

La Belgique docile

Les autorités belges et la persécution des Juifs en Belgique pendant la Seconde Guerre mondiale



Rudi Van Doorslaer (dir.)
Emmanuel Debruyne, Frank Seberechts, Nico Wouters
Avec la collaboration de Lieven Saerens

La Belgique docile

Les autorités belges et la persécution des Juifs en Belgique pendant la Seconde Guerre mondiale

Rudi Van Doorslaer (red.)
Emmanuel Debruyne, Frank Seberechts, Nico Wouters
Avec la collaboration de Lieven Saerens

Rapport final d'une étude effectuée par le *Centre d'Études et de
Documentation Guerre et Sociétés contemporaines* pour le compte du
Gouvernement fédéral et à la demande du Sénat de Belgique,
2004-2007.

SOMA  CEGES

Centre d'Études et de Documentation Guerre et Sociétés contemporaines
Square de l'Aviation 29 – B-1070 Bruxelles (Belgium)
Tél.: 02/556 92 11 – Fax: 02/556 92 00 – E-mail: cegesoma@cegesoma.be

© CEGES, 2007 - e.r. Rudi Van Doorslaer, Jozef Plateastraat 12, B-9000 Gent (Belgium)

Table des matières

Avant-propos et introduction (Rudi VAN DOORSLAER)	9
--	---

PROLOGUE

1. La politique antijuive de l'Allemagne nazie (1933-1945) (Lieven SAERENS) ..	21
1.1. Les premiers mois suivant la prise de pouvoir (env. janvier-avril 1933)	25
1.2. Mesures législatives et éviction de la vie économique (1933-1938)	27
1.3. L'émigration forcée (1938 et suiv.)	30
1.4. La guerre des races: déportations massives et ghettos en Pologne (1939 et suiv.)	34
1.5. Vers une "Endlösung" territoriale (1940) ?	36
1.6. La guerre d'extermination: les exécutions massives en Russie et vers une "Endlösung" définitive (1941)	37
1.7. Le gavage et la construction de camps d'extermination	39
1.8. La conférence de Wannsee et la déportation des Juifs d'Europe occidentale (1942 et suiv.)	40

PREMIÈRE PARTIE: ENTRE IMMIGRÉS, RÉFUGIÉS ET SUSPECTS

2. Les Juifs en Belgique durant l'entre deux-guerres (Frank SEBERECHTS)	45
2.1. La communauté juive	45
2.2. L'antisémitisme	48
2.3. Conclusion	52

3. De la politique de tolérance et de ses variations. La Belgique et l'exil des Juifs (janvier 1933-septembre 1939) (Emmanuel DEBRUYNE)	54
3.1. Les premiers réfugiés juifs (1933-1935)	55
3.1.1. La politique d'asile belge	55
3.1.2. Les comités d'aide aux réfugiés juifs	57
3.1.3. La Commission interministérielle pour les Réfugiés allemands	59
3.2. Une immigration problématique (1936-1938)	60
3.2.1. L'organisation de la politique d'accueil et les restrictions à l'immigration	61
3.2.2. Le problème des migrations et la question juive dans les mentalités et le monde politique belge	66
3.3. Les réfugiés juifs dans la tourmente (1938-1939)	74
3.3.1. Une nouvelle vague de réfugiés	75
3.3.2. Le durcissement temporaire de la politique d'asile	78
3.3.3. L'instauration des camps	88
3.3.4. Le Comité intergouvernemental et la <i>Coordinating Foundation</i>	91
3.3.5. La Belgique et la discrimination de ses propres ressortissants juifs à l'étranger	95
3.4. Conclusion	97

4. Réfugiés et étrangers dans un pays sur pied de guerre (septembre 1939- mai 1940) (Emmanuel DEBRUYNE)	100
4.1. Neutralité, sécurités et étrangers	100
4.1.1. Les premières mesures	101

4.1.2. De nouvelles dispositions concernant les étrangers	107
4.1.3. Dans la perspective d'une invasion	112
4.1.4. Le développement des centres d'hébergement	120
4.2. Le raidissement de 1940	123
4.2.1. Une politique d'accueil mise à mal	124
4.2.2. Le retour du refoulement	126
4.2.3. Des centres d'hébergement aux centres d'internement	127
4.3. La préparation des arrestations	133
4.3.1. L'arsenal juridique à la base des arrestations	133
4.3.2. L'internement de civils et le droit international	134
4.3.3. Réorganisation de la sécurité: la Sûreté de l'État et le Comité de Coordination	135
4.3.4. Les dernières mesures	138
4.4. Conclusion	145
5. Les arrestations de mai 1940 et leurs suites (Emmanuel DEBRUYNE)	147
5.1. Les mesures de sécurité	147
5.1.1. Les instructions du 10 mai 1940	147
5.1.2. L'exécution des mesures	153
5.1.3. Le périple vers la France	175
5.1.4. Les camps belges se vident	183
5.2. Les autorités belges en France et le sort des internés de mai 1940	189
5.2.1. De la capitulation de l'armée belge à l'armistice franco-allemand	190
5.2.2. Le gouvernement belge face au régime carcéral de Vichy	194
5.2.3. Les politiques de rapatriement face aux réfugiés et aux internés juifs	207
5.2.4. Le sort des internés vu depuis la Belgique occupée	214
5.3. Des camps d'internement aux camps d'extermination	219
5.4. Conclusion	223
DEUXIÈME PARTIE: EN BELGIQUE OCCUPÉE	
6. La politique du moindre mal (Nico WOUTERS)	227
6.1. La préparation de l'occupation	227
6.2. La naissance de la politique du moindre mal (1940)	228
6.3. L'escalade de la politique du moindre mal	231
7. Les instances allemandes et la politique antijuive (Frank SEBERECHTS)	236
7.1. Les structures occupantes allemandes	236
7.1.1. L'administration militaire	236
7.1.2. Les structures SS et les Juifs en Belgique	240
7.1.3. Autres services allemands	242
7.2. Les ordonnances allemandes relatives aux Juifs	242
7.2.1. Les précédents	243
7.2.2. L'enregistrement des Juifs et de leurs biens	243
7.2.3. L'isolement des Juifs	246
7.2.4. La mise au travail des Juifs	247
7.2.5. La spoliation des Juifs	247
7.2.6. L'identification des Juifs	248
7.2.7. Conclusion	249
8. Les autorités belges et la persécution des Juifs 1940-1942 (Frank SEBERECHTS)	250
8.1. L'été 1940	250

8.1.1. Premiers incidents, premières mesures	250
8.1.2. L'ordonnance sur les abattages rituels	256
8.2. L'identification des Juifs: l'ordonnance du 28 octobre 1940	256
8.2.1. L'attitude des différentes autorités	257
8.2.2. Une notion à définir: qui est "juif" ?	264
8.2.3. Le registre des Juifs	270
8.2.4. L'affichage des établissements horeca juifs	291
8.2.5. L'élimination des fonctionnaires juifs	294
8.2.6. Conclusion	301
8.3. Les forces de l'ordre et la Police des Étrangers avant juillet 1942.....	304
8.3.1. La Police des Étrangers (Emmanuel DEBRUYNE)	304
8.3.2. Les forces de l'ordre (Nico WOUTERS)	314
8.4. L'inscription du mot "Juif" sur la carte d'identité et le passeport: la circulaire du 29 juillet 1941	347
8.5. Limitation de la liberté de mouvement	349
8.6. Les déportations vers le Limbourg: décembre 1940 – août 1941	352
8.6.1. La mesure	352
8.6.2. Séjour à Genk	360
8.6.3. Séjour dans diverses communes	363
8.6.4. La fin du séjour au Limbourg	367
8.7. Conclusion	368
9. Spoliation et travail obligatoire (Frank SEBERECHTS)	370
9.1. La spoliation	370
9.1.1. La déclaration des biens immobiliers	370
9.1.2. Le traitement réservé aux propriétés juives	372
9.1.3. L'identification des entreprises	383
9.1.4. Les biens des Juifs allemands: une mesure de confiscation spécifique	383
9.1.5. Une nouvelle ordonnance en matière de mesures économiques contre les Juifs	389
9.1.6. Les avoirs bancaires	390
9.1.7. Le traitement réservé aux valeurs mobilières	391
9.1.8. Les mesures d'interdiction prises à l'encontre des entreprises juives	395
9.1.9. La confiscation des appareils radio	410
9.1.10. Les impôts	411
9.1.11. Le Bureau du Transport, l'Office du Travail et le transport des Juifs	412
9.2. Le travail obligatoire	413
9.2.1. La politique allemande de mise au travail	413
9.2.2. Les camps juifs en Belgique	416
9.2.3. Aide aux chômeurs, travail obligatoire et mise au travail des Juifs avant le 11 mars 1942	424
9.2.4. L'ordonnance sur la mise au travail des Juifs en Belgique	427
9.2.5. L'exécution de l'ordonnance sur la mise au travail	430
9.3. Conclusion	448
10. Enseignement et culture (Frank SEBERECHTS)	451
10.1. L'enseignement prodigué aux enfants juifs en 1940-1941	451
10.2. Quels sont les élèves considérés comme juifs ?	452
10.3. Le contrôle des manuels scolaires	456
10.4. La scolarité des enfants juifs au Limbourg, janvier-août 1941	460
10.5. L'ordonnance du 1 ^{er} décembre 1941 relative à l'enseignement juif	461
10.5.1. Généralités	461
10.5.2. Les écoles gardiennes et primaires	467
10.5.3. L'enseignement moyen et technique	472

10.5.4. L'enseignement supérieur	476
10.5.5. L'enseignement artistique	478
10.5.6. L'enseignement spécial	478
10.6. Art, culture et sciences	479
10.7. Les enfants juifs dans les écoles non juives à partir de septembre 1942	482
10.8. Conclusion	483
11. Affaires sociales (Frank SEBERECHTS)	484
11.1. Médecine et hôpitaux	484
11.1.1. Médecine	484
11.1.2. Hôpitaux et dispensaires	486
11.2. Homes pour enfants et maisons de retraite, soins aux personnes handicapées, prisonniers et enterrements.....	492
11.2.1. Homes pour enfants	493
11.2.2. Homes pour personnes âgées	495
11.2.3. Soins aux personnes handicapées	503
11.2.4. Soins aux détenus	505
11.2.5. Enterrements	507
11.3. Différentes instances sociales et socio-médicales	508
11.3.1. L'aide fournie par les Commissions d'Assistance publique.....	508
11.3.2. Secours d'Hiver	510
11.3.3. Bien-être des enfants	511
11.3.4. Œuvre nationale belge de Défense contre la Tuberculose	512
11.4. Conclusion	513
12. La chasse aux Juifs, 1942-1944 (Nico WOUTERS)	514
12.1. L'étoile jaune comme moment de rupture (mai 1942)	514
12.1.1. Bruxelles et Liège: une position politique	514
12.1.2. Anvers et le reste de la Belgique: l'appareil administratif poursuit son œuvre	520
12.1.3. L'administration après la perte de nationalité (1942)	528
12.2. L'ère des déportations	530
12.2.1. La mise au travail forcé des Juifs	530
12.2.2. Le début des déportations vers Auschwitz	535
12.2.3. L'été 1942: une introduction	537
12.2.4. Les rafles à Anvers durant l'été 1942	540
12.2.5. La rafle de Bruxelles	554
12.2.6. Les arrestations dans les autres villes et communes	557
12.2.7. Le transport des Juifs	560
12.2.8. Le moment de rupture en novembre 1942: le cas d'Anvers	579
12.2.9. La nouvelle situation d'après novembre 1942	584
12.2.10. Le rôle des forces de l'ordre belges: la machine continue à tourner	588
12.2.11. La spécificité anversoise dans un contexte plus large	596
12.3. Conclusion	606
12.3.1. La première période jusqu'à mai 1942	606
12.3.2. La période à partir de mai 1942	609
TROISIÈME PARTIE: LA BELGIQUE DU DEHORS	
13. Face à une révoltante persécution (Emmanuel DEBRUYNE)	613
13.1. Les autorités belges du dehors	613
13.1.1. La communauté de l'exil	613
13.1.2. La Belgique en exil, ses contraintes et ses atouts	616
13.1.3. La Belgique en exil et ses partenaires	617

13.2. Le Congo et sa sécurité	618
13.2.1. L'avant-guerre et la restriction de l'immigration juive au Congo	619
13.2.2. L'internement des Allemands	622
13.2.3. L'internement des Italiens	625
13.3. Connaissance des persécutions et réaction du gouvernement en exil	633
13.3.1. Les informations de Belgique occupée	633
13.3.2. Une contre-mesure légale	638
13.3.3. La médiatisation d'une condamnation	640
13.4. Représentations belges et réfugiés juifs dans la France de Vichy	643
13.4.1. Vichy et les Belges	644
13.4.2. Vichy et les Juifs.....	650
13.4.3. Les Belges et les Juifs	652
13.5. Sortir d'Europe occupée	659
13.5.1. L'étape de Lisbonne	659
13.5.2. L'îlot suisse	661
13.5.3. Et la suite ?	662
13.5.4. Congo, terre d'accueil ?	663
13.6. Conclusion	665

14. Face à une impensable extermination (été 1942 – été 1944) (Emmanuel DEBRUYNE)	668
14.1. Connaissance, compréhension et réaction: un triple problème	668
14.1.1. Massacres organisés et informations dispersées	668
14.1.2. La mobilisation contre l'extermination: le paroxysme de décembre 1942	678
14.1.3. Afflux d'informations mais reflux de la mobilisation	685
14.1.4. L'image de la déportation des Juifs de Belgique	693
14.2. Les possibilités de sauvetage: la voie officielle	706
14.2.1. La Belgique et la concertation internationale	707
14.2.2. Retour sur la piste du Congo.....	713
14.2.3. Des Juifs à échanger	720
14.2.4. Le soulagement des détenus	739
14.3. Les possibilités de sauvetage: la voie clandestine	745
14.3.1. Exfiltrer et accueillir	746
14.3.2. Cacher et financer	752
14.4. Conclusion	759

QUATRIÈME PARTIE: LA PÉRIODE D'APRÈS-GUERRE

15. La persécution des Juifs devant les juges belges (1944-1951) (Nico WOUTERS)	763
15.1. Introduction (1942-1945)	763
15.2. La préparation de la période d'après-guerre (1942-1944): le gouvernement belge à Londres	765
15.2.1. La préparation des jugements d'après-guerre	769
15.2.2. Le retour de la démocratie libérale en 1944	779
15.3. La base juridique	782
15.3.1. À propos des preuves et de la reconnaissance: la prise de conscience du génocide (septembre 1944-mai 1945)	783
15.3.2. La révélation de l'extermination des Juifs (mars 1945)	793
15.3.3. La Commission belge des Crimes de Guerre (1944-1948)	795
15.3.4. Nuremberg et l'attitude des Alliés face à l'Holocauste	799
15.3.5. Le rapport belge sur les persécutions antijuives en Belgique (1947)	809
15.3.6. La loi punissant les crimes de guerre (1947)	816

15.3.7. La base légale du jugement des persécutions antijuives	819
15.3.8. La nouvelle législation internationale (1949-1951).....	828
15.4. Les procès et les instructions dans la pratique	832
15.4.1. Les procès des collaborateurs belges	832
15.4.2. Les représentants de l'autorité belge et la politique du moindre mal	885
15.4.3. Le jugement des responsabilités allemandes: chronique d'un échec annoncé.....	946
16. La reconnaissance d'après-guerre (Nico WOUTERS)	1009
16.1. Le rapatriement des déportés après la Libération	1009
16.1.1. Le contexte international	1009
16.1.2. La politique belge de rapatriement	1013
16.1.3. L'occasion manquée: l'absence de statut propre aux Juifs (1947)	1020
16.2. La politique du gouvernement belge concernant les étrangers et les réfugiés	1026
16.2.1. La première période et les arrestations: la priorité de l'ordre public	1026
16.2.2. La politique des réfugiés à partir de 1945 (après les arrestations): la priorité économique	1031
16.3. Le rétablissement des droits	1040
16.3.1. La politique de séquestre	1040
16.4. Conclusion: l'après-guerre	1054
 CINQUIÈME PARTIE: CONCLUSION FINALE	
La Belgique docile (Rudi VAN DOORSLAER)	1060
 Abréviations	 1085
Bibliographie	1089

Avant-propos

Le 1^{er} septembre 2004, le CEGES a démarré un projet d'étude qui lui avait été confié par le gouvernement à la demande du Sénat de Belgique. Le but était de vérifier l'éventuelle implication des autorités belges dans la persécution et la déportation de la population juive pendant l'occupation nazie de la Belgique dans les années 1940-1944.

