Commission Indépendante d'Experts
Suisse – Seconde Guerre Mondiale

La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme

A été remplacé par la version corrigée et complétée:

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg:
Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, vol. 17).

Commande: Chronos Verlag (www.chronos-verlag.ch)

Editeur
Commission Indépendante d'Experts
Suisse – Seconde Guerre Mondiale
Case postale 259
CH-3000 Berne 6
www.uek.ch

Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale: La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme. Berne 1999.
ISBN 3-908661-05-6

Distribution
OFCL/OCFIM, 3003 Berne
www.admin.ch/edmz
Art.-No. 201.282 f
12.99 1000 H-UEK 07-10-99

Commission Indépendante d'Experts
Suisse – Seconde Guerre Mondiale

La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme

Membres de la Commission/Direction générale
Jean-François Bergier, *Président*
Sybil Milton, *Vice–présidente/Direction du rapport*
Wladyslaw Bartoszewski
Saul Friedländer, *Direction du rapport*
Harold James
Joseph Voyame, *Vice–président*
Georg Kreis, *Direction du rapport*
Jacques Picard, *Délégué*
Jakob Tanner

Secrétaire général
Linus von Castelmur

Directeur du projet
Gregor Spuhler

Conseiller scientifique
Marc Perrenoud

Auteurs
Valérie Boillat, Daniel Bourgeois, Michèle Fleury, Stefan Frech, Michael Gautier, Tanja Hetzer, Blaise Kropf, Ernest H. Latham, Regula Ludi *(cheffe de groupe)*, Marc Perrenoud, Gregor Spuhler *(chef de groupe)*, Hannah E. Trooboff

Avec la collaboration scientifique de:
Thomas Busset, Frank Haldemann, Ursina Jud, Martin Lind, Martin Meier, Laurenz Müller, Hans Safrian, Thomas Sandkühler, Bernhard Schär, Daniel Schmid, Marino Viganò, Daniel Wildmann, Bettina Zeugin, Jan Zielinski, Regula Zürcher

Secrétariat/Production
Estelle Blanc, Armelle Godichet, Regina Mathis
Traductions: Nora Tüscher, Marianne Wanstall
Correction: Jean-Claude Paillard

Remerciements

La Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale a bénéficié de nombreux appuis durant l'élaboration du présent rapport. Elle remercie en particulier les Archives fédérales à Berne, la Bibliothèque nationale suisse à Berne, les Archives d'histoire contemporaine (Archiv für Zeitgeschichte) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) et la Fondation pour l'histoire contemporaine juive de l'EPFZ d'avoir accueilli avec complaisance toutes les requêtes de la Commission et d'avoir facilité ses recherches de diverses manières. Pour ses recherches d'archives, la Commission a également bénéficié du soutien des archives cantonales suisses; de la Banque nationale suisse, à Berne et à Zurich; du Credit Suisse Group, à Zurich, de la Bibliothèque publique et universitaire de Genève; du Comité international de la Croix-Rouge, à Genève; des archives du Conseil œcuménique des Eglises, à Genève; du Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, à Bonn; des United States National Archives, à College Park dans le Maryland; des archives du American Friends Service Committee, à Philadelphie; des archives du American Jewish Joint Distribution Committee, à New York; des American Jewish Archives, à Cincinnati; de la Andover-Harvard Theological Library of Harvard Divinity School, à Cambridge dans le Massachusetts; et de la Franklin Delano Roosevelt Library, à Hyde Park dans l'Etat de New York.

La Commission remercie aussi chaleureusement, pour leur collaboration scientifique, leurs précieux conseils et leurs judicieuses suggestions: Prof. Christoph Graf, Daniel Bourgeois et Guido Koller (Archives fédérales suisses); Prof. Klaus Urner, Uriel Gast, Jonas Arnold et Claudia Hoerschelmann (Archives d'histoire contemporaine); André Salathé et Beat Gnädinger (Archives d'Etat du canton de Thurgovie); Catherine Santschi (Archives de l'Etat de Genève); Maurice de Tribolet (Archives de l'Etat de Neuchâtel), Maria Keipert (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes de Bonn) ainsi que Gérard Bagnoud, May B. Broda, Mauro Cerutti, Joëlle Droux, Laurent Droz, Prof. Jean-Claude Favez, Ruth Fivaz-Silbermann, Pierre Flückiger, Nathalie Gardiol, Katrin Hafner, Thomas Huonker, Peter Kamber, Stefan Keller, Prof. André Lasserre, François Loeb, Stefan Mächler, Arnulf Moser, Lucia Probst, Paul Rechsteiner, Antonia Schmidlin, Henry Spira, Jürg Stadelmann, Hans Stutz, Luc van Dongen, Anne Weill-Lévy et Reto Wissmann.

Les traductrices Nora Tüscher et Marianne Wanstall ainsi que le correcteur Jean-Claude Paillard méritent également des remerciements pour leurs remarques pertinentes et l'engagement dont ils ont fait preuve.

La Commission remercie enfin tous les témoins contemporains de lui avoir communiqué de précieux renseignements et de lui avoir aimablement confié des documents privés.

Tables des matières

1 INTRODUCTION 9

1.1 Mandat du Conseil fédéral 9

1.2 L'époque et ses tournants 10

1.3 Le débat politique et scientifique en Suisse 15

1.4 Des chiffres et des catégories 20

1.5 Introduction au problème: l'histoire de la famille H. 26

2 FONDEMENTS DE LA POLITIQUE SUISSE FACE AUX REFUGIES 35

2.1 Le système de la Société des Nations, les réfugiés et la Suisse 35

2.2 Les aspects nationaux de la politique face aux réfugiés 43

2.2.1 La tradition de l'asile et la politique humanitaire 43

2.2.2 La lutte contre «la surpopulation et l'emprise étrangères» («Überfremdung») 45

2.2.3 Facteurs économiques 47

2.2.4 L'argument de la sécurité nationale et le rôle des militaires 53

2.2.5 Politique et compétences respectives des autorités 55

2.3 Les œuvres d'entraide 59

3 CONTRÔLE ET FERMETURE DES FRONTIÈRES 73

3.1 Le tampon «J» et la Suisse en 1938 73

3.2 L'année 1942: fermeture de la frontière et protestations 85

4 EXODE, REFOULEMENT, ACCUEIL 101

4.1 Fuir 101

4.1.1 Des options toujours plus restreintes 102

4.1.2 L'obligation du visa et ses conséquences 106

4.2 Situation à la frontière: aide aux fugitifs des deux côtés de la frontière 112

4.2.1 Entrées clandestines: les passeurs à la frontière 116

4.2.2 Les «filières»: des itinéraires organisés de fuite 119

4.2.3 Des fonctionnaires suisses favorisent l'entrée en Suisse de fugitifs 126

4.3 Refus d'accorder le droit d'asile 131

4.3.1 Les catégories de réfugiés et leur application dans la pratique 133

4.3.2 L'évolution de la pratique du refoulement dans les années 30 137

4.3.3 Le refoulement des réfugiés à partir de 1938 140

4.3.4 Expulsion et refoulement des étrangers «indésirables» 154

4.4 La vie en exil 158

4.4.1 Le système des camps 160

4.4.2 Des réfugiés engagés dans une procédure militaire d'admission 162

4.4.3 L'hébergement civil des hommes, des femmes et des enfants 166

4.4.4 Interdiction d'exercer une activité lucrative et obligation de travailler 172

4.5 Un regard par-dessus les frontières: les réfugiés et la fin de la guerre 175

4.5.1 Le chemin vers l'autonomie est semé d'embûches 177

4.5.2 Rapatriement et émigration vers des pays tiers 180

5 ASPECTS FINANCIERS ET PROBLEMES DES AVOIRS 183
5.1 La politique d'expropriation et de spoliation du régime nazi 184
5.2 Les paiements entre la Suisse et l'Allemagne nazie ainsi qu'avec les pays occupés par le III[e] Reich 186
5.2.1 Le transfert de fonds pour les émigrants et les réfugiés venant d'Allemagne nazie 187
5.2.2 Le transfert d'avoirs pour les émigrants et les réfugiés à partir des Etats occupés 198
5.3 Le financement de la politique pratiquée par la Suisse face aux réfugiés: de l'entraide privée à la participation des pouvoirs publics 201
5.4 Le blocage de subsides venant des Etats-Unis d'Amérique à cause de la réglementation des transferts de dollars 215
5.5 Mesures juridiques concernant les avoirs des émigrants et des réfugiés 221
5.5.1 Cautions 221
5.5.2 Obligation de déposer l'argent et les valeurs 226
5.5.3 Contribution de solidarité 238
5.5.4 Blocage des avoirs allemands 242

