

Institut Royal Colonial Belge

SECTION DES SCIENCES MORALES
ET POLITIQUES

Mémoires. — Collection in-8°.
Tome XIV, fasc. 4 et dernier.

Koninklijk Belgisch Koloniaal Instituut

SECTIE VOOR STAAT- EN ZEDEKUNDIGE
WETENSCHAPPEN

Verhandelingen. — Verzameling
in-8°. — Boek XIV, aft. 4 en laatste

LES POUVOIRS
DES
SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX FF.
DU MINISTÈRE DES COLONIES
PENDANT L'OCCUPATION
(LOI DU 10 MAI 1940)

PAR

P. JENTGEN

ANCIEN JUGE-PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE D'ÉLISABETHVILLE,
DIRECTEUR AU MINISTÈRE DES COLONIES,
MEMBRE ASSOCIÉ DE L'INSTITUT ROYAL COLONIAL BELGE.



BRUXELLES

Librairie Falk fils,
GEORGES VAN CAMPENHOUT, Successeur,
22, rue des Paroissiens, 22.

BRUSSEL

Boekhandel Falk zoon,
GEORGES VAN CAMPENHOUT, Opvolger,
22, Parochianenstraat, 22.

1946

En vente à la Librairie FALK Fils, G. VAN CAMPENHOUT, Succ^r.
Téléph. : 12.99.70 22, rue des Paroissiens, Bruxelles C. C. P. n^o 142.90

Te koop in den Boekhandel FALK Zoon, G. VAN CAMPENHOUT, Opvolger.
Telef. : 12.99.70 22, Parochianenstraat, te Brussel. Postrekening : 142.90

LISTE DES MÉMOIRES PUBLIÉS AU 1^{er} SEPTEMBRE 1946 (1).

COLLECTION IN-8^o

SECTION DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

Tome I.

PAGES, le R. P., *Au Ruanda, sur les bords du lac Kivu (Congo Belge). Un royaume hamite au centre de l'Afrique* (703 pages, 29 planches, 1 carte, 1933) . . . fr. 250 »

Tome II.

LAMAN, K.-É., *Dictionnaire kikongo-français* (XCIV-1183 pages, 1 carte, 1936) . . . fr. 600 »

Tome III.

1. PLANQUAERT, le R. P. M., *Les Jaga et les Bayaka du Kwango* (184 pages, 18 planches, 1 carte, 1932) fr. 90 »
2. LOUWERS, O., *Le problème financier et le problème économique au Congo Belge en 1932* (69 pages, 1933) fr. 25 »
3. MOTTOUILLE, le Dr L., *Contribution à l'étude du déterminisme fonctionnel de l'industrie dans l'éducation de l'indigène congolais* (48 p., 16 pl., 1934) fr. 60 »

Tome IV.

MERTENS, le R. P. J., *Les Ba dzing de la Kamtsha* :

1. Première partie : *Ethnographie* (381 pages, 3 cartes, 42 figures, 10 planches, 1935) fr. 120 »
2. Deuxième partie : *Grammaire de l'Idzing de la Kamtsha* (XXXI-388 pages, 1938) fr. 230 »
3. Troisième partie : *Dictionnaire Idzing-Français suivi d'un aide-mémoire Français-Idzing* (240 pages, 1 carte, 1939) fr. 140 »

Tome V.

1. VAN REETH, de E. P., *De Rol van den moederlijken oom in de inlandsche familie* (Verhandeling bekroond in den jaarlijkschen Wedstrijd voor 1935) (35 blz., 1935) fr. 10 »
2. LOUWERS, O., *Le problème colonial du point de vue international* (130 pages, 1936) fr. 50 »
3. BITTREMIEUX, le R. P. L., *La Société secrète des Bakhimba au Mayombe* (327 pages, 1 carte, 8 planches, 1936) fr. 110 »

Tome VI.

MOELLER, A., *Les grandes lignes des migrations des Bantous de la Province Orientale du Congo belge* (578 pages, 2 cartes, 6 planches, 1936) fr. 200 »

(1) Vu les circonstances, l'I.R.C.B. a décidé d'appliquer à la présente liste de ses publications, de sensibles réductions de prix.

LES POUVOIRS
DES
SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX FF.
DU MINISTÈRE DES COLONIES
PENDANT L'OCCUPATION
(LOI DU 10 MAI 1940)

PAR

P. JENTGEN

ANCIEN JUGE-PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE D'ÉLISABETHVILLE,
DIRECTEUR AU MINISTÈRE DES COLONIES,
MEMBRE ASSOCIÉ DE L'INSTITUT ROYAL COLONIAL BELGE.

Mémoire présenté à la séance du 15 juillet 1946.

LES POUVOIRS
DES
SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX FF.
DU
MINISTÈRE DES COLONIES PENDANT L'OCCUPATION

INTRODUCTION

Dans sa récente communication sur le pouvoir législatif colonial pendant la période 1939-1945, notre savant collègue M. Théodore Heyse a soutenu que

la loi du 10 mai 1940, accordant des pouvoirs administratifs étendus aux Secrétaires Généraux, n'était pas d'application pour les dispositions relevant des décrets, c'est-à-dire de la législation coloniale. Le Congo étant régi par des lois particulières et la loi du 10 mai 1940 ne faisant aucune allusion au Congo, les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies n'avaient pas compétence pour signer des arrêtés en exécution de décrets.

Tout en rendant hommage à l'Acémicien distingué, dont les puissantes qualités de recherche et d'analyse juridiques, mises en évidence dans de nombreux travaux scientifiques, se sont affirmées à nouveau tout au long de l'étude considérée, j'ai cru devoir formuler, séance tenante, des réserves sur le bien-fondé de cette théorie. Aujourd'hui, je développerai ces réserves et ferai l'exposé de mon opinion divergente. Et comme sur ce terrain,

plus encore que sur tout autre, le droit est trop intimement lié au fait pour qu'on puisse avoir l'intelligence de l'un sans connaître l'autre à fond, j'essaierai de pratiquer une percée dans les brumes qui enveloppent encore l'histoire douloureuse et tourmentée de l'occupation allant de mai 1940 à septembre 1944, histoire souvent mal comprise par ceux qui ne l'ont pas vécue, pour montrer sous son véritable jour l'œuvre du petit groupe de fonctionnaires coloniaux d'élite qui, au mépris des plus graves dangers menaçant leur vie et leur liberté, ont lutté tenacement quatre ans durant pour maintenir intact, en face d'un envahisseur tour à tour insinuant ou brutal, le prestige colonial de la Belgique. Me rendant compte d'ailleurs que le rôle des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, pour être clairement compris et sainement apprécié, ne peut être envisagé isolément, je commencerai par un aperçu de la situation des Secrétaires Généraux prise dans son ensemble.

Un des points les plus intéressants à la fois et les plus troublants que j'aurai l'occasion d'examiner est sans doute l'interprétation de certaines dispositions de la loi du 10 mai 1940 sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre. J'aborderai la question avec la pleine conscience de sa nature complexe et du caractère vague des formules légales qui la délimitent, me rappelant que, dès le jour où elle s'est posée devant les milieux juridiques du pays, elle a déclenché de vives et irréductibles controverses, que le Gouvernement belge de Londres n'a cru pouvoir trancher que par un acte souverain du pouvoir législatif : l'arrêté-loi du 1^{er} mai 1944. Aussi mon ambition ne va-t-elle pas jusqu'à vouloir l'épuiser en cette courte étude. Trop limité quant au temps dont je dispose et quant à mes moyens de recherche pour être à même de la fouiller à fond, je me contenterai d'une prospection rapide, en ordre quelque peu dispersé. Puis, coordonnant de mon mieux le matériel que j'aurai recueilli, je m'ef-

forcera de fixer certains aspects déterminés du problème et d'éclairer l'une ou l'autre de ses facettes nombreuses.

Même réduite à ces proportions modestes, j'espère que la communication que je vais faire ne sera pas dépourvue d'intérêt. Le travail constructif du droit est une œuvre collective de longue haleine qui se prolonge à travers le temps et à laquelle beaucoup d'hommes collaborent, chacun dans la mesure de ses moyens. Pour limité que soit l'objet d'un travail déterminé, pour humble que puisse être un concours isolé, il produira cependant des fruits, s'il signifie l'apport d'une pierre, si petite soit-elle, à l'œuvre collective de la construction, pierre intercalaire entre les blocs déjà formés et les moellons que d'autres viendront poser.

**I. — SITUATION « DE FACTO »
DES SECRETAIRES GENERAUX APRES L'EXODE
DE MAI 1940.**

Immédiatement avant la guerre, le Gouvernement belge d'Union Nationale comprenait 17 Départements : Premier Ministre; Justice; Affaires Étrangères et Commerce Extérieur; Intérieur; Instruction Publique; Finances; Défense Nationale; Agriculture; Travaux Publics; Affaires Économiques, Classes Moyennes et Ravitaillement; Travail et Prévoyance Sociale; Communications; Colonies; Santé Publique. A l'exception de celui du Premier Ministre et de celui de la Défense Nationale, tous les Départements avaient leur Secrétaire Général en titre. Après l'exode du Gouvernement et l'invasion allemande de mai 1940, l'Administration Centrale de Bruxelles avait subi d'importantes modifications : d'abord, le Département du Premier Ministre, celui de la Défense Nationale et celui des Affaires Étrangères avaient cessé de fonctionner en Belgique; ensuite, le Ministère des Colonies, dont une grande partie du personnel se trouvait à l'étranger,

était menacé de liquidation ⁽¹⁾; les autres Ministères étaient dirigés moitié par des Secrétaires Généraux en titre et moitié par des Secrétaires Généraux ff., dont certains avaient été désignés *in extremis* par les Ministres en partance, alors que d'autres avaient assumé leurs fonctions par le jeu automatique des délégations portées à la loi du 10 mai 1940. Enfin, pour des raisons d'ordre personnel et de compétence technique, la Section du Ravitaillement avait été détachée du Ministère des Affaires Économiques et rattachée à celui de la Santé Publique. De manière qu'à l'origine, à l'époque où elle allait entreprendre une tâche entre toutes difficile, ingrate et redoutable, l'équipe des Secrétaires Généraux se composait comme suit ⁽²⁾ :

1. Finances : Plisnier, titulaire.
2. Intérieur : Vossen, J., titulaire.
3. Instruction Publique : Nyns, M., titulaire.
4. Travaux Publics : Delmer, A., titulaire.
5. Travail et Prévoyance Sociale : Verwilghen, titulaire.
6. Justice : Hubrecht, J., ff. ⁽³⁾.
7. Santé Publique et Ravitaillement : Delhaye, R., ff. ⁽⁴⁾.
8. Agriculture : Van Orshoven, ff.
9. Affaires Économiques et Classes Moyennes : Raven, G., ff.
10. Communications : Van Overstraeten, G., ff.

⁽¹⁾ M. Van Hecke, M., Directeur Général au Ministère des Colonies, avait été mis à la tête du personnel resté à Bruxelles, avec mission de procéder éventuellement à la liquidation du Département. Voir pp. 42 et suiv.

⁽²⁾ Les huit Secrétaires Généraux titulaires qui ont quitté le pays en mai 1940, avec le Gouvernement, sont : MM. Ernst de Bunswyck, à la Justice; Van Langenhove, aux Affaires Étrangères; De Wintter, à l'Agriculture; Snoy, aux Affaires Économiques; Mathieu, au Ravitaillement; Castiau, aux Communications; Gorlia, aux Colonies et Sand, à la Santé Publique.

⁽³⁾ M. Hubrecht, J., juge au tribunal de première instance de Bruxelles, fut désigné en qualité de Secrétaire Général ff. du Ministère de la Justice, par arrêté royal du 15 mai 1940 (*Moniteur Belge*, 1940, p. 2954).

⁽⁴⁾ M. Delhaye, R., Directeur Général au Département de la Santé Publique et du Ravitaillement, fut désigné en qualité de Secrétaire Général ff. de ce même Département, par arrêté du Ministre Marcel-H. Jaspar, du 16 mai 1940 (*Moniteur Belge*, 7 juin 1940, p. 2).

Et pendant que ces hommes se rassemblaient dans la tourmente, essayaient de se concerter, de trouver un point de départ solide dans l'effondrement général des conceptions, des espoirs et des illusions, les « Panzerdivisionen » déferlaient impitoyablement sur les routes de Belgique, en files interminables. Déjà le bruit du canon s'éloignait de l'Yser, pour s'enfoncer à l'intérieur de la France, en direction de la Somme, de Paris et des Pyrénées. Non, ils n'étaient pas fiers en ce moment-là, les dix Secrétaire Généraux titulaires ou ff., arrachés brusquement à la quiétude de leurs occupations normales, pour se voir placés malgré eux aux grands leviers de commande. Sans directions précises, avec des moyens d'action précaires, harcelés par l'ennemi et mal fixés sur leurs propres pouvoirs, ils devaient assurer la continuité de l'Administration, maintenir l'ordre, prévenir les épidémies, organiser le ravitaillement, financer les Services publics, bref remplir les mille devoirs que leur imposait la vie du pays, singulièrement compliquée par l'occupation. Dans un discours prononcé à la séance de rentrée de la Conférence du Jeune Barreau de Charleroi, l'avocat Pierre Leclercq a dépeint un coin de cette situation en traits pittoresques et saisissants :

« Les Secrétaire Généraux, dit-il, désemparés et privés de toute direction, se réunirent pour la première fois en comité dans un petit hôtel de la rue Ducale.

» Leur désarroi, il faut bien le reconnaître, était assez justifié : « Mon Ministre est parti avec tous les hauts fonctionnaires du Département et tous les timbres de rationnement », déclara le Secrétaire Général du Ravitaillement. « Que vais-je faire de tous les détenus », dit à son tour le Secrétaire Général de la Justice, qui, pour apitoyer son collègue des Finances, se tourna ensuite vers lui, en précisant : « Les directeurs de Saint-Gilles et de Forest m'avisent qu'ils ne disposent d'aucune liquidité et

espèrent bien que les services des chèques postaux fonctionneront prochainement. La subsistance des détenus est actuellement assurée par les Commissions d'Assistance Publique, mais ces secours, dois-je vous le dire, sont essentiellement provisoires ». « Ne comptez pas sur moi, Messieurs, répondit à cette interpellation le Secrétaire Général des Finances. La situation est plus tragique que vous l'imaginez. Vous savez que l'encaisse métallique et tous les fonctionnaires de la Banque Nationale sont en France, mais ce que vous ignorez, c'est que le Gouvernement a fait suivre également le personnel et toute la comptabilité de l'administration des Chèques postaux. Les virements sont donc eux-mêmes irréalisables et toute disposition sur l'avoir des Chèques postaux est impossible ⁽¹⁾. »

**II. — SITUATION « DE JURE »
DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX SOUS LE RÉGIME
DE LA LOI DU 10 MAI 1940.**

Mais, ce qui rendait la situation de ces hauts fonctionnaires particulièrement délicate, c'était l'incertitude où ils se trouvaient quant à leurs pouvoirs et leurs moyens légaux d'action.

Leurs attributions étaient en partie propres : celles de Secrétaire Général de l'Administration Centrale, et en partie basées sur l'article 5 de la loi du 10 mai 1940, relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre, conçu comme suit :

Lorsque, par l'effet des opérations militaires, un magistrat ou un fonctionnaire, un corps de magistrats ou de fonctionnaires en dehors des cas prévus par les articles 2 et 3, qui précèdent, est privé de toute communication avec l'autorité supérieure dont il dépend, ou si cette autorité a cessé ses fonctions,

⁽¹⁾ *Journal des Tribunaux*, année 1946, p. 66.

il exerce dans le cadre de son activité professionnelle et pour les cas d'urgence toutes les attributions de cette autorité ⁽¹⁾.

Il faut reconnaître que ces dispositions étaient loin de briller par la clarté et la netteté. L'absence de précision était d'ailleurs, comme on va voir, voulue et formait une de leurs qualités maîtresses.

Mais, pour les fonctionnaires délégués et plus spécialement les Secrétaires Généraux, elle devenait une source de cruelle perplexité. Que d'incertitudes, que d'hésitations, que de questions à résoudre ! L'article 5 de la loi du 10 mai 1940 n'était-il que l'expression du principe de la « continuité des pouvoirs », dont il aurait ainsi affirmé l'existence avec tous les corollaires qui en découlent logiquement, ou tendait-il, au contraire, à pallier ce principe et limiter son action aux effets strictement prévus par le législateur ? Mais quelle était alors sa portée exacte ? La délégation donnée aux fonctionnaires s'arrêtait-elle au grade immédiatement inférieur ou, formant cascade de grade en grade, faisait-elle retomber sur l'agent présent à son poste les pouvoirs de toute l'échelle des supérieurs dont il dépendait si, bien entendu, il était privé de communication avec eux ou s'ils avaient cessé leurs fonctions ? Les Secrétaires Généraux, notamment, n'étaient-ils investis que des pouvoirs de leur chef direct : le Ministre, ou avaient-ils le droit de remonter jusqu'au sommet de la hiérarchie administrative, pour y cueillir les attributions du Roi, mis par l'ennemi dans l'impossibilité de régner ? Et dans l'affirmative, allaient-ils, par délégation, exercer les pouvoirs extraordinaires accordés au Roi par la loi du 7 septembre 1939 ? En d'autres termes, avaient-ils l'exercice du pouvoir législatif ou, tout au moins, pouvaient-ils prendre des mesures administratives qui, en temps normal, relevaient du législateur ?

⁽¹⁾ *Moniteur Belge*, 1940, p. 2860.

On avait beau scruter le texte, le tourner et retourner en tous sens; il gardait obstinément son secret. Vainement aurait-on cherché des éclaircissements dans les travaux préparatoires. Le vote de la loi du 10 mai 1940, fait dans une atmosphère d'enthousiasme patriotique, à une majorité écrasante, n'avait été précédé d'aucune discussion. Le seul point sur lequel tout le monde paraissait immédiatement d'accord, c'est que la délégation, pour générale qu'elle pût être, ne s'appliquait pas aux affaires politiques. Ce ne fut que plus tard, au retour en Belgique du Secrétaire Général du Ministère de la Justice, M. Ernst de Bunswijck, que des éléments d'interprétation nouveaux furent versés aux débats. On apprit alors que, selon l'expression même de son auteur, le Procureur Général J. Servais, le texte avait été délibérément libellé en termes généraux et même un peu vagues, *afin de prêter à toutes les interprétations que susciteraient le patriotisme et les nécessités pratiques*, pour le cas où la Belgique connaîtrait à nouveau une période dans le genre de celle de 1914 à 1918. Et ce qui aggravait encore les difficultés, c'est qu'il fallait prendre position d'urgence, sans laisser aux idées le temps de mûrir, ni aux tribunaux l'occasion de se prononcer. Par une sorte d'ultimatum, dont l'échéance était fixée au 10 juin 1940, l'autorité occupante avait mis les Secrétaire Généraux en demeure d'opter pour une des trois propositions suivantes : reconnaître qu'ils étaient investis du pouvoir législatif et l'exercer effectivement; ou recevoir le pouvoir législatif de l'autorité occupante et l'exercer comme délégués de celle-ci; ou voir l'autorité occupante exercer elle-même le pouvoir législatif.

**A. — Avis des Secrétaire Généraux. — Procès-verbal
du 10 juin 1940. — Protocole du 12 juin 1940.**

Les délibérations qui eurent lieu au sein des réunions tenues par les Secrétaire Généraux, avec l'assistance de personnalités particulièrement qualifiées pour émettre un

avis compétent, les arguments qui furent avancés et la solution qui fut adoptée à l'unanimité ont été reconstruits et décrits avec beaucoup de talent par l'avocat Pierre Leclercq dans son discours prémentionné. Voici comment il s'est exprimé :

« On discuta. Et vous devinez sans peine que l'ampleur de la discussion fut à la mesure de la gravité d'un problème dont le sort du pays dépendait.