En septembre 2005, un *Rapport intermédiaire* a été présenté au Sénat. Aujourd'hui, un an et quatre mois plus tard, le présent travail constitue l'imposant *Rapport final* de ce projet, au titre évocateur: *La Belgique docile*. De l'avis des auteurs, ce titre reflète de la façon la plus adéquate et complète possible la teneur du rapport.

Ceux qui espèrent trouver dans ce rapport un inventaire des traîtres belges qui ont jusqu'ici échappé au verdict de l'histoire resteront sur leur faim. En effet, ce rapport ne fait pas le procès des personnes qui ont peuplé et dirigé les institutions publiques décrites. L'historien n'est pas un juge. Il ne se borne pas à constater un crime, il aspire à décrire tous les faits. Ensuite, il essaie surtout de situer ces faits dans un contexte et de les expliquer.

Que peut-on alors trouver dans *La Belgique docile* ? Personnellement, je pense que cette étude sur l'attitude des autorités dans la tragédie juive pendant la Seconde Guerre mondiale scrute en réalité l'âme de la société belge durant la période charnière des années 1930 à 1950. C'est par excellence une période au cours de laquelle la cratie libérale est remise en question en tant que système par une majorité de l'élite de la société. Le lien entre cette donnée fondamentale et la façon dont était considérée la population immigrée juive, en particulier pendant la période des persécutions raciales par l'occupant, accompagne, telle une basse continue, les 1.114 pages de ce rapport.

Pour éviter tout malentendu, il importe de préciser la responsabilité des textes du rapport. Emmanuel Debruyne, Frank Seberechts, Nico Wouters, Lieven Saerens et moi-même en tant que directeur du projet, assumons la responsabilité des parties et des chapitres – voir table des matières – que nous avons rédigés. Comme il se doit de chercheurs d'une institution scientifique. Cette étude est le produit d'une mission officielle, mais elle n'est nullement l'histoire officielle de l'éventuelle responsabilité des autorités belges dans la persécution et la déportation des Juifs. L'approche personnelle qui est propre à chaque historien, et que l'on retrouve dans ces textes, n'a d'ailleurs pas empêché d'intenses discussions permanentes sur certaines parties essentielles du rapport final, entre les auteurs ou avec d'autres chercheurs du CEGES. Le rapport doit donc également être considéré comme un produit scientifique collectif.

De nombreux remerciements sont à associer à ce rapport. Notons d'abord l'intérêt des services du Sénat et plus particulièrement de sa présidente, Madame Anne-Marie Lizin. Les initiateurs de la résolution du Sénat, les sénateurs Alain Destexhe et Philippe Mahoux, ont également suivi de près l'évolution de l'étude. Il en va de même pour les services de la Chancellerie du Premier ministre. Je remercie également les nombreux archivistes des archives publiques et privées qui ont rendu cette étude

possible par leur aimable collaboration, et tout particulièrement les collaborateurs des Archives générales du Royaume, des services de l'Auditorat général et du SPF Affaires étrangères.

Toute ma reconnaissance va aux quatre – et, à partir de janvier 2006, aux trois – chercheurs qui ont mené cette étude à la demande de l'institution, pour leur dévouement permanent. Merci aussi à tous ceux qui ont formulé, gracieusement mais avec autant de motivation, leurs commentaires critiques au sein du comité d'accompagnement, aux traducteurs qui ont mené à bien une tâche particulièrement difficile eu égard aux délais serrés, et enfin aux nombreux membres du personnel du CEGES pour leur soutien. Ils ont en effet assumé une multitude de tâches, comme la production des textes, l'organisation des innombrables réunions ou la préparation de litres de café.

J'aimerais ici les remercier tous du fond du cœur, car sans eux, ce *magnum opus* n'existerait pas.

Rudi Van Doorslaer
Directeur du CEGES

23 novembre 2006

Introduction

1. Historique et base légale du projet

En 1997, à l'exemple de presque tous les pays ouest-européens, la Belgique met sur pied une Commission d'Étude des Biens juifs. Le gouvernement veut de la sorte dresser la carte des biens juifs spoliés. Pendant les travaux de cette commission, de plus en plus de voix s'élèvent dans certains milieux de la communauté juive pour demander une analyse plus approfondie de la problématique plus large de la collaboration (éventuelle) des autorités belges à la persécution et à la déportation des Juifs.

Deux ans plus tôt, le président français Jacques Chirac reconnaissait la responsabilité de la République française dans la collaboration du régime de Vichy aux crimes perpétrés par l'occupant nazi contre les Juifs. Le premier ministre français de l'époque, Lionel Jospin, répétera plus tard, à l'occasion du 55^e anniversaire de la rafle du Vélodrome d'Hiver, "qu'un gouvernement, une administration de notre pays, ont alors commis l'irréparable". Beaucoup en Belgique insistent à l'époque pour que le gouvernement fasse quelque chose de semblable dans notre pays. La Belgique n'avait-elle pas en effet présenté ses excuses dans l'affaire Lumumba et dans celle du génocide des Tutsi au Rwanda ?

C'est dans ce contexte que les sénateurs Alain Destexhe (MR) et Philippe Mahoux (PS) prennent en 2002 l'initiative d'une résolution "relative à l'établissement des faits et des responsabilités éventuelles d'autorités belges dans la déportation et la persécution des juifs de Belgique au cours de la Seconde Guerre mondiale". Quand la proposition est débattue en octobre 2002 devant la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, tous les groupes politiques démocratiques soutiennent la résolution.

Selon les explications données, le but était que la Belgique affronte "dans le cadre d'un débat démocratique, les pages les plus sombres de son histoire"¹. Les initiateurs ont constaté que "l'ouvrage exhaustif, mais déjà ancien (...) de Maxime Steinberg, *L'Étoile et le fusil* (...) est passé quasiment inaperçu en dehors du cercle des historiens". Ce sont surtout les rafles anversoises, en partie effectuées par ou en collaboration avec la police communale, qui ont amené les initiateurs de la résolution à décider qu'une étude supplémentaire était nécessaire. Ils ont aussi constaté que dans l'étude historique de la Seconde Guerre mondiale, l'accent était principalement mis sur la collaboration et qu'on ne s'était pas assez intéressé à la persécution des Juifs. "Force est de reconnaître", lit-on dans les développements de la résolution, "que la plupart des Belges ignorent l'ampleur des persécutions subies par les Juifs de Belgique. Pourquoi un demi-siècle a-t-il dû s'écouler pour que ce passé soit enfin abordé ? C'est le rôle de notre Sénat d'entretenir la mémoire du génocide basée sur des faits incontestés et des responsabilités établies. C'est notre devoir vis-à-vis des générations futures"².

¹ Sénat de Belgique, session de 2002-2003, 16.10.2002, 2-1311/1.

² *Idem*, p. 7.

Dans une première phase, la résolution propose de confier une mission d'étude de deux ans au Centre d'Études et de Documentation Guerre et Sociétés contemporaines (CEGES). Les résultats de cette étude seront ensuite évalués par une commission d'enquête parlementaire.

Le 17 janvier 2003, le Premier ministre Guy Verhofstadt et les représentants du CEGES sont reçus par la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, avec quelques délégués de la communauté juive. Le Premier ministre y promet son soutien et s'engage à fournir les crédits nécessaires à l'étude. De son côté, le CEGES demande une définition large du champ d'investigation (de façon à ce que l'institution reste libre d'étudier les causes et les conséquences de ce qui s'est passé), un cadre légal pour l'accès aux sources (comparable à celui octroyé à la Commission d'Étude des Biens juifs) et la possibilité de remettre un rapport intermédiaire au Sénat. Ces demandes sont acceptées.

Le 11 février 2003, le texte définitif de la résolution est approuvé à la Commission des Affaires institutionnelles³. Dans le titre de la proposition, "la déportation et la persécution des Juifs de Belgique" sont remplacées par "la persécution et la déportation des Juifs en Belgique".

En même temps, une proposition de loi stipulant ce qui suit est élaborée (art. 2): "Nonobstant toute autre disposition légale, le CEGES peut obtenir de toute autorité publique ou de toute institution de droit privé la communication de tout renseignement ou document utile à la réalisation, dans un délai de deux ans, d'une étude scientifique sur la participation éventuelle d'autorités belges dans l'identification, les persécutions et la déportation des Juifs en Belgique pendant la Seconde Guerre mondiale".

La résolution et la loi sont respectivement approuvées par le Sénat et la Chambre des Représentants le 13 février et le 8 mai 2003⁴. Le délai fixé par la loi sera une première fois prolongé jusqu'au 31 août 2006, puis jusqu'au 30 novembre 2006⁵. La première prolongation résulte du fait que le financement de l'étude prend plus de temps que ce qui a été initialement prévu. La seconde est justifiée par le départ, le 15 janvier 2006, de Michaël Amara, membre de l'équipe de recherche.

2. Le démarrage de l'étude

- Les chercheurs et le comité d'accompagnement

Le financement de ce projet n'est pas arrivé aussi facilement qu'escompté, mais trois chercheurs peuvent tout de même se mettre au travail dès le 1^{er} septembre 2004. La Commission scientifique du CEGES décide le 7 juillet 2004 d'en confier la direction à Rudi Van Doorslaer. Celui-ci avait déjà coordonné, entre 1999 et 2001, sous le patronage des Services du Premier ministre, l'étude sur les biens juifs spoliés sous l'occu-

³ Sénat de Belgique, session de 2002-2003, 11.2.2003, 2-1311/4.

⁴ Sénat de Belgique, Assemblées plénières, 13.2.2003, actes, p. 56-57; Loi du 8.5.2003 (*Moniteur Belge*, 2.6.2003, p. 29903).

⁵ Loi-programme du 9.7.2004, art. 319; Loi du 17.7.2006 (respectivement *Moniteur Belge*, 15.7.2004, p. 55634, et 28.7.2006, p. 37136).

pation. Le 1^{er} septembre 2005, le responsable du projet, Rudi Van Doorslaer, entre en fonction en tant que nouveau directeur du CEGES et succède ainsi à José Gotovitch.

Les chercheurs engagés ont tous fait leurs preuves dans différents domaines de l'histoire contemporaine: Emmanuel Debruyne était doctorant au moment de son engagement et a défendu sa thèse de doctorat sur les services de renseignement au cours de la Seconde Guerre mondiale en janvier 2006 à l'Université catholique de Louvain; Frank Seberechts est docteur en histoire de l'Université de Gand et spécialiste de l'histoire de la collaboration en Flandre; Nico Wouters, également diplômé de l'Université de Gand, a été promu au rang de docteur avec une recherche comparative internationale sur les bourgmestres de guerre en Belgique, aux Pays-Bas et dans le nord de la France. Le 1^{er} octobre 2004, Michaël Amara, doctorant, vient compléter l'équipe. Après le dépôt du *Rapport intermédiaire*, Michaël Amara accepte une nouvelle fonction le 15 janvier 2006 aux Archives générales du Royaume.

Font partie de la commission d'accompagnement: Ward Adriaens (directeur du Musée juif de la Déportation et de la Résistance), Frank Caestecker (chercheur à l'Université de Gand - Département d'Histoire contemporaine), Thierry Delplancq (archiviste de la ville de La Louvière), Bruno De Wever (professeur à l'Université de Gand - Département d'Histoire contemporaine), José Gotovitch (ULB et ancien directeur du CEGES), Benoît Majerus (chercheur à l'ULB), Insa Meinen (*Forschungsstelle Nationalsozialismus am Institut für Politikwissenschaft*, Université de Constance), Denis Peschanski (Directeur de recherche au CNRS, Institut d'Histoire du Temps présent, Paris), Peter Romijn (directeur adjoint du *Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie*, Amsterdam), Lieven Saerens (chercheur au CEGES), Jean-Philippe Schreiber (professeur à l'ULB, directeur du Centre interdisciplinaire d'Étude des Religions et de la Laïcité), Herman Van Goethem (professeur à l'Université d'Anvers).

3. Compte rendu de l'étude et rédaction (septembre 2004-novembre 2006)

- Répartition des tâches

Ce projet a débuté par une phase préparatoire en différentes étapes: (1) le choix d'une méthode de travail, (2) la répartition du travail, (3) la prospection des archives.

Les tâches ont ensuite été réparties sur cette base. La question était de savoir s'il fallait baser la répartition concrète des tâches sur une perspective thématique ou archivistique. La première option avait pour avantage de permettre à chaque chercheur de concentrer son attention sur un domaine de recherche bien défini. Elle était donc préférée sur le plan scientifique. La seconde option était plus pratique, puisqu'elle permettait une utilisation optimale et plus efficace des archives.

L'option thématique sera finalement choisie, avec toutefois des éléments de la deuxième option. Les grands fonds d'archives à caractère national seront utilisés par tous les chercheurs en fonction de leur propre domaine de recherche. Les archives plus petites et plus locales seront consultées par un seul chercheur qui coordonnera les demandes dans les différents domaines de recherche. Cette méthode de travail pragmatique suppose une étroite collaboration entre les chercheurs, mais permet à chacun d'entre eux de se concentrer sur ses propres questions essentielles. Dans la pratique, il s'est opéré entre les chercheurs un important échange de documents et d'informations.

En septembre et en octobre 2004, l'étude est préparée à partir d'une liste provisoire de thèmes de recherche, ce qui permet de faire rapidement le point et d'établir une première liste d'archives utiles disponibles. L'équipe de recherche arrêtera définitivement la répartition des tâches sur la base de cette phase préparatoire et des remarques formulées par le comité d'accompagnement.

La répartition des tâches en fonction des thèmes de recherche se présente comme suit:

- **La Partie I** traite des arrestations de mai 1940. Il s'agit ici de la préparation et de l'exécution des arrestations, du contexte et des conséquences de ces arrestations pour les personnes arrêtées et déportées vers la France. Ce volet est confié à Emmanuel Debruyne.
- **La Partie II** est plus volumineuse, étant donné qu'il s'agit de la Belgique occupée. Michaël Amara étudiera, jusqu'à son départ, l'attitude de la magistrature, des ministères de la Justice et de l'Intérieur et des forces de l'ordre vis-à-vis des mesures allemandes. Ce volet sera ensuite repris, avec ses résultats, par Nico Wouters. Frank Seberechts se concentrera sur les aspects sociaux, économiques et culturels (enseignement) de l'étude. Il étudiera également les réactions des autorités communales ou d'organisations parastatales par rapport aux mesures antijuives allemandes.
- **La Partie III** traite des autorités belges à l'étranger. Il s'agit surtout du gouvernement belge en exil et des institutions relevant de sa compétence, des postes diplomatiques et des autorités coloniales. Elle comprend également les services belges en France non occupée (ce qui rejoint la Partie I). Ce volet de l'enquête sera pris en charge par Emmanuel Debruyne.
- **La Partie IV** concerne la période de l'après-guerre. Il s'agit d'une part de la répression de l'aide à la persécution des Juifs, et de l'autre, de la reconnaissance des victimes de ces persécutions. Ce volet sera confié à Nico Wouters.

- Les sources: prospection et évaluation

Avant l'étude proprement dite, l'équipe de recherche a dû effectuer une prospection pour avoir une image générale des archives disponibles. Pour ce faire, contact a été pris avec toute une série d'institutions chargées de la conservation d'archives publiques et privées. Ce travail de prospection a débuté le 24 septembre 2004, sur la base de la répartition des tâches par volet d'étude, et a permis d'obtenir un aperçu global des archives utiles disponibles. En fonction de cette prospection, l'équipe a ensuite contacté les responsables des archives, ainsi que les autorités compétentes pour obtenir les autorisations nécessaires à leur consultation.