6 POLITIQUE HUMANITAIRE DES AUTORITÉS FÉDÉRALES 249
6.1 Attitude des autorités fédérales à l'égard du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Croix-Rouge suisse (CRS) 250
6.2 Le bureau de Haller: Délégué du Conseil fédéral pour les œuvres d'entraide internationales 253
6.2.1 Relations avec le CICR 253
6.2.2 Rôle de de Haller au sein de la CRS et au sein du Secours aux enfants de la CRS 256
6.2.3 Relations internationales du délégué 261
6.3 Nouvelles orientations en fonction de l'après-guerre 264

CONCLUSION 273

ANNEXES, SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE
Annexe 1 Chronologie: la politique de la Suisse face aux réfugiés dans le contexte international 1933 – 1948 289
Annexe 2 Notices biographiques 311
Sources et Bibliographie 321
Abréviations 349

ANNEXES DU RAPPORT (RÉSUMÉS) 351

1 Introduction

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le rapport que nous présentons ici répond à la volonté qui s'est manifestée en Suisse de se pencher sur l'histoire du pays à l'époque du national-socialisme. A cette fin, le Parlement fédéral a décidé, le 13 décembre 1996, de mettre sur pied une Commission indépendante d'experts. Le 19 décembre 1996, le Conseil fédéral lui a donné le mandat d'étudier la période qui se situe avant, pendant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale.[1] L'objet principal du mandat consiste à examiner les fonds qui se trouvent en Suisse et qui ont un lien avec la politique menée par les nazis. La Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale (CIE) s'était déjà penchée sur un premier aspect essentiel, celui des transactions sur l'or, auquel elle a consacré un rapport en mai 1998.[2] La politique pratiquée par la Suisse face aux réfugiés fait l'objet de ce second rapport.

La politique d'asile de la Suisse entre 1933 et 1950 est depuis longtemps un thème central de la recherche historique.[3] La discussion sur les «fonds en déshérence», qui est à l'origine des débats actuels, a toutefois révélé qu'on avait accordé trop peu d'importance jusqu'ici aux aspects relevant des finances et des droits patrimoniaux dans la politique pratiquée par la Suisse face aux réfugiés. Il convenait également de faire toute la lumière possible sur le refoulement des réfugiés et sur les conditions de séjour de ceux qui avaient été admis. Les chapitres 1 à 3 du présent rapport donnent un aperçu des connaissances actuelles sur la question. Le chapitre 4 traite essentiellement de l'exode, des renvois et de l'admission ainsi que des conditions de séjour des réfugiés. Le chapitre 5 aborde les aspects financiers et les droits patrimoniaux. Le chapitre 6, enfin, brosse les grandes lignes de la politique humanitaire de la Confédération.

Le présent rapport se penche essentiellement sur le sort des réfugiés persécutés par le régime national-socialiste,[4] ce qui explique que des sujets comme l'internement des militaires, ou la manière dont les Suisses et les Suissesses vivant à l'étranger ont été protégés contre les persécutions du régime nazi, ne soient traités ici que de manière marginale. Nous retiendrons bien évidemment le contexte international dans lequel la Suisse a pratiqué sa politique face aux

---

1 «Arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste»; RO 1996, 3487–3488. L'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1996, intitulé «Recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste: travaux de la Commission Indépendante d'Experts», exige dans l'article 2.2.1, en particulier, des éclaircissements sur la «signification de la politique face aux réfugiés dans le contexte des relations économiques et financières de la Suisse avec les puissances de l'Axe et les Alliés par rapport à la politique des réfugiés.» (texte original en allemand). Cité d'après Sarasin/Wecker, Raubgold, 1998, p. 164.

2 Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale (éd.): La Suisse et les transactions sur l'or pendant la Seconde Guerre mondiale. Rapport intermédiaire, Berne, 1998.

3 Cf. chap. 1.3.

4 Cf. chap. 1.3 et 1.4.

réfugiés; mais une comparaison systématique avec la politique d'autres pays dépasserait le cadre du présent rapport, en raison de sa complexité.

En même temps que ce rapport, la Commission publie quatre études; elles en font partie intégrante et traitent de questions spécifiques. Le professeur Walter Kälin, de l'Université de Berne, offre dans l'avis de droit qui lui a été demandé, un éclairage sur les bases juridiques de la politique des réfugiés. Le professeur Kurt Imhof et ses collaborateurs, de l'Université de Zurich, ont effectué une analyse des journaux suisses de 1938 à 1947. Deux autres études, menées par la CIE elle-même, se penchent sur la question du transport ferroviaire de personnes à travers la Suisse ainsi que sur les tentatives de rachat de Juifs persécutés par le régime national-socialiste. Les conclusions les plus importantes de ces études sont résumées à la fin du présent rapport.[5]

Avec ce rapport sur la politique face aux réfugiés et les études qui l'accompagnent, la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale entend contribuer à éclairer le rôle de la Suisse à l'époque du national-socialisme. Elle espère que les conclusions des travaux de recherche qui sont présentés ici concourront à amorcer un débat constructif, qui permettra de mieux comprendre l'attitude passée de la Suisse mais aussi la responsabilité tant historique que juridique du pays à l'égard des hommes et des femmes persécutés par le national-socialisme et le fascisme.

1.2 L'époque et ses tournants

Le début de notre siècle est marqué par l'éclatement de la Première Guerre mondiale, en août 1914. Bon nombre des courants idéologiques qui se sont radicalisés pendant la Grande Guerre étaient déjà ancrés dans la société européenne des décennies précédentes: nationalisme militant, peur de ce qui est étranger, prise de conscience d'un profond clivage social, haine déclarée de la bourgeoisie contre le socialisme. Il faut ajouter à ce tableau un violent antisémitisme qui commence à gangrener toutes les couches de la société européenne et qui identifie les Juifs au capitalisme, au socialisme, au libéralisme, en un mot à tous les maux de la société moderne.

Les conséquences de la Première Guerre mondiale et de la Révolution bolchevique de 1917 sur les esprits européens ont été plus importantes que tout autre événement depuis la Révolution française. Les hécatombes, le démantèlement des structures politiques et les innombrables scénarios de catastrophe nourrissent une atmosphère d'Apocalypse qui s'étend sur toute l'Europe. Outre le renforcement du nationalisme dans de nombreux pays, les espoirs, les peurs et la haine de millions de gens se cristallisent autour de cette ligne de démarcation politique qui sera déterminante pour les décennies à venir: la révolution, souhaitée par les uns, redoutée par d'autres. Ceux-ci considèrent souvent les Juifs comme les dirigeants de la révolution.

[5] Cf. les résumés en annexe. La Commission reviendra ultérieurement sur la politique de la Suisse face aux Tsiganes persécutés par le nazisme.

En dépit d'une stabilisation évidente entre 1924 et 1930, les années vingt sont une période de bouleversements: les régimes antirévolutionnaires, antilibéraux et ultranationalistes fascistes renforcent leur pouvoir en Italie et, sous une forme atténuée, en Hongrie. L'antibolchevisme militant fait de plus en plus d'adeptes en Europe comme aux Etats-Unis, alors que l'isolationnisme américain marque de son empreinte la politique européenne. La crise économique mondiale de 1929/1930 vient mettre un cruel point final aux espoirs d'ouverture sur la scène internationale. Lorsqu'en janvier 1933 Adolf Hitler, porté au pouvoir par la crise économique, devient Chancelier allemand, tous les dangers augmentent subitement et les menaces s'intensifient. Une nouvelle phase de l'«âge des extrêmes» commence.

