

## Les gouvernements en exil

**Gouvernements européens en exil. Aspects juridiques.** Suite aux victoires allemandes, huit gouvernements européens ont choisi le chemin de l'exil, en France ou en Grande-Bretagne, durant la Seconde Guerre mondiale : les gouvernements tchécoslovaque (d'abord un comité national), polonais, norvégien, luxembourgeois, belge, néerlandais, grec et yougoslave, sans compter la France libre (Comité national français en septembre 1941, puis CFLN en juin 1943 et GPRF un an plus tard) dont la reconnaissance comme gouvernement provisoire ne surviendra qu'en octobre 1944 [voir « Exilés combattants »]. D'autres entités comme le Mouvement de l'Autriche Libre ou le Mouvement du Danemark libre ne sont pas parvenues à se faire reconnaître comme gouvernement.

**Formation et reconnaissance.** Le premier gouvernement à connaître l'exil fut celui de la Tchécoslovaquie. À la suite du démembrement du pays par l'Allemagne (mars 1939), les Alliés refusent de reconnaître l'État de Slovaquie et les protectorats de Bohême et de Moravie. Le 2 octobre 1939, une armée tchécoslovaque se reforme en France et, le 13 octobre, à Paris, est créé le Comité national tchécoslovaque, dirigé par l'ancien président Benes. Les 14 et 20 décembre, les gouvernements français et britannique reconnaissent respectivement le comité national de Benes, « qualifié pour représenter le peuple tchécoslovaque ». L'étape suivante s'effectue le 21 juillet 1940, lorsque le *Foreign Office* accepte d'entrer en relations avec un « Gouvernement provisoire tchèque ». Un an plus tard, le 18 juillet 1941, la reconnaissance totale du gouvernement tchèque est accordée par la Grande-Bretagne dont un représentant est accrédité auprès du président de la République Benes. Le 5 août 1942 la Grande-Bretagne proclame la nullité des accords de Munich.

Le gouvernement polonais en exil connut une histoire tumultueuse. La Pologne est attaquée le 1<sup>er</sup> septembre 1939 par l'Allemagne et, le 17 septembre, l'offensive soviétique pousse le gouvernement à chercher refuge loin du territoire national. L'asile lui est aussitôt accordé par Daladier, mais les membres du gouvernement polonais sont internés lors de leur passage en Roumanie, les Roumains invoquant le principe de neutralité. La

plupart des membres du gouvernement d'avant septembre 1939 ne parvenant pas à rejoindre la France, le président de la République Ignacy Mosciki, depuis sa résidence roumaine, se résigne à désigner comme successeur Wladyslaw Raczkiewicz qui prête serment à l'ambassade de Pologne de Paris, le 30 septembre 1939. Malgré l'absence des principaux ministres, un comité national composé de membres des corps législatifs d'avant-guerre est créé, le général Wladyslaw Sikorski devenant premier ministre. Le 22 novembre 1939, le gouvernement et l'état-major polonais s'installent à Angers, puis gagnent Londres, le 20 juin 1940. Un embryon d'armée polonaise est également formé sur le sol français. Le recrutement est organisé, entre autres, dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, où de nombreux émigrés polonais passent devant un conseil de révision présidé par Aleksander Kawalkowski. Renforcés par d'autres émigrés, ces éléments donneront naissance, en Grande-Bretagne, à « l'armée de l'ouest », et notamment à la 1<sup>ère</sup> division blindée du général Maczek. Après l'invasion allemande de l'URSS, le gouvernement polonais décide de renouer les relations diplomatiques avec son ancien adversaire soviétique (accords Sikorski-Maïski du 30 juillet 1941). Une partie des prisonniers de guerre polonais détenus en URSS sont alors libérés et rejoignent l'armée polonaise du général Anders qui participera à la campagne d'Italie. Mais la découverte du massacre de Katyn (avril 1943) provoque la rupture avec l'URSS et de fortes tensions avec les Anglo-Saxons qui acceptent d'accréditer la thèse soviétique. En juillet 1943, le général Sikorski décède dans un accident d'avion et Stanisław Mikołajczyk lui succède à la tête du gouvernement. En juillet 1944, Staline forme à Lublin un Comité polonais de libération nationale (*Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, PKWN*), composé de communistes. Suite à de difficiles négociations, ce « Comité de Lublin » intègre, à son avantage, quelques éléments du gouvernement de Londres (dont Mikołajczyk, vice-premier ministre et ministre de l'Agriculture) pour former, en mai 1945, le gouvernement de la Pologne libérée.

