet d'une autorisation d'exécution, nous avons choisi la politique de conscription menée par le gouvernement en exil.

5.5. *La conscription*

Dès le début de la guerre et du refuge des gouvernements étrangers à Londres, il fut entendu qu'il n'était pas souhaitable de soumettre les citoyens britanniques et les Alliés à des régimes différents en matière d'obligations militaires. Les premiers étaient soumis au « National Service (Armed Forces) Act » de 1939, alors que les seconds pouvaient rejoindre leurs forces armées nationales en Grande-Bretagne s'ils le souhaitaient. Les gouvernements exilés pratiquaient en effet une politique d'appel sous les drapeaux sur base de volontariat, mais n'avaient aucun pouvoir de contrainte sur leurs nationaux. Aucune loi étrangère de conscription n'était alors applicable sur le sol britannique, à l'exception de l'« Allied Powers (Maritime Courts) Act » qui, dès le 22 mai 1941, autorisa la conscription des hommes de la Marine marchande. L'« Allied Forces Act » du 22 août 1940, quant à lui, ne visait que les étrangers déjà membres des forces armées alliées au moment de leur arrivée dans le Royaume-Uni en les soumettant à leur juridiction nationale pour toutes les questions d'administration et de discipline internes.

Des conversations entre le Foreign Office et les Administrations alliées qui débutèrent au mois d'août 1940, il se dégagait un consensus sur le fait qu'il était urgent de remédier à ce problème en appelant également les réfugiés sous les armes. Ce faisant, priorité serait accordée à une affectation dans leurs forces nationales respectives. Les Britanniques s'engagèrent de surcroît à mettre tout en œuvre pour que le Parlement vienne formaliser et clarifier cette situation.

Dans une note du Foreign Office datée du 19 avril 1941 (113), la position du gouvernement britannique est parfaitement expliquée. Nous en résumons la teneur. Fondamentalement, deux principes devaient être respectés.

(112) Le 19 décembre 1941, dans l'affaire *Lorentzen v. Lyddon*, le juge de la « King's Bench Division » donna effet à un arrêté du gouvernement norvégien affectant certains biens norvégiens en Grande-Bretagne. Cet arrêté avait été pris à Trondheim, en Norvège, le 18 mai 1940, immédiatement avant le départ du Roi et de son gouvernement pour leur exil britannique ([1942], 2 K.B. 202), *British international law cases*, vol. I, p. 476.

(113) P.R.O. - F.O. 371/26 438, *Projet de mémorandum sur la conscription alliée en Grande-Bretagne*, note du Foreign Office du 19 avril 1941.

Il était souhaitable que les citoyens alliés réfugiés ou résidant en Grande-Bretagne soient appelés sous les drapeaux mais leur situation juridique face à la conscription devait être aussi proche que possible de celle des Britanniques devant le « National Service (Armed Forces) Act ». Toute autorisation d'« enforcement » accordé aux gouvernements alliés en exil se devait donc de refléter ces deux principes.

Deux possibilités existaient alors : la première consistait à étendre le « National Service (Armed Forces) Act » aux Alliés, c'est-à-dire charger les services du Ministère du Travail et du Service National britannique d'appeler les ressortissants alliés sous les drapeaux puis de les affecter dans les forces armées de leur pays d'origine. Ce faisant, les deux principes étaient respectés mais la procédure serait vraisemblablement assez mal acceptée par les gouvernements alliés. La deuxième solution était de permettre à ces gouvernements la pleine application de leur loi nationale de conscription. Dans ce cas cependant, le principe de non-discrimination entre sujets britanniques et ressortissants de pays alliés n'était pas appliqué. En outre, aucune des deux possibilités ne garantissait la protection de certaines catégories de personnes face au gouvernement de leur pays d'origine. Nous expliquerons plus loin en quoi consistait ce dernier souci des autorités britanniques.

Au vu de ces inconvénients, le gouvernement de sa Majesté proposait de rejeter les deux solutions susmentionnées et d'en adopter une troisième qui serait intermédiaire et dont les grandes lignes se trouvent ici exposées.

Les ressortissants alliés devraient être en principe incorporés dans les forces de leur pays d'origine sauf certaines exceptions (*infra*). En outre, de manière à les placer dans une situation aussi proche que possible des Britanniques, les appelés devaient appartenir aux mêmes catégories d'âge que celles prévues par le « National Service (Armed Forces) Act » et ses arrêtés d'application. Il était souhaitable que la procédure de conscription (convocation, examen médical et affectation) relevât des autorités alliées en fonction de leurs propres lois et coutumes. Ce qui avait d'ailleurs déjà été autorisé pour les marins de la Marine marchande en vertu du « Allied Powers (Maritime Courts) Act ». Le recensement des réfugiés et résidents alliés en Grande-Bretagne serait mené par le Ministère du Travail et du Service National britannique conformément à des arrêtés pris pour la circonstance. Ceci devait fournir aux gouvernements en exil la base nécessaire pour pouvoir mener leur politique de conscription.