L'Allemagne d'Hitler impose de plus en plus sa griffe sur le terrain international au cours des six années qui précèdent la guerre. Le renforcement de l'Allemagne est d'ailleurs favorisé par toute une série de facteurs indépendants. L'isolationnisme de l'Amérique atteint son paroxysme (lois sur la neutralité de 1935) pendant les deux premiers mandats de l'administration Roosevelt. La Russie est tenue à distance des démocraties occidentales, en dépit d'un certain nombre d'accords complexes (et truffés de restrictions) passés entre l'Union soviétique, la France et la Tchécoslovaquie. A partir de 1935, Mussolini se rapproche d'Hitler, malgré les différences qui les séparent, à propos de l'Autriche notamment. Les premières avances faites par l'Occident pour amadouer Hitler sont perceptibles après l'échec du «front de Stresa» (la France, la Grande-Bretagne et l'Italie), en juin 1935. En un mot, le contexte international se prête particulièrement bien aux initiatives d'Hitler.

Le tournant décisif de la période de 1933 à 1939 est certainement l'année 1936, marquée par la remilitarisation de la Rhénanie et l'absence totale de riposte à la violation ouverte des Accords de Versailles et de Locarno. Mais, 1936 est aussi l'année d'une polarisation idéologique croissante, sur le Vieux Continent, entre une gauche libérale, d'une part, et une droite conservatrice, voire d'une extrême droite, d'autre part. En France, cette polarisation née de crises antérieures trouve son apogée dans les élections du printemps 1936, qui conduisent le socialiste (et juif) Léon Blum à la tête du gouvernement du Front populaire. En Espagne, le résultat des urnes qui donne aussi la victoire au Front populaire entraîne une rébellion militaire qui provoque une guerre civile; celle-ci va mobiliser la droite et la gauche dans le monde entier. En Pologne, la mort de Pilsudski permet à un régime ultra-conservateur de colonels de s'imposer. Le fascisme se répand partout en Europe alors que la «politique de conciliation» est à son apogée. Les conséquences ne se font pas attendre: l'«*Anschluss*» de l'Autriche, en mars 1938, l'annexion du territoire des Sudètes en octobre de la même année, après la signature des Accords de Munich, ainsi que les premiers signes de la pression allemande sur la Pologne en vue du retour de la ville libre de Danzig dans le Reich.

L'antisémitisme national-socialiste se renforce progressivement au cours de ces années, jusqu'à entraîner une émigration forcée à la suite de l'«*Anschluss*» de l'Autriche. Il se traduit par un exode massif lorsque, les 9 et 10 novembre 1938, les nazis font déferler une vague de violence

sans précédent contre les Juifs sur tous les territoires relevant de leur pouvoir. Rien ne se fait en cachette, rien n'est secret. Dès 1933, les victimes d'Hitler – opposants politiques, «asociaux», handicapés, Tsiganes et surtout les Juifs – sont persécutés au grand jour. L'antisémitisme s'amplifie rapidement dans toute l'Europe. Il va souvent de pair avec l'antibolchevisme et l'antilibéralisme; mais, l'hostilité à l'encontre des Juifs plonge aussi ses racines dans une vieille tradition chrétienne. A quoi il faut ajouter la peur de la concurrence économique (due en partie à l'immigration juive).

En mars 1939, l'Allemagne ne fait qu'une bouchée de la Tchécoslovaquie. La Bohême et la Moravie – bien qu'il ne s'agisse cette fois pas de territoires peuplés par des Allemands – sont occupées par la *Wehrmacht*; la Slovaquie devient un Etat satellite de l'Allemagne. A ce moment-là, l'attitude de Londres – plutôt hésitante – et de Paris prend un nouveau tournant. La détermination britannique, en particulier celle de l'opinion publique, s'affirme au fur et à mesure que l'étau allemand se referme sur la Pologne. Même le Pacte de non-agression, signé le 23 août 1939 entre l'Allemagne et l'Union soviétique, qui donne les coudées franches à l'Allemagne mais qui aurait permis de limiter le conflit à la Pologne, ne peut plus modifier le cours de la confrontation. Le 1er septembre 1939, l'Allemagne attaque la Pologne. Le 3 septembre, la France et la Grande-Bretagne déclarent la guerre à l'Allemagne.

Si 1936 avait été un tournant décisif pour la période d'avant-guerre, le vent se met à tourner trois ans après le déclenchement des hostilités, avec le début du déclin inexorable de l'Allemagne. Les Alliés débarquent en Afrique du Nord à la fin de l'automne 1942, les Britanniques battent Rommel à El Alamein et le début de la déroute de la sixième armée, bloquée aux portes de Stalingrad, annonce la débâcle de la principale force de frappe militaire de l'Allemagne. A partir de là, la chute du Reich n'est plus qu'une question de temps. Il est vrai qu'en 1943 encore, certains Européens doutent du dénouement de la guerre. Mais, en 1944, les particuliers, les différents groupes sociaux et les Etats n'hésitent plus à se placer du côté des Alliés, même s'ils s'étaient risqués sur d'autres voies auparavant.

De septembre 1939 à la fin de 1942, la situation stratégique s'était présentée différemment. Après l'anéantissement de la Pologne par l'Allemagne et surtout après les victoires de la *Wehrmacht* sur les puissances occidentales au printemps 1940, Hitler semble très près du but; même si la résistance britannique ne baisse pas les bras. L'attaque de l'Union soviétique par l'Allemagne, en juin 1941, est approuvée – ouvertement ou en secret – par ceux qui continuent à voir dans le bolchevisme le principal danger, tant pour la civilisation occidentale que pour leurs propres intérêts. Et ils sont nombreux à croire, comme Hitler d'ailleurs, que la victoire sera rapide. La contre-offensive soviétique, en décembre 1941, et l'entrée des Américains dans la guerre, le même mois, ne signifient pas encore clairement la défaite de l'Allemagne qui au printemps et en été 1942 remporte de nouveaux succès.

Au cours de cette première phase de la guerre, l'Allemagne se lance dans une politique systématique d'extermination, qui prend des dimensions démesurées. Elle parviendra à la

poursuivre d'une manière ou d'une autre jusqu'à la fin. Les handicapés sont les premières victimes. 70 000 patients ont été assassinés jusqu'à l'arrêt officiel, en août 1941, de ce qui a été appelé «l'action d'euthanasie». 50 000 autres handicapés seront mis à mort dans les camps d'extermination. Plus de deux millions de soldats russes meurent en captivité jusqu'en février 1942. Jusqu'à la fin de 1941, plus d'un demi-million de Juifs sont assassinés sur territoire russe ou dans les régions contrôlées par les Soviétiques avant le mois de juin 1941. En 1941 et les années suivantes, plusieurs centaines de milliers de Polonais, de Russes et de Serbes ainsi que d'innombrables victimes des pays occupés tant à l'Est qu'à l'Ouest sont mis à mort. La déportation à l'Est des Juifs et des Tsiganes commence à la fin de l'automne 1941. Les déportés sont enfermés dans des ghettos et des camps ou mis à mort dès leur arrivée. C'est à cette époque que la décision est prise d'éliminer l'ensemble de la population juive d'Europe. A la fin de la guerre, le nombre de Juifs assassinés s'élèvera à environ six millions, à quoi il faut ajouter plus d'une centaine de milliers de Tsiganes.

Dans les pays occidentaux, on sait, dès l'été 1941, que des meurtres en masse sont commis par les nazis. Au cours de l'année 1942, cette information circule plus largement chez les Alliés et dans les pays neutres, ainsi que parmi la population européenne. Mais on se mobilise peu pour aider les victimes. Après, il sera trop tard. Il faudra attendre des décennies pour que tout cela soit ouvertement admis. Mais avec le temps, la période nazie devient de plus en plus présente dans la conscience occidentale. Aujourd'hui, l'Allemagne national-socialiste est considérée comme une métaphore du Mal par excellence.