» L'une des personnalités présentes — vous me permettrez de taire son nom — fit aussitôt connaître en ces termes son point de vue : « Si les Secrétaires Généraux se refusent à prendre eux-mêmes les mesures que la situation impose et s'ils résilient leurs fonctions, l'occupant, en présence de cette abdication, assurera par ses propres moyens l'administration du pays; il prendra, à cet effet, les décrets nécessaires. C'est ce que la Convention de La Haye l'autorise et l'oblige même à faire; c'est ce qu'il fera, ainsi que le général Von Craushaar l'a notifié à notre ami M. Delhaye.

» Vous admettrez également, Messieurs, que la situation actuelle n'est pas celle de 1914-1918. Songez aux multiples problèmes qui se poseront à l'occupant : organisation du ravitaillement, constitution de stocks de vivres, fixation des prix, répression de la fraude, adaptation de la vie économique aux conditions nouvelles créées par la guerre, suspension des délais, revision des baux.

» N'apparaît-il pas immédiatement que l'obligation de parer aux nécessités nouvelles en prenant les mesures appropriées aux circonstances provoquera, à très brève échéance, l'inflation législative ? Ne croyez-vous pas qu'en refusant d'administrer nous-mêmes, nous donnerons à l'ennemi l'occasion d'interventions multiples, et, il faut le reconnaître, justifiées ? Et il est évident que leur fréquence et leur intensité ne feront que s'accroître

au fur et à mesure du développement des opérations militaires et de la modification des conditions de l'occupation. »

» Sans doute, déclara son voisin, mais vous devez aussi reconnaître que si les Secrétaires Généraux demeurent en fonction, leurs actes seront contrôlés par l'occupant et que le caractère national de la législation, sauvegardé officiellement, sera méconnu dans la pratique.

» Permettez-moi, Messieurs, dit alors un magistrat qui avait suivi avec la plus vive attention, de répondre à cette objection. Il est bien évident que l'indépendance de nos Secrétaires Généraux ne sera pas complète, nous nous en rendons parfaitement compte. Mais, entre deux maux, il faut choisir le moindre et je vous pose la question : la continuation de la vie publique par le moyen d'organismes indigènes, même sous contrôle ennemi, n'est-elle pas une solution moins néfaste que l'administration personnelle de l'occupant et son immixtion constante dans la gestion du pays ?

» Permettez-moi aussi, en ma qualité de magistrat, de vous dire combien délicate serait la situation du pouvoir judiciaire en pareille hypothèse.

» L'occupant administrateur : C'est sa substitution provisoire au gouvernement légitime, et c'est dès lors, pour les magistrats du Parquet, leur subordination à ce pouvoir dans la mesure normale de leur dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Savez-vous que, jeune substitut en 1914, j'ai dû signer l'engagement écrit de « ne rien entreprendre et de tout omettre qui puisse nuire à l'administration allemande dans le territoire belge occupé ?

» Rappelez-vous que le droit de grâce était exercé sous l'occupation par le gouvernement général allemand; c'est lui qui procédait au renouvellement des mandats des juges d'instruction et des juges des enfants. Est-ce cela que vous voulez faire renaître ?

» L'occupant législateur ! c'est le problème particuliè-

rement complexe de l'application de ces décrets qui se posera à nos magistrats. Les circonstances nées de la guerre engendreront une recrudescence de la criminalité et, dès lors, au point de vue pénal, une législation exceptionnelle. Et voilà des délits nouveaux et de nouvelles peines à appliquer. D'autre part, il faudra juger les multiples litiges que les décrets d'occupation seront de nature à susciter. Qui le fera ? Les juridictions belges, comme certains l'ont soutenu sous l'autre occupation ? Mais n'est-ce pas alors le pouvoir judiciaire, organe de la souveraineté nationale, graduellement amené à enfreindre la loi de son institution et à se faire le collaborateur direct de l'occupant ?

» Vous me direz que nos tribunaux ne doivent pas appliquer ces décrets. Et vous aurez raison. Mais si la justice nationale s'abstient, il n'y a pas d'autre solution qu'une justice étrangère. Inflexible dilemme, car il faut une justice. Ce sera celle de l'occupant.

» Nos tribunaux nationaux remplacés par les tribunaux exceptionnels de l'ennemi, nos justiciables, soustraits à leurs juges naturels et livrés à des juges étrangers : Voilà où nous conduit l'administration de l'occupant !

» Messieurs, il faut conclure, dit alors l'un des personnages qui n'avait pas encore pris part à cette discussion. Vos approbations, lorsque notre respectable ami a terminé son exposé, me permettent d'être bref.

» Je pense refléter votre opinion à tous en affirmant qu'il semble plus courageux de rester en fonction, dussions-nous subir une certaine contrainte de l'occupant, que de partir en livrant nos compatriotes, pieds et mains liés, à son pouvoir discrétionnaire.

» En l'absence du Parlement et des Ministres, nous avons une lourde responsabilité, tant à l'égard de la nation que vis-à-vis de la population qui connaît les épreuves cruelles d'une nouvelle guerre. Entre les trois solutions qui nous sont proposées, je n'hésite pas à le

dire, opter pour l'abdication des Secrétaires Généraux serait, à mon avis, faillir à notre mission et trahir le pays.

» Puisque nous sommes aussi unanimes à refuser la délégation de l'occupant, il faut nous garantir contre toute nouvelle tentative de sa part dans ce domaine. Nous devons donc le convaincre — c'est là chose essentielle — de l'inutilité de semblable délégation en légitimant, au point de vue du droit belge, les pouvoirs des Secrétaires Généraux.

* * *

» Et l'on interpréta l'article 5 de la loi du 10 mai, ce qu'il disait et ce qu'il ne disait pas. Interprétation instinctive, inspirée moins par les principes juridiques purs que par le souci d'assurer la réussite d'un système dont l'opportunité avait rallié tous les suffrages, et par la volonté de consolider la position des autorités belges en fonctions.

» La réunion se termina par la rédaction d'un procès-verbal portant la signature des sept personnalités présentes. Son texte, qui devait être communiqué à l'autorité occupante, était ainsi libellé :

« Les Secrétaires Généraux, se plaçant dans l'hypothèse où l'autorité allemande entendrait leur déléguer le pouvoir de prendre toutes les mesures auxquelles le pouvoir occupant peut recourir par application de l'article 43 de la Convention de La Haye, formulent les observations suivantes :

» Il est douteux que le pouvoir de fait que les conventions internationales reconnaissent à l'autorité occupante soit, en raison de sa nature même, susceptible d'une délégation, au sens juridique du terme.

» Un examen approfondi des termes, et aussi de la portée de la loi du 10 mai 1940, aboutit à la conclusion que les pouvoirs des Secrétaires Généraux sont sensible-

ment plus étendus qu'on ne l'avait cru de prime abord et que ces fonctionnaires, lorsque l'intérêt national le commande, sont armés pour intervenir efficacement en toutes matières relevant de l'administration du pays. »

Au point de vue historique, ce procès-verbal, qui fournit à la fois la première définition officielle des pouvoirs des Secrétaires Généraux et la première interprétation officielle de l'article 5 de la loi du 10 mai 1940, est assurément un document d'un intérêt capital. Au point de vue juridique, son importance n'est pas moins considérable; car dégageant d'une manière claire et précise les données fondamentales du problème, il allait former la base sur laquelle s'édifierait progressivement, dans le milieu mouvant des circonstances de fait, toute la théorie sur les pouvoirs des Secrétaires Généraux pendant l'occupation. Son analyse révèle la présence de deux éléments d'égale valeur : l'un négatif et l'autre positif. D'une part, les Secrétaires Généraux repoussaient comme étant d'une légalité douteuse toute délégation de pouvoirs qui leur serait faite par l'autorité occupante, en vertu de l'article 43 du règlement annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, sur les lois et coutumes de la guerre, et, d'autre part, ils se reconnaissaient compétents pour prendre, si l'intérêt national le commandait, toutes mesures administratives, dussent-elles appeler l'intervention d'un arrêté de caractère législatif.

L'administration militaire allemande ayant reçu communication de cette réponse, le jour même de l'expiration de l'ultimatum, rédigea le surlendemain le protocole que voici :

L'examen de la loi du 10 mai 1940 a amené tous les Secrétaires Généraux à admettre ce point de vue que l'article 5 de la loi autorise chaque Secrétaire Général, dans le cadre de sa compétence et dans des cas urgents, à prendre des arrêtés ayant force de loi. Lorsque plusieurs ministères seront intéressés, les Secrétaires Généraux de ces ministères prendront un arrêté en

commun. Chaque matière peut donc être réglée avec force de loi par les Secrétaires Généraux, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'affaires politiques (¹).

(¹) Voici le texte intégral du protocole :

LE COMMANDANT MILITAIRE
CHEF DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE

Bruxelles, le 12 juin 1940.

Le 10 juin 1940 a eu lieu, avec MM. les Secrétaires Généraux des Ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé Publique, une conférence concernant la question du droit des Secrétaires Généraux belges de prendre des arrêtés.

La discussion a conduit au résultat suivant, qui a été reconnu le 12 juin 1940 par la signature de MM. les Secrétaires Généraux de tous les Ministères :

1. MM. les Secrétaires Généraux reconnaissent que les ordonnances édictées dans le cadre de la Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre sont exécutées au même titre que les lois belges.

2. L'examen de la loi du 10 mai 1940 a amené tous les Secrétaires Généraux à admettre ce point de vue que l'article 5 de la loi autorise chaque Secrétaire Général, dans le cadre de sa compétence et dans des cas urgents, à prendre des arrêtés ayant force de loi. Lorsque plusieurs Ministères seront intéressés, les Secrétaires Généraux de ces Ministères prendront un arrêté commun. Chaque matière peut donc être réglée avec force de loi par les Secrétaires Généraux, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'affaires politiques.

3. En vertu de cette interprétation de la loi du 10 mai la recommandation aux Députations permanentes et aux Bourgmestres n'est plus nécessaire non plus dans les cas où, jusqu'ici, les Ministères ne paraissaient pas compétents pour prendre directement des arrêtés.

Au contraire, même dans les cas de l'espèce, les Ministères pourront prendre les arrêtés dont il s'agit et ceux-ci lieront les Députations Permanentes et les communes.

4. Ci-après des exemples d'arrêtés d'ordre purement politique qui ne pourraient pas être pris par les Ministères belges : Une modification des lois en matière linguistique; la réunion de plusieurs communes pour des raisons autres que des raisons purement économiques (par exemple dans le but de modifier la majorité wallone ou flamande); des arrêtés ayant un caractère purement militaire, par exemple pour la mise en marche de la fabrique de Herstal. Dans des cas de ce genre, l'arrêté devrait être pris et exécuté par l'Administration Militaire conformément à sa responsabilité.

5. Toutes les prescriptions légales doivent être soumises, avant leur publication, au Chef de l'Administration Militaire. Il sera sursis à la publication lorsque le Chef de l'Administration Militaire formera opposition.

Si le protocole allemand déborde le procès-verbal belge dans la forme, par la mention expresse des arrêtés législatifs et la prévision de l'hypothèse où les actes intéresseraient plusieurs ministères à la fois, il n'en diffère cependant pas essentiellement quant au fond. En tout cas, la réserve finale, relative aux affaires politiques, était de nature à apaiser les scrupules que le danger d'entraînements abusifs pouvait faire naître. Aussi les Secrétaires Généraux se résignèrent-ils à le signer.

A cette époque-là, d'ailleurs, où planait en l'air la menace de voir l'occupant s'ériger en législateur belge et prendre en mains l'administration du pays, menace pleine de redoutables conséquences, personne en Belgique n'aurait songé à les en blâmer. En acceptant le protocole du 12 juin 1940, ils agissaient conformément à l'opinion publique du moment, à l'avis des jurisconsultes distingués qui leur servaient de conseillers, au sentiment du Comité Permanent du Conseil de Législation et à la jurisprudence telle qu'elle était en voie de se dessiner et qu'elle allait se fixer définitivement plus tard. En raison de leur importance, de la considération générale dont ils s'entourent et de leur influence déterminante, ces deux derniers éléments appellent quelques développements.

B. — Avis du Comité Permanent du Conseil de Législation.

Par une dépêche du 14 septembre 1940, le Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur et de la Santé Publique avait demandé au Comité Permanent du Conseil de Législation si la loi du 10 mai 1940 l'habitait à modifier l'article 2 de la loi communale de manière à lui permettre la nomination de « bourgmestres-fonctionnaires ». Comme cette question impliquait celle de savoir si, dans l'état des choses tel qu'il se présentait alors, les Secrétaires Généraux étaient habiles à prendre des mesures qui, en temps normal, exigeaient l'intervention du législateur,

le Comité Permanent eut l'occasion d'exposer son opinion à cet égard. Dans une note très fouillée du 16 octobre 1940 et dont, pour gagner du temps, je me contente d'extraire les passages essentiels, il commença par faire remarquer que le fondement des pouvoirs des Secrétaires Généraux ne devait pas être recherché dans une combinaison des articles 79 et 82 de la Constitution, mais dans l'article 5 de la loi du 10 mai 1940, sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre.

« Ce texte, écrit-il, tend à assurer sous l'occupation étrangère le fonctionnement régulier, par des Belges, de la vie publique, conformément à la législation nationale. La loi a voulu que, même dans le territoire occupé, la vie publique continuât à fonctionner par le moyen d'organes belges, agissant en cette qualité. A cette fin, elle a donné aux autorités demeurées en fonctions, sur le territoire occupé, compétence virtuelle pour suppléer à la carence des autorités supérieures, dans les limites de ce que viendrait à commander la continuation de la vie publique, telle que, dans ses grandes lignes, elle se trouve organisée par la Constitution et l'ensemble des lois.

» Mais, se demandera-t-on, si la loi du 10 mai 1940 a voulu assurer la continuation de la vie publique à l'intervention d'organes belges, comment les Secrétaires Généraux, qui ne sont qu'agents du pouvoir exécutif, agents d'administration, peuvent-ils cependant se fonder sur cette loi pour prendre des mesures d'ordre législatif ?

» C'est que la nécessité d'assurer la continuation de la vie publique comporte, pour les autorités qui ont la charge d'y pourvoir, un pouvoir *d'administrer* au sens large de ce terme. Or, administrer au sens large, ce n'est pas exclusivement, pour les Secrétaires Généraux, qui sont, après les Ministres, les plus hautes autorités administratives du pays, accomplir les seuls actes d'administration, au sens étroit du mot, c'est-à-dire les actes que les Ministres, normalement, auraient pu eux-mêmes

accomplir ou aux fins desquels, normalement, ils auraient donné ou auraient pu donner délégation; c'est encore accomplir les actes nécessaires du pouvoir exécutif, considéré comme concentré en la personne du Roi et que Capitant, dans son vocabulaire juridique, définit le pouvoir chargé du gouvernement et de l'administration dans l'État; et ce sera même, au besoin, faire acte législatif, puisque, en bien des cas, les lois ne constituent que des mesures de haute administration du pays, mesures dont elles eussent pu aussi bien abandonner le choix au pouvoir gouvernemental. On sait, en effet, que le pouvoir dit exécutif n'est pas seulement celui d'exécuter chaque loi, mais qu'il est aussi un pouvoir de commandement, en toutes matières où la Constitution et les lois lui laissent carrière pour réglementer.

» En bref, la souveraineté nationale que la loi du 10 mai 1940 entend voir persister, même sous l'occupation, comporte nécessairement un certain exercice du pouvoir législatif. Et en confiant implicitement celui-ci à des organes autres que ceux que la Constitution a prévus, en raison de la carence de ceux-ci, la loi du 10 mai 1940 a fait une application de la règle de nécessité : *Salus rei publicae suprema lex esto*, règle dont la Cour de Cassation avait fait antérieurement une application analogue, lorsqu'elle décida qu'en cas de carence des Chambres, il appartenait au Roi de prendre les mesures que la Constitution et les lois réservent au pouvoir législatif.

» Mais de ce que les Secrétaires Généraux ne peuvent prendre des dispositions d'ordre législatif que dans la mesure où elles sont nécessaires au salut public, indispensables au maintien de l'ordre et à la continuation de la vie publique, c'est-à-dire dans la mesure où elles sont exigées par des nécessités urgentes de l'administration du pays, il résulte nécessairement que les Secrétaires Généraux ne sauraient légalement prendre pareilles dispositions dans des domaines étrangers à cette administra-

tion, et notamment dans des domaines d'ordre politique proprement dit, ni même dans le domaine de l'administration du pays, lorsqu'une intervention d'ordre législatif n'est pas d'une urgence certaine. »

On remarque que l'avis donné en octobre 1940 par le Comité Permanent du Conseil Légitif cadre parfaitement avec la position prise par les Secrétaires Généraux quelques mois auparavant. Cette harmonie dans les idées s'explique aisément si l'on songe qu'entre les chefs de l'Administration et les membres du Comité il y a eu des prises constantes de contact et des échanges de vues nombreux que le grand public et sans doute aussi l'autorité occupante ignoraient. Voyons maintenant quelle était la direction du courant jurisprudentiel.

C. — Jurisprudence de la Cour de Cassation.

Les limites étroites dans lesquelles s'inscrit mon étude m'obligent à négliger les décisions des tribunaux et cours d'appel, malgré l'intérêt considérable que certaines d'entre elles présentent, pour m'en tenir exclusivement aux arrêts de la Cour de Cassation. La première intervention de la Cour suprême de justice se place au début de 1941, sur pourvoi introduit contre deux arrêts rendus par la Cour d'Appel de Bruxelles le 24 octobre 1940. Il s'agissait de savoir si l'arrêté du Secrétaire Général du Ministère de la Santé Publique et du Ravitaillement, déterminant les prix minima de la vente du lait, était légal. Le doute provenait de la circonstance que la mesure n'était pas de celles qu'en temps normal il appartenait au Secrétaire Général de prendre, mais rentrait, en vertu de l'arrêté-loi du 27 octobre 1939, dans la compétence du Ministre.

Par un arrêt du 7 avril 1941, la Cour de Cassation décida que la nature du pouvoir que l'article 5 de la loi du 10 mai 1940 conférait aux Secrétaires Généraux des

Ministères était telle que, dans le cadre de leur activité professionnelle et pour les cas d'urgence, elle les autorisait à prendre, dans le domaine de l'administration du pays, les mêmes mesures qu'aurait légalement pu prendre leur Ministre resté en fonctions, soit au titre de ses fonctions propres, soit par délégation d'une autorité supérieure absente⁽¹⁾.

Un arrêt, daté du 20 octobre 1940, s'est prononcé dans le même sens, sinon dans les mêmes termes⁽²⁾.

Ces deux décisions, tout en laissant percer déjà la tendance de la Cour de donner à la loi du 10 mai 1940 une interprétation large, souple, appropriée aux contingences, ne marquent cependant qu'une première étape dans la création du système jurisprudentiel harmonieux et complet dont je vais décrire la naissance. Les circonstances de fait qui circonscrivaient les litiges portés en justice n'autorisaient pas encore une pénétration plus grande de la matière. Mais une étape nouvelle n'allait pas tarder à être parcourue. Un arrêté du Secrétaire Général du Ministère de la Justice, en date du 18 novembre 1940, avait disposé qu'aussi longtemps que le fonctionnement des Conseils de guerre et de la Cour militaire était suspendu, les chambres à trois juges des tribunaux correctionnels et, en degré d'appel, les chambres correctionnelles des Cours d'appel exerceraient les attributions de la juridiction militaire pour toutes les infractions de la compétence des tribunaux militaires, à l'exception de celles qui n'étaient pas prévues par les lois pénales militaires. En raison de la matière traitée, cet acte sortait nettement du domaine de l'Exécutif, pour pénétrer dans celui du Légitif. Aussi sa légalité pouvait-elle paraître contestable. Elle fut cependant reconnue par la Cour de Cassation, dans son arrêt du 3 novembre 1941⁽³⁾. En vérité la déci-

(1) *Pasicrisie Belge*, année 1941, I, 136.

(2) *Ibid.*, année 1941, I, 382.