Cependant, certains ressortissants alliés ne devaient pas être contraints de servir dans les forces de leur pays d'origine dès lors qu'ils étaient prêts à être enrôlés dans les rangs britanniques. Il s'agissait de personnes appartenant à des minorités politiques et raciales qui « are out of sympathy with

their national government » (114). Étaient ainsi visés les Juifs polonais et tchécoslovaques, certains Allemands des Sudètes opposés à la fois au nazisme et au régime de Benes, etc. Mais le gouvernement anglais avait également en vue les personnes qui résidaient depuis quelques années en Grande-Bretagne et qui avaient, de ce fait, perdu tout sentiment de solidarité nationale ainsi que celles qui ne parlaient pas la langue de leur pays d'origine. L'opinion publique britannique était d'ailleurs très soucieuse du respect des libertés individuelles. En témoigne ce passage éloquent d'un article du « *New Statesman and Nation* » : « To hand these persons over now by compulsion of law to the unfettered Sovereign powers of the Government from which they here took refuge would be a strange means, and a strange result, of the fight for freedom » (115).

Puisqu'il n'était pas possible d'exempter ces personnes de service militaire, le gouvernement de sa Majesté leur offrait dès lors l'option pour les forces armées britanniques. Il devait appartenir à un tribunal de statuer sur le sort de ces ressortissants qui, pour des raisons bien spécifiques, demandaient à ne pas servir dans leur propre armée. La décision de cette instance, présidée par un magistrat britannique et où pouvaient siéger, mais à titre purement consultatif, des représentants de l'autorité alliée en question, était sans appel.

Quant à ceux des ressortissants alliés qui étaient normalement susceptibles d'être appelés et enrôlés sans problème par leurs autorités nationales, la note du Foreign Office reflétait également le souci du gouvernement britannique que leur situation juridique soit aussi proche que possible de celle des Anglais. Le « *National Service (Armed Forces) Act* » prévoyait en effet trois cas d'exemption temporaire ou définitive du service militaire. Pour certains dont l'emploi dans le civil s'avérait plus utile à l'État qu'une éventuelle occupation militaire, l'exemption complète était prévue. L'étroite collaboration entre les autorités britanniques et les gouvernements alliés faisait cependant qu'aucune difficulté ne se posait à cet égard. En revanche, pour l'objection de conscience, deuxième cas d'exemption complète, les Britanniques étaient beaucoup plus ennuyés. Ils ne souhaitaient pas demander aux gouvernements alliés dont la loi nationale ne connaissait pas l'objection (comme la Belgique à l'époque) de bien vouloir changer leur législation. Cependant, comme il était peu probable que des Alliés autres que ceux repris dans les catégories protégées (cfr *supra*) invoquent l'objection de conscience, les Britanniques considéraient que le principe était indirectement respecté. Ils tenaient d'ailleurs le même raisonnement pour le cas de la situation de vie difficile (« *hardship* ») qui pouvait entraîner une exemption temporaire du service.

(114) P.R.O. - F.O. 371/26 438.

(115) SILVERMAN, Sydney, « Allied military conscription » in *The New Statesman and Nation*, 25 octobre 1941.

Pour les insoumis, la contrainte devait être rendue possible soit en vertu du « National Service (Armed Forces) Act » si l'intéressé tombait sous son emprise à la suite d'une décision du tribunal déjà mentionné, soit pour les autres, en vertu de l'« Allied Forces Act » que les Britanniques se proposaient d'amender de manière à étendre sa portée aux ressortissants alliés qui avaient été appelés sous les drapeaux mais n'avaient pas encore été incorporés dans les troupes.

Il était entendu que toutes ces propositions faites par le gouvernement britannique seraient reprises dans un projet de loi à soumettre au Parlement. Qu'en advint-il ? Étant donné la diversité des situations, nous nous limiterons dorénavant à l'examen des possibilités de conscription offertes au gouvernement belge en précisant, quand cela sera nécessaire, les textes et dispositions également applicables aux autres Alliés.

Le premier instrument d'« enforcement » accordé aux Belges fut l'accord confidentiel (et donc non publié au *Moniteur*) conclu le 4 juin 1942 entre le gouvernement belge et celui du Royaume-Uni relatif à l'organisation et à l'utilisation des forces armées belges au Royaume-Uni. Il est à noter que des arrangements similaires furent très probablement signés également avec les autres gouvernements exilés mais nos travaux de recherche ne s'y sont pas étendus. L'article 2, par. 2 de l'annexe I de l'accord dispose que « Les Forces de terre Belges seront complétées par l'appel sous les armes des sujets belges en âge militaire dans le Royaume-Uni, et par l'enrôlement de soldats et de volontaires, venant de pays d'outre-mer, ainsi que de volontaires ayant dépassé l'âge militaire et se trouvant dans le Royaume-Uni » (116). Cette disposition est donc une autorisation claire donnée au gouvernement belge de mettre partiellement en application une politique de conscription en vertu des lois belges. Dans l'accord, il n'est cependant fait nulle mention d'une éventuelle contrainte à l'égard d'un insoumis. A cet égard, il faut se référer au deuxième instrument d'« enforcement ».

Le deuxième instrument, applicable à tous les Alliés quant à lui, était l'« Allied Powers (War Service) Act » (117), adopté par le Parlement britannique le 6 août 1942 ainsi que son arrêté d'application (118). Vis-à-vis de la conscription alliée, le Parlement de Westminster était allé beaucoup moins

(116) *Arrangement conclu entre le Gouvernement Belge et le Gouvernement du Royaume-Uni relativement à l'organisation et à l'utilisation des Forces Armées Belges dans le Royaume-Uni*, 4 juin 1942, Document C.D.H., Campagne 1940-1945, Forces belges en Grande-Bretagne, 3b., « Transactions avec les autorités britanniques » (voir annexe II).