La Suisse

Faisant partie intégrante du concert des Etats européens, la Suisse est touchée par ces événements au même titre que ses voisins: Allemagne, France, Italie, Autriche et Principauté de Liechtenstein. Avec sa Constitution fédérale de 1848, la Suisse compte parmi les Etats européens dont la démocratie – l'égalité de traitement politique des Juifs est venue un peu plus tard, en 1866/1874 – est relativement progressiste. Au XIX^{e} siècle, l'accueil d'opposants politiques étrangers lui a aussi valu sa renommée de terre d'asile pour les réfugiés. Comme petite nation neutre, elle est toujours restée à l'écart de la politique interventionniste des Etats européens, et elle n'a plus connu de conflits armés depuis le début du XIX^{e} siècle.

La Première Guerre mondiale, si elle ébranle la politique intérieure, ne met pas en péril les structures politiques et sociales. La Suisse romande se tourne vers la France, les sympathies de la Suisse alémanique vont à l'Allemagne. En 1918, la misère sociale des travailleurs entraîne la Grève générale. Si les responsables de celle-ci exigent des droits politiques plus étendus (introduction de la représentation proportionnelle, les droits politiques des femmes – accordés qu'en 1971) et des améliorations sociales, la bourgeoisie, les yeux rivés sur les événements qui se déroulent en Russie et en Allemagne, considère la grève comme une tentative révolutionnaire de renversement. Les partis des paysans, des catholiques et des milieux d'affaires se rassemblèrent en un bloc antibolchevique, qui se heurte aux socialistes et surtout

aux communistes. Cela explique que la Suisse, entrée dans la Société des Nations (SdN) en 1920, ne nouera de relations diplomatiques avec l'Union soviétique qu'en 1946. Elle considéra d'ailleurs la SdN moins comme un système collectif de sécurité que comme un rempart contre le communisme et se trouva au plan international – notamment lors de la crise d'Abyssinie ou de la guerre civile espagnole – maintes fois proche des puissances totalitaires.

Plusieurs mouvements fascistes font leur apparition après la prise de pouvoir d'Hitler, mais ils ne remportent que peu de suffrages aux élections nationales. Ce qui pèse davantage dans la balance politique, en revanche, c'est le fait que les régimes de l'Allemagne et de l'Italie font impression sur une partie de la bourgeoisie qui est tentée de transformer la Suisse en un Etat autoritaire. L'échec d'une initiative dans ce sens en 1935 et les accords de paix signés entre les employeurs et les syndicats des industries horlogère et métallurgique (1937) ouvrent la voie à une meilleure compréhension entre, d'une part, les syndicats et les socialistes et, d'autre part, la bourgeoisie libérale, de sorte que les forces démocratiques l'emportèrent. Les socialistes participeront d'ailleurs au gouvernement à partir de 1943. Cette stabilisation politique est une réussite dans la mesure où elle contribue, pendant la guerre, à assurer l'approvisionnement du pays et à empêcher les troubles – tels qu'on les a connus en 1918 – en prenant les mesures politiques qui s'imposent, tant au plan social qu'économique.

La réconciliation sociale s'opère en été 1939 autour de l'Exposition nationale ainsi qu'avec l'apparition du principe de «défense nationale spirituelle». Cette politique est synonyme de résistance – dans le contexte du retour de la Suisse à ce qu'on a appelé, en 1938, la «neutralité intégrale» – et surtout de rejet de tout ce qui est étranger. Il en résulte un confinement spirituel et culturel, de même qu'un recul de l'ouverture démocratique favorisé par le régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral dicté par la guerre, et par la censure de la presse. Au plan politique, la Suisse a résisté, en été 1940, à l'intention d'une partie de l'élite politique et économique de s'incliner devant les exigences des Allemands après la défaite de la France. Au plan économique, en revanche, s'est produite une intégration partielle à l'espace économique national-socialiste. Après l'occupation de la «zone libre» en France, en novembre 1942, la Suisse s'est vue entièrement encerclée par les puissances de l'Axe, d'où un renforcement de son isolement politique. Mais même à ce moment-là, alors que la défaite allemande devient prévisible, l'ouverture à l'égard des Alliés est restée frileuse, jetant une ombre, à la fin de la guerre, sur les relations de la Suisse avec les Etats-Unis et l'Union soviétique.

Le repliement politico-culturel de la Suisse n'est pas seulement la conséquence de la menace que fait peser le national-socialisme. Il a également des racines plus lointaines, dans la peur, entre autres, d'une «surpopulation étrangère». Depuis la Première Guerre mondiale, la Suisse mène une politique qui fait tomber la proportion de la population étrangère, de 1920 à 1941, de 10.4% à 5.2%. Cette politique s'applique à tous les étrangers. Mais ce sont surtout les Juifs d'Europe de l'Est que les autorités considèrent comme «non assimilables.» Si cette politique restrictive se heurte encore à quelques réticences dans les années vingt, il est vrai qu'elle n'a

aucune peine à s'imposer avec la crise économique des années trente, car c'est un sentiment de rejet contre toute concurrence étrangère qui se manifeste alors.

Lorsqu'en 1933, les première personnes persécutées par les nazis cherchent à se réfugier en Suisse, elles arrivent dans un pays dont les institutions politiques et économiques rejettent les étrangers, en général, et les Juifs, en particulier, et considèrent la gauche comme une menace pour le pays. Tout est mis en œuvre pour barrer la route à la concurrence économique des étrangers. La Suisse se considère, du fait de sa taille et du nombre de ses habitants (4.1 millions en 1930), comme un pays de transit, avant tout, qui peut tout au plus offrir un lieu de séjour de courte durée aux réfugiés, de manière à ce qu'ils puissent organiser la poursuite de leur voyage vers un autre pays. Cette politique est débordée lorsque les persécutions du régime nazi se radicalisent, en 1938, donnant lieu à un afflux de réfugiés sans précédent. En dépit de la fermeture des frontières aux Juifs, décrétée en 1938, la Suisse reste, jusqu'en 1941, un lieu de transit pour beaucoup de réfugiés d'Autriche et d'Allemagne sur la route qui doit les conduire en France ou outre-mer. A partir de 1942, alors que la politique nazie d'extermination bat son plein, que la déportation a commencé en France et que la «zone sud» est occupée à son tour, la Suisse reste le seul espoir pour ceux qui réussissent à atteindre la frontière. Or, c'est face à cette situation que le pays décide de fermer ses frontières et d'abandonner ainsi des milliers de réfugiés à leur sort. Il faut attendre la fin de 1942 pour que la politique pratiquée face aux étrangers commence timidement à changer de cap; mais ce n'est qu'en juillet 1944, alors qu'il est déjà trop tard pour la plupart d'entre eux, que les frontières s'ouvrent également aux réfugiés juifs, étant entendu, comme le stipulent les autorités, qu'ils devront quitter le pays aussi rapidement que possible.

1.3 Le débat politique et scientifique en Suisse

La fermeture des frontières décrétée par la Suisse en été 1942 entraîna de vives protestations publiques.[6] Par la suite, la politique menée à l'encontre des réfugiés a fait l'objet de nombreux débats. La discussion porte sur son aspect aussi bien moral que politique car, à partir de 1941, la décision d'accepter des réfugiés ou de les refouler n'est rien moins qu'une question de vie ou de mort.[7] Le fait que la discussion ne se limite pas à un petit cercle de spécialistes mais qu'elle implique de larges parties de la population peut s'expliquer par deux raisons. Premièrement, la décision relative au sort des réfugiés engage toute la société suisse, même si c'est à des degrés divers. Il s'agit des autorités fédérales et cantonales, des électeurs qui désignent les autorités compétentes, des partis politiques, des organes d'exécution, c'est-à-dire de la police, des responsables des douanes et de l'armée, y compris du simple agent qui est chargé de refouler les réfugiés à la frontière – et qui peut fermer un œil lors de tentatives

6 Cf. chap. 3.2 ainsi qu'Imhof, Kommunikation, 1999, chap. 4.3.

7 Pour reprendre les termes du titre de Koller, Entscheidungen, 1996.

d'entrée illégales.[8] Deuxièmement, on sait, au plus tard depuis l'été 1942, que les réfugiés refoulés sont menacés de déportation ou de mort.[9] Cela n'a pas empêché des milliers de gens d'être envoyés à une mort certaine. On est donc en droit de se demander ce qui a pu motiver cette attitude et qui sont les responsables de cette politique restrictive.