À partir d'octobre 2004, après la répartition définitive des tâches par chercheur, l'équipe a approfondi sa prospection des archives. Au cours du dernier trimestre de 2004, une quarantaine de demandes de consultation d'archives ont été adressées à des institutions chargées de la conservation d'archives publiques et privées, ainsi qu'aux ministères fédéraux, parquets, autorités communales et particuliers. Chaque demande a été accompagnée d'un exemplaire de la Loi du 8 mai 2003 et d'un avis du cabinet du ministre chargé de la politique scientifique, dans lequel les institutions concernées étaient invitées à autoriser les chercheurs à consulter les archives et à leur apporter leur aide.

Fin 2004, des entrevues ont été organisées dans ce cadre entre le responsable du projet, l'Archiviste général du Royaume faisant fonction Herman Coppens, l'avocat

général Luc De Vidts et le premier avocat près la Cour de Cassation Jean-François Leclercq. Grâce à leur intervention, les chercheurs ont rapidement eu accès aux grands fonds non inventoriés déposés aux Archives générales du Royaume, aux archives de l'ancien Auditorat général et du parquet de la Cour de Cassation.

L'évaluation générale de l'accès aux archives obtenu par l'équipe de recherche est certainement positive. L'article deux de la Loi du 8 mai 2003 ne permet à aucune institution d'invoquer le respect de la vie privée pour en refuser l'accès. L'équipe de recherche a néanmoins été confrontée à la lourdeur administrative de certaines institutions publiques peu habituées à gérer leurs archives et encore moins à y donner accès pour des études. Il a par exemple fallu quatre mois pour que les contacts pris avec la Police fédérale en vue de la consultation des archives de l'ancienne gendarmerie aboutissent à un quelconque résultat.

Les recherches menées aux ministères des Affaires étrangères et de la Justice, au Centre de Documentation historique des Forces armées, au KADOC, à l'AMVC, à la Croix-Rouge de Belgique, au Service des Victimes de la Guerre, au sein des autorités provinciales flamandes, des Archives de l'État dans les provinces et à l'Auditorat général se sont révélées très utiles et n'ont posé aucun problème. Nous en profitons pour remercier les archivistes et tout le personnel des institutions concernées pour leur aimable collaboration.

Cette prospection intensive et approfondie des archives a donné aux chercheurs une image peu brillante de la situation des archives contemporaines en Belgique. Les chercheurs estimant devoir clairement faire rapport à ce sujet eu égard aux conséquences que cela peut voir sur le résultat final de l'étude, une description détaillée de la situation en a donc été donnée dans le *Rapport intermédiaire*.

Les Archives générales du Royaume nous ont donné accès aux archives d'institutions essentielles. Si certains fonds comme les archives de la Police des Étrangers, les archives Plisnier ou Nyns ont été entièrement inventoriés, il n'existe malheureusement aucun instrument de recherche pour d'autres fonds cruciaux comme les archives des ministères de l'Intérieur, de l'Éducation nationale et de la Culture, des Finances et des Affaires économiques, les archives des Centrales du Diamant, du Textile et du Cuir. Le manque d'inventaires a posé problème et occasionné de gros retards dans l'avancement de l'étude.

La situation des archives des parquets appelle un constat souvent alarmant. Et l'on constate en la matière un clivage certain entre le nord et le sud du pays. Les archives des parquets d'Anvers, de Malines, de Louvain et de Gand sont en grande partie ouvertes à la recherche et l'aide professionnelle du personnel des Archives de l'État à Beveren-Waas a permis aux chercheurs de consulter facilement les documents les plus intéressants. Cette situation – le versement des archives mortes dans les mains d'archivistes compétents – contraste avec la situation catastrophique des parquets de Bruxelles et de Wallonie. À Liège et à Charleroi, le versement des archives datant de la période 1930-1950 vers les Archives de l'État n'a eu lieu que récemment. L'absence de liste de classement complique la tâche d'archivistes en sous-effectif chronique. Les chercheurs ont dû se contenter de coups de sonde aléatoires dans des dizaines de mètres cubes de documents, dont l'inventariage n'est pas une priorité.

Les archives du parquet général de Bruxelles et du parquet du tribunal de première instance ont été conservées, en partie, pour une période allant jusqu'au début des années 1930. Et puis plus rien (ou presque) pour les décennies qui ont suivi. L'incendie du Palais de Justice en 1944 est invariablement évoqué pour expliquer ces lacunes dans les archives. Or, les archives du parquet de Bruxelles n'ont été que partiellement détruites par l'incendie. De plus, une grande partie de la correspondance de guerre du procureur général de Bruxelles a pu être reconstituée à partir de 1945 via les autres parquets. Il ne fait aucun doute que la destruction des archives judiciaires bruxelloises de la période de guerre est largement postérieure à 1944.

Les pertes les plus déplorables semblent s'être produites au niveau du commissariat central de la police judiciaire à Bruxelles. À partir de fin 1946, les brigades locales de la police judiciaire gèrent des milliers de procès-verbaux de la Sûreté de l'État et une partie des documents saisis dans la période de l'après-guerre dans le cadre d'enquêtes judiciaires. Cette collection unique de documents d'une grande valeur historique a apparemment "disparu" progressivement au fil des déménagements et des destructions justifiées par l'exiguïté des caves du Palais de Justice bruxellois.

En ce qui concerne la police communale et la gendarmerie, il est certain qu'à l'exception des deux centres urbains d'Anvers et de Bruxelles, peu d'archives ont été conservées. Dans le Hainaut, les archives du commissariat central du grand Charleroi ont été incinérées à la fin des années 1970. Dans plusieurs communes de l'agglomération bruxelloise, d'importantes archives ont été détruites lors de récents travaux dans les maisons communales. À Nivelles, une partie des archives de guerre de la police n'a pu être sauvée qu'après l'intervention vigoureuse de l'archiviste nouvellement nommé. À Saint-Gilles, une partie des archives de guerre est apparemment entreposée dans le grenier de la maison communale, mais les travaux qui y seront prochainement réalisés nous font supposer qu'à leur tour, ces documents disparaîtront définitivement sous peu.

La conservation des archives des polices locales a clairement souffert de la récente réforme des polices et des déménagements qu'elle a entraînés au sein des brigades locales de gendarmerie et de la police judiciaire. La politique de l'ancien directeur du Centre d'Histoire de la Gendarmerie a encore permis la sauvegarde de quelques documents rares et épars. Mais cela n'a pas pu empêcher la destruction de la plus grande partie des archives.

En ce qui concerne les archives provinciales, on constate une bonne conservation à Anvers, Bruges, Gand et Hasselt, qui contraste avec les lacunes rencontrées dans les archives provinciales wallonnes. La situation est tout aussi contrastée au niveau des archives communales. Dans la plupart des communes de l'agglomération bruxelloise (à l'exception heureuse de la ville de Bruxelles même), à Malines, à Hasselt et à Charleroi, les archives n'ont jamais fait l'objet d'un inventoriage systématique. Des tonnes d'archives ont également été détruites et cela a des conséquences néfastes pour l'étude de la période 1930-1950. Pour l'étude de l'attitude des autorités belges dans la persécution des Juifs, la bonne gestion des archives des deux grands centres urbains, à savoir Anvers et Bruxelles, s'est avérée particulièrement intéressante.

Enfin, l'équipe de chercheurs a pu utiliser d'intéressantes archives à l'étranger. Nous citerons ici plus particulièrement les *National Archives* (anciennement *Public Record*

Office) à Londres, les archives du ministère des Affaires étrangères à Paris et du Comité international de la Croix-Rouge à Genève. Différentes institutions chargées de la conservation des archives aux États-Unis nous ont également communiqué des dossiers intéressants.

- **Le Rapport intermédiaire** (septembre 2005)

Comme prévu dans la résolution du Sénat, le CEGES a publié en septembre 2005 un *Rapport intermédiaire*. Ce rapport rend compte de l'origine, de l'organisation et de l'évolution de l'étude et présente un *status quaestionis* de la littérature scientifique et des sources. Les chercheurs y ont également développé cinq thèmes pour lesquels ils avaient déjà enregistré des résultats marquants.

Le comité d'accompagnement s'est réuni le 28 septembre 2005 pour discuter de ce rapport. Il a instamment demandé une bibliographie et un état d'avancement détaillés de l'étude. Il a donc été décidé d'ajouter ces éléments au *Rapport intermédiaire*. Le comité a également demandé que des explications plus claires soient données sur la nature des 5 textes thématiques. Il fallait plus particulièrement mettre en garde contre le caractère partiel et isolé de ces études préalables. D'autant que ces thèmes n'y étaient pas replacés dans un contexte global, lequel devait constituer l'épine dorsale du *Rapport final*. Il a donc également été tenu compte de cet avis du comité d'accompagnement. Celui-ci a enfin suggéré d'ajouter, dans la mesure du possible, une comparaison internationale au rapport.

Un important chapitre du *Rapport intermédiaire* est consacré aux nombreuses archives disparues, détruites ou non ouvertes à la recherche de la période 1930-1950. Ce constat retiendra tout particulièrement l'attention de la presse et du Sénat lors de l'examen de ce premier rapport.

Le directeur du CEGES a présenté un exposé explicatif à ce sujet le 13 décembre 2005 à la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat. Suite à cela, cette commission a décidé d'entendre l'Archiviste général du Royaume Karel Velle sur la problématique des archives (27 avril 2006)⁶. L'Archiviste général a quelque peu nuancé et relativisé l'image de l'état des sources dressée dans le *Rapport intermédiaire*, tout en adhérant dans les grandes lignes aux remarques formulées. Il a attiré l'attention sur le fait que les lacunes signalées par l'équipe de recherche du CEGES sont dénoncées depuis des années dans différents rapports des Archives générales du Royaume. Il a souligné que la question était moins la politique des archives que l'application qui en était faite, qui laissait à désirer. Le gros problème réside dans le traitement lamentable des archives publiques et le terrible manque de moyens.

Le débat sur le *Rapport intermédiaire* a débouché sur l'approbation, le 15 juin 2006, d'une résolution dans laquelle les autorités fédérales, provinciales et communales ont été invitées à prendre des mesures pour remédier aux lacunes constatées dans la conservation et l'ouverture à la recherche des archives contemporaines. La résolution

⁶ Sénat de Belgique, session de 2005-2006, pièce n°3-1653/4, Proposition de résolution relative à l'étude menée par le CEGES, intitulée: "Les autorités belges, la persécution et la déportation des Juifs". Rapport établi au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par Messieurs Lionel Vandenberghe et Jean-Marie Happart, p. 36 et sv.

insiste plus particulièrement sur la nécessité d'une rapide adaptation de la Loi du 24 juin 1955 relative aux archives.

Lors des débats qui ont précédé le vote de la résolution, il est également apparu que le déséquilibre dans les sources d'information disponibles entre les différentes parties du pays pouvait compliquer la rédaction de certaines parties du *Rapport final*. Cela vaut notamment pour les matières policières et judiciaires, surtout à la lumière de l'intervention de la police anversoise pendant les rafles dirigées contre la population juive durant l'été de 1942.

- Le *Rapport final*

Après le départ de l'équipe de recherche de Michaël Amara, en janvier 2006, il a été décidé de confier sa partie – essentiellement axée sur la police et la magistrature – à Nico Wouters. Frank Seberechts a de son côté assumé la responsabilité rédactionnelle globale des textes néerlandais et Emmanuel Debruyne, celle de la rédaction finale du texte français. La traduction a été confiée au bureau de traduction *Dice*.

L'étude s'est poursuivie dans les différents domaines jusqu'en mai 2006, après quoi la rédaction du *Rapport final* a débuté sur la base d'une première table des matières. Après presque deux ans de recherche dans les archives, le plan de recherche initial n'a dû être adapté que sur un point important, à savoir le rôle de la SNCB dans les déportations. Ce plan sert donc d'épine dorsale au contenu du rapport final.

Il a été décidé de synthétiser la partie consacrée à la reconnaissance accordée après la guerre aux Juifs en tant que victimes, à partir de la littérature existante. Il est aussi apparu nécessaire de présenter le contexte global de la politique antijuive dans le Troisième *Reich* entre 1933 et 1945 comme prologue à l'étude. Une bonne synthèse de la littérature scientifique récente en cette matière est essentielle pour comprendre les événements survenus en Belgique, tant avant que pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce volet a été confié à Lieven Saerens, chercheur au CEGES et spécialiste en la matière.

Le comité d'accompagnement s'est réuni le 21 novembre 2006 pour évaluer le *Rapport final*. Vu l'ampleur du rapport et le timing serré, la commission a décidé de discuter du projet de conclusion finale et de transmettre par écrit les suggestions éventuelles concernant les différents chapitres aux auteurs respectifs. Tous les membres de la commission ont reçu tous les textes originaux non traduits. Le directeur du CEGES a expliqué que la commission devait se considérer comme un organe consultatif et que les auteurs respectifs restaient responsables des textes finaux.

Le débat s'est axé sur la question du juste équilibre entre éléments explicatifs contextuels et politico-idéologiques dans l'attitude des autorités. Ceci peut être considéré comme un débat de fond capital sur la Belgique durant la Seconde Guerre mondiale (avec en toile de fond la présence permanente des différentes identités nationales dans le nord et le sud du pays) et comme un débat historico-théorique. Le temps a manqué pour approfondir la question, mais il est clair que le CEGES a implicitement été sollicité pour organiser dans un proche avenir une conférence scientifique sur le sujet. Le sentiment général de la majorité des membres du comité d'accompagnement était que dans la conclusion finale, trop peu d'attention avait été consacrée aux composantes contextuelles. Cette appréciation s'est surtout portée sur l'interprétation de

l'attitude différente des autorités communales bruxelloises et anversoises durant l'été de 1942. Il a aussi été demandé que l'on indique plus clairement sur quels aspects cette étude apportait désormais de nouveaux éléments. Les auteurs et le responsable du projet se sont engagés à tenir compte de ces remarques. Ils espèrent y être parvenus.

La Belgique docile est essentiellement structurée de façon chronologique. Après un prologue résumant la littérature récente sur la politique antijuive de l'Allemagne nazie suivent quatre volets. Un premier couvre la période de l'avant-guerre. Il décrit brièvement la communauté juive en Belgique et attire l'attention sur les réfugiés allemands et la menace de guerre croissante. Le point d'orgue de ce volet concerne les arrestations et les déportations de Juifs de la Grande Allemagne en mai 1940. Le deuxième volet traite de la Belgique occupée et constitue la partie centrale du rapport. Après un aperçu général de la politique des autorités belges et des services de l'occupant suivent des chapitres plus chronologiquement et thématiquement axés sur le contexte administratif jusqu'en 1942, la spoliation et la mise au travail, l'éducation, les affaires sociales et enfin, la phase de la déportation et de la chasse aux Juifs à partir de l'été 1942. Un troisième volet analyse les persécutions antijuives dans l'optique des Belges à l'étranger, et en particulier du gouvernement en exil à Londres. L'année 1942 forme ici aussi un moment charnière qui détermine aussi la division des chapitres. Le quatrième volet, consacré à l'après-guerre, comprend deux grands chapitres: la répression judiciaire des persécutions antijuives d'une part et la reconnaissance de la qualité de victime juive d'autre part. Un cinquième volet de clôture distille un résumé général et tire les conclusions de l'étude.

Il convient ici de dire un dernier mot sur l'utilisation du terme "Juif" dans *La Belgique docile*. Il ne nous revient pas de dire qui est ou était Juif et qui ne l'est ou ne l'était pas. L'interprétation de ce concept renvoie à une discussion d'identité complexe qui n'a pas sa place ici. Dans le contexte de l'époque décrite dans ce rapport, des années 1930 à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il est toutefois important de constater que le concept racial nazi a fait des Juifs un groupe de victimes bien délimité. Étant donné que la persécution des Juifs en Belgique occupée est à la base de cette étude, il nous a paru prudent d'utiliser ce terme "Juif" de manière aussi large que l'on fait les persécuteurs, ne fût-ce que pour ne pas exclure de cette acception des victimes potentielles.

RVD
10 décembre 2006
CEGES

CINQUIÈME PARTIE

CONCLUSION FINALE

La Belgique docile

Cette conclusion finale vise à synthétiser les lignes de force de ces 1.114 pages consacrées à la relation entre les autorités belges, la population juive et la persécution de cette dernière au cours de la période charnière allant de 1930 à 1950.