(3) *Pasicrisie Belge*, année 1941, I, 407.

sion même n'est que d'un intérêt relatif, la Cour n'ayant pas à proprement parler prononcé la légalité de l'arrêté susmentionné, mais l'ayant considérée comme indiscutablement établie. Par contre, le Ministère public (¹), sentant toute l'importance du problème, en avait fait une étude approfondie et proposé une solution qui, tout en s'inspirant du respect de nos institutions, faisait une large part au commandement impérieux des nécessités pratiques du moment. Ses conclusions, qui ont orienté la jurisprudence belge pendant toute la période de l'occupation, peuvent être résumées comme suit :

Les Secrétaires Généraux, simples organes du pouvoir exécutif, ne sont certainement pas investis du pouvoir de *faire des lois*, c'est-à-dire du pouvoir de légiférer avec la plénitude d'attributions que pareil pouvoir comporte dans notre régime constitutionnel. Mais tout autre est la question de savoir s'ils peuvent prendre des mesures administratives qui, en temps ordinaire, relèvent du législateur, mesures dans le genre de celle édictée par l'arrêté du Secrétaire Général du Ministère de la Justice, du 18 novembre 1940.

Il est à noter, tout d'abord, que pareil pouvoir ne saurait trouver une base juridique dans le soit-disant principe de la nécessité de la permanence d'un pouvoir législatif en Belgique occupée, conception nouvelle, inexacte et remplie d'écueils. Si dans un pays occupé et privé des organes normaux du pouvoir législatif, l'exercice de ce pouvoir se révèle cependant nécessaire, c'est à l'autorité occupante qu'il appartient de prendre les mesures requises, conformément à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre. Le véritable fondement des attributions exceptionnelles des Secrétaires Généraux ne peut résider ailleurs que dans la volonté même des autorités supé-

(¹) L'avocat général Raoul Hayoit de Termicourt.

rieures belges dont ces fonctionnaires sont les représentants et les délégués. Et cette volonté s'est manifestée dans la loi du 10 mai 1940 sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre. Toutefois, en raison des circonstances dans lesquelles le pays se trouve, cette loi est appelée à recevoir une application plus large que celle prévue par ses auteurs. Car il ne serait pas raisonnable de se tenir à une interprétation rigide et étroite d'un texte qui a été voté et promulgué pour parer à des nécessités que nul n'eût été capable alors de définir avec précision. Aussi faut-il reconnaître aux Secrétaires Généraux le pouvoir, lorsque les besoins du pays le postulent impérieusement, de prescrire des *mesures d'administration*, celles-ci relevassent-elles en temps normal *du Roi ou même des autorités législatives*.

Mais ce à quoi on ne saurait souscrire, sans méconnaître la volonté du législateur belge, c'est à étendre les dispositions de la loi du 10 mai 1940 au mépris des restrictions qu'elle énonce formellement, restrictions qui sont au nombre de trois : 1^o le fonctionnaire investi, en raison de l'éloignement de l'autorité supérieure, des attributions de celle-ci, ne reçoit cette investiture que dans le cadre de son activité professionnelle; 2^o il ne suffit pas qu'une intervention ne heurte pas la conscience du Secrétaire Général ou lui paraisse même utile, pour qu'il soit habilité à user de ses pouvoirs exceptionnels; il faut que l'intervention soit d'une urgente nécessité; 3^o enfin les Secrétaires Généraux ne peuvent d'aucune manière édicter une mesure contraire aux prescriptions d'ordre constitutionnel.

Par ailleurs, comme les Secrétaires Généraux ne sont que des fonctionnaires de l'ordre administratif, leurs arrêtés, alors même qu'ils règlent des matières normalement réservées au législateur, ne participent pas de la nature des lois proprement dites et sont, de ce fait, sou-

mis au contrôle des cours et tribunaux prévu par l'article 107 de la Constitution.

Si la Cour de Cassation, dans l'arrêt précédent du 3 novembre 1941, n'avait admis que d'une manière implicite le pouvoir des Secrétaires Généraux de faire des actes d'administration *sensu lato*, dussent-ils relever en temps normal du Roi ou même du législateur, elle le fit expressément dans son arrêt du 30 mars 1942 rendu sur conclusions très développées de l'avocat général Roger Janssens de Bisthoven (¹). L'affaire était particulièrement délicate, car il y avait lieu de se prononcer sur la légalité du fameux arrêté du 15 février 1941 instituant une procédure administrative en matière de répression des infractions concernant le ravitaillement, le rationnement et la fixation des prix, arrêté à caractère manifestement législatif, rendu par les Secrétaires Généraux des Ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Santé Publique, de l'Agriculture, des Affaires Économiques et des Finances.

L'article 5 de la loi du 10 mai 1940, dit l'arrêté, édicté en prévision de l'invasion et de l'occupation éventuelle du territoire, s'applique au cas où, par l'effet des opérations de guerre, le *Pouvoir exécutif* et le *Pouvoir législatif* ne peuvent plus y être exercés par leurs organes légaux. Aussi a-t-il pour objet d'assurer la suppléance de ces organes dans ce que comporte l'administration du pays. Sans doute cette loi ne confère pas aux Secrétaires Généraux la plénitude du Pouvoir législatif, mais la suppléance prévue à l'article 5 serait illusoire et inefficace si ceux auxquels elle est dévolue par une délégation légale ne disposaient pas du pouvoir de prendre des mesures qui, bien qu'étant de caractère administratif, au sens large du terme, ne peuvent en temps ordinaire être édictées que par le législateur. Toutefois ce pouvoir

(¹) *Pasicrisie Belge*, année 1942, I, 75.

des Secrétaires Généraux n'est pas illimité. Ayant pour but d'assurer la continuité de la vie publique par le jeu normal des institutions, l'article 5 de la loi du 10 mai 1940 exclut toute mesure d'ordre politique et toute autre mesure qui porterait atteinte soit à la Constitution, soit aux principes essentiels de la législation nationale.

Ce ne fut là, en mars 1942, que l'application, presque dans les mêmes termes et certainement avec les mêmes idées, de la théorie construite l'année précédente par l'avocat général Raoul Hayoit de Termicourt et consacrée implicitement par la décision susmentionnée du 3 novembre 1941. La troisième et dernière étape, celle qui devait amener la jurisprudence de la Cour de Cassation au stade de maturité, ne fut parcourue qu'en 1943⁽¹⁾. Le problème à résoudre était d'une gravité extrême et sans précédent, tant par sa portée théorique que par le rayonnement incalculable de ses répercussions pratiques : il fallait statuer sur la légalité d'un arrêté du 27 juin 1942, relatif à l'approvisionnement du pays, arrêté rendu en exécution de la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires, sur la délibération en Conseil des Secrétaires Généraux des Ministères de l'Intérieur et de la Santé Publique, de l'Agriculture et du Ravitaillement, des Affaires Économiques, de la Justice et des Finances. La présidence de la Cour était assurée par le conseiller Hodüm, le rapporteur était M. De Wilde et au siège du Ministère public on retrouvait la figure éminente de M. Hayoit de Termicourt. En vérité, la question qui se posait comprenait trois branches : 1^o Les Secrétaires Généraux avaient-ils qualité pour exercer les pouvoirs extraordinaires accordés au Roi par la loi du 7 septembre 1939 ? 2^o Dans l'affirmative, pouvaient-ils délibérer leurs arrêtés en Conseil, à l'instar de ce que faisaient les Ministres avant la guerre ? 3^o Dans l'affirmative encore, les

(1) Arrêt du 27 janvier 1943; *Pasicrisie Belge*, 1943, I, 32.

arrêtés des Secrétaires Généraux délibérés en Conseil échappaient-ils au contrôle judiciaire de leur constitutionnalité ?

Aux trois questions, la Cour de Cassation a répondu par un « oui » clair et catégorique. Sa décision, longuement motivée, se résume comme suit : Les Secrétaires Généraux des ministères, délibérant ensemble, sont habiles à exercer, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués par l'article 5 de la loi du 10 mai 1940 et dans les limites de cette délégation, les attributions que la loi du 7 septembre 1939 confère *au Roi et aux Ministres réunis en Conseil*. Les arrêtés rendus en exécution de la loi du 7 septembre 1939, sur délibération en Conseil des Secrétaires Généraux, ont force de loi, c'est-à-dire que, par dérogation à l'article 107 de la Constitution, les tribunaux ne seront pas juges de leur conformité à la Constitution et aux lois autres que celle du 7 septembre 1939. Néanmoins, ces dispositions ne sortent pas du cadre des mesures d'administration *sensu lato*. Car la loi du 7 septembre 1939 n'a pas délégué au Roi le Pouvoir législatif. De même que le Roi, les Secrétaires Généraux n'exercent donc les attributions extraordinaires conférées par cette loi qu'en qualité d'organes du Pouvoir exécutif.

On remarque que la jurisprudence de la Cour de Cassation, bien qu'elle ait évolué pendant les années d'occupation, par son aspect toujours mouvant et les conclusions nouvelles qu'elle a successivement dégagées de la diversité des litiges qui lui ont été soumis, s'élevant progressivement au niveau d'un système juridique complet et harmonieux, est cependant restée fidèle aux principes supérieurs de droit public dont elle s'est inspirée dès le début. Ramenée à ses éléments essentiels et rejoignant au fond l'avis du Comité Permanent du Conseil de Législation en date du 16 octobre 1940⁽¹⁾, le protocole

(1) Voir pp. 17 et suiv.

allemand du 12 juin 1940 (¹) et le procès-verbal des Secrétaires Généraux du 10 juin 1940 (²), elle s'exprime ainsi : les Secrétaires Généraux, simples organes de l'Administration, n'ont pas le Pouvoir législatif. Ils ne sont habiles qu'à prendre des mesures administratives. Mais cette expression doit être comprise dans un sens large, de manière à s'étendre, lorsque la vie du pays le commande impérieusement, à des actes qui, en temps normal, relèvent du Roi ou même du législateur. Dans aucun cas, les Secrétaires Généraux ne peuvent édicter des mesures d'ordre politique ou qui porteraient atteinte aux principes fondamentaux de la législation nationale.

D. — Décision du Législateur.

Arrêté-loi du 1^{er} mai 1944.

Tel était l'état de l'opinion dans le pays, lorsque parut à Londres, au *Moniteur Belge* du 1^{er} septembre 1944, l'arrêté-loi du 1^{er} mai 1944, interprétatif de l'article 5 de la loi du 10 mai 1940 relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre. L'antagonisme de ses dispositions avec les solutions adoptées en Belgique occupée et le ton des considérations qui le motivaient provoquèrent la stupefaction générale d'abord, et puis l'impression désabusée que le Gouvernement belge de Londres, dont l'attitude pendant la guerre commandait l'admiration et la reconnaissance de tous, comprenait mal ce qui s'était passé chez nous; qu'ayant perdu contact avec les choses de la Belgique pendant trop longtemps, n'y voyait plus clair. N'aurait-on pas dit que pour lui la vie publique s'était arrêtée en mai 1940 et que tout ce qui s'était passé depuis ne constituait qu'une parenthèse vaine que l'on pouvait effacer impunément, pour reprendre le cours des événements là où il s'était interrompu ? On avait prévu sans

(¹) Voir p. 15.

(²) Voir p. 14.

doute que, chez le petit groupe de Belges émigrés, les idées évolueraient autrement que dans la mère patrie : le milieu, les horizons, les mœurs, les aspirations, l'aspect qu'assumaient les événements militaires et les conditions générales de l'existence étant tellement différents. Mais on ne s'était assurément pas attendu à voir se creuser entre la mentalité des uns et celle des autres un pareil abîme : il apparut brusquement que ce qui était ici article de foi et vérité, là-bas n'était parfois plus qu'incivisme et aberration.

Le texte de l'arrêté-loi considéré, rendu au nom du Peuple belge par les Ministres réunis en Conseil, sur la base des articles 26, 28 et 82 de la Constitution, tient en quelques mots. Interprétant l'article 5 de la loi du 10 mai 1940, il décide : 1^o que cette disposition ne confère aux magistrats, fonctionnaires, corps de magistrats ou de fonctionnaires ni le pouvoir législatif, ni les pouvoirs que la Constitution et les lois attribuent au Roi; 2^o que les délégations données par elle ne transportent sur la tête de chaque délégué que les attributions du grade hiérarchique immédiatement supérieur au sien, à condition toutefois que ces attributions soient susceptibles de délégation par leur nature. Qu'en conséquence les seuls pouvoirs qui aient pu échoir de la sorte à un Secrétaire Général, c'étaient les pouvoirs du Ministre dont il dépendait, et dans la mesure seulement où ils étaient susceptibles de délégation. Comme suite logique à cette interprétation, un arrêté-loi du 5 mai 1944, publié également au *Moniteur Belge* de Londres du 1^{er} septembre 1944, mit à néant, sauf certaines réserves et sous quelques modalités, toute l'œuvre accomplie par les Secrétaire Généraux pendant la guerre.

Ainsi donc le Gouvernement belge de Londres résolut le problème des pouvoirs des Secrétaire Généraux comme Alexandre le Grand trancha le nœud gordien : par un coup de force. Sa disposition souveraine est sans réplique.

Mais, s'il faut s'incliner devant la décision du législateur⁽¹⁾, on a cependant de la peine à considérer la solution d'autorité, prise il est vrai sous l'influence déterminante des contingences politiques du moment, comme juridiquement meilleure que celle adoptée par la Cour de Cassation, le Comité Permanent du Conseil de Législation et l'ensemble des Secrétaires Généraux. Il en est ainsi à plus forte raison que les considérations qui la motivent prêtent à de la critique. Il échoue de relever tout d'abord que le « Rapport au Conseil », publié en même temps que l'arrêté considéré, déclare qu'en raison des circonstances le projet de loi sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre fut hâtivement soumis aux Chambres *sans être précédé d'un exposé des motifs*. Or c'est là une erreur flagrante; car il existe un exposé des motifs de la loi du 10 mai 1940; il figure parmi les documents parlementaires de la Chambre des Représentants, session 1939-1940, sous le numéro 245⁽²⁾. Et l'erreur est d'autant plus regrettable que cet exposé des motifs contient certains passages hostiles à l'interprétation restrictive décrétée par le Gouvernement de Londres. On peut s'étonner aussi de l'assurance avec laquelle le « Rapport au Conseil » affirme qu'en mai 1940 personne aux Chambres n'aurait soupçonné les répercussions qu'allait avoir en Belgique une loi d'objet limité et dont le texte ne préterait pas à des applications extensives. Que personne n'aurait soupçonné à l'époque que des fonctionnaires trouveraient dans ce texte la justification de leur prétention, à peine concevable, de se muer en législateurs et de réunir en leurs mains les pouvoirs du Roi, de la Chambre et du Sénat. On peut s'étonner, dis-je, de ces affirmations, pour plusieurs

(1) La légalité même de l'arrêté-loi du 1^{er} mai 1944 a été contestée par RENÉ HANQUET, *Les pouvoirs des Secrétaires Généraux pendant l'occupation*, pp. 45-68.

(2) *Journal des Tribunaux*, année 1946, p. 69. Discours déjà cité de l'avocat Pierre Leclercq.

motifs. Premièrement, parce qu'elles renferment un étrange malentendu, les Secrétaires Généraux n'ayant jamais eu de semblables prétentions et la jurisprudence ne leur ayant jamais reconnu de pareils pouvoirs. Comme je l'ai montré plus haut, ces fonctionnaires ne se sont toujours considérés que comme de simples organes de l'Administration, ne pouvant prendre que des mesures administratives *sensu lato*. Deuxièmement, parce qu'il est outré de prétendre que personne, en mai 1940, n'aurait soupçonné les répercussions qu'allait avoir en Belgique la loi du 10 mai 1940. En tout cas, l'auteur de l'article 5, à défaut des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, a eu la prescience de l'aire d'application vaste que cette disposition était appelée à prendre et, dans une note adressée au Ministère de la Justice dès 1935, il expliquait que le texte était délibérément conçu en termes généraux et même un peu vagues, afin de se prêter à toutes les interprétations que susciteraient le patriotisme et les nécessités pratiques⁽¹⁾. Troisièmement, enfin, parce que la thèse d'une interprétation restrictive est singulièrement gênée par le passage ci-après de l'exposé des motifs de la loi du 10 mai 1940 :

Le projet tend en outre, *par la disposition très large* que forme l'article 5, à parer, dans les cas urgents, à toute carence du Pouvoir Exécutif, au cas où, par des événements de guerre, une autorité subordonnée se trouverait sans relations avec l'autorité supérieure dont elle dépend⁽²⁾.

Enfin le Rapport au Conseil et, avec lui, l'arrêté-loi ne font aucune distinction entre la partie saine de l'œuvre des Secrétaires Généraux et celle qui, étant destructive de l'esprit national, avait pour objet de faire passer dans nos lois l'idéologie néfaste du Reich. Confondant dans un seul

(1) Voir p. 10.

(2) *Journal des Tribunaux*, année 1946, p. 70. Discours déjà cité de l'avocat Pierre Leclercq.

geste d'annulation générale ce qui était bon et ce qui était mauvais, ils ont fait peser sur tous les Secrétaires Généraux et sur tous leurs actes indistinctement un préjugé défavorable qui blesse le sentiment de justice distributive. Il est facile aujourd'hui de crier haro sur les Secrétaires Généraux; mais à l'époque où des files interminables serpentaiient devant les magasins, où des foules de gens hâves parcouraient les rues de Bruxelles en criant après du pain et du charbon, où l'on redoutait comme la peste l'installation en Belgique de l'administration directe allemande; à cette époque-là, dis-je, on voyait les choses sous un angle différent. Entendons-nous bien cependant. Je ne voudrais d'aucune manière essayer de couvrir les illégalités que certains Secrétaires Généraux ont commises, par ignorance ou faiblesse, ni surtout tenter de couvrir la félonie de l'un d'eux, dont le nom, publiquement honni, figure sur la liste des grands traîtres à la patrie. Mais je tiens à souligner qu'entre les actes des Secrétaires Généraux en grande majorité qui ont servi le pays loyalement et ceux des rares exceptions qui ont failli à leur mission, il y a la différence fondamentale entre l'usage du pouvoir et l'usurpation, entre le dévouement sublime qui va jusqu'au sacrifice de la liberté et l'ambition corrompue, entre le devoir et la trahison.

III. — SITUATION SPECIALE DES SECRETAIRES GÉNÉRAUX ff. DU MINISTÈRE DES COLONIES.

Arrivé à ce stade de mon travail, déjà fort avancé, je note que je n'ai pas une une seule fois fait allusion aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, alors que ce sont eux pourtant qui devraient se trouver à l'avant-plan de mes préoccupations. Faut-il donc croire que, fasciné par l'aspect métropolitain du problème traité, je m'y sois attaché outre mesure, laissant ainsi dévier mon effort vers un domaine après tout secondaire ?

Je ne pense pas qu'il en soit ainsi; en tout cas, la route que j'ai suivie, je l'ai choisie volontairement et pour les motifs que voici : pour bien saisir la situation, pendant l'occupation, des hauts fonctionnaires qui ont dirigé le Ministère des Colonies, il faut commencer par connaître à fond celle de leurs collègues des autres Départements. Car ils ont tous été placés sur le même plan juridique. Les circonstances de fait qui ont déterminé l'action des uns ont aussi exercé leur influence sur les autres, et les règles de droit qui sont applicables aux uns régissent aussi les autres. Partant, les développements qui précèdent, concernant le rôle et les pouvoirs des Secrétaires Généraux envisagés dans leur ensemble, ne forment pas plus du droit et de l'histoire métropolitains que du droit et de l'histoire coloniaux; en vérité ils sont à la fois l'un et l'autre. Du reste, les considérations spéciales que j'émettrai maintenant, concernant les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, ne peuvent assumer leur pleine signification et être bien comprises que si elles sont regardées à travers le prisme des considérations générales qui précèdent.

Le problème que je vais aborder est très complexe; il embrasse des notions de droit nombreuses et variées, aux contours parfois malaisément saisissables et dont le contenu n'est pas toujours nettement défini. De plus, les éléments de fait sur lesquels le raisonnement s'appuie ne se dégagent que péniblement d'une période de guerre troublée par un déchaînement sans précédent des passions politiques. Dans cette conjoncture, pour faciliter l'exécution de mon travail et lui assurer le maximum de clarté, je vais sérier les questions, traitant successivement de l'existence du Ministère des Colonies à Bruxelles pendant l'occupation, de l'investiture des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies et des pouvoirs des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies.