De plusieurs sources, on a tenté de répondre à ces deux questions. Il y a les autorités, d'abord, mais aussi les réfugiés qui ont survécu aux événements en Suisse et ceux qui ont été refoulés à la frontière. Au cours de ces dernières années, les actions en justice liées à ces refoulements ont d'ailleurs nourri le débat sur le plan juridique.[10] Les médias, ensuite, qui ont donné la parole aux réfugiés par le biais de livres ou de films. Mais aussi d'anciens collaborateurs et collaboratrices des œuvres d'entraide ou des camps de réfugiés, les œuvres d'entraide elles-mêmes, les partis politiques et les communautés religieuses. Sans oublier, depuis 1980, les recherches menées par les historiens. Les publications sur ce thème se multiplient,[11] et l'historiographie de la politique face aux réfugiés est elle-même devenue un sujet de recherches historiques.[12] Nous donnons ci-après un aperçu des différentes étapes de la discussion, avant de conclure sur les lignes directrices de la présente recherche.

Les étapes de la discussion

Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement s'est efforcé de donner une image positive de sa politique et de faire oublier celle, fort controversée, qu'il avait menée face aux réfugiés.[13] Cette attitude explique que la réalisation du célèbre film *La dernière chance*, de Leopold Lindtberg (1944/45), se soit heurtée à tant de difficultés – non pas que le film ait critiqué la Suisse, mais parce que la politique face aux réfugiés restait un sujet sur lequel les autorités n'aimaient pas revenir.[14] Lorsqu'en 1951 Oskar Schürch,[15] chef de la Section des réfugiés au Département fédéral de Justice et Police (DFJP), présente son rapport qui expose un certain nombre de problèmes relatifs à l'administration des avoirs des réfugiés, le gouvernement s'oppose à sa publication:

> «Sa publication entraînerait une discussion qui ne ferait certainement pas avancer les choses, mais qui échaufferait en revanche à nouveau les esprits autour d'une question qui, aujourd'hui, devrait être considérée comme réglée, du moins pour l'essentiel.»[16]

---

8 Cf. chap. 4.2.3.

9 Cf. chap. 3.2.

10 C'est la raison pour laquelle la CIE a demandé une expertise sur les aspects juridiques de la politique pratiquée par la Suisse face aux réfugiés. Cf. Kälin, Gutachten, 1999. Cf. également Wildmann, Verfolgung, 1999.

11 Kreis donne un aperçu des recherches et de la littérature, Flüchtingspolitik, 1997.

12 Stadelmann, Umgang, 1998, p. 257–302 fournit un survol historiographique de la politique face aux réfugiés. Il aborde des aspects politiques, médiatiques, scientifiques et générationnels du débat. Quant à l'évolution de l'historiographie portant sur la Suisse et la Seconde Guerre mondiale en général, cf. Bourgeois, Business, 1998, p. 21–34.

13 Van Dongen, Suisse, 1998; Zala, Malaise, 1997.

14 Dumont, Geschichte, 1987, p. 383–391.

15 Cf. notices biographiques en annexe.

16 Extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil fédéral du 28 décembre 1951, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 131 (citation originale en allemand).

Le déclic qui a permis qu'on se penche de plus près sur la politique suisse face aux réfugiés est venu de l'extérieur, ce qui est symptomatique du traitement de l'histoire de la Suisse pendant la période nazie.[17] La publication des *Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik*, en 1953, révèle qu'en 1938, la Suisse a contribué au marquage des passeports des Juifs allemands au moyen du tampon «J».[18] En 1954, le Conseil fédéral charge le juriste Carl Ludwig d'établir un rapport sur la politique pratiquée par la Suisse envers les réfugiés à partir de 1933. Cette étude, publiée en 1957, a conduit l'ancien chef du DFJP, le conseiller fédéral Eduard von Steiger[19] à se justifier de manière circonstanciée.[20] Elle passe encore aujourd'hui pour un ouvrage de référence sur la question. Le rapport qui brosse un tableau détaillé du cadre juridique de l'époque, désigne le conseiller fédéral von Steiger et Heinrich Rothmund,[21] le chef de la Division de Police du DFJP, comme les principaux responsables. L'ancien conseiller d'Etat bâlois Carl Ludwig avance comme motifs de la politique restrictive menée face aux réfugiés la «surpopulation étrangère» de la Suisse et «l'encombrement du marché suisse du travail».[22]

En 1967, l'ouvrage du publiciste Alfred A. Häsler, *La barque est pleine*, qui a été traduit en plusieurs langues, opère un changement de perspective en s'intéressant au sort des réfugiés.[23] Il explicite les conséquences dévastatrices des renvois et des refoulements à un large public. Dans les années soixante-dix, le débat qui s'amorce sur la politique pratiquée par la Suisse à l'époque nazie est dynamisé non seulement par des journalistes, mais aussi par des écrivains et des cinéastes, comme Markus Imhoof qui tourne *La barque est pleine* (1980). Les autorités politiques – sollicitées par la jeune génération – peinent à se pencher sur le passé, comme le montre l'exemple flagrant de la procédure de réhabilitation du chef de la police saint-galloise, Paul Grüninger, qui ne trouve son épilogue qu'en 1995.[24] La même année, le Président de la Confédération Kaspar Villiger, déclare à l'occasion du 50e anniversaire de la fin de la guerre en Europe, que la Suisse s'est rendue coupable en pratiquant cette politique face aux Juifs persécutés.[25]

Le tournant progressif dans la façon d'aborder la question des réfugiés a été influencé par les recherches internationales sur la politique nazie d'extermination. Il convient de mentionner ici, outre les mises à jour de la recherche historique internationale, des films comme la série américaine *Holocauste*, diffusée sur les petits écrans en 1979, *Shoah* de Claude Lanzmann (1985) ou *Hôtel Terminus* de Marcel Ophüls (1988), qui ont également trouvé un écho

17 Bourgeois, Business, 1998, p. 22–24. A propos du débat scientifique sur la Suisse et la seconde guerre mondiale en général, cf. Kreis, Debatten, 1997.
18 Cf. chap. 3.1.
19 Cf. notices biographiques en annexe.
20 Ludwig, Politique, 1957, p. 362–385.
21 Cf. notices biographiques en annexe.
22 Ludwig, Politique, 1957, p. 43, 51.
23 Häsler, Terre d'asile, 1971.
24 Cf. chap. 4.2.3 et notices biographiques en annexe.
25 Sur les réactions à ces premières excuses officielles du gouvernement, cf. Stadelmann, Umgang, 1998, p. 289–292.

considérable en Suisse.[26] A côté du très gros travail fourni par les journalistes et les cinéastes, des recherches universitaires ont été menées en Suisse au début des années quatre-vingt pour étudier plus en détail cette politique d'asile, si bien que nous disposons aujourd'hui de toute une série d'études bien documentées.[27] Ces recherches ont porté plus particulièrement sur la Police fédérale des étrangers,[28] la répartition des compétences entre les organes d'exécution,[29] la politique de la Suisse face aux Juifs,[30] l'attitude du CICR face aux persécutions nazies,[31] le séjour des réfugiés dans les camps,[32] l'exil des socialistes allemands ainsi que des réfugiés italiens et autrichiens en Suisse,[33] la position de l'église protestante,[34] la politique pratiquée par les différents cantons face aux réfugiés,[35] les œuvres d'entraide suisse,[36] l'aide aux enfants[37] et l'état des connaissances en Suisse de 1941 à 1943 sur la politique d'extermination.[38] Il existe, en outre, un très grand nombre d'études régionales ou biographiques ainsi que des témoignages autobiographiques.[39]