L'offensive allemande à l'ouest du printemps 1940 offre un nouveau lot de gouvernements en exil. Le 9 avril 1940, le roi de Norvège Haakon VII et son gouvernement, dirigé depuis 1935 par le travailliste Johan Nygaardsvold, quittent Oslo pour Elversum, puis s'embarquent pour Londres le 9 juin 1940. Par une lettre du *Foreign Office* du 18 mai 1940, le gouvernement norvégien est reconnu comme tel par Londres.

Le gouvernement du Luxembourg trouve refuge en France du 10 mai au 17 juin 1940, puis via l'Espagne et le Portugal, décide de s'installer au Canada où il est immédiatement reconnu par les Alliés. Le Grand Duché a donc officiellement deux sièges pendant la guerre : Londres et Montréal. Le 18 mai, le gouvernement belge décide à son tour de quitter son territoire envahi. Parti le premier, le 17 mai 1940, et muni des pleins pouvoirs sur le Congo, le ministre des Colonies Albert De Vleeschauwer est rejoint par le ministre des Finances Camille Gutt (qui sera, en 1946, le premier directeur général du FMI). Ils forment, d'abord en France, puis à Londres, le noyau d'un gouvernement belge en exil. Seuls quatre ministres - le chef de gouvernement Hubert Pierlot, les ministres des Affaires étrangères (Spaak), de la Défense nationale (le général Denis) et de l'Intérieur (Vanderpoorten) - restent en Belgique auprès du roi Léopold qui, à l'image de son père Albert pendant la Grande Guerre, entend demeurer auprès de son armée. Le 28 mai, Léopold capitule. Le même jour, dans un discours radiodiffusé, Pierlot déclare que le roi, tombé sous le pouvoir de l'occupant, est temporairement dans l'incapacité de régner et annonce son intention de poursuivre la lutte auprès des Alliés. L'ensemble du gouvernement gagne alors Paris, puis est installé à Sauveterre-de-Guyenne (Gironde) où il est reconnu par la France et la Grande-Bretagne comme le gouvernement légal de la Belgique. La défaite française et la formation du gouvernement Pétain (16 juin) créent alors une situation aussi rocambolesque qu'inquiétante. Pétain retire aux ministres belges la protection diplomatique, tandis qu'Hitler décrète, le 8 juillet, qu'"il n'y a pas de gouvernement belge". Craignant d'être livrés, Pierlot et Spaak sont exfiltrés de France grâce à une filière montée par De Vleeschauwer, installé en Espagne. Ils traversent l'Espagne cachés dans une camionnette et, via le Portugal gagnent la Grande-Bretagne le 22 octobre 1940. Pierlot dirigera le gouvernement belge et ses colonies depuis Londres tout au long de la guerre.

Aux Pays-Bas, la capitulation de mai 1940 n'interrompt pas les hostilités et laisse intacte la souveraineté néerlandaise. Aucun armistice n'est signé et, dès le 12 mai, la reine Wilhelmine et le prince Bernhard, suivis du gouvernement le 13, se réfugient en Angleterre. Le même jour, le général Winkelman proclame que « le gouvernement a changé de résidence pour sauvegarder son entière liberté d'action » ; il est reconnu comme tel par son homologue britannique. Mais des dissensions surgissent aussitôt entre

Wilhelmine et le premier ministre Dirk De Geer qui souhaite une paix de compromis avec l'occupant. Avec le soutien de la reine, le très conservateur Pieter Gerbrandy remplace ce dernier à Stratton House, la résidence du gouvernement située au cœur de Piccadilly, et sait s'attirer l'estime de Churchill. La reine envoie ensuite la famille royale trouver refuge au Canada où sa fille unique, la princesse Juliana, met au monde, le 19 janvier 1943, la princesse Margriet. La loi canadienne reposant sur le droit du sol, le gouvernement canadien décréta l'extraterritorialité provisoire de la maternité d'Ottawa de façon à préserver la nationalité hollandaise de la petite princesse et ne pas obérer ses droits à la couronne. La reine Wilhelmine encouragea la résistance néerlandaise et suscita à Londres la création de la radio *Oranje* où elle prit plusieurs fois la parole. Churchill déclara qu'elle fut le "seul homme parmi tous ces chefs d'Etat en exil".