Cette étude prolonge le travail scientifique qui a été réalisé sur la question juive en Belgique par une multitude de chercheurs depuis le milieu des années 1980. Nous mentionnerons en particulier ici Maxime Steinberg et Lieven Saerens. Steinberg a publié plusieurs livres sur la persécution, la déportation et le génocide de la population juive de Belgique et a ainsi couvert la totalité du spectre et l'ensemble des acteurs. Saerens a concentré son attention sur Anvers. Leurs conclusions ont été intégrées dans ce rapport.

Cette étude, que nous avons intitulée *La Belgique docile*, se limite au rôle des autorités belges. Les victimes juives, les responsables nazis allemands et belges, et les témoins – la population dans toutes ses composantes – n'entrent en ligne de compte que lorsque le contexte le nécessite.

De nouvelles sources de première main ont été dépouillées pour cette étude et, ce qui s'avère au moins aussi important, de nouvelles perspectives ont été dégagées. Globalement, cette étude repose sur une analyse minutieuse des archives conservées de divers services publics, du niveau central au niveau local, de l'administration à la magistrature, en passant par les services de police. Sont concernés des documents historiques originaux de la fin des années 1930, de la période de guerre et de l'immédiat après-guerre. La plupart de ces sources font ici pour la première fois l'objet d'une étude scrupuleuse. Le lecteur trouvera dans la bibliographie un aperçu complet des sources utilisées.

Nous avons souligné dans l'introduction le fait que ces archives présentent parfois d'importantes lacunes, caractérisées notamment par un niveau de conservation quelquefois inégal. Les conséquences de ces manques pour le traitement de divers sujets, tant au point de vue thématique que régional, sont pointées dans le texte. Leur importance ne peut cependant pas être surestimée. Des faits de guerre cruciaux, certainement lorsqu'ils sont controversés et fortement chargés au plan émotionnel, laissent pratiquement toujours des traces dans plusieurs sources, immédiatement après leur survenance ou dans la période d'après-guerre. Le fait que des lacunes factuelles importantes se seraient par conséquent introduites dans cette étude ne doit pas être totalement exclu par les chercheurs, mais peut cependant être fortement mis en doute.

Les nouvelles perspectives développées par *La Belgique docile* requièrent quelque explication supplémentaire. C'est enfoncer une porte ouverte que d'affirmer que la discipline historique n'est pas une science exacte. Une étude historique ne peut assurément jamais être qualifiée de définitive. Cela vaut également pour la présente étude, aussi étendue et approfondie soit-elle. Les générations ultérieures d'historiens apporteront non seulement de nouveaux éléments dans l'étude des thèmes traités ici, mais développeront, plus probablement encore, de nouvelles visions. Cette affirmation vaut également pour *La Belgique docile*: la principale "nouveau" de cette étude est l'introduction de nouvelles perspectives dans l'étude des faits de guerre en Belgique en général, et de la persécution des Juifs en particulier.

Ces nouvelles perspectives présentent en général un dénominateur commun. Elles résultent notamment d'une reconstruction plus large du contexte des faits relatifs à la persécution des Juifs que celle opérée dans le passé par les études historiques. Pour cette raison, la contextualisation dépasse souvent la description des événements sur le terrain de la question juive. La position centrale qu'occupe le judéocide (Holocauste, *Shoah*) dans la façon de concevoir aujourd'hui la Seconde Guerre mondiale entraîne en effet très facilement une interprétation anachronique des faits. Pour une évaluation correcte, il a fallu souvent dépasser la problématique juive et revenir aux lignes de force réelles de la période de guerre ou, plus largement, de la période charnière allant de 1930 à 1950.

Quelles sont les nouveautés thématiques de cette étude et en quoi consistent les principales perspectives nouvelles ? La première nouveauté est le démêlage des antécédents qui ont conduit à l'arrestation et à la déportation vers la France en mai 1940 de plusieurs milliers de réfugiés juifs issus de la grande Allemagne. Faisant suite à cela, l'activité des autorités belges dans la France de Vichy est également étudiée. Ensuite, le lecteur trouvera l'explication et la contextualisation de l'attitude des dirigeants de la fonction publique – administration et pouvoir judiciaire – lorsque la question juive se pose à l'automne 1940. Il est question ici de l'interprétation capitale de la collaboration administrative avec l'occupant dans le cadre de ce que l'on appelle la "politique du moindre mal". Après un "préambule bureaucratique" (enregistrement des Juifs et exclusion des fonctionnaires juifs) entre la fin 1940 et le début 1942, suit une courte période de tout au plus un semestre au cours de laquelle la question juive occupe l'avant-plan de l'histoire de l'occupation, y compris pour les autorités belges. Celles-ci sont entraînées jusqu'à la fin de l'été 1942 dans une politique de persécution de l'occupant toujours plus âpre et inhumaine. L'activité économique juive est démantelée, une ségrégation raciale est introduite dans l'enseignement, des milliers de Juifs sont déportés pour être mis au travail forcé dans des camps du nord de la France, l'étoile de David est rendue obligatoire, les Juifs sont convoqués à Malines pour être "mis au travail à l'Est" et, de là, sont déportés, des rafles sont organisées à Anvers et à Bruxelles (et, plus tard, à plus petite échelle, à Liège et à Charleroi). Nombre des faits énumérés ici ont déjà été décrits dans de précédentes études scientifiques, mais leur traitement systématique et approfondi dans ce rapport est une nouveauté. Nous explorons les divers aspects de l'intervention des services publics – infiltrés ou non par des partisans pro-allemands de l'Ordre nouveau – dans la spoliation économique, l'enseignement, l'emploi et le domaine policier. Il nous faut à nouveau insister sur la nécessité de resituer cette intervention dans le contexte large de l'histoire de l'occupation. Sur le plan factuel, une autre nouveauté est également le dossier consacré au rôle de la SNCB dans la déportation des Juifs au départ de Malines. Les propos du Rapport final sur l'attitude du gouvernement et des autorités belges en exil est également innovant sur de nombreux plans, certainement en ce qui concerne la colonie et les relations avec les organisations internationales, juives et non juives. Un domaine totalement inexploré jusqu'à aujourd'hui est le règlement de la question juive dans la répression de l'incivisme après-guerre. Rien que pour cette partie, *La Belgique docile* restera encore pendant longtemps un ouvrage de référence tant à l'intérieur qu'en dehors des frontières de notre pays.

Le texte de ce *Rapport final* est long, trop long peut-être pour le lecteur moyen. Je demanderais au lecteur de faire preuve de compréhension à cet égard. L'étaient

factuel de cette matière souvent délicate a parfois entraîné des textes à rallonge, mais c'est précisément cette profusion de faits qui permet à l'historien de soutenir ses conclusions.

1. L'État-nation belge (1)

- La crise de la démocratie et les étrangers (juifs)

À partir de l'indépendance de la Belgique, le nombre de Juifs croît lentement mais sûrement. Leur origine est diverse: ils arrivent de France, d'Allemagne et des Pays-Bas, mais aussi plus tard d'Europe centrale et orientale. Ils sont principalement actifs dans des secteurs artisanaux et dans ceux du commerce et de la finance. Leur assimilation se déroule sans problèmes notables et vers le tournant du siècle, un nombre considérable d'entre eux ont acquis la nationalité belge. À côté d'un groupe minoritaire orthodoxe, la majorité de l'élite juive se distingue par une interprétation moderne de la foi et de la politique, dans le cadre de laquelle la séparation de la religion et de l'État et un patriotisme libéral sont mis en avant.

Au début de la Première Guerre mondiale, la Belgique expulse les habitants de nationalité allemande, dont un grand nombre de Juifs originaires de Galicie autrichienne. Après 1918, nombre d'entre eux reviennent et on assiste à une véritable vague de migration en provenance d'Europe de l'Est – Pologne, Russie, Tchécoslovaquie, Roumanie, Hongrie. Vers la fin des années 1920, la population juive dépasse peut-être les 50.000 personnes. On les retrouve concentrées autour des grandes gares ferroviaires à Anvers, Bruxelles et, dans une moindre mesure, à Liège et à Charleroi. Ces immigrants majoritairement pauvres transforment le profil de la population juive en Belgique.

Au plan politique, ces nouveaux migrants apportent surtout, outre l'orthodoxie religieuse, des idées nationalistes et révolutionnaires de gauche. La Belgique est du reste le seul pays d'Europe occidentale dans lequel, vers la fin des années 1930, l'influence sioniste dans les communautés juives est devenue aussi ostensiblement importante.

Durant la profonde crise économique du début des années 1930, la sensibilité conjoncturelle et l'instabilité de leur profil professionnel (artisanat et commerce de détail dans la confection, le diamant et les articles de maroquinerie) ressortent de manière évidente. Cette position les place en concurrence directe avec certains groupes sociaux belges de la classe moyenne, mais également du monde des ouvriers artisanaux. Ce fait représente l'une des explications principales de l'accroissement des sentiments antisémites dans la société belge de cette période.

À l'antisémitisme chrétien séculaire s'ajoute depuis le dernier quart du XIX^e siècle un antisémitisme socio-économique et politique croissant. Celui-ci est porté surtout, mais assurément pas exclusivement, par des courants réactionnaires catholiques. Ils voient dans le Juif à la fois le protagoniste du capitalisme à outrance et du libéralisme, de la libre pensée, ainsi que de divers courants de gauche et subversifs. Dans l'ensemble, ces idées demeurent marginales en Belgique jusqu'aux années 1930. On assiste ensuite à une progression claire d'un antisémitisme virulent dans les groupes et partis nationalistes belges aussi bien que flamands. L'importation de l'antisémitisme racial, biologique de l'Allemagne nazie n'en constitue qu'une composante. On soulignera que la droite catholique, notamment à Anvers, adhérera davantage à ce discours qu'elle ne s'y opposera.

Après la Première Guerre mondiale, l'État belge préconise une politique de migration plus libérale que les autres pays d'Europe occidentale (à l'exception de la France) et les pays traditionnels d'immigration d'Amérique du Nord et du Sud. Cela explique l'augmentation sensible du nombre de migrants juifs en Belgique. La dépression économique du début des années 1930 y met un frein. L'immigration est désormais conditionnée à la détention d'un permis de travail. Dans un climat de tensions socio-politiques croissantes et de doute extrême de l'élite politique et sociale quant à la viabilité de la démocratie libérale, les étrangers sont voués à former le groupe le plus vulnérable. Parmi ces étrangers, les Juifs sont les plus visibles, en raison de leur religion propre, de leur culture et de leur faible intégration.

La problématique des réfugiés juifs en provenance de l'Allemagne nazie après 1933 est à situer dans ce contexte d'oppositions sociale et politique sensibles. La persécution raciale en Allemagne ne constitue pas pour l'État belge un motif de reconnaissance du statut de réfugié politique. Les réfugiés ne bénéficient pour cette raison que d'un asile temporaire. Ils sont accueillis par des organisations caritatives juives et doivent rechercher le plus rapidement possible une résidence définitive à l'étranger. Il leur est également interdit d'exercer une activité économique. À mesure que les années 1930 touchent à leur fin, cette politique est de plus en plus mise sous pression. Bon nombre de pays de migration potentiels ferment leurs frontières. Libéraux et socialistes tentent avec plus ou moins de succès de rechercher un équilibre entre leur solidarité à l'égard des victimes du nazisme, les intérêts du pays et la crainte de faire le jeu de l'extrême droite. Nous retrouvons chez eux la politique pragmatique que nous avons décrite plus haut. La droite catholique radicalise pour sa part constamment sa vision de la politique relative aux réfugiés juifs dans le courant de la deuxième moitié des années 1930. Le résultat en est que durant une période certes courte, les étrangers juifs sont refoulés au-delà de la frontière allemande, tandis que les frontières sont fermées. Après la Nuit de Cristal et l'afflux massif de réfugiés juifs fin 1938, un certain nombre de ces mesures sont annulées sous la pression politique. Ainsi, des camps sont aménagés à partir de ce moment pour accueillir les réfugiés. Les tentatives visant à obtenir des accords au niveau international pour parvenir à contrôler le flux de réfugiés n'aboutissent à rien. Pourtant, tout bien considéré et en comparaison avec ses pays voisins, la Belgique reste, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'un des pays les plus ouverts.

Quand, à partir de septembre 1939, la menace de guerre devient plus concrète, l'aspect sécuritaire gagne en impact. Les réfugiés juifs sont maintenant des citoyens (de second rang) de l'Allemagne, le pays qui pour la deuxième fois en un quart de siècle représente la menace majeure pour l'indépendance de la Belgique. Les étrangers sont à nouveau enregistrés et soumis à des mesures administratives et de police spécifiques. Les réfugiés illégaux sont internés. Pour l'état-major de l'armée, il faut aller plus loin. L'état-major insiste sur la prise de mesures collectives. Les organisations caritatives juives parviennent à détourner cette menace (pour les 25 à 30.000 réfugiés juifs en provenance de la grande Allemagne présents, selon les estimations, en Belgique à la veille de la Seconde Guerre mondiale). Financièrement, ces organisations juives sont cependant devenues de plus en plus dépendantes de l'État. Entre-temps, des préparatifs sont mis en œuvre dans l'optique d'une invasion éventuelle. Un Comité de Coordination composé de représentants des organes de sécurité doit dresser

des listes de Belges et d'étrangers suspects. L'état-major prépare l'internement des citoyens "ennemis".

Au cours des jours qui suivent l'invasion allemande du 10 mai 1940, environ 16.000 personnes sont arrêtées – selon l'estimation dressée en 1941 par la Sûreté de l'État, installée à Londres. Le Comité international de la Croix-Rouge s'en tient à un chiffre d'environ 13.500 personnes; 7.500 d'entre elles sont déportées vers des camps français. Cette déportation semble avoir été l'initiative de l'état-major, mais le gouvernement a toutefois entériné la mesure le 11 mai. La tragédie des "trains fantômes" est aujourd'hui connue de tous: le voyage improvisé est pour beaucoup très long et se déroule parfois dans des conditions inhumaines.

Ces arrestations et déportations concernent diverses catégories de personnes. Il y a les suspects: selon les estimations, 2 à 3 000 Belges et peut-être autant d'étrangers. Tous ne seront cependant pas déportés en France. Une poignée de personnes sont judiciairement arrêtées, le plus souvent accusées d'espionnage. On dénombre surtout les 7 à 10.000 ressortissants "ennemis": des Allemands, mais aussi des Autrichiens et des Tchèques. La majorité d'entre eux sont des Juifs qui seront évacués vers la France. Nous comptons ensuite quelque 500 étrangers "illégaux" ou "indésirables" qui sont évacués vers la France par l'administration pénitentiaire. Il est également question ici d'un nombre important de Juifs, mais les chiffres précis ne sont pas connus. Enfin, quelque 1.400 réfugiés juifs qui séjournaient dans des camps d'hébergement partent également vers la France pour échapper à la progression des troupes allemandes.

À la défaite belge et française succède une situation chaotique. Le vainqueur allemand interdit le retour des Juifs. Le gouvernement belge en France a perdu toute autorité et le nouveau gouvernement français du maréchal Pétain adhère à une idéologie nationaliste, émaillée de xénophobie et d'antisémitisme. Il considère les Juifs comme des étrangers indésirables. Les autorités belges compétentes tentent initialement d'aider tout le monde, Juifs compris, mais cette aide est assez rapidement restreinte, sur ordre allemand, aux réfugiés possédant la nationalité belge. Elles tentent également d'obtenir la libération des personnes emprisonnées, mais sur ce point également, les non-Belges se retrouvent assez rapidement exclus. Pendant deux ans, plusieurs milliers de Juifs déportés de Belgique demeurent enfermés dans des camps français. Les conditions de vie y sont déplorables. À l'été 1942, environ 1.500 d'entre eux sont finalement déportés par le régime de Vichy via Drancy à destination d'Auschwitz.

Successivement persécuté par le régime nazi en Allemagne, en exil forcé en Belgique, arrêté et déporté par la même Belgique, emprisonné par le régime collaborateur français de Vichy, ce groupe constitue une part importante des 5.835 Juifs de Belgique qui seront déportés vers Auschwitz au départ de la France. Quasi tous seront exterminés.