A. — Maintien du Ministère des Colonies à Bruxelles, pendant l'occupation.

L'article 65 de la Constitution, qui donne au Roi le droit de nommer et de révoquer les Ministres, lui confère implicitement, suivant l'interprétation traditionnelle, le pouvoir de fixer le nombre des Ministères, de les organiser et d'arrêter leurs attributions. C'est par application de ce principe qu'un arrêté royal du 30 octobre 1908 a créé le Ministère des Colonies⁽¹⁾. Comme tous les Départements de l'Administration Centrale, ce Ministère a son siège à Bruxelles. Il est organisé par un arrêté royal du 9 octobre 1933, modifié et complété par d'autres arrêtés royaux. Lorsqu'en mai 1940 le Ministre des Colonies partit pour Ostende avec le Secrétaire Général et une partie des fonctionnaires et agents coloniaux, il n'intervint pas d'arrêté royal mettant fin à l'activité du Ministère des Colonies à Bruxelles ou transférant ailleurs le siège du Département. Aucune mesure de ce genre n'a d'ailleurs été prise plus tard. Quant au personnel, le tiers au moins de l'effectif total du Département a été désigné dès le début pour rester à Bruxelles et cette proportion augmenta considérablement par le retour en Belgique de la majeure partie des fonctionnaires émigrés. Ainsi que j'aurai soin de le montrer plus loin, c'est également avec le retour des réfugiés de Bordeaux que le Ministère des Colonies à Bruxelles, qui depuis le 14 mai 1940 était placé sous les ordres d'un Directeur Général, fut à nouveau doté d'un Secrétaire Général. Et comme, par la suite, cette situation n'a plus subi de changement essentiel, ni en droit, ni en fait, force est de conclure que le Ministère des Colonies a con-

(1) *Moniteur Belge*, 1908, p. 6113. *Bulletin Officiel du Congo Belge*, 1908, p. 88. Le projet de l'article 23 de la Charte Coloniale prévoyait la création du Ministère des Colonies. Mais la disposition relative à cette création fut supprimée par la Chambre des Représentants lorsqu'on se rendit compte que la matière ne relevait pas du Législateur, mais du Pouvoir Exécutif (MICHEL HALEWYCK, *La Charte Coloniale*, t. III, n° 341).

tinué de fonctionner à Bruxelles sans interruption pendant toute la guerre, malgré l'occupation ennemie. Sans doute son champ de travail était fortement limité, par l'interruption de toute communication avec la Colonie; mais son activité, même réduite aux affaires coloniales de la Métropole, n'était aucunement négligeable : paiement des pensions coloniales aux agents retraités résidant en territoire occupé, allocation de secours aux familles d'agents coloniaux dans le besoin, règlement de la situation statutaire des agents coloniaux se trouvant en territoire occupé, délivrance d'extraits d'état civil et d'attestations, rapports avec les sociétés coloniales, examen des affaires en cours, études législatives en prévision des besoins de l'après-guerre, etc. Quant à l'effet moral du maintien du Ministère des Colonies à Bruxelles, sur les milieux coloniaux et même sur tout le pays opprimé, on ne saurait trop le souligner. Tout le monde était convaincu que la victoire allemande entraînerait fatalement la perte de notre empire colonial. Que l'ennemi, s'il devenait maître absolu de la situation, n'hésiterait pas à s'emparer de nos terres africaines qu'il convoitait depuis long-temps et dont les richesses minérales et végétales viendraient à point pour l'aider à redresser son économie durement touchée par la guerre. Dans ces conditions, l'existence du Ministère des Colonies et son fonctionnement à Bruxelles, en pleine occupation, étaient plus qu'un acte de « résistance », c'était un véritable défi à l'ennemi; c'était aussi un symbole de notre confiance en l'avenir, de notre foi inébranlable dans la destinée de la Belgique et de sa Colonie.

Ainsi donc, en droit et en fait, le Ministère des Colonies a subsisté et fonctionné à Bruxelles pendant toute la période d'occupation. Bien que cette thèse me paraisse dès à présent solidement établie, je vais tâcher de la renforcer, en rencontrant brièvement les objections qu'on pourrait être tenté d'y faire.

PREMIÈRE OBJECTION. — Le Ministère des Colonies est inséparablement lié au Ministre. Partant, l'exode du Ministre, en France d'abord, puis à Londres, a eu pour conséquence forcée le déplacement correspondant du Ministère des Colonies.

Prétendre que le Ministère des Colonies est indissolublement lié à la personne du Ministre, ce serait lancer dans le débat une assertion privée de tout fondement juridique et de plus contredite par les faits. L'Administration Centrale, avec tous les Départements qu'elle comporte, est créée par le Roi et organisée par lui dans la localité qui forme la capitale du royaume, c'est-à-dire à Bruxelles. Aussi le Ministère des Colonies a-t-il été créé et installé à Bruxelles par l'arrêté royal susmentionné du 30 octobre 1908. C'est là qu'il reste légalement fixé en dépit des déplacements du Ministre tant qu'un arrêté royal ou un acte équivalent ne vient pas le supprimer ou le transporter ailleurs.

En fait, le Ministère des Colonies est organisé de manière à pouvoir fonctionner sans Ministre, pour une période plus ou moins longue, selon les circonstances. Les exemples ne sont pas rares de l'Administration coloniale centrale continuant son activité pendant l'empêchement ou l'absence plus ou moins prolongée de son Chef politique.

D'ailleurs, si l'objection considérée était fondée, elle ne viserait pas seulement le Département des Colonies, mais tous les Départements en général, puisque le Gouvernement belge entier s'était expatrié et fixé à Londres. Il faudrait mettre en doute alors la légalité de l'existence à Bruxelles, pendant l'occupation, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Santé Publique et du Ravitaillement, du Ministère des Affaires Économiques, du Ministère des Communications, etc. Et à force de vouloir trop convaincre, on ne convaincrait plus de rien du tout.

Enfin, la loi du 10 mai 1940, transportant, dans la mesure qu'elle détermine et avec les réserves qu'elle pré-

voit, sur la tête de tout fonctionnaire ou corps de fonctionnaires les attributions de l'autorité supérieure emportée au loin par les événements de guerre, permettait au Secrétaire Général ff. du Ministère des Colonies d'exercer les attributions du Ministre. Dès lors, même si la thèse adverse était exacte en temps normal, elle cesserait de l'être sous le régime spécial instauré par la loi relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre.

DEUXIÈME OBJECTION. — Le Ministère des Colonies partage avec le Ministère de la Défense Nationale et celui des Affaires Étrangères le caractère spécial d'être dans l'impossibilité matérielle de fonctionner sous l'occupation ennemie.

Il est à remarquer, tout d'abord, qu'on aurait tort de rattacher théoriquement le sort du Ministère des Colonies, pendant l'occupation, à celui du Ministère de la Défense Nationale ou du Ministère des Affaires Étrangères. La position de chacun de ces trois Départements est déterminée par des conditions qui lui sont propres et qu'on ne retrouve pas chez les autres. Pour ce qui concerne le Ministère de la Défense Nationale, sa suppression, en cas d'occupation ennemie, est la conséquence forcée de celle de l'armée. Organe administratif de celle-ci, il doit vivre et disparaître avec elle. Tout autre est le motif qui provoque la suppression du Ministère des Affaires Étrangères. Pour lui, ce n'est pas la base même de son activité qui disparaît. Car l'occupation ennemie ne met pas nécessairement un terme aux relations entre le pays occupé et les pays étrangers. Mais ce qui amène sa suppression, c'est la volonté de l'occupant, lequel entend prendre en mains lui-même ces rapports et les diriger d'après ses conceptions et ses intérêts.

Quant au Ministère des Colonies, rien ne l'empêche en principe de survivre à l'occupation ennemie, du moins pendant une période dont la durée dépend de circon-

stances diverses et variables, mais qui peut être fort longue. D'une part, en effet, l'interruption des communications entre la Métropole et les pays d'outre-mer ne le rejette pas entièrement de sa sphère normale d'activité. Car s'il est mis dans l'impossibilité matérielle de s'occuper des *affaires coloniales d'Afrique*, il conserve cependant le contact avec les *affaires coloniales métropolitaines*, lesquelles sont nombreuses, variées et d'une importance considérable. En fait, pendant la dernière guerre, le Ministère des Colonies à Bruxelles n'a pas manqué d'occupation et son intervention s'est fait sentir favorablement dans tous les domaines où elle s'est manifestée. D'autre part, les Allemands paraissaient au début disposés à le laisser subsister. Plus tard, sentant l'hostilité sourde de ce Département et sa résistance systématique à leur politique, ils ne manquèrent pas de lui prodiguer des marques de mauvaise humeur. Après avoir obligé le Secrétaire Général ff. De Jonghe d'abandonner ses fonctions administratives et de cesser toute activité publique, ils l'arrêtèrent comme otage à plusieurs reprises et finalement le déportèrent en Allemagne. Son successeur, le Secrétaire Général ff. Van Hecke, M., fut emprisonné à son tour et traité comme un criminel de droit commun. En fin de compte, constatant que ni leurs menaces, ni leurs violences n'obtenaient le résultat voulu, ils décidèrent de supprimer le Ministère des Colonies ou tout au moins de le rattacher à un autre Département. Mais ils échouèrent dans ce dessein, devant la résistance tenace et courageuse du Secrétaire Général ff. Van den Abeele⁽¹⁾.

(1) Les manœuvres de l'occupant tendant à supprimer le Ministère des Colonies et la résistance finalement victorieuse qu'ils rencontrèrent chez les Secrétaires Généraux intéressés ont été décrites par *Appréciation*, numéro du 21 avril 1945, dans un article intitulé : « Comment les Secrétaires Généraux sauvèrent ici le Ministère des Colonies ».

TROISIÈME OBJECTION. — Le Ministère des Colonies, ayant été installé et organisé à Londres, ne pouvait, en même temps, exister à Bruxelles.

Si vraiment la coexistence de deux Ministères belges des Colonies, l'un à Bruxelles et l'autre à Londres, était juridiquement impossible, il ne s'ensuivrait pas nécessairement l'illégalité de celui de Bruxelles. Car ce dernier a été régulièrement créé par l'arrêté royal du 30 octobre 1908 et, comme je viens de prouver, il n'a été ni supprimé ni transporté à l'étranger pendant la guerre. Dès lors, le doute devrait porter plutôt sur la légalité de celui de Londres. On pourrait se demander alors dans quelles conditions, par quel acte et suivant quelle procédure ce dernier a été créé. Et l'on aurait assurément de la peine à déterminer le moment exact de sa naissance, étant donné qu'entre l'exode du Gouvernement belge, sa dislocation à Bordeaux et sa reconstitution à Londres il s'est passé pas mal de temps.

Mais je ne crois pas qu'il ait été juridiquement impossible de scinder l'Administration Centrale des Colonies en deux parties, l'une siégeant à Bruxelles pour traiter les affaires coloniales de la Métropole et l'autre siégeant à Londres pour vaquer aux affaires coloniales d'Afrique. En vérité, elles ne formaient pas deux Ministères des Colonies distincts et autonomes, mais deux secteurs d'un seul et même Département ministériel. C'était là sans doute une organisation anormale; mais elle se justifiait en fait et dérivait logiquement de l'anormalité même de la situation.

B. — Investiture des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies.

Ce fut dans la matinée du mardi 14 mai 1940, trois jours à peine avant l'entrée de l'ennemi à Bruxelles, qu'eut lieu l'évacuation du Ministère des Colonies. Des 350 agents qui formaient, en chiffres ronds, le personnel

du Département, deux cents environ reçurent l'ordre de rejoindre immédiatement Ostende, alors que les autres devaient rester à Bruxelles, sous l'autorité du Directeur Général M. Van Hecke, M. Parmi les fonctionnaires et agents désignés pour demeurer dans la capitale, au nombre approximatif de 150, dont une quarantaine de temporaires, se trouvaient plusieurs Directeurs. Les instructions données à M. Van Hecke, quant à la mission qu'il avait à remplir et à la destination finale de l'effectif placé sous ses ordres, n'étaient pas très claires ⁽¹⁾. D'une part, en effet, il était prescrit de maintenir le personnel en fonctions après le départ du Ministre, aussi longtemps que la situation le permettrait; d'autre part, il était prévu de caser le personnel ailleurs, au cas où Bruxelles subirait une occupation étrangère, rendant impossible toute activité du Département. La question se posait donc de savoir si toute occupation ennemie quels qu'en fussent les caractères devait, de par sa nature, être considérée comme empêchant l'activité du Ministère des Colonies dans la capitale et comme allant, de ce fait, entraîner la liquidation du personnel; ou si pareille liquidation n'était prescrite que pour le cas où l'occupation rendrait l'activité du Département réellement impossible, à cause des modalités qu'elle affecterait. La question est importante. Car s'il est vrai que Bruxelles a été occupée par l'ennemi quelques jours après le départ du Ministre des Colonies, il n'y a cependant jamais eu d'occupation *rendant impossible toute activité du Département*. La condition suspensive mise à la liquidation du personnel n'a donc pas été remplie. Quant aux attributions du Ministère des Colonies, après le départ pour l'étranger du Ministre et de la majeure partie du personnel, j'ai montré plus haut qu'elles étaient assez nombreuses et variées pour justifier le maintien dans la capitale d'un contingent réduit de

⁽¹⁾ Lettres ministérielles des 1^{er} mars et 14 mai 1940.

fonctionnaires et d'agents⁽¹⁾. Quoi qu'il en soit, M. Van Hecke, n'ayant pas été désigné pour remplir des fonctions supérieures à celles de son grade, se bornait à exercer les siennes propres : celles de Directeur Général. Il était en droit cependant, conformément à la loi du 10 mai 1940, sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre, de remplir, dans le cadre de son activité professionnelle et pour des cas d'urgence, les attributions du Secrétaire Général de son Département⁽²⁾. Ce ne fut qu'au 15 août 1940, lorsqu'une grande partie du personnel émigré rentra à Bruxelles, sous la conduite de M. De Jonghe, E., que le Ministère des Colonies reçut un Secrétaire Général ff. en titre, c'est-à-dire régulièrement désigné comme tel par l'Autorité belge compétente. Et comme, par cette proposition, je me place sur un terrain scabreux, où fleurit la controverse, j'éprouve le besoin de m'expliquer clairement.

La nomination des Secrétaire Généraux, comme celle de tous les agents de l'État de la première catégorie, ou fonctionnaires, fait partie des attributions du Roi⁽³⁾. Mais, en cas d'absence ou d'empêchement, le Secrétaire Général est remplacé par un Directeur Général désigné par le Ministre⁽⁴⁾. Lors de l'exode de 1940, plusieurs Ministres, décidés d'emmener avec eux le Secrétaire Général de leur Département, procédèrent à la désignation d'un remplaçant. C'est ainsi notamment que M. Hubrecht, Jean, juge au tribunal de première instance de Bruxelles, fut désigné pour remplir les fonctions de

(1) Voir p. 34.

(2) Les pouvoirs revenant à M. Van Hecke, en vertu de la loi du 10 mai 1940, seraient beaucoup plus étendus encore si, au lieu d'adopter l'interprétation restrictive donnée par l'arrêté-loi du 1^{er} mai 1944, on admettait celle de la Cour de Cassation.

(3) Article 3 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, formant statut des agents de l'État.

(4) Article 8 de l'arrêté royal du 9 octobre 1933, portant règlement organique du Ministère des Colonies. Des arrêtés royaux semblables existent pour les autres Départements.

Secrétaire Général du Ministère de la Justice, pendant l'absence de M. Ernst de Bunswijck ⁽¹⁾, et que le Directeur Général Delhaye, Raymond, fut appelé à remplir les mêmes fonctions au Ministère de la Santé Publique, en lieu et place du D^r Sand ⁽²⁾. Au Département des Colonies le Ministre avait, comme il est exposé plus haut, emmené le Secrétaire Général à Ostende, laissant le personnel de Bruxelles sous les ordres du Directeur Général Van Hecke, M. Mais, en cette année fatale de 1940, le sort paraissait se jouer des prévisions faites par les hommes et chercher un malin plaisir à renverser leurs projets. A peine arrivé à Ostende, le Chef du Département des Colonies se rendit compte que le séjour de ses services dans le beau port des Flandres n'allait être que de très courte durée et qu'il fallait prendre des mesures urgentes pour les caser ailleurs, loin de la Belgique, soit en Angleterre, soit dans le Midi de la France. Aussi décida-t-il d'envoyer immédiatement M. Gorlia à Bordeaux, pour y préparer des installations. Et dès le jeudi 16 mai, il rendit un arrêté désignant le Directeur Général De Jonghe, E. pour exercer, jusqu'à nouvel ordre, *les fonctions de Secrétaire Général* du Ministère des Colonies, en l'absence de M. Gorlia, en mission à l'étranger ⁽³⁾. C'est ainsi que le Ministère des Colonies fut, tout au début de la guerre, doté d'un Secrétaire Général ff., dans les mêmes condi-

⁽¹⁾ Arrêté royal du 15 mai 1940; *Moniteur Belge*, n° 137, du 16 mai 1940, p. 2954. L'intervention d'un arrêté royal, au lieu d'un simple arrêté ministériel, s'explique sans doute par le fait que le Secrétaire Général ff. est choisi en dehors du personnel du Département. Du reste cet arrêté, qui est signé par le Roi, bien qu'il se fonde sur la loi du 10 mai 1940, relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre et qui, dans son préambule, invoque à tort l'urgence et l'impossibilité de recourir à l'autorité supérieure, est critiquable à divers points de vue. Il a fait l'objet d'un erratum dans le numéro suivant du *Moniteur Belge*.

⁽²⁾ Arrêté ministériel du 16 mai 1940; *Moniteur Belge*, n° 1, du 7 juin 1940, p. 1.

⁽³⁾ L'arrêté ministériel du 16 mai 1940 n'a pas été publié au *Moniteur Belge*. Mais, sa signification à M. De Jonghe vaut publication et suffit à lui faire sortir tous ses effets légaux.

tions de droit et de fait qui ont présidé à des désignations analogues dans d'autres Départements. Et c'est l'arrêté ministériel du 16 mai 1940 qui constitue, ainsi qu'on va le voir, la base juridique de l'investiture des Secrétaire Généraux ff. du Ministère des Colonies pendant l'occupation. Certes, la désignation faite par cet acte ne devait valoir qu'en l'absence de M. Gorlia et jusqu'à nouvel ordre; mais, l'absence de M. Gorlia, qui allait être interrompue pendant quelques semaines à Bordeaux, s'est prolongée par la suite, et l'ordre du Ministre, qui aurait pu mettre un terme à l'investiture de M. De Jonghe et qui seul eût été capable de produire cet effet, n'est jamais intervenu. Bien au contraire, la désignation de M. De Jonghe en qualité de Secrétaire Général ff. a été expressément confirmée plus tard, à une époque et dans des circonstances telles que la confirmation a dû nécessairement prendre un caractère permanent, du moins pour toute la période de l'occupation ennemie.