Au printemps 1941, les gouvernements yougoslave et grec connaissent à leur tour les affres de l'exil. Le 25 mars 1941, par la signature du prince Paul Karadjordjevic, régent depuis la mort du roi Alexandre en 1934 (l'héritier au trône, Pierre II, étant mineur), la Yougoslavie adhère au pacte tripartite. Aussitôt (le 27), un coup d'État est fomenté par le général Simovitch pour empêcher le ralliement du pays à l'Axe. Hitler réplique en lançant une offensive-éclair contre la Yougoslavie (6 avril 1941). Le pays capitule le 17 avril et le gouvernement issu du putsch, accompagné du jeune roi Pierre II, se réfugie en Grande-Bretagne. Ce gouvernement maintient des liens avec la résistance monarchiste de Mihailovic, mais de fortes rivalités internes limitent sa représentation internationale et son efficacité, comme en témoignent le déménagement au Caire en 1943 et la longue liste des premiers ministres durant la guerre (Simovic, Jovanovic, Puric, Subasic). De son côté, en décembre 1943, Tito se fait élire président d'un Comité National de Libération qui agit comme un gouvernement provisoire de fait dans les territoires qu'il contrôle. Pierre II refuse de recevoir une délégation du Comité et il faut attendre le 20 juin 1944 pour qu'un accord soit conclu entre les deux parties. Après la libération de la Yougoslavie par les partisans de Tito et les forces soviétiques, le gouvernement de Londres est contraint de se dissoudre et de reconnaître la coalition mise en place par Tito à la suite du traité de Vis.

En Grèce, le roi Georges II, qui a régné une première fois de 1922 à 1924, est rappelé sur

le trône par le rétablissement de la monarchie en 1935 avant que le pays passe sous le contrôle du dictateur Métaxas, de 1936 jusqu'au décès de ce dernier en janvier 1941. En octobre 1940, les Italiens envahissent la Grèce, mais sont refoulés en Albanie. Les Allemands, puis les Italiens et les Bulgares occupent le pays dès la fin mai 1941. Le roi Georges joue un rôle important dans ces journées, mettant toute son autorité contre la solution de la capitulation prônée par son premier ministre Korizis qui finit par se suicider et qui est remplacé (21 avril) par Emmanuel Tsoudéros. Georges II est le seul monarque *DSO* de la guerre et Hitler l'honore du titre "d'ennemi numéro un du Reich en Grèce". Le roi est coutumier de l'exil : chassé par la Seconde République, il a vécu désargenté à Bucarest, puis à Londres de 1924 à 1935. Exfiltrés par les Britanniques, Georges II et le gouvernement se réfugient d'abord en Crète le 25 avril (les Grecs auraient préféré Chypre, mais le *Foreign Office* s'y oppose, craignant de renforcer ainsi les prétentions hellènes sur leur île-colonie), puis au Caire, le 24 mai, où le roi Farouk et ses ministres pro-italiens ne sont guère ravis de les accueillir. Aussi le roi Georges et son gouvernement finissent-ils par gagner l'Angleterre (22 septembre). Toutefois, si Churchill accepte la présence de Georges II sur le sol britannique, il s'oppose à celle de sa cousine et belle-sœur, la princesse Frederika, descendante de Guillaume II et de Victoria et, par ce fait, inscrite dans l'ordre de succession britannique. La famille royale grecque gagne donc l'Afrique du Sud où Smuts l'accueille avec chaleur (il est le parrain d'Irène de Grèce, la fille de Frederika, qui naît en 1942 et dont la sœur aînée, Sophie, sera reine d'Espagne). Le gouvernement grec changera encore plusieurs fois de lieu d'asile : retour en Egypte en mars 1943 (où est stationné l'essentiel de l'armée grecque libre), puis déménagement en Italie, à Caserte, le 10 septembre 1943. S'il représente la continuité de l'exécutif grec, Georges II n'a guère d'appui populaire en Grèce en raison de son ancienne collaboration avec Métaxas et de son peu d'empressement à soutenir la résistance. Le 20 mai 1944, l'accord du Liban signe l'unification de principe de la résistance grecque dans un gouvernement d'union nationale. En septembre 1944, à Caserte, Churchill signe avec le gouvernement grec un accord qui autorise l'entrée des troupes anglaises sur le sol national. Le gouvernement peut ainsi revenir à Athènes, le 18 octobre 1944, dans les bagages de l'armée britannique.

Les États-Unis accréditèrent un seul ambassadeur, Joseph D. Biddle Jr, auprès de cinq

gouvernements à Londres : la Pologne, la Belgique, les Pays-Bas, la Norvège, la Yougoslavie, situation exceptionnelle dans l'Histoire.