Cet enchaînement – ou, si l'on veut, cet engrenage mortel –, les autorités belges ne pouvaient naturellement le prévoir en 1940. Force nous est toutefois de constater combien la politique de sécurité à la base de l'internement et de la déportation subséquente vers la France manque de nuance et est mal préparée. Alors que le but est de neutraliser les étrangers "ennemis", les Juifs, soit le plus grand groupe de victimes de la persécution de l'ennemi, sont touchés. Cette problématique s'annonce explicitement dès 1938 et donne lieu à des débats circonstanciés au parlement belge (notamment après la *Reichskristallnacht* (Nuit de Cristal) du 9 au 10 novembre 1938). De ce

fait, les responsables politiques en 1940 pourront difficilement plaider l'ignorance sur ce point. Il s'agit plutôt d'une politique voulue par la majorité des cercles dirigeants belges. Le manque de distinction entre catégories d'étrangers et le manque de reconnaissance du statut de victime des Juifs arrivant de l'Allemagne nazie, reposent sur une interprétation purement nationale de l'effort de sécurité. De cette manière, les mesures de sécurité se concentrent particulièrement à l'encontre des migrants juifs.

Une xénophobie relativement marquée mêlée d'antisémitisme anime en effet dans la deuxième moitié des années 1930 les cercles dirigeants, non dans le sens de l'antisémitisme racial nazi, mais bien dans l'optique de soi-disant neutraliser "l'influence (politique et culturelle) pernicieuse du judaïsme". Il convient toutefois de préciser que la Belgique est en cette matière loin de constituer une exception dans le contexte européen.

On peut ensuite constater une incapacité à comprendre le nazisme: L'Allemagne – ou, plus clairement encore, le boche de la Première Guerre mondiale – est l'ennemi en 1940, pas le nazisme. Le manque de compréhension des éléments idéologiques fondamentaux et une interprétation quasi exclusivement patriotique /nationaliste du second conflit mondial demeureront des constantes dans la vision de la question juive par l'État belge.

2. La Belgique occupée (1)

- La collaboration administrative maximale avec l'occupant et la décision cruciale de novembre 1940

Pour comprendre l'attitude des autorités belges quant à la persécution et à la déportation subséquente de la population juive, il est important de rappeler brièvement le contexte historique.

Tout d'abord, il est primordial de souligner que l'extermination des Juifs d'Europe n'est pas décidée lorsqu'Adolf Hitler écrit *Mein Kampf*, ni lorsque le *NSDAP* arrive au pouvoir en 1933. Hitler déclare toutefois dans son pamphlet politique que l'Europe peut uniquement être sauvée en "éliminant l'influence de la race sémite [juive] inférieure et en créant davantage d'espace vital pour la race aryenne supérieure". Les spécialistes s'accordent aujourd'hui pour affirmer que la décision de l'extermination systématique des Juifs sera prise dans le courant de 1941, en conséquence d'un processus collectif dans lequel plusieurs éléments interviennent, en particulier la campagne militaire contre l'Union soviétique, et dans le cadre de laquelle plusieurs sommités du parti nazi sont impliquées. Il est également vrai que ce génocide des Juifs mené par le *Reichssicherheitshauptamt* a toujours été exécuté dans le plus grand secret. Dans les années de guerre, un grand nombre d'informations ont circulé au sujet du judéocide en cours – dans le monde libre, mais aussi dans la presse clandestine – dont le degré de vérité était très difficile à vérifier. S'agissait-il de faits réels, de rumeurs ou de propagande ? La certitude ne sera établie qu'à la suite de la libération des camps de concentration et d'extermination par les armées alliées, au printemps 1945.

La question de la connaissance du judéocide ne peut être traitée en quelques lignes, mais il est sûr que, dans le cours des événements, même les victimes ont rarement eu réellement conscience du génocide qui était en train de s'accomplir. Elles sont cepen-

dant confrontées à l'intervention impitoyable des services allemands et à la déportation de familles entières à partir de l'été 1942. En outre, la discrimination et la persécution raciales au cours des deux années précédentes deviennent graduellement de plus en plus radicales. Tout cela ne peut que faire réfléchir. Toutefois, l'identification, l'isolation, la diminution obligée des revenus, la spoliation et la mise au travail forcé ne constituent pas nécessairement des étapes menant en ligne droite à l'extermination. Certaines de ces mesures de persécution raciale semblent avoir une utilité, d'autres nettement moins, voire pas du tout, d'autres encore peuvent être effectivement placées dans la perspective du génocide ultérieur de la population juive de Belgique.

Il convient de garder tout cela à l'esprit dans l'analyse de l'attitude des autorités belges dans la question juive. Elles savaient ou pouvaient savoir que la population juive était persécutée par le Troisième *Reich* de diverses manières, que ce même groupe de citoyens juifs était traité pour des raisons raciales d'une manière inhumaine en Belgique occupée, mais elles ignoraient à l'été 1942 la signification de la "mise au travail à l'Est". Nous avançons cela explicitement, non pour excuser qui que ce soit, mais bien pour inscrire la ou les attitudes et les faits dans une perspective correcte.

Une bonne compréhension de la politique plus large de collaboration administrative soutenue entre l'administration d'occupation militaire allemande et l'État belge est tout aussi importante pour évaluer correctement cette (ou ces) attitude(s) et ces actes. Les motifs fondamentaux de cette collaboration soutenue sont tant de nature économique qu'idéologique et juridico-administrative. La collaboration administrative correspond parfaitement aux conceptions dominantes dans les cénacles industriels et financiers, c'est-à-dire à la "doctrine Galopin", ainsi nommée par référence au gouverneur de la Société générale. Pour éviter la situation rencontrée durant la Première Guerre mondiale, l'industrie souhaite se remettre au travail et fournir des marchandises à l'Allemagne. Elle pourra ainsi éviter la perte de moyens de production et la déportation d'ouvriers. En échange des marchandises livrées, des denrées alimentaires sont importées. Dans le cadre de cette étude, nous laisserons de côté le fait que ce plan n'a en rien apporté les résultats espérés – notamment en ce qui concerne l'importation de nourriture et la mise au travail obligatoire.

Il est en outre clair qu'en 1940-1941, une grande part de l'élite politico-administrative traditionnelle de la Belgique occupée soutient une forme d'Ordre nouveau, même s'il ne s'agit certainement pas toujours de l'Ordre nouveau allemand. On pense plutôt à un régime autoritaire éclairé, une variante belge du régime de Vichy, soutenue par le roi et s'appuyant sur une représentation corporatiste des groupes sociaux. La démocratie libérale est durant les années 1930 fortement discréditée et la défaite de mai 1940 a encore renforcé cette tendance. Ce n'est qu'à partir de la mi-1942 qu'un revirement prudent peut être constaté à la suite de l'évolution de la fortune des armes et de l'échec toujours plus manifeste des réformes de l'Ordre nouveau.

En même temps, il est important de souligner que les partis collaborateurs, et surtout le *Vlaams Nationaal Verbond (VNV)* et Rex, travaillent à prendre le pouvoir à l'ombre des armes de l'occupant. Ces deux partis pro national-socialistes (et surtout le *VNV*) obtiennent des postes haut placés dans l'appareil d'État. L'Intérieur (responsable du maintien de l'ordre et de la tutelle sur les provinces et les administrations communales) ainsi que la politique du travail (l'Office national du Travail, nouvellement

constitué) sont en particulier dominés par des collaborateurs politiques. Cette prise de pouvoir sape davantage encore le ressort démocratique de l'administration belge.

Sur le plan juridico-administratif, la Belgique s'appuie fortement sur l'héritage de la Première Guerre mondiale. Les autorités belges ont découvert à l'époque l'importance de conserver en mains propres autant d'autorité administrative que possible. La Belgique néglige toutefois pendant l'entre-deux-guerres de définir clairement sur le plan légal la manière dont les autorités belges sont censées s'accommoder d'une situation d'occupation avec ce pouvoir administratif étendu. Il s'agit certainement là d'un point important, qui sera lourd de conséquences au cours de l'occupation, y compris pour l'attitude de l'autorité belge dans la question juive.

Les secrétaires généraux reprennent en 1940 des compétences majeures des ministres absents. L'arrêté-loi du 10 mai 1940 et la loi Bovesse du 5 mars 1935 définissent ces compétences. Le premier règle le transfert de pouvoir aux secrétaires généraux. La seconde détermine les obligations des fonctionnaires en temps de guerre. Elle est reprise dans le livret de mobilisation civile que reçoit chaque fonctionnaire. Ce livret donne à pratiquement tous les fonctionnaires l'instruction de rester à son poste en cas d'occupation et les oblige à collaborer loyalement avec l'occupant dans l'intérêt de la population. Ils ne doivent suspendre l'exercice de leur fonction que dans le cas où l'autorité occupante donnerait aux fonctionnaires belges des ordres qui "[seraient] des actes incompatibles avec leurs devoirs de fidélité envers la Patrie". Dans ce cas, ils doivent "[en référer] à leurs supérieurs hiérarchiques et se [conformer] aux ordres écrits de ceux-ci". Il importe donc de comprendre clairement au préalable que la conduite de l'administration belge ainsi que sa collaboration avec l'occupant sont définies légalement.

Tant l'occupant que l'autorité belge et les cercles économico-financiers défendent avec ardeur un rétablissement rapide de la vie publique. Les autorités belges sont donc pratiquement embarquées tout de suite après mai 1940 dans une dynamique d'escalade de la collaboration, à laquelle elles ne sont pas préparées. L'Ordre nouveau entraîne des réformes approfondies du système politique et administratif belge. Le modèle belge de concertation décentralisée est transformé en un État centraliste sur la base du principe d'autorité. De nouveaux organes centraux d'administration publique, qui sont constitués à partir de 1940 dans une perspective d'Ordre nouveau (comme l'Office national du travail), ont des compétences importantes mais des relations de compétences imprécises avec leurs administrations de tutelle. Tout cela crée dans certains domaines le chaos et un morcellement de l'autorité de l'État. Un autre phénomène majeur est l'accroissement du pouvoir du niveau administratif local: dès 1940, des administrations communales ne peuvent désormais plus compter que sur elles-mêmes.

C'est dans ce contexte complexe qu'il convient de comprendre la réaction de l'autorité belge aux premières ordonnances antijuives importantes, du 28 octobre 1940. C'est le premier des trois moments-clés de ce Rapport final.

Les ordonnances du 28 octobre 1940 décident de qui est Juif et de qui ne l'est pas: c'est ainsi que la ségrégation raciale est introduite. Ensuite, les Juifs sont évincés de toutes les fonctions publiques. Les ordonnances constituent une violation fondamentale de l'ordre constitutionnel et légal belge. Sollicités à cet effet par l'administration militaire, les secrétaires généraux refusent en première instance de promulguer les

mesures antijuives. Sur ce, l'occupant prend lui-même l'initiative, dans la perspective de voir l'autorité belge en assumer l'exécution. Pour certains hauts dignitaires et hauts fonctionnaires belges, cette exécution est problématique. Ils étudient les ordonnances et leurs conséquences possibles ou chargent des experts du monde judiciaire de le faire. Le résultat de l'étude est équivoque: l'important Conseil de Législation formule peu d'objections à l'encontre d'une collaboration passive, mais prendre soi-même des initiatives serait dépasser les bornes. Dans les faits, cela signifie en fait que l'on n'adopte pas de position de principe – contre une ségrégation anticonstitutionnelle sur la base de la race et de la conviction religieuse – mais que l'on opte plutôt pour une attitude pragmatique, pour ne pas dire docile.

Le Conseil de Législation aura pendant les années d'occupation une grande influence sur le collège des secrétaires généraux. Constitué en 1911 comme organe consultatif, il est dirigé pendant la Seconde Guerre mondiale par l'avocat général près la Cour de Cassation. Le Conseil se compose en outre des principaux magistrats et juristes du pays.

Il est en particulier remarquable que le Conseil de Législation omette en novembre 1940 d'invoquer l'article 46 de la Convention de La Haye (selon lequel un occupant s'engage à "[respecter] l'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes"). Ces éminents juristes donnent un avis hautement contestable d'un point de vue juridique. De plus, la persécution des Juifs sert clairement la seule politique de l'ennemi et non l'ordre public du pays occupé.

Il est clair qu'en novembre 1940, les autorités belges ne souhaitent pas compromettre leur collaboration administrative avec l'occupant en adoptant une attitude de principe par rapport à la problématique juive. Selon les estimations, seuls 5 % des Juifs en Belgique possèdent la nationalité belge. La décision de donner finalement suite à la demande de l'occupant peut difficilement être interprétée autrement que comme un choix délibéré, dicté par le fait qu'il est essentiellement question en l'espèce d'étrangers.

Dans la pratique, les facteurs économiques, idéologiques et juridico-administratifs se renforcent mutuellement. L'administration de l'État se retrouve de manière croissante emprisonnée dans une dynamique de collaboration maximale (ainsi nommée par l'historien Herman Van Goethem) et d'exécution des mesures allemandes. Cette collaboration repose en effet sur une interprétation maximale de la Convention de La Haye. Cela implique que les administrations et les forces de l'ordre doivent également exécuter les ordonnances allemandes qui s'avèrent non conformes à la constitution belge ou à la légalité. Lorsque cette dynamique entraîne également l'exécution d'ordonnances antijuives, personne n'a spécialement envie de souligner les limites légales ou morales de la politique de collaboration. Les plus hautes autorités judiciaires et administratives, le sommet de la magistrature et les secrétaires généraux donnent alors à la machine administrative le feu vert à une exécution sans objections des ordonnances antijuives.

3. La Belgique België occupée (2)

- La collaboration à l'exécution des ordonnances (novembre 1940-mai 1942)

Dans une première phase (jusqu'en mai 1942) les administrations nationales, provinciales et locales, tout comme la police, la gendarmerie et la Police des Étrangers, toutes dans leurs domaines, concèdent une large collaboration à l'exécution des ordonnances antijuives allemandes.

Les communes se mettent au travail pour donner aux Juifs l'occasion de s'inscrire dans le nouveau registre de Juifs. Les autorités communales veillent également à ce que les établissements horeca juifs reçoivent une inscription en novembre 1940; les fonctionnaires juifs sont placés en non-activité pour le 31 décembre 1940; cela vaut également pour les Juifs travaillant dans les administrations provinciales et communales, ainsi que pour les administrations subordonnées. Dans l'enseignement, les milieux judiciaires (magistrats, avocats, notaires) et à la radio également, des Juifs sont touchés par cette mesure.

Au cours de la même période, la *Feldkommandatur* anversoise décide d'expulser tous les étrangers de l'arrondissement vers la province du Limbourg. Les gouverneurs de province anversois et limbourgeois sont chargés avec les communes de l'exécution. Dans la pratique, la mesure concerne quasi exclusivement les étrangers juifs: 8.609 ordres d'expulsion sont délivrés. Au printemps et à l'été 1941, les Juifs expulsés sont forcés de retourner à Anvers ou de s'installer à Bruxelles, à Liège ou à Charleroi. Les autorités belges, à tous les niveaux, accordent leur collaboration à l'organisation de l'expulsion, du logement et de la mise au travail des déplacés.

En juillet 1941, la collaboration administrative franchit de nouveau une étape supplémentaire. Sur demande allemande, le secrétaire général de l'Intérieur, le *VNV* Gerard Romsée, fait parvenir une instruction aux communes les chargeant d'apposer sur les cartes d'identité des Juifs l'inscription "*Jood-Juif*". Nous n'en sommes déjà plus depuis longtemps au stade de la collaboration passive telle que décrite par le Conseil de Législation en novembre 1940. En ce qui concerne les forces de l'ordre également, on peut constater qu'à travers la dynamique de la coopération, le pas de la collaboration passive à la collaboration active est assez rapidement franchi. L'exécution de contrôles administratifs des coordonnées et des données personnelles des Juifs, ainsi que du marquage d'entreprises juives ou de certaines dispositions d'interdiction par la police communale est une pratique courante. Les infractions se soldent par des procès-verbaux transmis à l'autorité allemande.