Voici comment les choses se sont passées : Le premier bombardement d'Ostende, dans la nuit du 15 au 16 mai, suivi des nouvelles de plus en plus alarmantes affluant constamment des champs de bataille, eurent tôt fait de balayer les illusions de ceux qui s'étaient bercés de l'espoir de passer un séjour prolongé à la plage. Fuyant en toutes directions, devant la marée montante de l'envahisseur, les fonctionnaires coloniaux, leurs femmes et leurs enfants s'embarquèrent en hâte, qui par la route, qui par le rail et qui par la mer ⁽¹⁾). Et sauf un petit nombre d'entre eux que les aléas de l'exode jetèrent sur la côte de l'Angleterre, ils finirent par se retrouver à Bordeaux, où ils essayèrent de se réorganiser sous l'autorité de leur Ministre et de leur Secrétaire Général. Les malles furent déballées et les bureaux ouverts, d'abord dans une petite

⁽¹⁾ Voir pp. 70 et suiv., la distinction entre fonctionnaires coloniaux de droit colonial et fonctionnaires coloniaux de droit métropolitain.

maison de la rue Blanc-Dutrouilhe et puis dans les locaux un peu plus spacieux du Château « La Bottière » de la rue de Tivoli. Comme le mobilier faisait défaut, on se mit à l'improviser. Les caisses vides servaient soit de chaises, soit de tables, soit de casiers pour les archives, suivant leur forme et la disposition ingénieuse qu'on savait leur donner. La pénurie des locaux avait comme conséquence forcée une concentration étrange, dans un espace restreint, des Services les plus disparates. Une grande salle du premier étage, divisée en trois secteurs imaginaires, hébergeait à la fois le Service de la Justice, celui du Personnel d'Afrique et celui de l'Hygiène. Tout un groupe de fonctionnaires et d'agents, de grades divers, perchaient sur leurs caisses, dans une camaraderie parfaite, que soulignaient l'égalité des moyens et l'égalité des carences. Et déjà le cœur de l'Administration recommençait à battre d'un rythme précipité; déjà la vie des bureaux se reconstituait, avec ses qualités et ses travers; déjà les dossiers se formaient on ne sait comment et la paperasse s'accumulait, sortant on ne sait d'où, lorsqu'une nouvelle catastrophe vint s'abattre sur ce monde en gestation et le projeta en dehors de son axe.

Quelques semaines à peine après la capitulation belge du 28 mai, qui avait causé tant de mauvaise humeur chez nos voisins du Sud, survint la capitulation française, plongeant tout le monde dans la stupéfaction et revêtant, il faut bien le reconnaître, l'aspect d'un désastre irréparable. Pour beaucoup de gens, la guerre paraissait finie. Vainement des centaines de milliers de Belges, civils et fonctionnaires, semblaient avoir des semaines durant parcouru les routes encombrées de France, en auto, à bicyclette et même à pied, pour apporter aux Alliés le concours de leur personne, de leur courage et de leurs biens. L'ordre fut donné de reboucler les malles et de s'apprêter à regagner la Belgique. Le bruit courait que les membres du Gouvernement allaient incessamment se

mettre en rapport avec l'autorité occupante en vue de retourner à Bruxelles à leur tour (¹). C'était le dénouement lamentable d'une malheureuse aventure.

Ici se place un événement de portée historique, que je ne puis m'empêcher de narrer, bien qu'il n'ait qu'un rapport indirect avec l'objet de mon étude, tant il se détache du cours normal des choses par sa grandeur morale et l'influence déterminante qu'il allait exercer sur les destinées de la Belgique en guerre.

C'était le 18 juin 1940. Devant l'occupation ennemie imminente, bien des émigrés quittèrent précipitamment les rives lumineuses de la Garonne, pour se réfugier en « zone non occupée ». Dans l'effondrement général des valeurs morales et matérielles, dans l'effroyable tourmente qui emportait les espoirs et broyait les volontés, un homme restait debout, tel le timonier indomptable accroché farouchement à la barre de sa barque. Cet homme, c'était le Ministre des Colonies : Albert De Vleeschauwer. Pendant que tant de regards, las et désabusés, se tournaient vers la patrie, comme vers un ultime refuge, ses yeux à lui, des yeux clairs où passaient des reflets d'acier, cherchaient les horizons lointains du Congo où cet homme extraordinaire rêvait déjà de faire flotter à nouveau l'oriflamme de guerre tombée des mains du soldat de la Lys. Le matin, vers dix heures, en vue d'être armé pour toutes les éventualités, il avait donné l'ordre de lui préparer un texte légal, le nommant Administrateur Général de la Colonie du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et lui conférant la plénitude des pouvoirs législatifs et exécutifs. Ce texte, qui allait devenir l'arrêté-loi du 18 juin 1940,

(¹) Un discours fait à la radio française (zone non occupée), le 20 juillet 1940, par le Premier Ministre, M. Pierlot, à l'occasion de la Fête Nationale Belge, commençait ainsi : « La guerre est finie pour nous. Le Gouvernement belge va rentrer à Bruxelles et conduire le pays vers ses nouvelles destinées » (ROBERT BILLIARD, *La Collaboration industrielle et ouvrière*, p. 12).

je m'en fus le lui remettre vers 2 h. 30 au n° 1 de la rue Blanc Dutronilhe, où les Ministres étaient réunis en Conseil. Le moment était solennel. Les conséquences du geste qui allait s'accomplir étaient incommensurables. Il était encore temps de reculer. Et comme je faisais part au Ministre de mon émoi, de mes angoisses devant l'énormité de la tâche qu'il allait entreprendre, il m'interrompit d'un geste tranchant et me dit d'une voix à la fois résolue et amicale : « Mon cher, pour moi la guerre n'est pas finie. Elle ne fait, au contraire, que commencer. Et tant que la Belgique ne sera pas libre, je n'y mettrai pas le pied. » Je n'étais pas revenu de mon émotion que déjà il gagnait d'un pas ferme la salle du Conseil, laissant derrière lui la vision d'un grand homme appelé à faire de grandes choses. Dès ce moment, sa destinée était arrêtée : *Alea jacta erat*. Le lendemain, il quitta le sol de la France, en direction de l'Espagne et du Portugal, vers le combat et la libération de sa patrie ⁽¹⁾.

Avant de quitter la France, le 19 juin 1940, suivi du Secrétaire Général en titre, M. Gorlia E., et de quelques fonctionnaires de son Département réunis à Bordeaux, le Ministre des Colonies avait placé le restant du personnel sous la conduite du Secrétaire Général ff. M. De Jonghe E. ⁽²⁾. A cet effet, il avait adressé à M. De Jonghe une note conçue comme suit :

Ayant chargé M. le Secrétaire Général d'une mission qui le tiendra éloigné du Département, je prie M. le Directeur Général

(¹) Le rôle prépondérant du Ministre des Colonies, M. Albert De Vleeschauwer, dans la guerre de libération, a été décrit par DÉSIRÉ DENUIT, dans *Le Congo, Champion de la Belgique*. Voir aussi, en ce sens, un article intitulé : « Le Congo pendant la Guerre. Rendons à César ce qui appartient à César », paru dans *Appréciation*, numéro du 19 janvier 1946.

(²) Le retour en Belgique de ces fonctionnaires a été décrit par M. DE JONGHE, dans un article d'une objectivité et d'une précision historiques parfaites, intitulé : « Le retour à Bruxelles des *Coloniaux métropolitains* réfugiés à Bordeaux en 1940 », publié dans la *Revue Coloniale Belge* du 15 janvier 1946.

De Jonghe de vouloir bien prendre la direction du personnel métropolitain se trouvant à Bordeaux.

M. le Directeur Général De Jonghe est nanti, au surplus, d'une Commission qui lui a été remise à Ostende lui *permettant de remplir les fonctions de Secrétaire Général en l'absence du titulaire. Cette Commission ne lui a pas été retirée jusqu'ici* ⁽¹⁾.

Il est à peine besoin de signaler la portée juridique de ce document, lequel tranche nettement une question de droit qui, sans lui, pourrait faire l'objet d'une controverse. On sait que, par arrêté ministériel du 16 mai 1940, rendu à Ostende, M. De Jonghe avait été désigné en qualité de Secrétaire Général ff., en l'absence de M. Gorlia et jusqu'à nouvel ordre. L'absence de M. Gorlia ayant temporairement cessé d'exister, par le rassemblement des fonctionnaires à Bordeaux, on aurait pu croire que la désignation susmentionnée était éteinte et que, par conséquent, elle n'avait pu produire des effets au renouvellement de cette absence. La déclaration écrite et formelle du Ministre des Colonies prouve qu'il n'en est pas ainsi. Elle montre que, dans l'esprit de l'auteur même de l'arrêté considéré, la désignation de M. De Jonghe comme Secrétaire Général ff. avait un caractère de permanence la mettant à même de survivre à des interruptions passagères. Que notamment ses effets, suspendus pendant quelques semaines à Bordeaux, avaient repris dans toute leur plénitude, à partir du 19 juin 1940.

Ainsi donc, lorsque M. De Jonghe, après son retour en Belgique, effectué un peu plus tard, sur l'ordre du Premier Ministre, reprit la direction du Ministère des Colonies, le 16 août 1940, ce fut indiscutablement en qualité de Secrétaire Général ff. ⁽²⁾. Il resta dans cette position

(1) Ainsi qu'il est exposé plus haut, la Commission dont il s'agit fut donnée à M. De Jonghe par l'arrêté ministériel du 16 juin 1940, signé à Ostende.

(2) A l'égard du personnel du Ministère des Colonies, M. De Jonghe assuma les fonctions de Secrétaire Général, à Bruxelles, dès son retour

jusqu'au 1^{er} avril 1941, date à laquelle, atteint par l'ordonnance allemande du 7 mars 1941 sur le vieillissement des cadres, il se vit contraint de quitter l'Administration⁽¹⁾. Par un arrêté du 28 mars 1941, il avait désigné, sans

dans la capitale, le 12 juillet 1940. Mais, à l'extérieur du Département et notamment au sein du Comité des Secrétaires Généraux, il n'en reprit l'exercice que le 16 août 1940, après avoir été informé officiellement que l'autorité occupante n'y faisait pas d'objection.

(1) Au moment de quitter l'Administration, M. De' Jonghe avait émis un « Ordre de Service » dont les termes, empreints d'une triste gravité, laissaient percer sa foi patriotique inébranlable dans les destinées de la Belgique et du Congo. En voici le texte :

« Atteint par l'ordonnance allemande du 7 mars 1941 contre le vieillissement des cadres de l'Administration Publique en Belgique, je me verrai, à mon grand regret, contraint et forcé d'abandonner mes fonctions de Secrétaire Général à la date du 31 mars courant.

» Ce regret, je ne veux pas le dissimuler, est sincère. Tant au Comité des Secrétaires Généraux qu'à la tête du Département, je n'ai jamais eu en vue que de servir avec fidélité et honneur la Belgique et sa Colonie. Cette tâche sera heureusement poursuivie dans les mêmes sentiments.

» Je désignerai M. le Directeur Général Van Hecke pour exercer, conformément à la loi belge du 10 mai 1940, les pouvoirs qui m'ont été régulièrement délégués par le Ministre des Colonies.

» J'espère que cette désignation permettra au Département de continuer sans incidents l'activité qui lui est imposée par les dures réalités de la guerre.

» Notre ligne de conduite reste inchangée. Elle s'appuie sur la foi et l'espérance inébranlables en une paix juste et durable dont la conclusion que nous souhaitons prochaine nous permettra de reprendre, avec une vigueur rajeunie, le contact avec la Belgique d'outre-mer, sous la sage conduite de notre Roi bien-aimé, sorti enfin de sa captivité.

» Je ne veux pas prendre congé de mes collaborateurs de tout grade et de toute fonction sans leur dire combien j'apprécie la haute conception qu'ils ont de leurs devoirs professionnels et leur dévouement sans réserve à la cause de la Belgique et du Congo. Leur collaboration m'a été extrêmement précieuse. Elle m'a facilité singulièrement la tâche que j'ai dû assumer.

» Je reste, ai-je besoin de le dire, attaché à l'œuvre coloniale à laquelle j'ai consacré toute ma vie. Je ne renonce donc pas à la satisfaction de revoir nos collègues, mes collaborateurs et mes amis attachés comme moi à l'œuvre immense du Congo. »

Faut-il s'étonner que l'homme animé de sentiments patriotiques si purs et du noble courage de les exprimer en face de l'occupant orgueilleux fut quelque temps plus tard l'objet d'odieuses vexations et de

en référer aux Allemands ⁽¹⁾, le Directeur Général Van Hecke M. pour exercer, en ses lieu et place, les fonctions de Secrétaire Général ⁽²⁾. Le 5 mai 1943, M. Van Hecke fut, à son tour, obligé par l'occupant de se retirer et même de cesser toute activité publique. Suivant l'exemple sage donné par son prédécesseur, il avait, par arrêté du 15 avril 1943, chargé le Directeur Général Van den Abeele d'exercer après son départ les fonctions de Secrétaire Général ⁽³⁾. Enfin, lors de la libération de Bruxelles, le 4 septembre 1944, M. Van den Abeele quitta spontanément les fonctions de Secrétaire Général au profit de M. Van Hecke, qui, en l'absence de M. De Jonghe, les reprit et continua de les exercer jusqu'au retour du titulaire, M. Gorlia E., le 1^{er} avril 1945. En résumé, la gestion des affaires du Ministère des Colonies à partir de l'occupation a été assurée par les personnes et de la manière indiquée ci-après :

1^o Du 15 mai 1940 au 16 août 1940, par le Directeur Général Van Hecke M., agissant en qualité de Directeur

mesures graves attentatoires à sa personne et à sa liberté ? Bientôt lui fut interdit l'exercice de toute activité publique. Il dut quitter le Secrétariat Général de l'Institut Royal Colonial Belge et ne put assister qu'en cachette aux réunions de cette docte assemblée. Deux fois il fut arrêté comme otage et la veille même de la libération de Bruxelles il fut déporté en Allemagne dans des conditions d'une brutalité inouïe. L'Histoire le classera sans doute parmi les grandes figures de la Résistance Belge pendant la guerre de 1940 à 1945.

(1) Cette manière de procéder était caractéristique de l'attitude de M. De Jonghe vis-à-vis de l'autorité occupante.

(2) Comme je l'ai fait remarquer plus haut, l'arrêté royal du 9 octobre 1938, portant règlement organique du Ministère des Colonies, prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement le Secrétaire Général est remplacé par celui des Directeurs Généraux que le Ministre désigne. Aussi l'arrêté S.G. du 28 mars 1941 a-t-il le caractère d'un arrêté ministériel et se base-t-il sur la loi du 10 mai 1940, relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre.

(3) Les remarques faites dans la note 2 ci-dessus au sujet de l'arrêté S.G. du 28 mars 1941 s'appliquent aussi *mutatis mutandis* à l'arrêté S.G. du 15 avril 1943.

Général, en vertu d'instructions ministérielles des 1^{er} mars et 14 mai 1940;

2^o Du 16 août 1940 au 1^{er} avril 1941, par le Directeur Général De Jonghe, agissant en qualité de Secrétaire Général, en vertu d'un arrêté ministériel du 16 mai 1940 (¹);

3^o Du 1^{er} avril 1941 au 5 mai 1943, par le Directeur Général Van Hecke, M., agissant en qualité de Secrétaire Général, en vertu d'un arrêté S.G. du 28 mars 1941;

4^o Du 5 mai 1943 au 4 septembre 1944, par le Directeur Général Van den Abeele M., agissant en qualité de Secrétaire Général, en vertu d'un arrêté S.G. du 15 avril 1943;

5^o Du 4 septembre 1944 au 1^{er} avril 1945, par le Directeur Général Van Hecke M., agissant en qualité de Secrétaire Général, en vertu d'un arrêté S.G. du 28 mars 1941.

Et l'on voit ainsi que le fondement juridique de l'investiture de tous les Secrétaires Généraux ff. remonte en fin de compte à l'arrêté rendu à Ostende par le Ministre des Colonies A. De Vleeschauwer, le 16 mai 1940, pour être transmis ensuite de main en main, comme un flambeau, par des actes successifs ayant le caractère d'arrêtés ministériels.

C. — Pouvoirs des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies.

Dans la première partie de mon étude, j'ai défini les pouvoirs des Secrétaires Généraux pendant l'occupation, y compris les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies. A présent, je m'occuperai spécialement des pouvoirs de ceux-ci. Mais avant d'entrer dans cette voie, je crois nécessaire d'indiquer les motifs que j'ai pour m'y engager. Car on peut s'étonner d'entendre poser isolément

(1) Voir note 2, p. 46.

la question des pouvoirs des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, de l'entendre poser sous un aspect particulier, différent de celui qu'affecte le problème dans le chef des Secrétaires Généraux envisagés dans leur ensemble. Ne suffit-il pas, en effet, d'avoir démontré, d'une part, que les premiers ont été régulièrement investis des fonctions de Secrétaire Général et, d'autre part, que le Ministère des Colonies a continué de fonctionner à Bruxelles, sans interruption, pendant toute la guerre, pour qu'il faille *ipso facto* appliquer aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies tout ce qui a été dit plus haut au sujet des pouvoirs de leurs collègues des autres Départements ? L'affirmative paraît certaine. On a même de la peine à découvrir les raisons d'une hésitation ou d'un doute. Si bien que, dans les milieux juridiques de la Belgique occupée et, plus tard, dans ceux de la Belgique libérée, où les pouvoirs des Secrétaires Généraux ont été maintes fois débattus et analysés, jamais personne n'a songé à établir à cet égard une distinction de principe. Mais, l'opinion contraire existe et doit, par conséquent, être rencontrée. Elle s'est fait jour, pendant la guerre, dans les milieux administratifs belges de Londres, où elle a gagné de bons esprits. Toutefois, n'ayant jamais fait l'objet d'une publication, elle n'est connue que fort vaguement. On en a entendu parler, mais on ignore son contenu exact, sa structure juridique et sa portée. Dans ces conditions, il importe, avant de la combattre, de la formuler d'une manière suffisamment claire et précise pour qu'elle puisse fournir une base sérieuse de discussion. C'est ce que je vais essayer de faire, en me servant des informations que j'ai recueillies par bribes et morceaux, au hasard de mes contacts avec les milieux initiés.

Les pouvoirs des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies pendant l'occupation peuvent être répartis en deux catégories : ceux qui avaient été attachés à la fonction de Secrétaire Général en temps normal et ceux

qui s'y étaient ajoutés exceptionnellement, par application de la loi du 10 mai 1940, sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre.

a) **Pouvoirs qui avaient appartenu en temps normal au Secrétaire Général du Ministère des Colonies.**

En premier lieu les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies exerçaient donc, pendant l'occupation, les pouvoirs dont le Secrétaire Général de ce Département avait été investi normalement, qui, avant la guerre déjà, étaient entrés régulièrement dans ses attributions. Ces pouvoirs, dont les Secrétaires Généraux ff. ne faisaient que continuer l'exercice pendant l'occupation, se divisent eux-mêmes en deux groupes :

1° Ceux qui avaient été attribués au Secrétaire Général du Ministère des Colonies par voie d'arrêté royal et lui appartenaient en propre.

Sous cette rubrique se rangent notamment les pouvoirs prévus par l'article 8 de l'arrêté royal du 9 octobre 1933, portant règlement organique du Ministère des Colonies (¹), et ceux visés par l'arrêté royal du 23 février 1938 substituant le grade de Secrétaire Général à celui d'Administrateur Général des Colonies et conférant au premier les attributions faites antérieurement au deuxième (²).

(¹) *Bulletin Officiel du Congo Belge*, 1933, p. 761. Aux termes de l'article 8 de l'arrêté royal du 9 octobre 1933, le Secrétaire Général est le chef du personnel du Ministère. Il distribue les affaires, il surveille le travail de tous les services et coordonne leur action. Les chefs des services généraux lui soumettent les propositions relatives aux affaires traitées dans leurs services, sauf celles pour lesquelles les services ont reçu délégation. Le Secrétaire Général transmet au Ministre, avec ses observations, s'il y a lieu, toutes les affaires qui sont réservées à la décision du Ministre.

(²) *Bulletin Officiel du Congo Belge*, 1938, p. 78. Le grade d'Administrateur Général des Colonies avait été créé par un arrêté royal du 27 juin 1931 (*Bulletin Officiel du Congo Belge*, 1931, p. 392). Les pouvoirs de l'Administrateur Général des Colonies transmis au Secrétaire Général par l'arrêté royal du 23 février 1938 ont été énumérés par un arrêté

2^o Ceux qui lui avaient été délégués par le Ministre des Colonies.