**Gouverner dans l'exil.** Pour la Grande-Bretagne isolée de 1940-1941, le soutien de ces gouvernements en exil était politiquement essentiel et démontrait qu'une véritable coalition menait la guerre contre l'Axe. D'où l'empressement des Britanniques à organiser, dès 1941, au palais Saint-James, les premières conférences interalliées pour préparer l'après-guerre. Le soutien était aussi militaire (marine néerlandaise – étrillée par les Japonais en 1941-1942 –, reliquats des armées tchèques et polonaises, Forces françaises libres, brigade Piron belge – les forces belges combattirent ainsi contre les Italiens en Abyssinie –, centaines de pilotes polonais, français, belges ou tchèques dans la RAF), maritime (précieux apport de la puissante marine marchande norvégienne, mais aussi de parties substantielles de ses homologues belge et française), colonial (richesse et bases du Congo belge et de l'AEF française, des Indes néerlandaises jusqu'à la fin de 1941). Toutefois, la mise en commun de ces moyens soulevait une série de problèmes juridiques.

L'*Allied Forces Act* voté par le Parlement britannique le 22 août 1940 donne un statut légal aux forces militaires des Alliés. Le texte autorise les gouvernements en exil à maintenir, équiper et conduire au combat des forces stationnées sur le sol britannique. La loi définit aussi les compétences des juridictions en ce qui concerne les combattants des armées alliées et prévoit la reconnaissance par la Grande-Bretagne du pouvoir législatif des gouvernements dans le domaine militaire. Dans le but d'utiliser toutes les forces nécessaires à l'effort de guerre, les civils étrangers qui n'ont pu être enrôlés dans les armées nationales sont gérés par l'*Allied Labor Force*, ce qui permet leur emploi au service de l'effort de guerre britannique. Les Pays-Bas, la Belgique, la Tchécoslovaquie, la Norvège, la Pologne, la France libre signent ainsi une série d'accords avec la Grande-Bretagne qui harmonisent l'emploi de leurs nationaux âgés de 16 à 50 ans pour les femmes et jusqu'à 65 ans pour les hommes. À partir de 1942, une autre série de traités interalliés, appelés *Mutual Aid Agreements*, précise les conditions matérielles et financières des gouvernements en exil. Ces accords prévoient de mettre en commun les

ressources de tous les signataires alliés, mais aussi d'engager une collaboration des politiques économiques. Ces traités sont signés par les États-Unis (principal pourvoyeur de ressources), la Grande-Bretagne, l'URSS, la Chine et les gouvernements réfugiés de Belgique, Tchécoslovaquie, Grèce, Pays-Bas, Norvège et Pologne. La France libre, non signataire de ces accords, reçut des *avances* et non des *secours* du gouvernement britannique.

L'*Allied Forces Act* ne fut bientôt plus suffisant. Les citoyens britanniques étaient soumis au *National Service (Armed Forces) Act* de 1939 qui définissait les conditions de la conscription en Grande-Bretagne. Or, les Alliés n'étaient pas soumis à ce régime puisque l'*Allied Forces Act* ne contraignait que les militaires étrangers déjà sous les drapeaux lors de sa promulgation ou, par la suite, les volontaires. Seul l'*Allied Powers (Maritime Courts) Act* du 22 mai 1941 permettait aux lois étrangères de conscription de s'appliquer sur le sol britannique, mais uniquement pour les marines marchandes. L'incorporation dut donc se faire dans les armées de chaque pays selon la nationalité de chacun et sur la seule base du volontariat. Les mêmes catégories d'âge que celles qui étaient prévues par la loi britannique furent concernées, mais chaque pays appliqua sa propre procédure. Ainsi, un accord confidentiel fut signé entre la Belgique et le Royaume-Uni, le 4 juin 1942, pour organiser et utiliser les forces armées belges. De même, la « Grèce en exil » grossit les rangs de ses volontaires : 40 000 hommes soutiendront l'effort allié notamment lors des campagnes d'Afrique et d'Italie. Le gouvernement polonais suscita une forte émigration (notamment de nombreux ouvriers venus de France) vers la Grande-Bretagne, ce qui facilita la formation de l'armée en exil. En juillet 1941, une convention fut signée entre l'URSS et la Pologne : les traités germano-soviétiques concernant la Pologne furent déclarés non avenus, les relations diplomatiques furent rétablies et une armée polonaise fut créée sur le sol soviétique sous les ordres d'un commandant en chef soviétique. En octobre 1942, le gouvernement polonais de Londres créa un ministère de la Défense Nationale (*Ministerstwo Obrony Narodowej* – MON) qui veillait à la préparation de ses ressortissants pour une action armée partout où ils se trouvaient.