Le rôle de la gendarmerie et de la Police des Étrangers constitue un autre point. Pendant l'occupation, la sévère législation belge sur les étrangers (introduite en 1939) est purement et simplement maintenue. La présence d'étrangers est associée unilatéralement par l'autorité belge à une menace pour l'ordre public. Dans ce cadre, toutes les forces de l'ordre doivent mener un contrôle administratif strict sur les étrangers. Vu le pourcentage élevé d'étrangers au sein de la population juive en Belgique, ce contrôle des étrangers constitue un soutien supplémentaire au contrôle administratif des Juifs.

La collaboration maximale de l'État à l'exécution des ordonnances à l'encontre des Juifs peut également être constatée dans divers autres domaines. Nous pensons ici à la ségrégation obligatoire dans l'enseignement, laquelle est introduite par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1941. Sur ce point également, la Constitution est explicitement violée, mais les instances belges concernées collaborent activement au développement d'un réseau scolaire juif distinct (devant fonctionner dans le cadre de la législation scolaire belge). Tous les enfants, écoliers ou étudiants qui ne sont pas en âge d'obligation scolaire doivent avoir quitté au plus tard le 31 décembre 1941 les écoles qu'ils fréquentent. Tous les écoliers juifs en âge d'obligation scolaire doivent être chassés de l'enseignement public à Anvers, Bruxelles, Charleroi et Liège pour le début de l'année scolaire 1942-1943. L'Association des Juifs en Belgique (AJB), constituée par l'occupant, reçoit pour tâche d'organiser l'enseignement juif. En raison d'une préparation bancaire au ministère de l'Enseignement, dans les administrations locales et à l'AJB, le réseau d'écoles juives décolle particulièrement difficilement. Les déportations massives vers Auschwitz à partir de l'été 1942 feront finalement en sorte que les efforts fournis s'avèreront inutiles.

Tout aussi docilement, Marcel Nyns, secrétaire général du ministère de l'Enseignement, accèdera très rapidement, en octobre 1940, à la demande allemande de constituer une commission en vue du contrôle des manuels scolaires. Le président de la commission est Jan Grauls, proche du *VNV*. Ce contrôle concerne notamment le "contenu juif" des manuels: la prétendue influence du "judaïsme" sur la culture et la société doit être censurée et les livres d'auteurs juifs écartés. En octobre 1941, une circulaire du secrétaire général stipule que les manuels scolaires ou le matériel didactique "provenant de Juifs ou édités par des Juifs" ne sont plus autorisés.

En juin 1942, une nouvelle ordonnance décide que les Juifs doivent être chassés de toutes les professions médicales. Dans le courant des mois qui suivent, une séparation stricte est appliquée entre les patients juifs et non juifs, et entre les personnes qui les soignent. Cette mesure est également scrupuleusement introduite par les diverses administrations dans les hôpitaux, les services pédiatriques et les maisons de repos.

Le couronnement provisoire de la collaboration maximale s'inscrit dans le domaine de la mise au travail forcé. Vers le printemps 1942, la plupart des Juifs sont au chômage, et donc sans ressources, suite au "désenjuivement" de l'économie belge, et de la liquidation ou de l'"aryanisation" de plusieurs milliers de petites entreprises dans les secteurs du diamant, de la confection ou de la maroquinerie. Ce sont surtout les nouveaux services publics belges, impliqués dans l'organisation corporative du commerce et des entreprises dans l'esprit de l'Ordre nouveau, qui collaborent sans scrupule avec les instances allemandes à la spoliation des Juifs. Des partisans de l'Ordre nouveau trouvent dans ces nouveaux services publics une niche lucrative.

Le 8 mai 1942 paraît une ordonnance posant les fondements du travail forcé des Juifs en Belgique et dans le Nord de la France (dans les deux cas sous l'autorité du commandant militaire de Bruxelles). Cette ordonnance succède à l'introduction du travail obligatoire pour tous les Belges (en Belgique) le 6 mars 1942. L'administration militaire en confie l'organisation pratique à l'Office national du Travail, une institution "belge" constituée un an plus tôt. L'Office national du Travail peut, tout comme les nouvelles organisations professionnelles corporatives, être considéré comme un cas d'école de nouvelle institution créée pour reprendre des tâches essentielles des

administrations traditionnelles (qualifiées par l'occupant de trop lourdes et politiquement ingérables). Le nouvel organisme est placé sous la direction du *VNV* Fritz-Jan Hendriks et s'inscrit dans le processus de prise de pouvoir de l'Ordre nouveau. Les secrétaires généraux refusent de collaborer à l'ordonnance et le secrétaire général compétent, à qui échappe tout contrôle du fonctionnement de l'Office national du Travail, démissionne.

Les Offices du Travail collaborent à la mise au travail des Juifs avec les *Werbestellen* allemandes et l'*Organisation Todt* (*OT*), mais, en tant qu'institutions belges, ils sont les seuls à être en contact direct avec les travailleurs forcés juifs. À Anvers, Bruxelles, Liège et Charleroi, les Offices du Travail donnent naissance à des sections "juives" spécifiques. Quelques milliers de Juifs sont mis au travail dans diverses entreprises en Hainaut et à Liège (par exemple dans l'usine d'armes FN à Herstal). La tâche principale des Offices du Travail consiste toutefois à organiser un total de neuf convois (six au départ d'Anvers et trois respectivement au départ de Bruxelles, de Charleroi et de Liège) qui emmènent 2.252 travailleurs juifs vers les camps de travail de l'*OT* dans le Nord de la France. Ils y seront affectés à la construction forcée du Mur de l'Atlantique. Cette opération dure trois mois et coïncide partiellement avec le début de la déportation depuis la caserne Dossin vers Auschwitz. Le 23 juin 1942, les secrétaires généraux protestent contre la déportation des travailleurs juifs vers le Nord de la France. Promesse avait été faite qu'aucun travailleur belge ne serait employé hors des frontières du pays. À Anvers, les ordres de convocation pour la mise au travail par l'*OT* sont remis aux intéressés par la police, cette dernière accompagnant jusqu'à la gare les travailleurs forcés affectés aux différents convois.

À Bruxelles, le bourgmestre refuse d'autoriser la police communale à collaborer à la conduite de ceux n'ayant pas donné suite à une convocation. Au printemps 1942, les premières fissures dans la collaboration maximale apparaissent donc.

4. La Belgique occupée (3)

- **Été 1942: premières fissures dans la collaboration maximale chez les uns, dérapage chez les autres. Revirement seulement après l'introduction du travail obligatoire en octobre 1942**

Il est remarquable qu'au printemps 1942, dans les milieux de l'autorité communale bruxelloise, on réagisse pour la première fois de manière ouvertement critique aux mesures antijuives. Cette réaction est déclenchée par la mise à disposition de bâtiments scolaires à l'AJB. L'administration militaire insiste pour que l'administration communale collabore davantage. Le bourgmestre catholique Coelst, président de la Conférence des bourgmestres de Bruxelles, y réagit le 30 mai 1942 en signalant que ces écoliers juifs "méritaient la compassion des pouvoirs publics" et, dans une lettre suivante, qu'il "[n'est pas souhaitable] de créer pour eux un enseignement qui leur soit exclusivement réservé".

Il semble donc que ce soit vers cette période que des réserves sont prononcées à l'égard de la collaboration maximale. Le rejet de la demande de distribuer l'étoile de David saute particulièrement aux yeux. Le bourgmestre de Bruxelles le fait le 5 juin 1942 en des termes politico-moraux sans équivoque: "Nous ne pouvons nous résoudre à nous associer à une prescription qui porte une atteinte aussi directe à la dignité de tout homme, quel qu'il soit". Un mois plus tard, il refuse de mettre la police à

disposition pour rechercher les réfractaires juifs destinés au Nord de la France (6 juillet 1942). Le plus important est peut-être son refus d'engager la police dans la rafle à l'encontre des Juifs dans le cadre de la "mise au travail à l'Est" (3 septembre 1942). L'introduction de l'étoile jaune représente donc un moment de basculement pour l'autorité communale traditionnelle bruxelloise. L'opinion publique bruxelloise se montre également pour la première fois solidaire avec les Juifs persécutés – cf. de nombreux journaux clandestins, toutes tendances politiques confondues. La signification de cette évolution ne peut être sous-estimée: Bruxelles abrite à ce moment la plus grande communauté juive du pays.

Le contexte général de la guerre et la situation spécifique de l'autorité communale bruxelloise jouent un rôle important dans ce moment de basculement. En effet, au début de l'été 1942, la victoire définitive de l'Allemagne dans la guerre n'est plus aussi évidente. En cette même période, les autorités communales bruxelloises savent avec certitude que la création du grand Bruxelles est imminente et qu'elles devront très prochainement laisser la place à des dirigeants ayant des sympathies pour l'Ordre nouveau. Les sentiments patriotiques qu'elles ont sans nul doute toujours entretenus, mais qui ont été contenus pour des raisons pragmatiques durant les deux premières années de l'occupation, refont surface. La plupart ont montré dans les années trente peu de sympathie à l'égard de la population (étrangère) juive, mais cette population est maintenant persécutée par l'ennemi et cela modifie la perspective. En dépit de l'attitude critique à l'égard de la démocratie libérale, et de l'antisémitisme latent d'une part importante de l'élite communale francophone à Bruxelles, elle est et demeure patriotique à l'égard de la Belgique et hostile envers l'Allemagne.

Dans le grand Anvers, l'administration de la ville et la police coopèrent bel et bien à la distribution de l'étoile jaune et à l'arrestation collective de Juifs. Tandis qu'au cours de la première (15 août 1942) et de la troisième rafle (11-12 septembre 1942), le soutien accordé aux services de police allemands est surtout indirect, la deuxième rafle (28-29 août) voit la police communale procéder de manière autonome à des arrestations. Il s'agit d'un fait unique dans l'histoire de l'occupation en Belgique. 1.243 Juifs, tous étrangers, sont arrêtés et mis à la disposition de la *Sipo-SD* en vue d'être déportés. Le bourgmestre et le procureur du roi d'Anvers ne réagissent pas, même après cet événement dramatique. Le refus bruxellois et le dérapage anversoï formant le deuxième moment-clé du présent Rapport final.

Une différence manifeste intervient donc entre les communes d'Anvers et de Bruxelles. Nul doute que les mécanismes intervenus depuis le début de l'occupation en raison de la collaboration administrative maximale, en particulier sur le plan policier, se trouvent également à la base du dérapage anversoï. Si durant l'entre-deux-guerres, l'État avait fait en sorte de mettre au clair sur le plan légal les limites de la collaboration en cas d'occupation, les chances d'un tel dérapage auraient peut-être été réduites. Le morcellement croissant du pouvoir et la politique de l'autruche appliquée par les responsables du maintien de l'ordre (nous faisons ici référence à l'attitude de la magistrature dans la problématique des arrestations sur la base d'ordonnances allemandes) peuvent être qualifiés d'explications additionnelles. Tout bien considéré et en distinguant les causes des conséquences, c'est toutefois un facteur politico-idéologique qui est à la base de la différence entre les deux communes.

Il est un fait que le collège des échevins, sous la direction du bourgmestre Leo Delwaide, soutient la politique de l'Ordre nouveau et laisse très probablement délibérément participer le corps aux rafles antijuives. Même dans le cadre du grand Anvers avec son administration et sa police unifiées, la possibilité demeure, dans les règles que l'occupant a lui-même fixées, d'exprimer des scrupules à l'encontre d'une telle réquisition de la police (selon une directive du *Militärbefehlshaber* von Falkenhausen de juillet 1941 qui sera très largement diffusée). Cela vaut en particulier pour la deuxième rafle (28/29 août 1942), lors de l'intervention autonome de la police anversoise. Cette possibilité n'est pas utilisée, pas plus qu'une réaction ne sera notée ultérieurement de la part des autorités communales et judiciaires. La raison en est que les dirigeants ne souhaitent pas hypothéquer leur politique d'Ordre nouveau.

Pour des raisons tout aussi pragmatiques que leurs collègues bruxellois, ils se sont ralliés en 1940 à une politique de collaboration maximale, mais leur objectif final est ailleurs: il s'agit pour eux d'une tentative pro-active de s'intégrer à l'Ordre nouveau allemand ou flamando-allemand. C'est ce qu'ils ont pu réaliser avec la collaboration de dirigeants anciens et nouveaux à travers la création du grand Anvers début 1942. Pendant qu'Anvers dérape mi-1942, les inhibitions à la germanophobie s'évanouissent à Bruxelles et les dirigeants politiques communaux refusent de collaborer aux actions antijuives collectives.

Abstraction faite de Bruxelles et de Liège (où le bourgmestre s'est empressé de suivre l'exemple de la capitale), l'étoile jaune semble avoir été distribuée par toutes les communes de Belgique. Lorsque la déportation massive des Juifs commence au départ de Malines, les autorités belges l'acceptent sans protestation ouverte. L'État belge, soutenu en cela par la Cour, se contente de la (fausse) concession allemande que les Juifs de nationalité belge demeureraient épargnés. Cela illustre le cadre fondamentalement national dans lequel l'État belge préfère continuer d'interpréter l'ensemble de la problématique. Il choisit, tout comme en novembre 1940, de ne pas remettre en cause la collaboration administrative pour la déportation d'étrangers juifs. Ce n'est que le 30 septembre 1942, après les grandes rafles, que la direction de l'administration militaire fait savoir que les services policiers belges ne doivent en principe plus coopérer aux rafles à l'encontre de Juifs.

Il est également notable que, malgré le manque d'archives, nombre de traces indiquent que les transports au départ de Malines vers l'"Est" sont exécutés par des machinistes belges conduisant des locomotives belges. En tout cas en ce qui concerne le trajet en Belgique. Des preuves n'existent toutefois que pour le 20^e convoi (parmi les 28 transports vers Auschwitz). Ceci peut être considéré comme une conséquence de l'enchevêtrement de la SNCB avec la *Wehrmachts Verkehrs Direktion* allemande pendant les années de guerre. Pour les autorités belges, cela ne semble pas contraire au droit de la guerre (art. 52 et 53 de la Convention de La Haye). Le trafic ferroviaire est considéré comme étant d'intérêt militaro-stratégique et économique, de sorte que l'on peut constater une collaboration totale et massive au trafic ferroviaire allemand. Les personnes et les biens qui sont transportés ne constituent dès lors jamais un point de discussion. Sur la base des données actuellement connues, il est donc quasi certain que l'organisation des transports de Juifs n'est jamais soumise à la direction de la SNCB, mais constitue plutôt la conséquence logique d'une collaboration totale. Le secrétaire général chargé du Transport, G. Claeys, déclare un mois avant le début de ces transports avoir perdu tout contrôle sur la compagnie des chemins de fer belge.

Les refus bruxellois de l'été 1942 ne semblent pas introduire de rupture fondamentale au niveau national. Comme nous l'avons dit, l'échec complet de la transformation de l'administration du pays occupé en une administration d'Ordre nouveau entraîne un éclatement du pouvoir (oppositions au plan national entre anciens et nouveaux dirigeants, oppositions entre les niveaux national et local, oppositions entre niveaux locaux) et un exercice parallèle du pouvoir (oppositions entre anciennes et nouvelles institutions). En particulier, cela a des conséquences pour les relations entre l'administration centrale et locale, du reste dans les deux directions. Bruxelles, avec ses anciens dirigeants et ses objections morales à l'encontre de la persécution des Juifs, continue sur sa propre voie (suivie un moment par Liège). Cela n'a aucun ou quasiment aucun effet sur l'administration centrale, pas plus que sur la Métropole. La collaboration maximale, également là où la collaboration aux ordonnances allemandes ne relève pas ou va à l'encontre de la légalité belge, se poursuit donc.

Ce n'est qu'en octobre 1942 qu'un changement dans l'administration centrale est constaté, qui n'a toutefois rien à voir avec la persécution des Juifs. Cette nouvelle situation est motivée par l'introduction du travail obligatoire en Allemagne (6 octobre 1942). Plus largement, le renversement des perspectives de victoire sur le champ de bataille exerce une influence. Les pertes militaires allemandes commencent désormais à peser et les conséquences s'en font sentir en Belgique occupée. Pour ce qui est des arrestations sur ordre des Allemands, les autorités belges empruntent maintenant la voie d'une interprétation minimale de la collaboration administrative. Dans ce cadre, les autorités belges ne peuvent plus remplir pour les Allemands de missions sans fondement juridique belge.