Au cours de ces récentes années, les Archives fédérales suisses ont dressé des inventaires systématiques des dossiers concernant les réfugiés, parmi lesquels on trouve aussi les dossiers personnels de toutes celles et ceux qui ont été admis. Il apparaît, toutefois, que des papiers importants ne sont plus disponibles, en particulier ceux qui fourniraient des renseignements sur les expulsions.[40] Le centre de recherche et du souvenir *Yad Vashem* de Jérusalem[41] a donné une impulsion décisive à l'ouverture des dossiers des réfugiés ainsi qu'à la recherche des noms des réfugiés refoulés. Les sources des Archives fédérales reflètent avant tout le point de vue des autorités. On trouve par ailleurs dans les Archives pour l'histoire contemporaine de l'EPFZ, les dossiers de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et de l'Union suisse des comités d'entraide juifs,[42] une source inépuisable d'informations qui – au même titre que

---

26 Stadelmann, Umgang, 1998, p. 276–278.

27 Sur l'état des recherches en 1980, cf. Mysyrowicz/Favez, Refuge, 1981.

28 Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998.

29 Koller, Entscheidungen, 1996.

30 Picard, Schweiz, 1994.

31 Favez, Mission, 1988.

32 Lasserre, Frontières, 1995; Stadelmann/Krause, «Concentrationslager», 1999.

33 Wichers, Kampf, 1994; Broggini, Terra d'asilo, 1993; Broggini, Frontiera, 1998; Hœrschelmann, Exilland, 1997.

34 Kocher, Menschlichkeit, 1996.

35 Battel, Flüchtlinge, 1992; Flückiger, Réfugiés, 1998; Hauser, Réfugiés, 1999; Keller, Grüninger, 1993; Ruffieux, Réfugiés, 1982; Wacker, Bern, 1992. Dans les cantons de Genève et de Vaud, de grands projets de recherches sont actuellement en cours, dont les résultats ne seront pas publiés avant la fin de ce rapport.

36 Arnold, Transitprinzip, 1997.

37 Schmidlin, Schweiz, 1999.

38 Hans, Reich, 1997.

39 Cf. Bibliographie.

40 Archives fédérales suisses: Flüchtlingsakten 1930–1950. Thematische Übersicht zu Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, Berne 1999, et plus particulièrement p. 24–39. Cet inventaire fournit des indications exhaustives sur les livraisons de dossiers des autorités fédérales et donne aussi la liste des œuvres d'entraide en Suisse. Parmi les dossiers essentiels qui n'ont pas été versés aux AF ou que de manière incomplète, on compte le registre des refoulements de la Division de la Police fédérale, les dossiers des Commandements territoriaux (à l'exception des Commandements territoriaux 1 et 4, Archives d'Etat des cantons de Genève et du Tessin) et de l'Office central des homes et des camps.

41 Koller, Entscheidungen, 1996, p. 19–20.

42 Urner, Klaus et col.: Das Archiv für Zeitgeschichte und seine Bestände. EPF, Zurich 1999.

les archives d'autres œuvres d'entraide, des témoignages autobiographiques verbaux ou écrits ainsi que des successions privées – vont, dans une certaine mesure, à l'encontre de ce qu'avancent traditionnellement les informations officielles.

Lignes directrices adoptées pour la recherche

Ludwig et Häsler suivent une ligne qui concentre la recherche sur le Département fédéral de Justice et Police, méthode que l'historien Edgar Bonjour critique déjà en 1970 dans son œuvre maîtresse sur l'histoire de la neutralité suisse. Reprochant à la génération d'alors d'avoir manqué à son devoir, il affirme que les droits démocratiques dont elle jouissait auraient pu permettre d'enjoindre les autorités de mettre un terme à leur politique restrictive face aux réfugiés.[43] Les deux arguments – d'une part, le manquement du DFJP, d'autre part, l'échec de toute une société – ne suffisent pas. Le Département politique fédéral (DPF) et l'Armée exerçaient une influence prépondérante sur la politique du DFJP et il existait un lien très étroit entre les intérêts de la Police des étrangers et ceux des milieux économiques.[44] Aucune analyse systématique des responsables de l'Etat ou des acteurs privés n'a encore été menée pour montrer les relations entre les différents organes à l'échelon national. Il faut retenir, en outre, l'influence marquée du fédéralisme (poids important des communes et des cantons), mais aussi les multiples fonctions que les décideurs sont appelés à exercer en vertu du système de milice (ni l'Armée ni le Parlement ne sont formés par des professionnels). Le présent rapport n'a pas pour objet de procéder à cette analyse; il s'attache, cependant, à relever plus précisément les différentes forces en présence et les exigences spécifiques du système politique suisse.

Il n'est plus possible, de nos jours, de faire des analyses fiables sur l'attitude de la population; la pratique des sondages était alors inconnue en Suisse. En revanche, l'analyse des journaux suisses de 1938 à 1947, effectuée sur mandat de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale, permet d'énoncer des affirmations méthodologiquement vérifiables, au sujet de la communication politique.[45]

La recherche suisse s'est inscrite dans une perspective relativement limitée. Les publications qui replacent la Suisse dans le contexte politique international sont rares. On peut citer pour exemple l'analyse par Weingarten de la conférence d'Evian de 1938 sur les réfugiés[46] ou encore Picard, qui relève le rôle de plaque tournante de la Suisse pour les informations,

---

[43] Bonjour, Neutralité, vol. VI, 1970, p. 36–37. «C'est toute une génération qui a failli, qui porte une part de responsabilité. Dans un Etat comme la Suisse, où la démocratie est directe, le peuple, s'il s'était vraiment réveillé, n'aurait aucunement été obligé de supporter passivement durant dix ans une politique qui lui déplaisait. [...] L'égoïsme qui habite le cœur de chaque citoyen et un antisémitisme latent firent fermer les yeux sur ce qu'il y avait d'inhumain dans certains aspects de la pratique des autorités en matière d'asile.»

[44] Cf. à ce sujet chap. 2.2. L'influence du DPF sur la politique d'asile ressort très clairement de la publication des Documents Diplomatiques Suisses (vol. 10–16, 1930–1947). Quant à l'attitude de l'Armée, elle n'a pas encore été analysée de manière exhaustive; on peut trouver des informations, entre autres, chez Bonjour, Neutralité, vol. VI, 1970, p. 17f, 22; Gautschi, Guisan, 1994, p. 59; cf. également chap. 4.3.3 et 4.4.2. Au sujet du lien entre les milieux économiques et ceux de la Police des étrangers, cf. aussi chap. 5, ainsi que Gast, Kontrolle, 1997.

[45] Cf. Imhof, Kommunikation, 1999.

[46] Weingarten, Hilfeleistung, 1981.

l'activité des œuvres d'entraide et le flux des capitaux.[47] Ce rôle international, qui va à l'encontre de l'image d'une Suisse repliée sur elle-même, a par contre été abordé par des chercheurs d'autres pays.[48] La CIE a accordé une attention toute particulière à cet aspect en étudiant le cas du rachat de Juifs des Pays-Bas occupés.[49]

De nos jours, on n'avance plus comme motif principal de la politique restrictive face aux réfugiés la «surpopulation étrangère» – l'«*Überfremdung*» – mais la peur de celle-ci ou encore le discours qu'elle inspira, devenus eux aussi sujets de recherches historiques. A une époque où l'Allemagne nazie s'était approprié les termes «Juifs» et «antisémitisme», l'expression «surpopulation étrangère» officiait en Suisse comme métaphore d'un antisémitisme tabou et encore mal étudié.[50] Mais il ne faut pas oublier que le concept de «surpopulation étrangère» était alors librement utilisé aussi bien par les milieux économiques, politiques que culturels, et qu'on ne peut donc pas l'amalgamer sans autre à l'antisémitisme. A l'inverse, le flou relatif qui entoure l'acception exacte de ce concept pourrait expliquer pourquoi le discours sur la «surpopulation étrangère» a pu se répandre dans tous les milieux sociaux.