Il est à préciser que les Belges servant dans la Royal Air Force et la Royal Navy (Belgian Section) étaient tous volontaires. En outre, comme ils combattaient au sein de forces ayant gardé un caractère exclusivement britannique, leurs droits et obligations étaient identiques à ceux des aviateurs et des marins britanniques. Cependant, si un aviateur belge devait être jugé par un tribunal militaire britannique, cette juridiction, pouvait comprendre, outre le président britannique, un nombre égal d'officiers belges et britanniques. Pour les Belges dans la R.A.F. et la Navy, voir les articles 5 à 7 de l'annexe II de l'accord du 4 juin 1942.

(117) The Allied Powers (War Service) Act, 1942, ch. 29.5 & 6 Geo. 6.

(118) The Allied Powers (War Service) (n° 1) Order, 1943, SR & O 1943, n° 381.

loin que les propositions du gouvernement britannique. Pas question d'une quelconque contrainte menée contre un réfractaire par les autorités britanniques au nom d'un gouvernement allié. Qu'on en juge par l'article 1 par. (2) et par l'article 5 par. (1) de la loi. « When any person to whom this section applies is not, at the expiration of two months from the material date, a member of the naval, military or air forces of the Power of which he is a national, the National Service Acts, 1939 to 1941, shall thereafter apply to him as if he were a British subject » (119). « For the purposes of the Allied Forces Act, 1940 a person shall be deemed to be a member of the naval, military or air forces of any such allied Power or foreign authority as is mentioned in section one of that Act, if he has served in those forces on or after the date of the passing of that Act and has not been duly discharged therefrom, but a person who has not so served shall not be deemed to be a member of any such forces by reason of his having been called upon to serve therein » (120). On ne pouvait être plus net pour exprimer qu'un réfractaire ne serait pas jugé par des juridictions de son pays d'origine. Si un Allié appelé sous les drapeaux refusait de servir au sein de son armée, il tombait automatiquement, au bout d'une période déterminée, sous l'emprise de la loi britannique.

Il est à remarquer d'une manière générale que l'aide apportée par le Royaume-Uni à la conscription par les gouvernements alliés allait moins loin que les divers accords fréquents au XIX^e siècle sur la livraison des marins déserteurs. En vertu de ces conventions, les consuls et agents consulaires disposaient alors d'une latitude d'action bien plus large que celle laissée aux gouvernements exilés de la seconde guerre mondiale. Il suffisait en général au consul de prouver au tribunal par un document officiel que le marin recherché pour désertion appartenait bien à l'équipage du navire pour que le juge ne puisse pas lui refuser aide et assistance dans la recherche et l'arrestation du déserteur (121).

L'exemple de la conscription est donc assez complexe. Le gouvernement belge fut bien autorisé à créer des troupes belges au départ d'une politique de conscription, en vertu des lois belges, menée sur le sol britannique, mais rien ne le mettait en droit d'appliquer la loi belge à l'égard d'un ressortissant récalcitrant qui n'avait pas encore été enrôlé. Quant au déserteur qui avait déjà servi sous les armes, en revanche, sa situation était tout à fait

(119) Article 1, par. (2) du « Allied Powers (War Service) Act, 1942.

(120) Article 5, par. (1) de la même loi.

(121) Voir à cet égard notamment :

- Loi du 13 mai 1882 approuvant la convention de navigation conclue, le 31 octobre 1881, entre la Belgique et la France (*Moniteur* du 14 mai 1882) (voir surtout l'article 9).
- Déclarations du 17 juin 1861 relatives à l'arrestation des marins déserteurs entre la Belgique et les Pays-Bas (*Moniteur* du 25 juin 1861)
- Convention relative à l'arrestation des marins déserteurs, conclue à Lisbonne, le 29 février 1856 entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Portugal et des Algarves (*Moniteur* du 4 novembre 1857).

différente puisque l'« Allied Forces Act » de 1940 et ses arrêtés d'application permettaient aux autorités belges de faire passer l'intéressé devant leurs propres juridictions militaires. On ne saurait fournir meilleur exemple de recherche d'un équilibre délicat entre la loi territoriale et la norme nationale.

Le gouvernement belge n'avait d'ailleurs pas attendu longtemps pour prendre la décision d'appeler ses compatriotes sous les drapeaux. Dans un rapport du 14 août 1940 (122), l'Attaché militaire et de l'air, le Lieutenant-Colonel B.E.M. Wouters, après avoir expliqué que les tentatives de recrutement sur base de volontariat n'avaient pas apporté de résultats satisfaisants, s'exprimait clairement en faveur de la conscription obligatoire. Suivant très rapidement cet avis, le gouvernement, par l'Arrêté ministériel du 31 octobre 1940 (*M.B.L.* du 22 novembre 1940), appelait sous les armes les Belges appartenant aux classes de milice de 1935 à 1941. Tout au long de la guerre, il continua, par la même voie réglementaire (123), à enrôler les Belges qui résidaient en Grande-Bretagne mais également dans tous les États où la Belgique entretenait une représentation diplomatique. Quant aux modalités du régime de la milice, du recrutement et des obligations de servir, elles furent fixées par arrêtés-lois (124).

5.6. *Les tribunaux alliés en Grande-Bretagne*

S'il n'était pas inhabituel que la coopération internationale entraîne la mise en œuvre de certaines normes sur un territoire étranger, il était en revanche plus rare qu'un État accepte la présence et l'activité chez lui de tribunaux étrangers chargés de faire respecter un droit qui n'était pas le sien. C'est pourtant ce qui s'est passé au Royaume-Uni durant la seconde guerre mondiale pour deux types de juridictions bien précises. Le phénomène s'est depuis considérablement étendu (125).