Il ne faut pas s'étonner que la "question juive" ne joue plus aucun rôle dans ce revirement. Les Juifs ont quasiment disparu du paysage: soit ils ont été déportés, soit ils vivent dans la clandestinité. Une petite minorité de Juifs belges (et de quelques autres nationalités protégées) et de collaborateurs de l'Association des Juifs en Belgique connaissent encore une existence légale. Les divers aspects cruciaux dans lesquels les autorités belges sont intervenues dans la question juive – l'enregistrement, les contrôles administratifs et policiers, l'enseignement, la mise au travail et, finalement, la collaboration aux rafles – ont désormais perdu tout contenu.

Malgré l'existence de nombreux problèmes d'archive, certainement pour la Belgique francophone, nous pouvons affirmer que les forces de l'ordre belges ne jouent plus de rôle significatif lors des arrestations de Juifs en 1943 et 1944. Dans la pratique, les Juifs semblent pouvoir profiter après octobre 1942 du nouveau contexte apparu après l'introduction du travail obligatoire en Allemagne. Les autorités belges, et même certains collaborateurs dans l'administration, adoptent une attitude passive à l'égard des clandestins, au nombre de plusieurs milliers. Remarquons qu'au cours de l'occupation, des oppositions politiques détermineront de plus en plus le fonctionnement des services de police.

Cette réalité est très difficile à retrouver dans les procès-verbaux et dossiers qui, par définition, pouvaient aboutir dans les mains de l'occupant. À mesure de la progression de la guerre, de nombreux fonctionnaires de police trouvent prudent d'effectuer énormément d'enquêtes pour n'engranger que peu de résultats.

Tout cela ne signifie pas que les autorités centrales belges corrigent ouvertement leur politique à l'encontre des Juifs ou des étrangers après 1942. Même lorsque la police nazie décide en septembre 1943 de déporter les Juifs de nationalité belge, les secrétaires généraux ne remettent pas fondamentalement en question leur collaboration administrative. Cependant, ils protestent désormais officiellement (en particulier à l'occasion d'un transport vers Malines au cours duquel 9 Juifs belges décèdent). Maintenant seulement, le collège des secrétaires généraux invoque pour la première fois clairement l'article 46 de la Convention de La Haye. Le collège n'y associe toutefois aucune conclusion publique, ni pour lui-même, ni pour les administrations subordonnées.

Dans un seul domaine spécifique, la collaboration administrative maximale semble se heurter à une opposition totale dès lors que le problème est inscrit à l'ordre du jour. Il s'agit de la collaboration des notaires à la vente des biens immobiliers de Juifs "absents". Dès juillet 1942, avant même le lancement des déportations massives vers l'"Est", le président de la Chambre des notaires de Bruxelles se fait rappeler à l'ordre par l'administration militaire. Il n'est pas admissible que ce qui ne posait aucun problème dans les pays voisins que sont la France et les Pays-Bas s'avère impossible en Belgique. Même à Anvers, ce point suscite la discorde. En septembre, la Chambre des notaires rédige un avis pour le procureur du roi, qui étudie la question dans le cadre de la Convention de La Haye (l'article 46 dont nous avons déjà parlé interdit également la saisie de la propriété privée), de la législation belge et des ordonnances allemandes. La conclusion en est que le propriétaire conserve ses droits. La lettre adressée au procureur fait également référence au livret de mobilisation civile et demande des directives. Le 24 octobre 1942, le procureur d'Anvers répond que les notaires ne peuvent assurer leur charge parce que de tels actes sont contraires au droit international. Tant l'article 46 de la Convention que l'article 11 de la constitution belge sont invoqués. En dépit de l'insistance de l'administration militaire, les notaires ne modifieront plus leur attitude. L'occupant se voit en définitive contraint d'engager par ordonnance un notaire allemand avec compétence en Belgique. Entre-temps, les candidats à l'achat des immeubles spoliés ne se bousculent plus au portillon.

Les refus bruxellois d'une part et le dérapage anversoïse de l'autre constituent à l'été 1942 les deux extrémités de l'échelle de la collaboration administrative et policière dans la politique antijuive. Il s'agit pourtant – et cela ne peut être suffisamment souligné – de réactions extrêmes locales dans un système belge global de collaboration administrative maximale instauré en novembre 1940. Les raisons sous-jacentes du refus bruxellois et du dérapage anversoïse sont en fin de compte de nature idéologique: à Bruxelles, l'administration traditionnelle, sachant sa fin proche, souhaite faire entendre une protestation patriotique; à Anvers, l'administration désire ne pas entraver la politique de coopération dans le cadre de l'Ordre nouveau. La fissure bruxelloise dans la collaboration maximale concernant la politique antijuive demeure circonscrite à la capitale et n'a quasi aucune autre conséquence pour la pratique administrative et policière journalière. Ce n'est que lors de l'introduction du travail obligatoire en Allemagne quelques mois plus tard, en octobre 1942, que l'on assiste à un revirement dans l'administration centrale. Le passage de l'option maximale à l'option minimale de la collaboration administrative intervient alors, et les autorités communales et les services de police se retirent de la recherche active et des arrestations de Juifs (passés ou non dans la clandestinité). Dans un tout autre domaine enfin, la résistance initiale et, en septembre 1942, le refus clair du corps des notaires de se prêter à la vente de biens

immobiliers de Juifs déportés, sont surprenants. Pour la création des registres de Juifs, l'élite administrative et judiciaire avait fermé l'œil en novembre 1940 sur la violation de la constitution belge. En ce qui concerne l'inviolabilité de la propriété privée, elle ne semble pas prête à faire la moindre concession, certes deux ans et quelques victoires alliées plus tard.

5. La Belgique en exil

- Entre ignorance, impuissance et mauvaise volonté

Le gouvernement belge en exil à Londres, isolé de la mère patrie, demeure souvent impuissant par rapport aux grands événements de la guerre. Il puise sa signification dans le partenariat avec les nations alliées. La colonie forme toutefois un atout important, ne fût-ce que pour son potentiel économique.

Un nombre relativement important de Juifs fait partie de la communauté belge en exil dans la capitale britannique. Ils sont représentés tant dans l'administration qu'à la Sûreté de l'État et dans l'armée. Ils possèdent toutefois la nationalité belge et peuvent difficilement être qualifiés de représentatifs de la communauté juive en Belgique occupée.

L'administration belge au Congo avait introduit en 1939 une nouvelle politique de migration non exempte de traits antisémites. L'accès aux réfugiés juifs est limité. Une fois la guerre en cours, l'administration se montre néanmoins plus souple que la mère patrie dans le traitement de Juifs allemands et surtout italiens (le Congo compte un nombre non négligeable de colons juifs de l'archipel italien du Dodécannèse, lequel appartenait historiquement à la Grèce). Ils sont soumis à des mesures moins strictes que leurs "compatriotes" non juifs et les mesures de contrôle sont pour la plupart levées en 1942.

La persécution des Juifs ne constitue pas une question prioritaire pour le gouvernement belge. Début 1942, le Premier ministre Pierlot s'exprime par principe contre les persécutions raciales et religieuses. Il les qualifie de contraires à la Constitution et aux traditions belges. La libération du pays doit selon lui y mettre fin. Cette posture reste pour l'essentiel de l'ordre du discours. Les réfugiés juifs ne recevront en général d'aide que lorsqu'ils possèdent la nationalité belge. Cela vaut en particulier pour la délivrance de visas congolais à des étrangers juifs.

Même lorsqu'en octobre-novembre 1942, les déportations massives et les bruits sur les camps d'extermination à l'Est parviennent aux oreilles de Londres, on note peu de changements dans la politique du gouvernement belge. Les ministres en exil se rallient à la politique attentiste des autres pays alliés et continuent d'affirmer qu'une victoire militaire sur l'Allemagne nazie est la seule solution. La condamnation par les Nations unies en décembre 1942 est cosignée. Les documents consultés laissent même l'impression que, jusqu'à la veille même de la Libération, pratiquement aucun lien n'est fait entre la déportation des Juifs de Belgique et les informations sur les massacres en Pologne. Dans le discours du gouvernement, il n'existe pas le moindre doute sur le fait que l'autorité et l'opinion publique dans le pays occupé désapprouvent les persécutions et n'y collaborent assurément pas. Un doigt accusateur n'en est pas moins pointé en direction des collaborateurs.

Les relations qu'entretient le gouvernement avec les associations juives internationales ne sont pas mauvaises. Des informations sont régulièrement échangées, mais on peut surtout considérer comme une réussite pleine et entière l'accord conclu avec le *Joint*, le comité d'aide juif américain, pour assurer le financement du Comité de Défense des Juifs, en Belgique occupée.

Les réticences persistantes concernant l'accueil de réfugiés juifs au Congo représentent toutefois le revers de la médaille. Le Premier ministre Pierlot laisse la décision à ses collègues, le ministre socialiste des Affaires étrangères Spaak a d'autres priorités, tandis que le ministre des Colonies, l'homme politique catholique De Vleeschauwer, s'y oppose avec énergie. Même dans l'hypothèse où ils devraient séjourner dans des camps, son attitude demeure négative. Le ministre de l'Information Delfosse, également catholique, accorde certes en général un certain intérêt à la question juive, mais le ministre libéral des Finances Gutt, visé avant la guerre en raison de sa lointaine origine juive, se retranche dans le silence.

La Belgique démocratique en exil poursuit fondamentalement la politique nationale d'avant-guerre. La persécution sur la base de la religion et de la race est condamnée, mais la compréhension de la signification du nazisme et de la politique raciale du Troisième *Reich* fait défaut. Le soutien concret demeure quasi exclusivement réservé aux ressortissants belges. Les frontières de la colonie restent fermées et jamais un appel à la résistance ou à la population pour lutter contre la politique antijuive n'est lancé par le gouvernement.

6. L'État-nation belge (2)

- Pas de sanction de la collaboration administrative et pas de reconnaissance du judéocide

Après la libération n'apparaît aucune reconnaissance de l'importance et de la spécificité du judéocide. L'autorité administrative et la justice militaire jugent également que l'État belge ne porte aucune responsabilité dans la persécution des Juifs en Belgique.

Comment expliquer cette absence de reconnaissance ? Une connaissance suffisante et réelle existe pourtant bien, et certaines autorités reconnaissent également de manière informelle l'importance du judéocide. Les survivants juifs sont dans de nombreux cas reconnus comme victimes d'un événement effroyable, spécifique et unique. C'est ce qui ressort des peines qui frapperont les criminels de guerre allemands et les collaborateurs antijuifs belges. Cela ressort également de tentatives visant, par exemple lors de l'accueil de réfugiés, à donner des positions exceptionnelles aux victimes juives ou, de manière improvisée, à parvenir tout de même à une réparation matérielle acceptable (Service du Séquestre). Il n'est donc pas question de mauvaise volonté systématique.

Le problème fondamental réside dans le fait que malgré cette reconnaissance informelle, aucune politique n'a été élaborée, ni sur le plan de la poursuite et de la sanction des auteurs, ni sur le plan de la reconnaissance des victimes. Il n'y a pas eu de bonne préparation légale à Londres et il n'y aura aucune tentative de correction significative

après la Libération. La justice et les services publics compétents s'appuient dès lors sur un cadre juridique particulièrement déficient. Cela apparaît de manière manifeste lors du jugement de criminels de guerre allemands, mais aussi dans les divers éléments de ce qui aurait dû être une réparation judiciaire: la restitution des biens placés sous gestion allemande (Service du Séquestre), le fonctionnement de l'Office de Récupération économique (les biens volés), le Service des Victimes de la Guerre. Ces services publics sont confrontés au même groupe spécifique de victimes, mais il n'est quasiment pas question de contacts ou de concertation, dans les années de l'après-guerre, sans parler d'une politique cohérente (par exemple dans le domaine de la recherche ou de la restitution).

Pourquoi cette politique n'est-elle pas développée ? Les priorités du gouvernement belge sont ailleurs: les problèmes socio-économiques et politiques sont à l'ordre du jour (politique de relance, question royale,...). Le judéocide est politiquement un non-problème, la volonté politique manque pour aborder les problèmes (moraux, matériels, juridiques) des victimes juives et de leurs proches parents.

Pour quantité d'autres problèmes et catégories, une politique de relance est bel et bien menée, mais les Juifs semblent systématiquement passer à travers ses mailles (et celles de la législation qui en est issue) en raison de leur statut particulier (les victimes de déportation raciale ne sont pas reconnues comme prisonniers politiques) et de problèmes spécifiques. Cette situation n'est cependant pas unique. À travers ce manque de reconnaissance et de réparation à l'égard des victimes juives, la Belgique se rallie aux autres pays européens. De surcroît, les Juifs sont peu nombreux et la plupart d'entre eux sont toujours étrangers. Ils n'ont donc aucun poids électoral.

La Belgique retombe rapidement dans le schéma d'avant-guerre de l'État-nation. Les décisions d'avant-guerre relative aux réfugiés politiques sont simplement reconduites. La politique en matière de réfugiés est déterminée par la menace potentielle pour l'ordre public et les priorités économiques. La Belgique part dès 1947 du principe qu'il n'existe plus de "motifs humanitaires" pour accueillir plus longtemps les réfugiés juifs survivants.

L'autre raison sous-jacente au manque de volonté politique en Belgique face à la reconnaissance du judéocide est également liée au terme de responsabilité. Tant l'État belge (dans le cadre de l'épuration administrative) que la justice militaire (dans le cadre de la répression de l'incivisme) jugent fin 1945 que les autorités belges n'ont aucune responsabilité juridique ou autre dans la persécution des Juifs. C'est le troisième et dernier moment-clé dans ce Rapport final. Cette constatation est importante, car la Belgique a estimé ne pas porter de responsabilité ou de coresponsabilité dans le judéocide.

Pour comprendre ce jugement, il est nécessaire d'étudier le traitement judiciaire de la collaboration économique et administrative, appelée "politique du moindre mal". Il ressort de l'analyse de ce traitement judiciaire que l'État belge a refusé de mettre en cause certaines autorités en menant une instruction sérieuse sur des questions particulièrement épineuses issues de cette collaboration. On note en première instance la problématique économique de la continuation de la production industrielle sous l'occupation. Cette question contient tant de matières à controverse qu'elle aurait sans aucun doute été jugée de manière très critique après la Libération si une instruction

judiciaire systématique et approfondie avait dû être menée. Notons ensuite la collaboration visant à réprimer la résistance, qui découle à tout le moins indirectement de la collaboration administrative et policière maximale. Ce point n'a pas encore fait l'objet d'une étude scientifique suffisante, mais il existe de fortes indications selon lesquelles, sur le plan de la lutte contre la résistance également, la collaboration administrative maximale a entraîné des situations (sans doute jusqu'en 1942) qui auraient été jugées inacceptables après l'occupation. Les instructions judiciaires sur l'éventuelle collaboration économique et administrative, sur la manière dont la "politique du moindre mal" a été menée, auraient en d'autres termes ouvert une gigantesque boîte de pandore.

Ce sera par définition également le cas pour les instructions en rapport avec la collaboration à la politique antijuive de l'occupant. Nous pouvons le constater de la manière la plus explicite dans les instructions judiciaires à l'encontre d'une vingtaine de fonctionnaires de police anversoises ayant participé aux rafles de Juifs en août 1942. Ces instructions seront suspendues volontairement. Certains représentants de l'autorité ainsi que les forces de l'ordre belges en général auraient pu être compromis. Dans l'instruction sur la participation du commissaire de police adjoint de Deurne à la rafle de la nuit du 28 au 29 août 1942, l'auditeur militaire d'Anvers conclut que les supérieurs de celui-ci, à savoir le commissaire principal d'Anvers et le procureur du roi, sont responsables. Sur ce, l'auditeur militaire prend la décision de ne pas procéder aux poursuites, sur base de la considération suivante: "Eu égard au caractère particulièrement délicat de cette affaire, où l'attitude globale du parquet est mise en cause, et au fait que les commissaires ont agi sous le coup de pressions morales, j'estime qu'il convient (...) de clore la présente affaire par une ordonnance de non-lieu". Les dossiers d'instruction parallèles qui avaient été introduits à l'encontre d'autres agents de police seront également classés sans suite. Il n'y aura aucune instruction minutieuse sur le rôle du bourgmestre, du procureur ou du commissaire de police dans les rafles antijuives anversoises de l'été 1942.