Il est d'usage constant, au Département des Colonies, que le Ministre, n'entendant traiter personnellement que les affaires très importantes, notamment celles qui affectent un caractère politique, délègue au Secrétaire Général une partie de ses attributions. Les délégations accordées de la sorte sont souvent très larges, s'étendant jusqu'à l'exercice de tous les actes de gestion administrative

royal du 20 avril 1935. Aux termes de cet acte, pouvoir est accordé à l'Administrateur Général des Colonies de prendre des décisions et de signer des pièces relatives aux affaires ci-après :

- 1^o Décisions déterminant les conditions d'assimilation aux services effectifs des missions et stages, à accomplir par le personnel d'Afrique;
- 2^o Arrêtés fixant la durée de la situation d'attente avec traitement des fonctionnaires et agents démis pour inaptitude physique au service colonial;
- 3^o Décisions octroyant des indemnités de fin de carrière aux fonctionnaires et agents de la Colonie;
- 4^o Décisions accordant les indemnités prévues par les arrêtés royaux sur la matière, aux veuves et aux enfants des fonctionnaires et agents décédés en activité de service ou pendant leur période de congé;
- 5^o Décisions accordant des secours à d'anciens agents de l'administration d'Afrique, ou à leur famille et au personnel de l'administration centrale du Département et des services extérieurs;
- 6^o Décisions accordant des secours à des indigènes ou à des mulâtres, originaires de la Colonie;
- 7^o Décisions autorisant le paiement anticipé aux fournisseurs de sommes leur revenant pour exécution de marchés et de fournitures;
- 8^o Procuration aux mandataires de la Colonie pour la représenter aux assemblées de certaines sociétés coloniales;
- 9^o Arrêtés allouant les subsides prévus aux budgets coloniaux en faveur d'organismes qui y sont nominalement désignés;
- 10^o Signature de télégrammes aux autorités de la Colonie autres que ceux que le Ministre se réserve;
- 11^o Décisions allouant des avances sur traitement au personnel colonial;
- 12^o Arrêtés mettant fin à la carrière des fonctionnaires et agents de la Colonie;
- 13^o Décisions portant approbation des modifications aux tarifs de transport ou de classification de marchandises qui ne sont pas de

réservés au Ministre, à l'exception des pouvoirs lui dévolus par la Constitution, la loi sur le Gouvernement du Congo Belge et les dispositions législatives ⁽¹⁾.

Ces pouvoirs donc, aussi bien ceux qui avaient appartenu en propre au Secrétaire Général en titre du Ministère des Colonies, en vertu d'arrêtés royaux d'attribution, que ceux qui lui avaient été délégués par le Ministre des Colonies, les Secrétaire Généraux ff. continuaient à les exercer durant l'occupation, par le jeu normal des règles administratives de remplacement. Car tout fonctionnaire appelé à remplacer un fonctionnaire de grade supérieur exerce *ipso facto* les pouvoirs de celui-ci.

b) **Pouvoirs délégués aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies par la loi du 10 mai 1940** ⁽²⁾.

La loi du 10 mai 1940, en vue de permettre à la vie publique de se poursuivre sans heurt, en cas d'absence ou d'empêchement de certains de ses organes, avait prévu une cascade de délégations. Lorsque, par l'effet des opérations militaires, un fonctionnaire ou un corps de fonction-

nature à influencer sensiblement les résultats d'exploitation des sociétés ou compagnies de transport et de manutention;

14^o Délivrance de certificats nominatifs tenant lieu de titres frappés d'opposition. Délivrance de duplicitas de titres frappés d'opposition;

15^o Mise en surséance indéfinie des créances au profit du Trésor de la Colonie ou du Ruanda-Urundi;

16^o La signature des pièces autres que celles que le Ministre se réserve.

Sont notamment réservées à la signature du Ministre les pièces qui se rapportent aux matières suivantes :

a) Les questions de principe d'ordre général;

b) L'engagement et la nomination du personnel colonial;

c) L'examen et la conclusion des conventions et projets de décrets à soumettre au Conseil Colonial;

d) Les relations avec le Parlement et les membres de celui-ci;

e) Les questions de politique coloniale.

(1) Actuellement, ces délégations sont réglées par un arrêté ministériel du 21 décembre 1945, signé R. Godding.

(2) *Moniteur Belge*, année 1940, p. 2860.

naires était privé de toute communication avec l'autorité supérieure dont il dépendait, ou si cette autorité avait cessé ses fonctions, il pouvait exercer, dans le cadre de son activité professionnelle et pour les cas d'urgence, toutes les attributions de cette autorité. Par application de ce texte, chaque Secrétaire Général, en titre ou faisant fonction, que les événements de guerre avaient mis dans l'impossibilité de communiquer avec son Ministre, pouvait, en cas d'urgence et dans le cadre de son activité professionnelle, exercer les attributions de celui-ci, dans la mesure où elles étaient susceptibles de délégation par leur nature⁽¹⁾.

Au demeurant, les Secrétaire Généraux ff. du Ministère des Colonies étaient habiles à exercer, pendant l'occupation ennemie, les pouvoirs ci-après :

1^o Ceux qui avaient appartenu en propre au Secrétaire Général avant la guerre et qui sont déterminés par voie d'arrêté royal;

2^o Ceux qui avaient été délégués au Secrétaire Général par le Ministre des Colonies;

(1) En limitant aux actes des Ministres les pouvoirs que la loi du 10 mai 1940 déléguait aux Secrétaire Généraux, je me place dans l'interprétation donnée à cette loi par l'arrêté-loi du 1^{er} mai 1944 (*Moniteur Belge* de Londres, année 1944, p. 371). Mais, tout en m'inclinant devant la solution de force qui est l'œuvre du législateur belge de Londres, je n'entends nullement me rallier au fondement juridique et moral du dit arrêté-loi, au sujet duquel j'estime, au contraire, que des réserves sérieuses s'imposent. Je tiens à faire remarquer aussi que la thèse d'une interprétation plus large, qui était quasi unanimement admise en Belgique occupée, ne peut être considérée comme abandonnée à ce jour. Si elle n'a plus été d'application pratique, depuis la libération du territoire, c'est précisément à cause de l'obstacle invincible que lui oppose l'arrêté-loi du 1^{er} mai 1944. Mais théoriquement, loin de perdre du terrain, elle paraît en gagner de jour en jour. Voir notamment : PIERRE LECLERCQ, *L'interprétation de la loi du 10 mai 1940* (*Journal des Tribunaux*, année 1946, p. 65); RENÉ HANQUET, *Les pouvoirs des Secrétaire Généraux pendant l'occupation*; LUC HOMMEL, *Un point d'Histoire* (*Le Quotidien* du 28 février 1946); ROBERT BILLIARD, *La Collaboration industrielle et ouvrière avec l'occupant*.

3° Ceux du Ministre des Colonies, dans la mesure où ils étaient susceptibles de délégation par leur nature.

Les pouvoirs des deux premiers groupes leur appartenait en raison du simple fait qu'ils étaient régulièrement investis des fonctions de Secrétaire Général, et ceux du troisième groupe, par application de la loi du 10 mai 1940. Car cet acte, visant d'une manière générale tous les fonctionnaires et corps de fonctionnaires, n'admettait aucune distinction déduite de leur rattachement aux divers groupements administratifs du pays. Or, là où le législateur n'a pas distingué, il n'appartient pas à l'interprète de le faire. Les délégations portées à la loi du 10 mai 1940 devaient donc s'appliquer aux fonctionnaires du Ministère des Colonies et, plus spécialement, aux Secrétaire Généraux ff., exactement comme à leurs collègues des autres Départements.

Le classement qui vient d'être fait des pouvoirs des Secrétaire Généraux ff. du Ministère des Colonies, d'après le critérium du fondement juridique auquel ils se rattachent, présente un double intérêt. D'abord il facilite l'intelligence du sujet traité, par la vue panoramique qu'il en donne, où chaque élément prend la place et le relief qui lui reviennent logiquement. Ensuite il fournit le cadre dans lequel je vais tâcher d'inscrire la théorie adverse, en groupant, suivant leur incidence sur telle ou **telle** catégorie de pouvoirs, les objections qu'elle présente. Portée sur ce plan et bien délimitée d'avance, la discussion qui va s'ouvrir sera simple et facile.

Envisagées d'après leur incidence sur les divers groupes de pouvoirs des Secrétaire Généraux, les objections soulevées par la théorie adverse se partagent en deux séries. Dans la première série se rangent celles qui concernent plus spécialement les pouvoirs propres et ceux délégués avant la guerre par le Ministre des Colonies et, dans la seconde série, celles dirigées en ordre principal contre les

pouvoirs délégués par la loi du 10 mai 1940. J'examinerai successivement et séparément chacune de ces deux séries d'objections.

Objections visant les pouvoirs propres et ceux délégués avant la guerre par le Ministre des Colonies.

Les objections qu'on fait à l'exercice des pouvoirs rappelés sous rubrique, pendant l'occupation, par les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, sont au nombre de trois :

1^o Le Ministère des Colonies, affirme-t-on, a été supprimé à Bruxelles dès le début de la guerre. Il n'y a pas été reconstitué avant la libération du territoire. Dès lors, il ne pouvait être question de l'exercice à Bruxelles, au cours de l'occupation, des fonctions de Secrétaire Général du Ministère des Colonies.

Comme je l'ai montré plus haut, cette assertion manque de base en fait et en droit. En vérité, le Ministère des Colonies n'a jamais été supprimé à Bruxelles, où il a continué à fonctionner, sans interruption, pendant toute la guerre (¹).

2^o Les Directeurs Généraux, ajoute-t-on, qui ont exercé à Bruxelles les fonctions de Secrétaire Général pendant la guerre sont des usurpateurs. Ils n'avaient pas le droit d'exercer de semblables fonctions.

A cette objection aussi j'ai déjà répondu, en prouvant que le premier des fonctionnaires considérés, en ordre chronologique, a été régulièrement investi dans les fonctions de Secrétaire Général et que ses pouvoirs ont été par la suite transmis de main en main, comme un flambeau, par des arrêtés d'une légalité indiscutable. Qu'en conséquence les fonctionnaires qui ont dirigé le Ministère des Colonies à Bruxelles pendant l'occupation

(1) Pages 33 et suiv.

étaient parfaitement en droit de remplir les fonctions de Secrétaire Général et d'exercer les pouvoirs attachés à ces fonctions ⁽¹⁾). Du reste, ni le Ministre des Colonies, lors de son retour de Londres, ni, plus tard, la Commission chargée d'enquêter sur les actes des Secrétaire Généraux n'ont jamais contesté la validité de ces pouvoirs.

3^o Mais l'argument auquel l'opinion adverse attache le plus de poids et qu'elle considère volontiers comme décisif s'exprime comme suit : L'arrêté-loi du 18 juin 1940 a chargé l'Administrateur Général de la Colonie d'exercer tous les pouvoirs conférés au Roi par la Constitution et la législation belges, notamment par la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo Belge et la loi du 21 août 1925 sur le Gouvernement du Ruanda-Urundi. Il lui a même permis d'exercer, dans la Colonie du Congo Belge et au Ruanda-Urundi, les pouvoirs législatifs et exécutifs dont les Ministres réunis en Conseil étaient investis. Or, en donnant ces pouvoirs à l'Administrateur Général de la Colonie, le dit arrêté-loi a implicitement retiré aux fonctionnaires du Ministère des Colonies à Bruxelles et leurs pouvoirs propres et ceux qui leur avaient été délégués par le Ministre des Colonies. Car l'attribution de la plénitude des pouvoirs à l'Administrateur Général de la Colonie, en vue de leur exercice en territoire libre, n'est pas compatible avec l'exercice de pouvoirs coloniaux, en territoire métropolitain occupé, par les fonctionnaires restés ou rentrés à Bruxelles.

Cette objection manque un peu de clarté. Elle s'appuie sur un prétendu retrait tacite de pouvoirs, sans indiquer le principe de droit dont ce retrait découlait. Elle se réfère à une soit-disant incompatibilité de pouvoirs, sans montrer la cause juridique de pareille incompatibilité. Je me suis contenté de rendre fidèlement le raisonnement qui m'est opposé, sans rien y ajouter ni rien en retran-

(1) Pages 38 et suiv.

cher. C'est en le réfutant que j'essaierai d'y mettre de la lumière.

Ma réponse, qui se dégage spontanément de la lettre et de l'esprit de l'arrêté-loi considéré, ainsi que des travaux qui l'ont précédé, tient dans les quelques éléments que voici :

Tout d'abord, ce n'est pas au Ministre des Colonies que l'arrêté-loi du 18 juin 1940 a conféré la plénitude des pouvoirs, mais à l'Administrateur Général de la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi⁽¹⁾. Et si, par l'effet

(1) Voici le texte intégral de l'arrêté-loi du 18 juin 1940 :

Au nom du Peuple belge,
Nous, Ministres réunis en Conseil;
Vu les articles 26 et 82 de la Constitution;
Vu l'arrêté du 28 mai 1940 constatant que le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner;
Vu l'impossibilité de réunir des Chambres législatives;
Revu la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo Belge et la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi;
Vu la loi du 7 septembre 1939 accordant au Roi des pouvoirs spéciaux pour le Congo Belge et le Ruanda-Urundi;
Considérant qu'il importe, en toutes circonstances, de maintenir la colonie du Congo Belge et le Ruanda-Urundi sous l'autorité de la Belgique et d'y assurer l'exercice de cette autorité;

Avons arrêté et arrêtons :

ARTICLE PREMIER. — M. Albert De Vleeschauwer, actuellement Ministre des Colonies, est nommé Administrateur Général de la colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. En cette qualité il exerce, pour le Congo Belge et le Ruanda-Urundi, tous les pouvoirs conférés au Roi par la Constitution et la législation belges, notamment par la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo Belge et la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi.

A son défaut, le Gouverneur Général exerce les mêmes pouvoirs.

ART. 2. — L'Administrateur Général de la colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi et, à son défaut, le Gouverneur Général exercent, dans la colonie du Congo Belge et au Ruanda-Urundi, les pouvoirs législatifs et exécutifs dont les Ministres réunis en Conseil sont investis.

ART. 3. — Le présent arrêté-loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur*.

Promulguons le présent arrêté-loi, ordonnons qu'il soit revêtu du sceau de l'Etat et publié au *Moniteur*.

Donné le 18 juin 194...

(Suivent les signatures des 14 Ministres réunis à Bordeaux.)

de la loi, les charges d'Administrateur Général et de Ministre se sont trouvées réunies dans la seule et unique personne de M. Albert De Vleeschauwer, il n'en est pas moins vrai que celui-ci ne pouvait exercer ses attributions nouvelles qu'en qualité d'Administrateur Général de la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. A ce sujet, le texte est formel. En effet, l'article premier, après avoir disposé que M. Albert De Vleeschauwer, actuellement Ministre des Colonies, est nommé Administrateur Général de la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi, ajoute : *En cette qualité il exerce ...*, etc. Or s'il n'y a pas de rapport entre les pouvoirs qui appartenaient à M. De Vleeschauwer en sa qualité de Ministre des Colonies et ceux qu'il était appelé à exercer comme Administrateur Général du Congo Belge et du Ruanda-Urundi; si ces deux sortes de pouvoirs, distincts par leur nature, se développaient sur des lignes entièrement différentes, comment les seconds auraient-ils pu se répercuter sur les premiers au point de mettre à néant d'anciennes délégations faites par le Ministre ? Pourquoi, dans ces conditions, l'exercice à Bruxelles, par les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, de leurs pouvoirs propres ou délégués, aurait-il été incompatible avec l'exercice, dans nos possessions d'outre-mer, des fonctions nouvelles créées par l'arrêté-loi du 18 juin 1940 ? Il en serait autrement peut-être si l'octroi à M. De Vleeschauwer de la charge d'Administrateur Général de la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi lui avait fait perdre la qualité de Ministre des Colonies. En tout cas, le problème se présenterait alors sous un aspect différent. Mais cette hypothèse doit être carrément repoussée, comme contraire au texte qui prévoit en termes exprès que « M. Albert De Vleeschauwer, actuellement Ministre des Colonies, est nommé Administrateur Général de la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi ». Cette dernière fonction a donc rencontré, dans la même personne, celle du Ministre des Colo-

nies et fait cumul avec elle, à partir de sa naissance jusqu'au jour de sa suppression par l'arrêté-loi du 29 avril 1942⁽¹⁾.

Même donc si l'on se refusait à admettre la théorie de la dualité des pouvoirs que je viens d'exposer, encore ne pourrait-on soutenir, avec quelque chance de succès, que par l'effet de l'arrêté-loi du 18 juin 1940 et pendant une période de presque deux ans, les fonctions de Ministre des Colonies auraient cessé d'exister, pour se voir absorbées par celles d'Administrateur Général de la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. Tout au plus pourrait-on prétendre alors que les pouvoirs constitutionnels du Ministre des Colonies, loin d'avoir été supprimés en juin 1940, auraient, au contraire, été renforcés et considérablement étendus. C'est, en effet, la thèse que l'arrêté-loi prémentionné du 29 avril 1942 semble avoir adoptée implicitement, en disposant que « *tous les actes faits par le Ministre des Colonies en vertu des qualités et pouvoirs que lui attribuait l'arrêté-loi du 18 juin 1940* sont, pour autant que de besoin, ratifiés et maintenus en vigueur », ce qui signifie que le législateur de 1942 considérait comme émanant du Ministre des Colonies les actes faits par M. De Vleeschauwer en vertu de l'arrêté-loi du 18 juin 1940. Or, dans cette thèse également on n'aperçoit aucun élément juridique qui motive le retrait des pouvoirs appartenant aux Secrétaires Généraux ff. du Département des Colonies à Bruxelles, ou qui établisse l'incompatibilité de ces pouvoirs avec ceux que des fonctionnaires de la même Administration exerçaient à Londres ou en Afrique. Ainsi qu'il est dit plus haut, de telles conséquences auraient pu découler logiquement de la suppression totale du Ministère des Colonies et du remplacement de ce Département par une institution nouvelle dénommée « Administration Générale de la Colonie du Congo

(1) *Bulletin Officiel* de 1942, p. 210 (Londres).

Belge et du Ruanda-Urundi », mais elles ne peuvent d'aucune manière être la résultante juridique d'une extension et d'un renforcement, pour importants qu'ils soient, des pouvoirs du Ministre des Colonies.

Enfin, les travaux préparatoires de l'arrêté-loi du 18 juin 1940 ne fournissent aucun étai à la théorie adverse. Au contraire, ils lui sont nettement hostiles. J'ai moi-même rédigé l'arrêté et je suis allé le remettre en mains du Ministre des Colonies, dans les circonstances dramatiques que j'ai relatées ⁽¹⁾. Or jamais, au grand jamais, l'idée n'a effleuré mon esprit que l'acte considéré pourrait avoir pour effet de mettre un terme aux pouvoirs des fonctionnaires coloniaux restés à Bruxelles ou sur le point d'y rentrer. Si pareil but était réellement entré dans les prévisions du législateur, j'en aurais sûrement été avisé et j'aurais libellé le texte en conséquence. Et puis il faut, pour bien comprendre l'arrêté-loi du 18 juin 1940, se placer dans l'atmosphère et l'ambiance de l'époque. La France venait de capituler. Pour beaucoup de gens, la guerre paraissait finie. Les fonctionnaires belges à Bordeaux s'apprêtaient à retourner au pays. On ne savait quelle position le Gouvernement allait prendre. Ce n'était vraiment pas le moment pour brûler les ponts derrière nous. Ce que le Ministre voulait et ce que le préambule de l'arrêté exprime clairement, c'était maintenir en toute circonstance la Colonie du Congo Belge et du Ruanda-Urundi sous l'autorité de la Belgique et d'y assurer l'exercice de cette autorité. Et ce but il pouvait l'atteindre, sans arrêter ou entraver les travaux de l'Administration coloniale à Bruxelles. Tout le reste est de l'imagination.

(1) Pages 50 et suiv.