(122) *Rapport de l'Attaché militaire et de l'air près l'Ambassade de Belgique à Londres*, n° 9284 du 14 août 1940, Document C.D.H., Campagne 1940-1945, Forces belges en Grande-Bretagne, 2, « Historique avec Activité en 1940 ».

(123) A.M. du 3 décembre 1940 (*M.B.L.* du 16 janvier 1941).

A.M. du 11 mars 1941 (*M.B.L.* du 19 mars 1941).

A.M. du 8 octobre 1941 (*M.B.L.* du 28 octobre 1941).

A.M. du 12 juin 1942 (*M.B.L.* du 30 juin 1942).

A.M. du 18 mars 1943 (*M.B.L.* du 13 avril 1943).

(124) A.L. du 30 janvier 1941 (*M.B.L.* du 17 février 1941 ; errata *M.B.L.* des 25 février et 19 mars 1941)

A.L. du 8 mai 1941 (*M.B.L.* du 27 mai 1941)

A.L. du 13 mai 1942 (*M.B.L.* du 1 juin 1942)

A.L. du 8 octobre 1942 (*M.B.L.* du 26 octobre 1942)

A.L. du 10 décembre 1942 (*M.B.L.* du 18 décembre 1942)

A.L. coordonnant tous les A.L. précédents du 22 décembre 1942 (*M.B.L.* du 21 janvier 1943)

(125) Voir notamment :

VERHOEVEN, Joe, « Le statut des bases militaires étrangères et des quartiers généraux interalliés implantés en Belgique », dans *R.B.D.I.*, 1969/2, pp. 565 et suiv. (plus particulièrement pp. 583-585).

Dès le début du conflit, les Britanniques s'étaient rendu compte que l'afflux de réfugiés alliés sur leur sol et la reconstitution d'unités militaires au Royaume-Uni poseraient rapidement des questions délicates quant au respect de la discipline et de l'organisation internes de ces forces. C'est la raison pour laquelle le Parlement adopta le 22 août 1940 une loi (126) permettant que s'appliquent à une armée alliée le « Visiting Forces (British Commonwealth) Act » de 1933 ainsi que les « Naval Discipline Act », l'« Army Act » et l'« Air Force Act ».

Il s'agissait en substance de permettre aux gouvernements alliés la mise sur pied de juridictions militaires chargées de faire respecter leur législation et réglementation nationales relatives à la discipline et l'organisation internes des forces armées. Le gouvernement belge prit le 10 janvier 1941 un Arrêté des Ministres réunis en conseil constituant une chambre de la Cour militaire auprès de la fraction de l'armée se trouvant en Grande-Bretagne (*M.B.L.* du 31 janvier 1941 ; pour la composition de cette Cour militaire, voir l'Arrêté-loi du 8 mai 1941, *M.B.L.* du 27 mai 1941).

Précisons cependant que la loi territoriale reprenait ses prérogatives dans le cas de délits de droit commun, ou considérés comme tels par la Common Law, qui relevaient de la compétence exclusive des juridictions britanniques.

Il est également à noter que les dispositions de l'annexe II de l'accord belgo-britannique de 1942 relatif à l'organisation de nos forces en Grande-Bretagne (cfr 5.5.) n'entraient pas en contradiction avec l'« Allied Forces Act » de 1940. Ce dernier, en effet, permettait que la loi étrangère s'applique également aux forces aériennes et navales alliées alors que l'accord de 1942 précisait clairement que les Belges appartenant à la Royal Air Force et à la Royal Navy ne constituaient pas des forces armées à caractère belge (à la différence de la Force terrestre) mais combattaient au sein des rangs britanniques.

Dans le même ordre d'idée, mais cette fois d'une manière beaucoup plus inhabituelle, voire même franchement novatrice, des tribunaux maritimes alliés virent le jour en Grande-Bretagne pour connaître de certains délits et fautes de discipline commis à bord des navires de la Marine marchande. C'est l'« Allied Powers (Maritime Courts) Act » de 1941 (127), déjà mentionné à propos de la conscription, qui autorisa les Alliés à procéder.

(126) Il s'agissait de l'« Allied Forces Act » 1940 (3 & 4 Geo. 6 ch. 51) du 22 août 1940.

Les arrêtés d'application étaient les suivants :

- « The Allied Forces (Relation with Civil Authorities) (n° 1) Order 1940 », SR & O (1940), n° 1816, 11 octobre 1940.
 - « The Allied Forces (Penal Arrangements) (n° 1) Order 1940 », SR & O (1940), n° 1817, 11 octobre 1940.
 - « The Allied Forces (Application of 2 & 3 Geo. 5 ch. 6) (n° 1) Order 1940 », SR & O (1940), n° 1818, 11 octobre 1940.
- (127) Allied Powers (Maritime Courts) Act 1941 (4 & 5 Geo 6 ch. 21) du 22 mai 1941.

Ces tribunaux possédaient une compétence *ratione personae* très précisément limitée à trois types de délits énumérés par la section (I) de la Clause 2. de l'Act.