L'instruction judiciaire d'après-guerre sur l'Association des Juifs en Belgique constituera également en fait une non-enquête. Ici aussi, la justice belge semble mettre volontairement un terme à l'instruction pour ne pas réveiller le chat qui dort.

Que pouvons-nous penser dès lors du jugement des collaborateurs belges qui ont pris part à la persécution des Juifs ? D'abord que la justice militaire a bel et bien accordé une grande attention sociétale, voire morale, à la persécution des Juifs. La persécution des Juifs consiste en une grande quantité de crimes et délits "classiques". Vol et destruction de propriété, maltraitance, perquisition illégale, arrestation et séquestration, jusqu'à l'homicide et au meurtre. Quantité de collaborateurs belges s'en sont rendus coupables. Force nous est cependant de constater que pratiquement aucun Belge n'a été condamné pour ce genre de faits. Le caractère classique de la loi pénale belge s'avère précisément être son talon d'Achille. Cette législation est conçue pour des faits individuels pour lesquels l'auteur et la victime peuvent être clairement identifiés. Ce n'est pas le cas pour la persécution des Juifs. Les faits sont commis à l'encontre d'importants groupes de personnes. La majeure partie des victimes (et donc des témoins) n'a pas survécu à l'occupation. Les témoignages oraux sont par conséquent rares et aucun document n'existe pour de nombreux crimes.

Le jugement du noyau dur des chasseurs de Juifs anversois en constitue l'illustration. Le tribunal ne vise pas l'exhaustivité ou l'objectivité historique. Le tribunal sélectionne les faits qui satisfont le mieux aux conditions juridiques nécessaires. Il ne s'agit pas nécessairement (ou même souvent pas du tout) des faits les plus importants. Nombre de collaborateurs antijuifs ont commis quantité d'autres crimes, par exemple à l'encontre de résistants. Généralement, la charge de la preuve est dans ce contexte nettement plus forte. Le taux de mortalité parmi les prisonniers politiques est sensiblement inférieur, et il s'agit pratiquement toujours de Belges qui réussiront à trouver le chemin de la justice. De ce point de vue juridique, la justice militaire donnera souvent par la force des choses la préférence à des faits commis à l'encontre de non-Juifs. Un grand nombre de collaborateurs antijuifs peuvent sur base de ce genre de faits se voir également infliger les peines les plus lourdes. Juridiquement parlant, il n'est donc pas nécessaire d'instruire d'autres faits. C'est ainsi qu'un grand nombre de crimes à l'encontre de Juifs sont rejetés à l'arrière-plan.

Une autre constatation concerne l'application de l'article du Code pénal sur la collaboration politique. Cet article semble constituer après l'occupation la qualification pénale centrale pour la collaboration à la persécution des Juifs. Cela s'avèrera à la fois positif et négatif. Le positif est que l'antisémitisme en tant qu'idéologie politique est reconnu pénalement comme un crime. Les responsables belges de ces activités antijuives sont dès lors lourdement condamnés à l'issue de l'occupation. La grande majorité de ces collaborateurs bénéficiera cependant rapidement d'une libération anticipée et pourra compter plus tard sur une réhabilitation complète. Ce processus s'inscrit dans la série générale de mesures d'atténuation prises après 1949 pour une majorité de collaborateurs condamnés.

Moins positif est le fait que ces collaborateurs ne sont en réalité pas tant condamnés pour des faits antijuifs, que pour trahison envers l'État belge. Toutes les activités dirigées contre les Juifs sont considérées comme un "soutien aux plans de l'ennemi". Les activités antijuives sont donc en premier lieu considérées comme des actes anti-belges, pro-allemands. La persécution des Juifs est ainsi poussée dans un schéma d'interprétation patriotique. Une remarque encore: les mesures de grâce pour les collaborateurs antijuifs condamnés sont relativement souvent rejetées, parce que les faits sont jugés particulièrement graves. Il existe à tous égards une volonté de condamner ces personnes. Le jugement de ces collaborateurs antijuifs semble donc surtout déterminé (et limité) par un cadre juridique inadapté.

Enfin, il convient également de constater, en ce qui concerne le jugement d'après-guerre de la persécution des Juifs, que peu de responsables allemands sont condamnés. Il existe pourtant comme nous l'avons dit dans les cercles de la justice militaire belge une conscience de l'importance de la persécution des Juifs en tant que crime de guerre majeur. Ainsi, dans les procès à l'encontre de von Falkenhausen et de Reeder (respectivement commandant militaire et chef de l'administration militaire), la persécution des Juifs est retenue comme l'une des trois inculpations principales. La justice belge doit toutefois travailler avec un cadre juridique inadapté et a également conscience de manquer à ses devoirs dans le jugement des faits de persécution des Juifs. Bien que nous ne disposions pas de chiffres généraux, il semble que la grande majorité des criminels de guerre allemands condamnés sont libérés sous condition peu après leur condamnation. Ceci semble avoir été une politique systématique de la justice militaire belge à partir de 1950. Bien que cela soit impossible à démontrer, il est

probable que la cause en soit le contexte sociopolitique. Après 1948, un climat international peu favorable au jugement de criminels de guerre se fait jour. On compte également des raisons juridiques. La justice militaire est consciente de s'aventurer sur une pente juridiquement glissante. En fin de compte, seules deux peines capitales sont mises à exécution à l'encontre de criminels de guerre allemands.

Le dossier avec lequel nous clôturerons cette conclusion est celui de la non-reconnaissance des déportés juifs comme prisonniers politiques. En raison du refus d'introduire des catégories raciales et religieuses, les victimes sont initialement classées de manière informelle avec les prisonniers politiques. Toutefois, lorsque le statut devra être coulé en textes de loi, les critères seront adaptés de telle sorte que les victimes juives seront totalement exclues de ce statut. Il s'agit probablement d'une modification politique délibérée. Le statut de prisonnier politique est le statut le plus prestigieux; il est manifestement impossible que des étrangers juifs y soient repris. Dans ce cadre, des motifs financiers interviennent, ainsi que probablement de nouveau, en arrière-plan, des attitudes xénophobes. Les victimes juives sortent de cette manière complètement du cadre légal des statuts de "reconnaissance nationale". On assiste donc bel et bien à une continuation du climat politique d'avant-guerre à l'encontre de l'"étranger", une attitude qui n'est manifestement pas influencée par les événements survenus sous l'occupation et le judéocide.

Nous pouvons ainsi conclure brièvement sur ces années d'après-guerre: l'autorité juridique reconnaît bel et bien l'importance des crimes commis à l'encontre des Juifs mais, en même temps, cette même autorité évite de reconnaître sa propre responsabilité dans ce qui s'est produit sous l'occupation et refuse de la sorte également de reconnaître les victimes juives. Le premier évitement vise à ne pas compromettre d'importants segments de l'appareil d'État, qui sont en effet indispensables à la reconstruction du pays. Le second refus découle d'une culture discriminatoire obscure à l'encontre des étrangers.

7. Épilogue

- La Belgique docile

L'enquête sur la participation éventuelle des autorités belges à l'identification, la persécution et la déportation des Juifs en Belgique pendant la Seconde Guerre mondiale n'a au bout du compte pas seulement débouché sur une étude systématique de la collaboration administrative avec l'occupant, mais également sur une large analyse de plusieurs caractéristiques politiques et culturelles de la société belge dans la période allant de 1930 à 1950. Il s'avère que l'accent placé sur la problématique juive peut être qualifié de particulièrement éclairant, parfois même révélateur de ces évolutions sous-jacentes fondamentales de la société. Déjà dans *L'An 40. La Belgique occupée* (1971), José Gotovitch et Jules Gérard-Libois suggèrent combien la guerre a fait ressortir des phénomènes sociaux et politiques qui, même en temps de paix, déterminent la société, mais qui se trouvent alors soustraits à l'observation en raison de l'interaction complexe des acteurs au sein d'une démocratie. La guerre révèle donc l'âme d'une société: c'est précisément ce que nous avons également pu constater en nous concentrant sur la "question juive".

Les autorités fonctionnent toujours dans un contexte bien déterminé. Cela s'applique également aux personnes faisant partie des directions administratives ou de l'autorité judiciaire. Elles travaillent dans un cadre légal et dans une culture de travail. La liberté d'action ou, plus clairement encore l'espace de manœuvre individuel de ces personnes, est restreint. Il en va ainsi pour le fonctionnaire subalterne, mais aussi pour les fonctionnaires dirigeants et les magistrats. Et cela vaut tout autant en temps de guerre. Nous pouvons pourtant constater que sous l'occupation, une certaine marge d'intervention personnelle continue à exister pour la plupart des fonctionnaires dirigeants et les magistrats, et ce pour deux raisons. Premièrement, la politique belge a négligé pendant l'entre-deux-guerres de définir clairement sur le plan légal la manière dont l'autorité restée au pays est censée s'y prendre avec son pouvoir administratif. Deuxièmement, le pouvoir de l'occupant ne semble en aucun cas être absolu. La dépendance mutuelle des administrations occupantes et autochtones est une conséquence logique de l'administration "de contrôle" introduite en Belgique par le pouvoir militaire allemand. La possibilité subsiste de ne pas exécuter certaines tâches ou de ne pas donner suite à des demandes. Elle est prévue légalement et même reconnue par l'occupant dans l'accord pris avec les secrétaires généraux. L'espace laissé ouvert implique aussi qu'à certains moments cruciaux, des choix doivent être faits. On peut par exemple constater çà et là chez les fonctionnaires subalternes de la mauvaise volonté et des manœuvres dilatoires. Chez les fonctionnaires dirigeants et les magistrats, la "question juive" est à mille lieues du centre de leurs préoccupations sous l'occupation, ce qui n'empêche pas qu'ils sont contraints de prendre position à des moments cruciaux.

Ils le feront quasiment toujours en réponse à des choix posés dans d'autres domaines relevant de leurs responsabilités. C'est de ces choix que nous parlerons dans cet épilogue.

Dans la présente conclusion finale, nous avons souligné trois moments-clés. Le premier se situe en octobre-novembre 1940. Il concerne la décision de l'administration centrale belge et du sommet de l'autorité judiciaire de faire enregistrer, à la demande de l'occupant, la population juive par les administrations locales. Ils jugent que cette mise en œuvre, qui constitue une violation flagrante de la Constitution, ne pèse pas assez lourd pour dénoncer la collaboration administrative maximale avec l'occupant. La collaboration avec l'occupant leur est en effet prescrite par la loi, sans que soit définie clairement la manière dont ils doivent s'y prendre avec le pouvoir administratif qui leur est alloué. Dans ce contexte, l'interprétation maximale de la collaboration avec l'occupant (fondée sur le texte de la Convention internationale de La Haye), qui rend également possible l'exécution d'ordonnances allemandes n'ayant aucun fondement juridique belge et ne servant aucunement l'intérêt de la population belge, est un choix. Ce choix ne peut pas avoir été influencé autrement que par la conviction d'une victoire allemande et par la profonde crise de la démocratie libérale à la fin des années 1930. De notre point de vue, ce sont ces motifs idéologiques qui, en tenant certes compte du contexte juridique nébuleux dans lequel baigne l'élite administrative, sont intrinsèquement à la base des choix opérés à ce moment.

La négation de la Constitution pèse fin 1940 moins lourd que prendre la défense de la partie juive de la population, qui se compose à presque 95 % d'étrangers. L'interprétation exclusivement "nationale" de la politique de sécurité à la veille de la Seconde Guerre mondiale, dont les réfugiés juifs en provenance du Troisième Reich sont les victimes, s'inscrit dans cette même ligne. Tous les éléments réunis semblent

indiquer qu'une attitude xénophobe largement répandue, en grande partie liée à un antisémitisme latent, est chose commune en cette période dans une part importante de l'establishment belge et en particulier dans les milieux catholiques de droite et nationalistes (tant belges que flamands). À la fin des années 1930 et durant les premières années de la Seconde Guerre mondiale, ces milieux connaissent clairement leur heure de gloire. Ils souhaitent conduire le pays sur une voie antidémocratique et autoritaire, et sont soutenus en cela par le Roi.

Le deuxième élément-clé se focalise sur l'été 1942, lorsque la déportation des Juifs figure à l'ordre du jour de la police nazie. Le cadre général de la collaboration administrative maximale est alors rompu dans les deux villes comptant de loin la population juive la plus importante. À Bruxelles, les autorités communales refusent de distribuer l'étoile jaune et de mettre leur police à disposition pour une rafle. Elles motivent leur refus en invoquant des motifs humanitaires. Il convient toutefois de souligner que jusqu'alors, elles ont suivi scrupuleusement la piste de la collaboration maximale.

Ce refus ne peut pas être dissocié d'une évolution des chances de victoire sur le champ de bataille et de l'imminence du remplacement des dirigeants bruxellois par des sympathisants de l'Ordre nouveau. À Bruxelles, le réflexe patriotique, refoulé depuis le début de l'occupation pour des raisons pragmatiques, est de nouveau fondamentalement activé.

Simultanément, Anvers est le théâtre d'un événement unique dans l'histoire de l'occupation belge. La police locale arrête de façon autonome 1.243 Juifs dans le centre-ville et les livre aux autorités allemandes. Même lorsque les conséquences de ces faits sont ultérieurement découvertes, le silence demeure assourdissant, tant de la part du bourgmestre que du procureur du roi. C'est que l'administration favorable à l'Ordre nouveau ne souhaite pas remettre en cause son projet de collaboration avec l'occupant dans la métropole.

Le véritable revirement de la collaboration administrative maximale ne survient qu'à l'automne 1942, lorsque l'occupant procède à l'introduction du travail obligatoire en Allemagne. Dès ce moment, les administrations belges peuvent uniquement prêter leur collaboration à des mesures allemandes lorsqu'un fondement juridique belge existe effectivement. La fortune des armes a changé de camp et l'élite administrative estime qu'il est temps de virer de bord et de se couvrir, en prévision des comptes à rendre après la guerre.

Il convient de remarquer que le gouvernement belge à Londres n'a fait savoir à aucun moment durant les années de guerre qu'une correction s'impose et que l'attitude des hauts fonctionnaires et des magistrats est anticonstitutionnelle et condamnable d'un point de vue démocratique.

Le dernier moment-clé se situe fin 1945, lorsqu'après la Libération, la société démocratique est réhabilitée. La justice militaire parvient alors à la conclusion que l'instruction sur la collaboration aux rafles contre les Juifs à Anvers est beaucoup trop "délicate". Dans ce sillage, toute responsabilité de l'autorité belge dans la persécution et la déportation des Juifs est écartée. L'élite politique, administrative et judiciaire ne souhaite pas s'interroger sur les conséquences de son manque de confiance en la

démocratie. C'est la seule option à laquelle elle aurait été confrontée si elle avait constaté sa responsabilité dans la catastrophe juive.

La responsabilité du judéocide repose en première instance sur les figures de proue du régime national-socialiste allemand et sur ceux qui, en Belgique, ont choisi de collaborer avec ce régime. Même si la présente étude s'est focalisée sur l'attitude des autorités belges, cette donnée historique fondamentale ne doit pas être négligée.

Les près de 1.114 pages sur lesquelles s'appuie cette conclusion finale permettent de désigner avec le poids nécessaire les mécanismes et les éléments politico-idéologiques qui expliquent les raisons pour lesquelles l'autorité belge a collaboré elle aussi à la politique raciale antijuive durant l'occupation.

Le manque de préparation juridico-administrative à une seconde occupation, mais également la culture xénophobe, parfois antisémite de l'élite dirigeante, ainsi que, globalement, le déficit démocratique dans les années 1930 et 1940, peuvent être considérés à cet égard comme décisifs. L'État belge a ainsi adopté une attitude docile en accordant dans des domaines très divers mais cruciaux une collaboration indigne d'une démocratie à une politique désastreuse pour la population juive (belge comme étrangère).