**Objection visant les pouvoirs délégués
aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies
par la loi du 10 mai 1940.**

Mais la théorie adverse va bien plus loin. En admettant même, affirme-t-on, que le Ministère des Colonies ait été maintenu à Bruxelles pendant la guerre, que ceux qui l'ont dirigé aient été régulièrement investis dans les fonctions de Secrétaire Général et que l'arrêté-loi du 18 juin 1940 n'ait pas eu d'incidence sur l'administration coloniale en Belgique occupée, encore est-il que la loi du 10 mai 1940 sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre n'était pas applicable aux Secrétaires Généraux du Ministère des Colonies. Alors que les Secrétaires Généraux en titre ou faisant fonction de tous les autres secteurs de l'Administration Centrale pouvaient exercer, dans le cadre de leur activité professionnelle et pour les cas d'urgence, les attributions de leur Ministre, ce droit était refusé à ceux du Département des Colonies. Qu'ils aient exercé les pouvoirs qui leur étaient propres, passe encore; mais qu'ils ne viennent pas invoquer la loi du 10 mai 1940 pour justifier l'exercice par eux des attributions du Ministre des Colonies, même si ces attributions étaient parfaitement susceptibles de délégation par leur nature. Car cette loi visait tous les fonctionnaires et corps de fonctionnaires de la Métropole, sauf ceux du Département des Colonies.

On est surpris d'entendre formuler une semblable distinction, sachant que la loi du 10 mai 1940 est générale et embrassait indistinctement tous les fonctionnaires et corps de fonctionnaires. Aussi l'objection ne cherche-t-elle pas sa base dans le texte ou même dans l'esprit de cette loi, mais dans un principe supérieur inscrit à l'article premier de la Constitution et repris par la Charte Coloniale, suivant lequel les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Et l'application de ce principe

en la matière sous examen, on tente de la justifier par deux motifs bien distincts qui font que le raisonnement, parti d'un fondement juridique unique, se divise en deux branches qu'il échet d'examiner séparément.

PREMIÈRE BRANCHE DE L'OBJECTION. — La loi du 10 mai 1940, dit-on, est une loi métropolitaine.

Les affaires coloniales sont régies par des lois particulières (article premier de la Charte Coloniale; article premier de la Constitution).

Ergo la loi du 10 mai 1940 ne pouvait s'appliquer aux affaires qui relevaient des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, ces affaires étant coloniales.

Je dois à la vérité de dire que les tenants de la théorie adverse n'énoncent pas leur opinion d'une manière aussi formelle et ordonnée. Ils ne lui donnent pas, en effet, la forme d'un syllogisme classique, comprenant une proposition majeure, une proposition mineure et une conclusion. Mais, lorsqu'ils soutiennent, par exemple, que la loi du 10 mai 1940 ne vise pas les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, *parce que les lois métropolitaines ne sont pas applicables en matière coloniale*, ils font exactement le raisonnement ci-dessus, sauf à l'exprimer moins clairement. Si j'ai cru nécessaire d'analyser le mécanisme de leur pensée et de le décomposer en ses facteurs premiers, c'est qu'il est plus facile, au moyen de ce procédé, de faire apparaître les éléments inexacts qu'il renferme. En procédant comme je viens de le faire, on aperçoit sans peine que des deux prémisses qui entrent dans le syllogisme, l'une : la majeure, est vraie, tandis que l'autre : la mineure, est purement fantaisiste; qu'en conséquence, la conclusion reste en l'air.

Je reconnaissais donc volontiers, avec la prémissse majeure, que la loi du 10 mai 1940 est une loi métropolitaine. Lorsqu'elle dispose que tout fonctionnaire peut exercer les attributions de l'autorité dont il dépend, si cette autorité

a cessé ses fonctions par l'effet des opérations militaires, elle ne vise de toute évidence que les fonctionnaires métropolitains. Il ne viendrait à l'idée de personne de croire qu'en vertu de cette loi, le Gouverneur Général du Congo pourrait être remplacé par le Vive-Gouverneur Général, celui-ci par un Inspecteur d'État, ce denirer par un Gouverneur de province, et ainsi de suite selon l'échelle hiérarchique des fonctions administratives sur le territoire de la Colonie. Et pourtant ce serait à des conclusions de ce genre qu'on aboutirait fatalement si l'on attribuait à la dite loi des vertus à la fois métropolitaines et coloniales. Il serait donc inutile de chercher dans le texte, dans les travaux préparatoires, dans l'absence du contreseing du Ministre des Colonies, ou dans toutes autres circonstances, la preuve du caractère exclusivement métropolitain de cette loi. En ce faisant, on s'acharnerait à vouloir enfoncer des portes ouvertes. La loi du 10 mai 1940 est une loi métropolitaine, sans aucun caractère colonial. C'est entendu ! Au sujet de ce fait tout le monde est parfaitement d'accord.

Mais, il en va tout autrement de la prémissse mineure, d'après laquelle les affaires coloniales seraient régies par la législation coloniale, à l'exclusion des lois métropolitaines. Cette proposition, qui a la prétention d'être l'expression fidèle de l'article premier de la Charte Coloniale, ne contient en vérité qu'une assertion gratuite. L'article premier de la Charte Coloniale dispose que le Congo Belge est régi par des lois particulières. Or, substituer aux termes « le Congo Belge » ceux « les affaires coloniales » ou « la matière coloniale », c'est défigurer le texte et lui donner un sens nettement différent de sa véritable portée; c'est aussi quitter le domaine de la légalité pour pénétrer dans celui de la fantaisie. Que faut-il, en effet, entendre par l'expression « la Colonie du Congo Belge », au sens de l'article premier de la Charte Coloniale ? De même que toute entité étatique comprend

essentiellement trois éléments constitutifs : le territoire, la population et le pouvoir souverain de commandement, ainsi la Colonie du Congo Belge, personnalité de droit public, se compose de son territoire, de sa population et de son administration⁽¹⁾. Dès lors, dire que le Congo Belge est régi par des lois particulières, c'est dire : 1^o que sur le territoire de la Colonie règnent des lois autres que celles de la Métropole⁽²⁾; 2^o que les Belges de droit colonial⁽³⁾ ont un statut personnel distinct de celui dont jouissent les Belges de droit métropolitain; 3^o que l'administration coloniale est dotée d'une organisation particulière, indépendante de celle de la Belgique.

Mais, ce n'est pas dire que la « matière coloniale » ou « les affaires coloniales » sont régies par des lois particulières. Chaque jour on traite en Belgique des affaires coloniales conformément à la législation métropolitaine. Sans doute certaines matières coloniales sont soumises aux lois coloniales, même sur le territoire de la Métropole, soit par l'application des principes généraux du droit, soit par la décision expresse du législateur, soit enfin par le jeu normal de l'autonomie des volontés dans le domaine conventionnel. Tel est le cas, par exemple, en matière de statut personnel d'un indigène du Congo⁽⁴⁾, en matière de régime des sociétés commerciales⁽⁵⁾, en matière de

(1) Voir P. JENTGEN, *La Terre Belge du Congo*, pp. 79 et suiv.

(2) Il va de soi que cette règle est énoncée sans préjudice à des dérogations éventuelles de droit international privé ou public.

(3) Par Belges de statut colonial, il faut entendre les indigènes du Congo (voir P. JENTGEN, *La Terre Belge du Congo*, pp. 265 et suiv.).

(4) C'est l'application du principe de droit international privé, se l'on lequel l'état et la capacité des personnes sont régis par leur loi nationale. Comp. art. 8 Code civ. cong., L. I.

(5) La loi du 21 août 1921 (*Bulletin Officiel*, 1921, p. 757; *Moniteur Belge*, 1921, p. 8866) dispose que les sociétés commerciales constituées, soit en Belgique, soit au Congo, sous le régime de la législation en vigueur dans la Colonie, sont soumises exclusivement aux lois coloniales même si elles ont en Belgique leur siège principal administratif et que le Conseil d'administration et leur assemblée générale s'y réunissent.

contrat⁽¹⁾, ou en matière de convention lorsque les parties entendent soumettre leurs engagements aux prescriptions du Code civil congolais. Mais, ce ne sont là que des exceptions, comme il s'en trouve dans tout système législatif et dont il ne faut pas exagérer l'importance. Préten-dre que, sur le sol de la Métropole, les notaires, les tribunaux, les personnes publiques ou privées doivent appliquer les lois coloniales chaque fois qu'il s'agit de traiter une affaire coloniale; soutenir, en d'autres termes, que la « matière coloniale » ou « les affaires coloniales » sont régies par les lois particulières de la Colonie, c'est opérer le renversement de l'ordre légal des choses, ren-versement que rien n'autorise et que rien ne justifie.

Or, si des deux prémisses comprises dans l'objection l'une seulement est exacte et l'autre fantaisiste, tout le raisonnement est faussé à la base et la conclusion reste en l'air. C'est ce qu'il fallait démontrer.

Mais l'objection considérée ne souffre pas seulement du vice capital qui vient d'être mis en lumière et qui suffit, à lui seul, pour la faire crouler. Elle appelle bien d'autres critiques dont je ne signalerai que quelques-unes des plus saillantes. Tout d'abord, il importe de noter que si vraiment la matière coloniale était inaccessible aux lois métropolitaines, il ne s'ensuivrait pas que la loi du 10 mai 1940 eût été inapplicable aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies. Tout au plus faudrait-il alors distinguer entre les attributions d'ordre colonial et celles d'ordre métropolitain. Et l'on aboutirait à cette conclu-sion étrange et manifestement inadmissible que la loi du 10 mai 1940 aurait été applicable aux Secrétaires Géné-

(1) La loi du 9 mars 1933 (*Bulletin Officiel*, 1933, p. 227; *Moniteur Belge*, 1933, p. 1526) dispose que tout contrat par lequel une personne, qui n'est pas indigène du Congo, du Ruanda-Urundi ou des colonies voisines, engage ses services en vue de les prêter dans les territoires africains placés sous l'autorité de la Belgique, est soumis obligatoirement à la législation en vigueur dans la Colonie, même s'il n'a pas été conclu dans un de ces territoires.

raux ff. du Ministère des Colonies agissant dans l'exercice de leurs attributions métropolitaines, alors qu'elle aurait été inapplicable à ces mêmes fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs attributions d'ordre colonial.

En vérité, les distinctions de ce genre ne font qu'engendrer de la confusion et l'on y est acculé dès qu'on glisse dans la discussion, où elles n'ont absolument rien à voir, les notions de « matière coloniale » et d' « affaires coloniales ». Au surplus, la loi du 10 mai 1940 n'est pas attributive de pouvoirs et n'apporte aucune modification à l'ordre des pouvoirs tel qu'il est établi en dehors d'elle. Le but qu'elle poursuit n'a pas un caractère objectif, mais subjectif. En d'autres termes, elle ne s'adresse pas à la matière administrative, métropolitaine ou coloniale, mais au personnel administratif. Lorsqu'un fonctionnaire vient à disparaître, par suite des événements de guerre, elle veut qu'un autre prenne sa place automatiquement et en exerce les attributions en bloc, sans distinction quant à leur nature et leur origine. Le Ministre est remplacé par le Secrétaire Général, le Secrétaire Général par le Directeur Général, le Directeur Général par le Directeur, le Directeur par le Sous-Directeur, et ainsi de suite. Pour que le mécanisme de ces délégations puisse jouer, il faut et il suffit : 1° que le délégué soit privé de toute communication avec l'autorité supérieure dont il dépend ou que cette autorité ait cessé ses fonctions; 2° qu'il y ait urgence; 3° que le délégué agisse dans le cadre de ses attributions professionnelles et 4° que les attributions de l'autorité remplacée soient susceptibles de délégation par leur nature ⁽¹⁾. Aucune autre limitation ou restriction n'est prévue. Car ce que la loi veut, c'est assurer, pendant l'occupation ennemie, la continuité de la vie publique sur le sol de la Métropole, et ce but ne peut être atteint qui si les délégations légales confèrent aux fonctionnaires délégués

(1) Voir p. 8.

la plénitude des pouvoirs appartenant aux supérieurs que les événements de guerre mettent dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions. Dans ces conditions, prétendre que la loi du 10 mai 1940 ne s'applique pas en matière coloniale, c'est méconnaître le mécanisme intime de la loi et verser dans l'incohérence.

DEUXIÈME BRANCHE DE L'OBJECTION. — La loi du 10 mai 1940 est une loi métropolitaine.

Les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies étaient des fonctionnaires coloniaux.

Partant, la loi du 10 mai 1940 n'était pas applicable aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies.

La première branche de l'objection est, comme je viens de le montrer, d'une logique plutôt fragile. Péchant par un défaut grave de structure, elle serait impuissante à soutenir sa conclusion, même si les deux prémisses étaient exactes. Il n'en est pas de même pour la seconde branche de l'objection, laquelle jouit à cet égard d'une supériorité évidente. En logique elle est impeccable. S'il était vrai, d'une part, que la loi du 10 mai 1940 est une loi métropolitaine et, d'autre part, que les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies étaient des fonctionnaires coloniaux, il s'ensuivrait indiscutablement que la loi du 10 mai 1940 n'aurait pas été applicable à ces fonctionnaires. Mais, les deux prémisses sont-elles vraiment exactes ? Voilà toute la question. Je vais tâcher de la résoudre.

Quant à la proposition majeure, portant que la loi du 10 mai 1940 est une loi métropolitaine, j'en ai reconnu l'exactitude ⁽¹⁾. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir et l'examen portera exclusivement sur la proposition mineure, suivant laquelle les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies, comme d'ailleurs tous les agents de ce Département, seraient des fonctionnaires coloniaux.

(1) Voir pp. 63-64.

Arrivé à ce point crucial de l'étude, il importe à tout prix d'éviter les malentendus qui pourraient résulter de l'emploi équivoque des expressions « fonctionnaire colonial *sensu stricto* » et « fonctionnaire colonial *sensu lato* ». Au moyen des compléments *sensu stricto* et *sensu lato*, on peut jouer sur les mots et donner à l'expression « fonctionnaire colonial » une portée si large et tellement élastique qu'elle devient capable de répondre à toutes les définitions. Par « fonctionnaires coloniaux *sensu lato* », pourrait-on dire, il faut entendre non seulement ceux de l'Administration d'Afrique, qui sont des « fonctionnaires coloniaux *sensu stricto* », mais aussi ceux de l'Administration coloniale Centrale, dont les attributions, au même titre que celles des premiers, sont de nature coloniale. Partant, les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies étaient des fonctionnaires coloniaux et la loi du 10 mai 1940 sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre ne leur était pas applicable. Voilà le raisonnement vague qu'on pourrait tenir et les conclusions erronées auxquelles on risquerait d'aboutir si, ne tenant aucun compte des textes et des principes de droit qui circonscrivent le problème, on donnait à l'expression « fonctionnaire colonial » tantôt un sens large et tantôt un sens étroit, selon les besoins de la thèse qu'on entend soutenir.

Le principe dominant est celui de la séparation législative de la Belgique et de ses possessions d'outre-mer, et le texte qui forme le siège de la matière c'est l'article premier de la Charte Coloniale, conçu comme suit :

« Le Congo Belge a une personnalité distincte de celle de la Métropole.

» Il est régi par des lois particulières. »

La notion de « Congo Belge » comprend, ainsi que je l'ai montré plus haut, un élément territorial, un élément personnel et un élément administratif⁽¹⁾. Aussi le texte

⁽¹⁾ Voir pp. 64 et suiv.

suscité, envisagé au seul point de vue du troisième élément, se traduit-il comme suit : l'Administration du Congo Belge est régie par des lois particulières, distinctes de celles qui s'appliquent à l'Administration de la Métropole. Or, l'Administration du Congo Belge, au sens de l'article premier de la Charte Coloniale, c'est l'*Administration Coloniale d'Afrique*, celle dont le personnel forme une échelle homogène qui descend du Gouverneur Général, par degrés successifs, jusqu'à l'agent territorial, en passant par les grades intermédiaires de Vice-Gouverneur Général, Inspecteur d'État, Gouverneur de province, etc... A côté d'elle, ou, si l'on veut, au-dessus d'elle, mais sur un plan juridique complètement différent, se trouve l'*Administration Coloniale Centrale* qui a pour Chef le Ministre et dont le personnel forme une hiérarchie à part, qui va du Secrétaire Général au Commis, en passant par les grades intermédiaires de Directeur Général, Directeur, Chef de bureau, etc... Ces Administrations ont comme trait commun d'être toutes les deux « coloniales », c'est-à-dire d'avoir des attributions d'ordre colonial. Mais, entre leurs sphères d'activité et leurs ressorts territoriaux il existe une différence essentielle : l'une a pour mission d'assister le Gouverneur Général sur le territoire de la Colonie et l'autre celle d'assister le Ministre sur le sol de la Métropole.

Ainsi donc la règle que la Colonie est régie par des lois particulières ne s'applique qu'à l'Administration Coloniale d'Afrique, à l'exclusion de l'Administration Coloniale Centrale⁽¹⁾. Tandis que la seconde est soumise à toute la législation métropolitaine innombrable et complexe sur le recrutement, le statut et la pension des agents de l'État, ainsi qu'à la loi du 28 janvier 1932, réglant

(1) J'ai signalé plus haut dans quels cas et dans quelle mesure les affaires coloniales sont régies par les lois particulières de la Colonie jusqu'au territoire de la Métropole (voir p. 65). Ci-dessus, il ne s'agit pas d'*affaires coloniales*, mais d'*Administration coloniale*.

l'emploi des langues dans les administrations publiques, la première, au contraire, est placée sous l'empire de la législation particulière qui règle ces matières pour la Colonie. Au demeurant, quoiqu'elles aient toutes les deux des attributions d'ordre colonial, la séparation législative les colloque dans des camps différents : l'Administration Centrale, qui opère en Belgique et assiste le Ministre des Colonies, est placée sous la législation métropolitaine, commune à tous les fonctionnaires et agents de l'Etat; l'Administration d'Afrique, qui opère au Congo et assiste le Gouverneur Général, est régie par la législation coloniale.

Et ce n'est pas là une simple hypothèse, que l'on pourrait admettre ou repousser, une déduction, que l'on pourrait discuter; c'est une réalité, un fait brutal et constant, sur lequel vient se briser net la subtilité des raisonnements contraires.

Les tenants de la théorie adverse croient cependant trouver un appui dans le commentaire de la loi sur le gouvernement du Congo Belge par Michel Halewyck. Ils invoquent volontiers le passage suivant :

« Classé parmi les institutions métropolitaines, le Département colonial n'en a pas moins reçu de la diversité de ses attributions un caractère hybride qui le différencie des autres Départements ministériels : il est à la fois un rouage du Gouvernement de la Métropole et un des organismes essentiels du Gouvernement de la Colonie.

» En la première de ces qualités, le Ministre des Colonies obéit à la Constitution et à la législation métropolitaines. Il ordonne ses services centraux, décide et réalise ses dépenses propres, en justifie, suivant les prescriptions de la Constitution, des lois et des règlements de la mère patrie; le haut dignitaire qui en est le chef participe, dans les conditions prévues par la Constitution, à la direction des affaires de la nation belge; le statut de ses fonc-

tionnaires et de ses employés se détermine d'après les principes qui régissent la situation administrative du personnel des autres Départements ministériels.