L'activité interne des gouvernements en exil posa également une foule de problèmes. La fonction législative ne pouvait être exercée dans la mesure où les parlements n'avaient, le

plus souvent, pas pu suivre les membres de l'exécutif dans l'exil. Certains gouvernements décidèrent pourtant de créer des assemblées consultatives, formées de personnalités nommées et à la représentativité bien sûr contestable. Ainsi, fonctionna un Conseil national polonais de novembre 1939 à juillet 1941, puis de février 1942 à mars 1945. Ses compétences l'autorisaient à voter le budget de l'État en exil, à donner son avis sur les décrets du Président et sur les affaires concernant la nation polonaise. Le gouvernement belge se référa aux sections 79 à 82 de sa Constitution qui disposaient que, dans l'incapacité du Parlement à se réunir et du roi à régner, « les prérogatives constitutionnelles [étaient] exercées au nom du peuple belge par les Ministres assemblés en Conseil et sous leur responsabilités ». Aux termes de multiples controverses, il fut établi que la validité des actes législatifs de ces gouvernements en exil – qui posaient les bases des réformes de la Libération – ne serait pas remise en cause. La seule condition à respecter était de démontrer que le législateur n'était pas un usurpateur, mais bien le seul organe capable de remplir cette fonction en l'absence du Parlement légitime. Par conséquent, dans la majorité des cas, aucune nouvelle promulgation ne fut nécessaire lors du retour sur le sol national du gouvernement en exil.

Si, au terme des dispositions de l'*Allied Forces Act*, les tribunaux militaires des gouvernements en exil pouvaient régler des contentieux, l'application de leur sentence pouvait entrer en conflit avec l'ordre public de l'État-hôte, puisqu'elle touchait à la liberté individuelle. Aussi, pour les affaires civiles ou pénales, la juridiction de l'État-hôte (la France, puis la Grande-Bretagne) prévalut-elle. Dans le domaine militaire, en revanche, seuls les tribunaux nationaux pouvaient trancher. Le premier tribunal militaire mis en place fut celui de l'armée tchécoslovaque, selon l'accord franco-tchécoslovaque du 2 octobre 1939. Il en alla de même en Grande-Bretagne. L'*Allied Forces Act* et l'*Allied Powers (Maritime Courts) Act* attribuèrent une compétence territoriale aux tribunaux alliés sur le sol du Royaume-Uni, de ses colonies et de tout territoire sous administration britannique. Des tribunaux mixtes (avec des juges britanniques et ceux du pays allié concerné) furent installés pour les forces aériennes alliées qui servaient dans la RAF tout en conservant leur autonomie. Un autre domaine fut doté de juridictions spéciales : la marine marchande. Aux termes de l'*Allied Powers (Maritime Courts) Act 1941*, les pays alliés recevaient l'autorisation de former ce type de tribunaux et



d'employer des juges nationaux, se fondant sur les lois nationales, et ayant une compétence pénale sur des civils. Ces tribunaux alliés furent les plus dégagés de la contrainte territoriale de l'ordre juridique anglais, ne dépendant ni en appel, ni en cassation des tribunaux anglais. Londres alla même jusqu'à renoncer à son droit de juger les personnels des navires alliés situés dans ses eaux territoriales et ses ports. Les personnes jugées devaient être non britanniques et servir à bord d'un navire du même drapeau que la cour saisie. Par ce montage judiciaire, les gouvernements avaient désormais la possibilité de mobiliser les membres de leur marine marchande. Toutefois, après que le jugement avait été rendu, l'application de la peine était totalement dépendante des moyens et du bon vouloir britanniques. L'amende ne posait souvent guère de difficultés, en revanche l'emprisonnement (il s'agissait des deux seules peines autorisées) s'effectuait dans les centres d'incarcération britanniques.

On mesure à cette somme de détails juridiques et protocolaires le soin qui fut mis à bâtir une coalition alliée, degré de sophistication auquel l'Axe ne sut parvenir, à supposer qu'il en eût jamais l'intention.

**Bibl. :** Joel Cang (ed), *The Who's Who of the Allied Governments*, Londres, Allied publications, 1942-1945  
\* W. Bartol, « International Law – Right of an exiled De Jure Government to Legislate for its Territory Occupied by a De Facto Government », *University of Pennsylvania Law Review*, 1952, n°100 \* Yossi Shain (ed.), *Governments-in-Exile in Contemporary World Politics*, New York, Routledge, 1991 \* Stefan Talmon, *Recognition in international law : a bibliography*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

Fanny Pascual, Jean-François Muracciole