- « a) Any act or omission committed by any person on board a merchant ship of that Power.
- b) Any act or omission committed by the master or any member of the crew of a merchant ship of that Power in contravention of the mercantile marine conscription law of that Power.
- c) Any act or omission committed by any person who is both a national of that Power and a seaman of that Power as defined by this Act, in contravention of the mercantile marine conscription law of that Power. »

Précisons en outre qu'il était une condition *sine qua non* pour pouvoir attraire les prévenus de tels délits devant ces tribunaux : qu'ils n'aient pas la nationalité britannique. Il appartenait à une juridiction britannique de trancher les éventuels cas litigieux de nationalité.

Quant au début de la procédure, la citation à comparaître devant la Cour maritime aussi bien d'un prévenu que d'un témoin devait émaner d'un magistrat britannique. Tout comme devait être effectué par la police britannique tout acte d'arrestation d'une personne. Au terme du procès, c'est également aux autorités britanniques qu'il incombait d'emprisonner l'accusé si telle avait été la décision de la Cour ou du tribunal maritime. La procédure de l'*exequatur* n'était cependant pas nécessaire pour faire exécuter l'arrêt ou le jugement. Aucune possibilité d'appel n'était prévue devant une juridiction britannique à moins qu'une plainte n'ait été déposée contre la juridiction maritime alliée pour abus de compétence par rapport à celles prévues par le « Maritime Courts Act ». L'article II par. 4 de la loi disposait alors que la « High Court » britannique auprès de laquelle la plainte avait été déposée pouvait déclarer nulle la procédure incriminée au cas où l'abus de compétence était effectivement constaté.

Le gouvernement belge de Londres institua le 23 octobre 1941 par arrêté-loi (128) une juridiction maritime en Grande-Bretagne. Le tribunal maritime ainsi constitué était itinérant. Il siégeait à Londres mais pouvait se déplacer à Liverpool ou à Cardiff selon les besoins.

Ce qui à l'époque, avec ces tribunaux maritimes, s'avérait tout à fait nouveau, voire même révolutionnaire au regard du droit, était l'établissement de juridictions répressives chargées d'appliquer la loi pénale de l'État d'origine sur un sol étranger à des civils de la nationalité du tribunal. Comme le rappelait en effet le Lord Chancellor à l'occasion de l'inauguration de la Cour maritime hollandaise : « The ordinary foundation of criminal jurisdiction in a Sovereign State is territorial, though there are cases in our

(128) *M.B.L.* du 14 mars 1941. Cet arrêté-loi fut modifié par l'arrêté-loi du 2 décembre 1943 paru au *M.B.L.* du 13 janvier 1944.

criminal law when we try British subject for grave offences (...). But it is wholly exceptional to concede to a foreign court the right to try its own subjects within the King's peace » (129). Et le Président de Moor, Président de la Haute Cour hollandaise d'abonder en son sens en répondant : « It represents an entirely new departure in international law. With a few exceptions, which may be said to bear some slight resemblance to what is to be attempted here such as the right of armies on the foreign soil to be governed by their own code, a right acknowledged even in the time of Baldus and Bartholus, and the military jurisdiction granted by the Allied Forces Act 1940, nothing similar has ever been attempted in legal history » (130).

Fallait-il que la Marine marchande représente une donne essentielle pour que les gouvernements réfugiés aient décidé les Britanniques à autoriser l'exercice de cette compétence par les tribunaux alliés (131). Il est vrai que de l'utilisation optimale des navires dépendait en grande partie le sort de la guerre, puisque la mer était à peu près la seule voie de ravitaillement possible pour le Royaume-Uni. De plus, comme nous l'avons déjà expliqué, l'exploitation de leur flotte constituait pour la majorité des gouvernements en exil l'unique source d'approvisionnement financier. Tous n'avaient pas un pactole congolais (132) prêt à les soutenir ou une importante réserve d'or stockée dans la Banque d'Angleterre.

CONCLUSION

Cet examen relativement sommaire de la présence et de l'activité du gouvernement belge en exil à Londres durant la deuxième guerre mondiale nous apporte une série de clarifications et d'enseignements.

Nous savions déjà que la défaite militaire d'un État non seulement n'engendre pas automatiquement sa disparition mais ne crée également aucun droit dans le chef du vainqueur. Ce dernier n'acquiert pas de légitimité au regard du droit international tant qu'existe un gouvernement de l'État vaincu, fût-il exilé, qui refuse le sort malheureux des armes et continue la lutte.

(129) Discours introductif du Lord Chancellor, le Vicomte Simon, le 3 novembre 1942 à l'inauguration de la Haute Cour maritime hollandaise, « The Allied Maritime Courts », on *The Law Quarterly Review*, vol. 58, 1942, pp. 41-52, p. 42.

(130) Discours inaugural du Président Dr. J.M. de Moor, lors des mêmes circonstances, *L.Q.R.*, pp. 42-43.

(131) En août 1941, la flotte alliée en Grande-Bretagne comptait 1.618 navires parmi lesquels 54 belges.

(132) Camille Gutt cite le chiffre d'une production annuelle en or du Congo correspondant à une valeur de 16 millions de dollars en 1942. Papiers personnels d'Arthur Wauters, C.R.E.H.S.G.M., P.W. 1, n° 84.

Pour la première fois dans l'Histoire peut-être, la continuité étatique a été clairement affirmée malgré l'exil en Grande-Bretagne de toute une série de gouvernements alliés qui avaient quitté un territoire national envahi. Pour la Belgique, en tout cas, la seconde guerre mondiale fut réellement la première occasion de cette affirmation tant il vrai que lors du conflit de 1914-1918 toute une partie du territoire n'était pas tombée aux mains de l'ennemi et restait sous le contrôle de l'armée à la tête de laquelle se trouvait le Roi. En 1940, en revanche, la seule autorité légitime belge qui survivait politiquement était le gouvernement en exil à Londres. En outre, ce pouvoir exécutif de l'État belge ne se contentait pas d'exister mais, dans toute une série de domaines, il continuait d'exercer ses compétences.