1.4 Des chiffres et des catégories

Lorsqu'en novembre 1947, le DFJP déclare que la Suisse a accueilli 300 000 réfugiés, le pasteur Paul Vogt[51], connu pour son action en faveur des réfugiés, rétorque:

> «Il n'est pas tout à fait exact d'affirmer aujourd'hui que seule une infime partie des réfugiés a dû être refoulée à l'époque et qu'on a pu en accueillir 300 000 en tout. Ce qui nous a tellement donné à réfléchir à l'époque, et nous a vraiment occasionné de graves cas de conscience, c'est que pendant très longtemps les Juifs n'ont pas été considérés comme des réfugiés politiques et qu'on les a renvoyés.»[52]

Dans son rapport, Carl Ludwig reprend les chiffre du DFJP. D'après ses calculs, la Suisse aurait admis pendant la Seconde Guerre mondiale 103 869 militaires, 55 018 réfugiés civils, 9909 émigrants et 251 réfugiés politiques. Elle a encore offert un refuge pour un court laps de temps à 66 549 frontaliers et a accueilli 59 785 enfants pris en charge pour se refaire une santé pendant quelques mois ou qui avaient fui une région où sévissait la guerre.[53] Ladislas Mysyrowicz et Jean-Claude Favez contestent l'addition de ces chiffres: «Ce bilan fournit une

---

47 Picard, Schweiz, 1994.

48 L'accent porte surtout sur les actions pour sauver les Juifs de Hongrie ainsi que sur la fonction de la Suisse dans les opérations d'échange qui se déroulent dans le cadre de son rôle de puissance protectrice de divers Etats en guerre et de siège du CICR. Cf. par ex., Bauer, Onkel, 1977; Bauer, Freikauf, 1996; Ben-Tov, Rotes Kreuz, 1990.

49 Cf. CIE, Lösegelderpressung, 1999.

50 Au sujet de l'antisémitisme en Suisse en général, cf. Mattioli, Antisemitismus, 1998; Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990; CFR, Antisémitisme, 1998. Pour la «surpopulation étrangère» et l'antisémitisme, cf. Arlettaz/Arlettaz, Ausländergesetzgebung, 1998; Mächler, Kampf, 1998.

51 Cf. notices biographiques en annexe.

52 Procès-verbal de la réunion de la Commission d'experts pour les questions de réfugiés, 12 novembre 1947, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.011, dossier 483 (citation originale en allemand). Sur Paul Vogt, cf. notices biographiques en annexe.

53 Ludwig, Politique, 1957, p. 303. Ludwig recense 55 018 réfugiés civils, car il compte [au contraire des calculations publiées par la CIE, voir tableau 1 du chap. 5] également les personnes admises après le 8 mai 1945. Les enfants accueillis à titre provisoire ne peuvent guère être considérés comme des réfugiés; ce sont justement les enfants des émigrés juifs qui sont écartés des actions d'entraide. Cf. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 86, et également chap. 6.2.2.

limite, mais additionnant plusieurs catégories entrées à différentes dates et pour des séjours très variables, il risque aussi de faire illusion.»[54]

Pour que les chiffres soient réellement «significatifs», il convient, premièrement, de s'interroger sur le concept même de «réfugié» et d'opérer une distinction entre différentes catégories de réfugiés. Il faut ensuite les différencier dans le temps en tenant compte de la radicalisation de la politique nazie et des modifications intervenues dans le contexte politique international à partir de 1933. Deuxièmement, il faut attirer l'attention sur les limites des statistiques. On ne dispose guère de chiffres fiables pour la période de 1933 à 1939. A quoi il faut ajouter que ces chiffres reflètent le point de vue des autorités qui répartissent tous les réfugiés en catégories même si, dans la pratique, il est difficile d'établir des délimitations claires. Mais il faut surtout tenir compte du fait que seuls les réfugiés admis étaient enregistrés individuellement, ce qui permet aujourd'hui d'établir différentes statistiques sur leur compte, alors qu'on sait très peu de choses sur les réfugiés qui ont été refoulés. Pour la période de janvier 1940 à mai 1945, on a la preuve que 24 500 refoulements ont été opérés à la frontière. Mais ce chiffre doit être considéré comme limite inférieure, bien qu'il soit difficile de procéder à un calcul exact, vu l'état des sources.[55] Troisièmement, l'impact des chiffres se situe à un autre niveau que l'exposé du destin d'un réfugié. Les chiffres ne peuvent être comparés mécaniquement, lorsqu'il s'agit de la vie ou de la mort d'êtres humains.

Les catégories juridiques de réfugiés

Les autorités suisses ont réparti les réfugiés en différentes catégories juridiques en vertu du droit international public mais aussi des législations nationales. La distinction fondamentale concernait les réfugiés militaires et les réfugiés civils. Le traitement des militaires était fixé par la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre terrestre.[56] Au titre de l'article 11, un Etat neutre pouvait admettre des troupes étrangères sur son territoire, mais il n'y était pas obligé. Les militaires admis devaient être internés. Le concept juridique de l'internement n'équivalait pas à l'internement dans un camp, mais exigeait de la Suisse qu'elle empêche les militaires accueillis de quitter le pays et de reprendre part à des actes de guerre. Dans la pratique, on les groupait dans un camp, bien qu'il ait été permis de les héberger librement dans un endroit admis par les autorités.[57]

La Suisse connaît un afflux de troupes étrangères en juin 1940, lorsque 42 600 soldats traversent la frontière en provenance de la France,[58] à l'automne 1943, lorsque plus de 21 300

---

54 Mysyrowicz/Favez, Refuge, 1981, p. 110.

55 Koller, Entscheidungen, 1996, p. 85–97, offre un bon aperçu des statistiques sur les réfugiés et de leurs limites. Pour les renvois et les refoulements, cf. également chap. 4.3; au sujet du rejet des demandes d'entrée, cf. chap. 4.1.

56 RS 0.515.21.

57 Ludwig, Politique, 1957, p. 15–16. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2c; 2ème partie, B chiffre II, 2a.

58 Le retour des internés français en France et la remise du matériel de guerre à l'Allemagne donnent lieu à une violente controverse en janvier 1941. Cf. Imhof, Kommunikation, 1999, chap. 4.2.

réfugiés militaires sont admis d'Italie, enfin, pendant les derniers mois de la guerre.[59] Parmi les quelque 104 000 réfugiés militaires, on compte aussi des soldats hospitalisés, des déserteurs, des réfractaires et des prisonniers de guerre évadés. Les déserteurs sont en principe recueillis et internés.[60] Sont considérées comme réfractaires les personnes civiles étrangères qui veulent se soustraire à l'ordre de marche de leur pays d'origine. Lorsqu'elles vivaient déjà en Suisse avant la guerre ou qu'elles y sont arrivées peut avant le début des hostilités, elles reçoivent, en général, un permis de tolérance ou de séjour. Au cours de la seconde moitié de la guerre, les réfractaires italiens venus en grand nombre en Suisse furent internés.[61]