» Au contraire, dans l'exécution de sa mission habituelle, l'administration du Congo Belge, le même Département n'est plus tributaire des lois promulguées pour le territoire européen de la Belgique. La Constitution, qui a abandonné à une législation spéciale dont elle s'est désintéressée le soin de fixer les modalités du gouvernement des possessions d'outre-mer, s'efface alors devant la Charte Coloniale. Seules les dispositions de celle-ci, complétées ou appliquées par des décrets et des arrêtés, règlent l'activité du Ministre et les opérations de ses bureaux. Elles permettent, par exemple, au Ministre de contresigner des actes législatifs élaborés sans l'intervention des Chambres (art. 7), d'exécuter un budget de recettes et de dépenses arrêté par la simple décision du Roi (art. 12), de liquider les dépenses coloniales avant toute vérification de la Cour des Comptes (art. 13). » ⁽¹⁾

J'attache beaucoup de prix à l'opinion de l'éminent auteur et professeur d'université Michel Halewyck. Mais je doute fort que le passage suscité ait la portée qu'on voudrait lui attribuer. L'auteur commence par déclarer que le Ministère des Colonies est une *institution de droit métropolitain*. Puis il ajoute que ce Département reçoit un caractère hybride de ses *attributions* en partie coloniales et en partie métropolitaines. Et c'est cette idée qu'il développe et qu'il étaie par des exemples. Michel Halewyck n'enseigne donc pas, mais pas du tout même que les fonctionnaires du Ministère des Colonies seraient des fonctionnaires coloniaux, au sens de l'article premier de la Charte Coloniale, auxquels les lois métropolitaines et plus spécialement des lois dans le genre de celle du 10 mai 1940 seraient inapplicables. Il proclame, au con-

(1) MICHEL HALEWYCK, *La Charte coloniale*, t. III, n° 343.

traire, expressément que ce sont des fonctionnaires métropolitains, tout en reconnaissant que leurs attributions sont en grande partie d'ordre colonial. Pour mieux se convaincre de l'exactitude de cette interprétation, il suffit de lire les passages ci-après du même ouvrage, qui précèdent immédiatement l'extrait déjà cité :

« Lorsque la Chambre des Représentants examina en première lecture l'article qui a trait au Ministre des Colonies il y eut entre M. Mechelynck, le Ministre de la Justice et le rapporteur de la Commission spéciale l'échange de vues suivant :

» M. MECHELYNCK. — ...Je pense qu'il est de la volonté de la Chambre et du Gouvernement d'assimiler le Ministre des Colonies aux autres Ministres. Il n'y a aucune distinction entre eux. Le Ministre des Colonies est un Ministre comme un autre; ses fonctions pourront même éventuellement être confiées à un autre membre du Cabinet.

» M. RENKIN, Ministre de la Justice. — Nous sommes parfaitement d'accord.

» M. BEGEREM, rapporteur. — Le texte dit formellement que le Ministre des Colonies fait partie du Cabinet.

» M. RENKIN, Ministre de la Justice. — Comme tous les autres Ministres, avec les mêmes droits et les mêmes obligations.

» Enfin, M. SCHOLLAERT, Ministre de l'Intérieur, rappelle que la Commission spéciale de la Chambre avait décidé de faire supporter par le Trésor de la Métropole les charges de l'Administration Centrale du futur Département, afin d'assimiler complètement la situation du Ministre des Colonies à celle des autres Ministres belges.

» Du moment qu'il était appelé à devenir une institution métropolitaine, le Ministère des Colonies ne pouvait

plus être une création de la loi coloniale. La Constitution était de plein droit applicable. » ⁽¹⁾

Et un peu plus loin :

« L'article 4 du Traité de cession conclu le 28 novembre 1907 entre la Belgique et l'État Indépendant du Congo chargeait un arrêté du Roi des Belges de déterminer la date à laquelle la Belgique assumerait l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires composant l'État africain. Par application de cette disposition, un arrêté royal du 4 novembre 1908 a fait choix de la date du 15 novembre 1908 pour la prise de possession du nouveau gouvernement et, conséquemment, pour l'entrée en vigueur de la Charte Coloniale. Lorsque celle-ci devint applicable, le Ministère des Colonies existait depuis plus de deux semaines. On se demandera si la création du nouveau Département n'a pas été prématurée, si elle se justifiait en droit avant l'instauration du nouveau régime.

» La réponse dépend de la place que le Ministère des Colonies est venu occuper dans l'organisation de l'État belge.

» Certes, si le Département des Colonies avait dû s'établir sous l'empire des lois particulières prévues par l'article premier de la Constitution, il n'aurait pu être fondé avant que fût devenue opérante la Charte qui est le principe de vie des institutions purement coloniales.

» Mais les auteurs de la loi coloniale ont voulu que l'existence du Ministère des Colonies fût indépendante de leur œuvre. Dans leur pensée, ce Ministère serait, comme les autres, une institution de la Métropole, dont la création et l'organisation ne relèveraient que des règles du droit commun contenues en résumé dans l'article 65 de la Constitution. Or, d'après ces règles, le Roi est le maître de l'heure à laquelle naîtra tout Ministère qu'il estime utile

(1) MICHEL HALEWYCK, *La Charte coloniale*, t. III, n° 341.

de constituer pour le service de la Nation. Il fait usage de sa prérogative constitutionnelle sans avoir à rechercher si telle loi déterminée que le nouveau département aura éventuellement à appliquer est entrée en vigueur. Légalement, bien qu'en fait la décision eût été indéfendable, il aurait été loisible au Chef du Pouvoir exécutif de créer un Ministère des Colonies plusieurs années avant l'annexion de l'État Indépendant du Congo. » ⁽¹⁾.

Décidément, je ne parviens pas à comprendre comment on peut découvrir dans ces commentaires de la Charte Coloniale un appui pour l'assertion que les fonctionnaires du Ministère des Colonies seraient des fonctionnaires de droit colonial auxquels ne s'appliquerait pas la loi du 10 mai 1940 sur les délégations de pouvoirs en temps de guerre. Il me semble, au contraire, que la thèse que je défends dans la présente étude, selon laquelle ce sont des fonctionnaires coloniaux de droit métropolitain, y trouve un soutien précieux.

IV. — COUP D'ŒIL RETROSPECTIF SUR L'ŒUVRE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX FF. DU MINISTÈRE DES COLONIES PENDANT L'OCCUPATION.

Le but de mon étude est, comme il appert du titre et de l'introduction, de rechercher quels étaient les pouvoirs des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies pendant la période d'occupation ennemie allant du mois de mai 1940 au mois de septembre 1944. Quant à l'œuvre de ces hauts fonctionnaires, je ne m'en suis pas occupé, si ce n'est pour relever de temps à autre quelques faits dont la connaissance m'a paru nécessaire ou tout au moins très utile à l'établissement et à la consolidation de la thèse juridique que j'avais à défendre ⁽²⁾.

⁽¹⁾ MICHEL HALEWYCK, *La Charte coloniale*, t. III, n° 342.

⁽²⁾ Voir pp. 33, 34, 37. Bien qu'elle s'inscrive dans des limites étroites qui lui ont été tracées par les circonstances de guerre, l'œuvre des

Si je me dépars maintenant de la ligne de conduite que je me suis tracée, pour lancer un coup d'œil rétrospectif sur l'œuvre même des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies pendant l'occupation, c'est qu'il est un aspect de leur œuvre qui se trouve intimement lié à l'exercice de leurs pouvoirs, qui en forme en quelque sorte l'élément moral venant, comme pour tout acte de l'homme, s'intégrer à l'élément matériel, pour lui donner une âme et un sens profond. Et cet aspect, c'est l'esprit patriotique qui a constamment animé leurs paroles et leurs gestes, qui a fait que, dans l'accomplissement de leurs devoirs civiques, ils n'ont reculé ni devant les menaces ni devant les dangers, qu'ils sont allés sans hésitation et sans regret jusqu'au sacrifice de leur personne. Car des trois Secrétaires Généraux ff. que le Ministère des Colonies a connus pendant la guerre, deux ont été jetés en prison par l'occupant et un a connu les affres de la déportation.

Si l'exercice des plus hautes fonctions administratives pouvait à l'époque offrir de puissants attraits à des gens qui, emportés par des espoirs inavouables et de folles ambitions, avaient décidé de lier leur cause à celle de l'ennemi, il en était tout autrement de ceux qui, retranchés dans leur patriotisme intransigeant, ne pouvaient attendre de l'occupant que des avanies. Or, ce fut avec une abnégation totale et la pleine conscience des dangers graves qu'ils couraient, que les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies ont rempli la lourde mission qui leur était assignée pendant l'occupation. Ils ont considéré comme poste de combat la position qui leur avait été confiée et l'ont tenue avec la vaillance et la ténacité de soldats en campagne. Ils ont été des « résistants intel-

Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies est assez importante et variée pour mériter de retenir l'attention du juriste et de l'historien. Aussi lui réserverais-je un chapitre dans mon ouvrage en élaboration, qui s'intitule : *Histoire du Ministère des Colonies*.

lectuels » dans toute l'acception des termes. Ce n'est qu'après avoir compris cette vérité et s'en être imbu qu'on est à même d'apercevoir la matérialité des faits sous son véritable jour, avec un esprit objectif et serein.

La résistance que faisaient les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies se développait simultanément sur deux lignes : à l'intérieur de leur Administration et dans leurs rapports avec les autres Départements ainsi qu'avec le public.

A l'intérieur du Ministère des Colonies, où régnait une atmosphère de patriotisme, où la presse clandestine circulait de main en main et de bureau en bureau, sous le regard bienveillant des chefs, la résistance à la politique, aux idées et aux vœux de l'occupant se pratiquait à tout moment et de toutes les manières. Dans la mesure où l'Administration Coloniale était intéressée, elle se traduisait volontiers par une obstruction systématique aux ordonnances de l'ennemi qui blessaient l'esprit national, les mœurs ou le sentiment d'équité du peuple belge. Telles étaient, par exemple :

l'ordonnance du 18 juillet 1940, relative à l'exercice de l'activité publique;

l'ordonnance du 28 octobre 1940, concernant les mesures contre les juifs;

l'ordonnance du 7 mars 1941, contre le vieillissement des cadres de l'Administration publique;

l'ordonnance du 20 août 1941, portant interdiction de la franc-maçonnerie;

l'ordonnance du 28 juin 1943, relative aux études dans les établissements de l'enseignement supérieur et à l'admission aux examens.

Mais, l'acte le plus éclatant et le plus audacieux aussi de la résistance à l'intérieur du Département, ce fut sans doute la dissimulation du budget colonial pendant toute la durée de l'occupation. Le Ministère des Colonies avait,

comme en temps normal d'ailleurs, deux budgets : celui des recettes et dépenses métropolitaines, qui ne se chiffrait annuellement qu'à une douzaine de millions à peine, et celui des recettes et dépenses coloniales, qui s'élevait à plus de 300 millions par an. Or, le pouvoir occupant n'a reçu communication que du petit budget métropolitain, lequel, à raison même de son exiguité, ne lui inspirait pas beaucoup de méfiance. Il a tout ignoré de l'important budget colonial, au moyen duquel les Secrétaires Généraux ff. parvenaient à honorer les échéances de la dette publique, à remplir les engagements de la Colonie envers les sociétés, à secourir les coloniaux dans le besoin, bref à maintenir le prestige moral et financier de la Colonie.

Dans leurs relations avec les autres Départements, la résistance des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies se manifestait par leur fidélité inébranlable aux institutions du pays et leur refus net de prendre part à des résolutions ou de signer des arrêtés collectifs dont la légalité ou la conformité à la Constitution pouvait paraître douteuse. Sans vouloir entrer dans le détail et faire la nomenclature des actes de ce genre, je citerai à titre d'exemples :

l'arrêté du 27 août 1940, relatif à la création d'une corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation;

l'arrêté du 2 septembre 1940, relatif au statut organique des offices centraux de marchandises;

l'arrêté du 10 février 1941, relatif à l'organisation de l'économie;

l'arrêté du 15 février 1941, instituant des juridictions administratives;

l'arrêté du 28 mai 1941, relatif au transfert des attributions des conseils communaux aux collèges de bourgmestres et échevins;

les divers arrêtés fusionnant des communes et créant les grandes agglomérations.

Les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies ont servi la Belgique dans la fidélité, l'abnégation et l'honneur. Cinq ans durant, ils ont mené le bon combat, résistant aux sollicitations de l'ennemi d'abord, à ses menaces ensuite et finalement à ses coups. Simplement et sans prétention, ils ont accompli une tâche lourde et ingrate. Ils ont bien mérité de la Patrie; la Patrie leur doit sa reconnaissance.

LISTE DES OUVRAGES CONSULTÉS.

Appréciation, année 1945.

Ibidem, année 1946.

BILLIARD, R., *La Collaboration industrielle et ouvrière*.

Bulletin Officiel du Congo Belge, année 1921.

Ibidem, année 1931.

Ibidem, année 1933.

Ibidem, année 1938.

Bulletin Officiel du Congo Belge (émis à Londres), année 1942.

DE JONGHE, E., *Le retour à Bruxelles des Coloniaux métropolitains réfugiés à Bordeaux en 1940*.

DENUIT, D., *Le Congo, Champion de la Belgique*.

HANQUET, R., *Les Pouvoirs des Secrétaires Généraux pendant l'occupation*.

HEYSE, TH., *Le Pouvoir législatif colonial pendant la période 1939-1945*.

HOMMEL, LUC, *Un point d'Histoire* (article paru dans *Le Quotidien*).

JENTGEN, P., *Le Terre Belge du Congo*.

Journal des Tribunaux, année 1946.

La Revue Coloniale Belge, année 1946.

LECLERCQ, P., Discours prononcé à Charleroi, à la séance de réouverture de la Conférence du Jeune Barreau (paru dans le *Journal des Tribunaux*, année 1946).

Moniteur Belge, année 1921.

Ibidem, année 1933.

Ibidem, année 1940.

Ibidem (émis à Londres), année 1944.

Pasicrisie Belge, année 1941.

Ibidem, année 1942.

Ibidem, année 1943.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIERES.

	Pages
INTRODUCTION	3
Situation « de facto » des Secrétaires Généraux après l'exode de mai 1940	5
Situation « de jure » des Secrétaires Généraux sous le régime de la loi du 10 mai 1940	8
Difficultés d'interprétation soulevée par la loi du 10 mai 1940	9
Avis des Secrétaires Généraux	10
Procès-verbal du 10 juin 1940	14
Protocole du 12 juin 1940	15
Avis du Comité Permanent du Conseil de Législation	17
Jurisprudence de la Cour de Cassation	20
Arrêt du 7 avril 1941	20
Arrêt du 3 novembre 1941	21
Arrêt du 30 mars 1942	24
Arrêt du 27 janvier 1943	25
Arrêté-loi du 1 ^{er} mai 1944	27
Critique de l'arrêté-loi du 1 ^{er} mai 1944	29
Situation spéciale des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies	31
Maintien du Ministère des Colonies à Bruxelles, pendant l'occupation	33
Les déplacements du Ministre n'entraînent pas des déplacements correspondants du Ministère	35
Comparaison avec le Ministère de la Défense Nationale et celui des Affaires Etrangères	36
Coexistence à Londres et à Bruxelles de deux Secteurs du Ministère des Colonies	38
Investiture des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies	38
Mission des fonctionnaires désignés pour rester à Bruxelles pendant la guerre	39
Nomination à Ostende d'un Secrétaire Général ff. du Ministère des Colonies	41

	Pages
Installation du Ministère des Colonies à Bordeaux	42
Arrêté-loi du 18 juin 1940	44
Commission donnée au Secrétaire Général ff. le 19 juin 1940 ...	45
Secrétaires Généraux ff. qui se sont succédés au Ministère des Colonies pendant l'occupation	47
Pouvoirs des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies	49
Pouvoirs qui avaient appartenu, en temps normal, au Secré- taire Général du Ministère des Colonies	51
Pouvoirs qui avaient été attribués au Secrétaire Général du Ministère des Colonies par voie d'arrêté royal et lui appartenaient en propres	51
Pouvoirs qui avaient été délégués au Secrétaire Général du Ministère des Colonies par le Ministre	52
Pouvoirs délégués aux Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies par la loi du 10 mai 1940	53
Objections visant les pouvoirs propres et ceux délégués avant la guerre par le Ministre des Colonies	56
Prétendue suppression du Ministère des Colonies à Bruxelles.	56
Prétendue usurpation de pouvoirs par les Secrétaires Géné- raux ff.	56
Prétendu retrait des délégations et pouvoirs par l'arrêté-loi du 18 juin 1940	57
Objections visant les pouvoirs délégués aux Secrétaires Géné- raux ff. du Ministère des Colonies par la loi du 10 mai 1940.	62
Les affaires coloniales sont-elles régies par des lois parti- culières ?	63
Les Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies sont des fonctionnaires coloniaux de droit métropolitain ...	68
Coup d'œil rétrospectif sur l'œuvre des Secrétaires Généraux ff. du Ministère des Colonies pendant l'occupation	75



Tome VII.

1. POLINARD, E., <i>Etude pétrographique de l'entre-Lulua-Lubilash, du parallèle 7°30' S. à la frontière de l'Angola</i> (120 pages, 1 figure, 2 cartes hors-texte, 1944)	fr. 90	»
2. ROBERT, M., <i>Contribution à la géologie du Katanga. — Le système des Kibaras et le complexe de base</i> (91 pages, 1 planche, 1 tableau hors-texte, 1944)	fr. 65	»
3. PASSAU, G., <i>Les plus belles pépites extraîtes des gisements aurifères de la Compagnie minière des Grands Lacs Africains (Province Orientale — Congo belge)</i> (32 pages, 20 planches hors-texte, 1945)	fr. 200	»

SECTION DES SCIENCES TECHNIQUES

Tome I.

1. MAURY, J., <i>Triangulation du Katanga</i> (140 pages, figure, 1930)	fr. 50	»
2. ANTHOINE, R., <i>Traitemennt des minerais aurifères d'origine filonienne aux mines d'or de Kilo-Moto</i> (163 pages, 63 croquis, 12 planches, 1933)	fr. 150	»
3. MAURY, J., <i>Triangulation du Congo oriental</i> (177 pages, 4 fig., 3 pl., 1934)	fr. 100	»

Tome II.

1. ANTHOINE, R., <i>L'amalgamation des minerais à or libre à basse teneur de la mine du mont Tsi</i> (29 pages, 2 figures, 2 planches, 1936)	fr. 30	»
2. MOLLE, A., <i>Observations magnétiques faites à Elisabethville (Congo belge) pendant l'année internationale polaire</i> (120 pages, 16 fig., 3 pl., 1936)	fr. 90	»
3. DEHALU, M., et PAUWEN, L., <i>Laboratoire de photogrammétrie de l'Université de Litège. Description, théorie et usage des appareils de prises de vues, du stéréoplantigraphe C₅ et de l'Aéromultiplex Zeiss</i> (80 pages, 40 fig., 2 planches, 1938)	fr. 40	»
4. TONNEAU, R., et CHARPENTIER, J., <i>Etude de la récupération de l'or et des sables noirs d'un gravier alluvionnaire</i> (Mémoire couronné au Concours annuel de 1938) (95 pages, 9 diagrammes, 1 planche, 1939)	fr. 70	»
5. MAURY, J., <i>Triangulation du Bas-Congo</i> (41 pages, 1 carte, 1939)	fr. 30	»

Tome III.

HERMANS, L., *Résultats des observations magnétiques effectuées de 1934 à 1938 pour l'établissement de la carte magnétique du Congo belge* (avec une introduction par M. Dehalu) :

1. Fascicule préliminaire. — <i>Aperçu des méthodes et nomenclature des Stations</i> (88 pages, 9 figures, 15 planches, 1939)	fr. 80	»
2. Fascicule I. — <i>Elisabethville et le Katanga</i> (15 avril 1934-17 janvier 1935 et 1 ^{er} octobre 1937-15 janvier 1938) (105 pages, 2 planches, 1941)	fr. 100	»
3. Fascicule II. — <i>Kivu, Ruanda. Région des Parcs Nationaux</i> (20 janvier 1935-26 avril 1936) (138 pages, 27 figures, 21 planches, 1941)	fr. 150	»
4. Fascicule III. — <i>Région des Mines d'or de Kilo-Moto, Ituri, Haut-Uele</i> (27 avril-16 octobre 1936) (71 pages, 9 figures, 15 planches, 1939)	fr. 80	»
5. HERMANS, L., et MOLLE, A., <i>Observations magnétiques faites à Elisabethville (Congo belge) pendant les années 1933-1934</i> (83 pages, 1941)	fr. 80	»

Tome IV.

1. ANTHOINE, R., <i>Les méthodes pratiques d'évaluation des gîtes secondaires aurifères appliquées dans la région de Kilo-Moto (Congo belge)</i> (218 pages, 56 figures, planches, 1941)	fr. 150	»
2. DE GRAND RY, G., <i>Les graben africains et la recherche du pétrole en Afrique orientale</i> (77 pages, 4 figures, 1941)	fr. 50	»
3. DEHALU, M., <i>La gravimétrie et les anomalies de la pesanteur en Afrique orientale</i> (80 pages, 15 figures, 1943)	fr. 60	»