Son effectivité était évidemment liée à la reconnaissance internationale et plus particulièrement à celle de l'État d'accueil qui lui permettait de garder son statut souverain et de mettre en œuvre certaines de ses normes. Retenons cependant que la capacité normative de ce gouvernement n'était pas altérée par l'exil.

Il est néanmoins tout à fait remarquable que la notion de souveraineté, depuis toujours très liée à la territorialité, s'en était écartée nettement sans préjudice majeur dès lors que ne subsistait aucune assise territoriale au gouvernement exilé. On pourrait parler d'un exemple novateur dans la déterritorialisation de la personnalité et de la capacité internationales. Un exemple qui fut largement suivi plus tard, notamment dans le droit des Nations Unies.

Si en 1940 l'exil d'un gouvernement constituait un phénomène relativement neuf auquel se trouvèrent confrontées les autorités de l'État d'accueil et celles des souverainetés réfugiées, il n'en va plus de même depuis. Souhaitons que l'on puisse aujourd'hui s'inspirer de l'exemple d'alors et développer autant d'imagination, d'audace et de courage.

ANNEXE I

An Act to extend to certain other persons the immunities and privileges accorded to envoys of foreign Powers accredited to His Majesty.

[6th March 1941]

Be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows :

Extension of diplomatic privileges to members of foreign governments.

1. (I) While any person is recognised by His Majesty to be :
 - a) a member of the government of any foreign Power or of a provisional government, being a government for the time being allied with His Majesty and established in the United Kingdom ; or
 - b) a member of any national committee or other foreign authority for the time being established in the United Kingdom and recognised by His Majesty as competent to maintain armed forces for service in association with His Majesty's forces ;

then, for the purpose of any enactment, rule of law or custom relating to the immunities and privileges of an envoy of a foreign Power accredited to His Majesty, and of the retinue of such an envoy, that person shall be treated as if he were such an envoy and his official staff shall be treated as if they were his retinue :

Provided that nothing in this subsection shall be construed as extending to any person any immunity or privilege by reason that he is employed on the official staff of any person recognised as aforesaid, unless the person so employed is recognised by His Majesty to be performing duties no less responsible than those of a Diplomatic Secretary.

(II) The Secretary of State shall :

- a) as soon as may be after the commencement of this Act, compile a list of the persons to whom immunities and privileges are extended under this section, and cause that list to be published in the London, Edinburgh and Belfast Gazettes ; and
- b) whenever immunities and privileges cease or begin to be so extended to any person, amend the list, and cause a notice of amendment, or, if he thinks fit, an amended list, to be published as aforesaid.

With every list or notice so published there shall be included a statement of the date from which the list or amendment takes or took effect ; and the fact that any person is or was included

or not included at any time among the persons to whom immunities and privileges are so extended may be conclusively proved by producing the Gazette containing the list, or, as the case may be, the last list taking effect before that time, together with the Gazettes (if any) containing notices of the amendments taking effect before that time, and by showing that the name of that person is or was at that time included or not included in the said list.

Extension of diplomatic privilege to envoys accredited to allied foreign Powers.

2. While any person is recognised by His Majesty to be :
- a) the envoy of a foreign Power accredited to any such foreign Power or provisional government as is mentioned in paragraph a) of subsection (I) of the foregoing section ; or
 - b) the representative of any such provisional government as aforesaid accredited to any such foreign Power as aforesaid ;

he shall be treated, for the purpose of any enactment, rule of law or custom relating to the immunities and privileges of an envoy of a foreign Power accredited to His Majesty, and of the retinue of such an envoy, as if he were such an envoy.

Short title and duration. 2 & 3 Geo.6. c. 62.

3. (I) This Act may be cited as the Diplomatic Privileges (Extension) Act, 1941.
- (II) This Act shall continue in force so long as the Emergency Powers (Defence) Act, 1939, continues in force.

ANNEXE II

ACCORD DU 4 JUIN 1942

(Confidentiel)

Arrangement conclu entre le Gouvernement Belge et le Gouvernement du Royaume-Uni relativement à l'organisation et à l'utilisation des Forces Armées Belges dans le Royaume-Uni.

Le Gouvernement Belge et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,

Réaffirmant leur décision de poursuivre la guerre jusqu'à une fin victorieuse ;

Marquant leur accord que l'un des buts de la guerre est le rétablissement de la liberté et de l'indépendance de la Belgique par sa libération de toute domination allemande ;

Reconnaissant l'importance, dans leur intérêt commun, de maintenir les forces armées de la Belgique ;

Désirant établir les principes qui régiront l'organisation de ces forces en vue de leur coopération avec les forces armées alliées jusqu'au moment où le but prémentionné aura été atteint ;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Les Forces armées Belges (à savoir les Forces de terre et de l'air) seront utilisées dans le but de reconquérir la Belgique ou, après accord entre les deux Gouvernements, pour d'autres tâches tendant à cette fin, et, dans l'entre-temps, pour la défense du Royaume-Uni. Elles seront organisées et utilisées en tant que Forces Armées du Royaume de Belgique allié du Royaume-Uni, sous le commandement britannique en sa qualité de Haut Commandement Allié.

Article 2

Les Forces Belges de Terre seront reconstituées conformément aux conditions consignées à l'Annexe I au présent Arrangement.

Article 3

Les membres de l'Aviation Militaire Belge seront utilisés dans l'Aviation Britannique. Les détails des conditions dans lesquelles ils serviront seront arrêtés par des pourparlers directs entre les Autorités belges compétentes et le Ministère de l'Air Britannique. Pour des raisons d'ordre pratique, les aviateurs belges, officiers et autres, seront pour le moment versés dans la Royal Air Force Volunteer Reserve.

Article 4

1. Des volontaires belges seront versés dans la Section belge de la Marine Britannique. Ceux qui possèdent l'expérience et les aptitudes requises recevront des commissions d'officier dans la Réserve Navale Britannique, les autres seront versés comme marins dans la Marine Britannique.

2. Des navires appropriés seront affectés par l'Amirauté à des équipages d'officiers et de marins de la Section Belge.

Article 5

La juridiction sur le personnel des Forces armées Belges sera exercée dans le Royaume-Uni conformément aux dispositions de l'Annexe II au présent Arrangement.

Article 6

1. Les Forces de terre Belges seront équipées, payées et entretenues aux frais du Gouvernement belge.

2. Tous les frais encourus par les Autorités Britanniques pour les Forces de terre ou pour les Forces de l'air Belges versées dans la Royal Air Force Volunteer Reserve seront remboursés par le Gouvernement Belge au Gouvernement du Royaume-Uni, sur la demande de celui-ci.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cette fin par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent Arrangement et y ont apposé leurs sceaux.

Fait en double original à Londres le quatrième jour du mois de juin mil neuf cent quarante-deux, en langues française et anglaise, les deux textes ayant la même valeur authentique.

**Annexe 1 : CONCERNANT
LES FORCES DE TERRE BELGES**

Article 1^{er}

1. Les Forces de terre Belges auxquelles s'applique la présente annexe seront constituées par les troupes belges se trouvant actuellement dans le Royaume-Uni et par les unités qui pourront éventuellement être transférées de pays d'outre-mer dans le Royaume-Uni.

2. Les articles ci-après se rapportent à ces Forces de terre, qui comprendront les services auxiliaires et ancillaires, les états-majors et les formations nécessaires.

3. Le nombre d'unités et de formations dépendra des effectifs et de l'équipement disponible, actuellement et à l'avenir.

Article 2

1. Les Forces de terre Belges garderont le caractère d'une Force Belge en ce qui concerne leurs membres, notamment en matière de discipline, de langue, d'avancement, et d'obligations de service.

2. Les Forces de terre Belges seront complétées par l'appel sous les armes des sujets belges en âge militaire dans le Royaume-Uni, et par l'enrôlement de soldats et de volontaires, venant de pays d'outre-mer, ainsi que de volontaires ayant dépassé l'âge militaire et se trouvant dans le Royaume-Uni.

Article 3

1. Les unités et formations belges seront commandées par des officiers belges. L'organisation britannique sera adoptée, mais les drapeaux régimentaires belges et toutes les distinctions de grade ainsi que les insignes de l'Armée belge peuvent être conservés.

2. Les Forces de terre Belges seront placées sous le Commandement britannique, en sa qualité de Haut-Commandement Allié, qui peut placer des unités ou des formations sous le commandement du chef d'une formation britannique supérieure. Il est entendu que, dans toute la mesure du possible, les Forces de terre Belges seront utilisées en une seule unité.

Article 4

Le Gouvernement du Royaume-Uni complétera, aussitôt que faire se pourra, jusqu'au degré convenu, l'armement et l'équipement des Forces de terre Belges.

Article 5

Les autorités militaires britanniques détacheront un nombre approprié d'officiers et de sous-officiers de l'Armée Britannique pour aider les Forces de terre Belges à se familiariser avec le matériel britannique.

**Annexe 2 : CONCERNANT LE POUVOIR JURIDICTIONNEL
DANS LE ROYAUME-UNI SUR LE PERSONNEL
DES FORCES ARMÉES BELGES**

Article 1^{er}

Sous réserve des dérogations précisées aux articles 2, 5, 6 et 7 ci-après, le pouvoir juridictionnel en matière répressive et disciplinaire sur les membres des Forces Belges dans le Royaume-Uni s'exerce conformément à la Loi Belge. Les infractions sont jugées et punies par les juridictions et autorités militaires belges d'après la Loi Belge.

Article 2

1. Les infractions constitutives de meurtre, d'homicide ou de viol seront jugées par les seules juridictions civiles du Royaume-Uni. Les juridictions civiles du Royaume-Uni pourront connaître d'actes et omissions autres que le meurtre, l'homicide et le viol, s'ils constituent des infractions au droit commun du Royaume-Uni.

Article 3

Lorsqu'une des infractions reprises à l'article 2 ci-dessus aura été commise, le fait sera sans retard dénoncé, d'après une procédure à convenir entre les Autorités Belges et les Autorités du Royaume-Uni, par l'Autorité Belge compétente, aux Autorités britanniques chargées d'en connaître, à moins toutefois que le prévenu ne se trouve déjà à la disposition de ces dernières Autorités.

Article 4

Lorsqu'un membre des Forces Belges sera en instance d'être jugé par une juridiction civile du Royaume-Uni, les Autorités militaires Belges compétentes veilleront à ce que les Autorités britanniques reçoivent de leur part toute l'assistance qui sera nécessaire pour leur permettre d'exercer leur juridiction.

Article 5

Les officiers et aviateurs belges incorporés dans la Royal Air Force Volunteer Reserve seront, pour toute la durée de leur service dans cette force, soumis aux lois applicables aux forces aériennes britanniques. Ils seront de même soumis à la discipline prévue par les règlements pour de semblables unités des forces aériennes britanniques. Toutefois, lorsqu'une des juridictions prévues par la loi applicable aux forces aériennes britanniques aura à connaître des faits mis à charge d'un officier ou aviateur belge en service dans la Royal Air Force Volunteer Reserve, cette juridiction sera constituée d'un collège composé d'un officier britannique président et d'un nombre égal d'officiers belges et britanniques. Lorsqu'un officier ou aviateur belge en service dans la Royal Air Force Volunteer Reserve, cette juridiction sera constituée d'un collège composé d'un officier britannique président et d'un nombre égal d'officiers belges et britanniques. Lorsqu'un officier ou aviateur

des Forces Belges cessera pour une raison quelconque d'être incorporé dans la Royal Air Force Volunteer Reserve, il sera soumis, à dater du jour où son incorporation aura pris fin, à toutes les dispositions de la Loi Belge, comme s'il n'avait jamais été incorporé dans la Royal Air Force Volunteer Reserve.

Article 6

Les officiers et aviateurs belges incorporés dans la Royal Air Force Volunteer Reserve seront susceptibles d'être déférés aux juridictions civiles du Royaume-Uni dans les mêmes formes et dans la même mesure que les sujets britanniques incorporés dans les forces aériennes britanniques.

Article 7

Les officiers et marins belges incorporés dans la Marine Britannique seront soumis aux lois applicables aux forces navales britanniques au même titre que les autres membres de la Marine Britannique. Ils seront susceptibles d'être déférés aux juridictions civiles du Royaume-Uni dans les mêmes formes et dans la même mesure que les sujets britanniques incorporés dans la Marine Britannique.

Annexe 3 :

*Ministère des Affaires Étrangères
et du Commerce Extérieur,*

Londres, le 4 juin 1942

(Confidentiel)

Monsieur le Secrétaire d'État,

L'Annexe II à l'arrangement que nous venons de signer concernant l'organisation et l'emploi des Forces Belges dans le Royaume-Uni, prévoit des mesures en vue de l'exercice de la juridiction sur les membres des Forces Belges dans le Royaume-Uni. L'annexe, cependant, ne s'applique pas aux Forces du Congo Belge qui sont ou pourront être stationnées dans l'Ouest Africain Britannique, à la suite des plans alliés convenus pour la défense de l'Afrique Centrale contre l'ennemi commun.

2. J'ai en conséquence été chargé par le Gouvernement Belge de proposer à Votre Excellence que les dispositions des articles 1 à 4 de l'Annexe II s'appliquent *mutatis mutandis* aux membres des Forces du Congo Belge dans l'Ouest Africain Britannique, à condition que les dispositions de l'article 2 de l'annexe seront régies par la clause que tout délit de meurtre, d'homicide ou de viol commis dans l'Ouest Africain Britannique pourra être jugé par les conseils de guerre des Forces du Congo Belge conformément à toute autorisation générale ou spéciale donnée par le Gouverneur ou toute autre personne administrant les territoires en question ou représentant Sa Majesté Britannique dans ces territoires. Je voudrais préciser que, par l'expression « Ouest Africain Britannique », le Gouvernement Belge entend les dépendances coloniales britanniques placées sous l'administration des Gouverneurs de la Nigérie, de la Côte d'Or, du Sierra-Leone et de la Gambie.

3. Si le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni accepte cette proposition, j'ai l'honneur de suggérer que nos lettres soient considérées comme constituant un accord entre nos deux Gouvernements à ce sujet.

Je saisis cette occasion de renouveler à Votre Excellence les assurances de la plus haute considération avec laquelle j'ai l'honneur d'être Son très humble et obéissant Serviteur,

The Rt. Hon. Anthony Eden, M.C., M.P.,

Annexe 4 :
Monsieur le Ministre,

*Foreign Office, S.W. 1,
London, June 4, 1942.*

I have the honour to acknowledge the receipt of your Excellency's note of today's date concerning the arrangements to be made for the exercise of jurisdiction over members of the Belgian Congo forces stationed in British West Africa.

2. I have pleasure in informing you that His Majesty's Government in the United Kingdom concur in the proposal set out in the second paragraph of your note, that is to say that the provisions of Appendix II to the Agreement concerning the organisation and employment of the Belgian forces in the United Kingdom shall apply to the Belgian Congo forces in British West Africa, subject to the condition that the provisions of Article 2 of the Appendix shall be governed by the proviso that any offence of murder, manslaughter or rape may be tried by the military courts of the Belgian Congo forces in accordance with any general or special authority given by the Governors or other persons administering the territories in question or representing His Britannic Majesty therein. I also confirm that His Majesty's Government consider the expression « British West Africa » as meaning the British Colonial dependencies under the administration of the Governors of Nigeria, the Gold Coast, Sierra Leone and the Gambia.

3. His Majesty's Government accordingly agree that this exchange of notes shall be regarded as constituting an Agreement on the subject between the Belgian Government and themselves.

I have the honour to be,
With the highest consideration,
Sir,
Your most obedient Servant,

Monsieur P.H. Spaak,