L'article 13 de la Convention de la Haye prévoit que la puissance neutre peut recevoir les prisonniers de guerre évadés mais qu'elle n'y est pas obligée.[62] Le DFJP a mis à profit cette liberté de décision. Jusqu'en 1942, les militaires français qui s'étaient évadés des camps allemands ont pu traverser la Suisse pour rejoindre la partie de leur pays qui n'était pas occupée. Sinon, le DFJP plaide pour la plus grande retenue et exige l'examen de chaque cas. Il stipule que «d'une façon générale, il convient cependant d'éloigner les éléments indésirables (Juifs, extrémistes, gens suspects de pratiquer l'espionnage)».[63] Lorsqu'il ne leur est plus possible de poursuivre leur route, les prisonniers de guerre évadés sont internés et, en automne 1943, ils sont placés sous surveillance militaire au même titre que les militaires internés.[64] Sur le terrain, la distinction entre réfugiés militaires et civils rencontre de sérieuses difficultés, surtout pour les travailleurs forcés ayant fui d'Allemagne, parmi lesquels se trouvent des soldats prisonniers et des civils. La répartition menée par les autorités se révèle hautement problématique dans ce cas et peut avoir des conséquences dramatiques pour les Polonais et les Russes astreints aux travaux forcés.[65]

Pour les réfugiés civils, la protection du droit international public ne sera rendue effective qu'après la Seconde Guerre mondiale, avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), la Convention pour la prévention et la prévention du crime de génocide (1948), la Convention européenne des Droits de l'Homme (1950) et la Convention sur les réfugiés de l'ONU (1951). Il n'existait auparavant que peu de règles obligatoires en droit international public.[66] La politique suisse s'oriente de ce fait sur sa législation nationale, soit la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931, faute de véritable législation sur l'asile.[67] La loi prévoit trois formes de séjour pour les étrangers. L'*établissement* (art. 6.), qui

---

59 Ludwig, Politique, 1957, p. 170–171, p. 247–259. Stadelmann, Umgang, 1998, p. 138–139, p. 143–149.

60 Ludwig, Politique, 1957, p. 176–177. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2c.

61 Ludwig, Politique, 1957, p. 177. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2c; 2ème partie, B chiffre II, 2a.

62 Ludwig, Politique, 1957, p. 16. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2c; 2ème partie, B chiffre II, 2a.

63 Directives (sans date) de la Division de la Police du DFJP citées par Ludwig, Politique, 1957, p. 178 (citation originale en allemand).

64 Stadelmann, Umgang, 1998, p. 125–127. Ludwig, Politique, 1957, p. 177–182, p. 258–259.

65 Cf. chap. 4.3 ainsi que Ludwig, Politique, 1957, p. 177; Stadelmann, Umgang, 1998, p. 125, 131–132; Koller, Entscheidungen, 1996, p. 97.

66 Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre III; 2ème partie, B chiffre II, 1.

67 Feuille fédérale, 1931, I, p. 437–446; RS 142.20.

autorise un séjour illimité et offre aux étrangers des droits étendus dans le cadre des contrats d'établissement bilatéraux et qui présuppose l'existence de papiers d'identités valables du pays d'origine. Le *permis de séjour* limité à un ou deux ans (art. 5.), qui est en général délivré pour des séjours de travail ou de formation prolongés et qui n'est également octroyé que sur présentation de papiers d'identité valables. L'autorisation dite de *tolérance* (art. 7), limitée de trois à six mois, est liée au paiement d'une caution[68] et constitue pour les étrangers sans papiers la seule forme de séjour juridiquement possible. L'article 21 permet au Conseil fédéral d'accorder l'asile aux étrangers persécutés pour des motifs politiques. L'octroi de l'asile s'entend comme droit de l'Etat de s'opposer à la demande d'extradition émanant d'un autre Etat, alors qu'il n'existe aucun droit individuel à l'asile.[69]

Ce qui est décisif, c'est que la Suisse adopte un concept très restrictif après la prise de pouvoir du régime national-socialiste.[70] Etait considérée comme réfugié politique toute personne menacée du fait de ses activités politiques. Les autorités fédérales usaient de la plus grande prudence pour reconnaître un réfugié politique. Les communistes en particulier étaient jugés indésirables. En 1933, la persécution des Juifs n'est pas définie explicitement comme persécution politique. Cette acception restrictive du terme de réfugié fait que de 1933 jusqu'à 1945, seuls 644 réfugiés politiques sont reconnus comme tels. Dans les années trente, tous les autres réfugiés sont soumis à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, ce qui implique qu'ils obtenaient, dans le meilleur des cas, une autorisation de séjour ou de tolérance de courte durée en vue d'organiser la poursuite de leur voyage.[71] Ces autorisations étaient accordées par les cantons, qui bénéficièrent jusqu'en 1942, d'une vaste marge de manœuvre en la matière. Le début des hostilités ayant rendu les départs plus difficiles, l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers introduit le statut juridique des émigrants.[72] Les 9909 émigrants mentionnés par Carl Ludwig sont donc en fait des réfugiés qui bénéficient d'un statut de séjour légal de courte durée – pour la plupart déjà avant le début des hostilités. Ils ne pouvaient plus quitter la Suisse et étaient soumis aux autorités des cantons. Comme les arrivées illégales augmentèrent en été 1942 et que les cantons n'octroyaient pour ainsi dire plus de tolérances, le DFJP décida d'interner tous les réfugiés qui se trouvaient à l'intérieur du pays et qui – pour des raisons pratiques ou des motifs humanitaires – ne pouvaient pas être refoulés. Les réfugiés internés étaient placés sous l'autorité directe de la Confédération. Ils étaient hébergés dans des établissements fermés, dans des camps ou des homes ou encore chez des particuliers, dans un lieu qu'ils n'avaient pas le droit de quitter sans autorisation.[73]

---

68 A propos du concept et de la fonction de la caution, cf. chap. 5.5.

69 Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, A chiffre I, 2a.

70 Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, A chiffre I; 2ème partie, B chiffre IV.

71 Ludwig, Politique, 1957, p. 10–11. Wichers, Kampf, 1994, p. 46–51. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 23–24. Kälin, Gutachten, 1999.

72 Ludwig, Politique, 1957, p. 156–157.

73 Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre III, 1.

Les autorités parlaient de réfugiés politiques, d'émigrants et (dès 1942) de réfugiés (internés).[74] Contrairement à l'usage de l'époque, nous parlons généralement de réfugié, dans le présent rapport; le terme d'«émigrant» laisse en effet planer un doute sur les motifs de la migration, et peut donner à penser qu'il s'agit d'un départ ou de la poursuite d'un voyage librement consenti. Nous ne parlons d'émigrants que lorsqu'il s'agit de réfugiés qui sont de véritables émigrants, au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, et que la précision du statut juridique est rendue nécessaire pour la compréhension du texte.

Tableau 1: Réfugiés civils admis pendant la Seconde Guerre mondiale*

	1939	**1940**	**1941**	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**
Janvier		4	3	38	468	858	356
Février		3	3	32	814	577	1452
Mars			2	49	777	1032	422
Avril		7	3	55	557	1206	6032
Mai		4	4	77	477	1180	1793
Juin		12	2	95	511	640	
Juillet		3	3	243	530	682	
Août			9	475	699	908	
Septembre	26	4	15	2895	4519	1520	
Octobre	5	3	17	1845	1814	6678	
Novembre	6	5	39	1031	1537	777	
Décembre	8	2	20	1601	1817	1848	
Total	**45**	**47**	**120**	**8436**	**14 520**	**17 906**	**10 055**
Réfugiés civils admis du 1.9.1939 au 8.5.1945: 51 129							

Source: Koller, Entscheidungen, 1996, p. 87.

* Le tableau comprend toutes les personnes civiles qui ont été internées comme réfugiés par le DFJP. Les émigrants, les réfugiées frontaliers et les réfractaires (c'est-à-dire les civils qui étaient considérés comme des réfugiés militaires) ne sont pas inclus dans ce tableau.

On voit que le nombre des personnes admises varie considérablement d'un mois à l'autre. Il est fonction de la persécution des nazis comme de la pratique des admissions ou des refoulements des autorités suisses. Ces chiffres ont accusé une forte hausse au moment des déportations intervenues en France de juillet à septembre 1942 pour reculer ensuite de façon marquée, surtout à partir de janvier 1943, du fait de la politique restrictive de la Suisse. Après l'occupation de l'Italie, en septembre 1943, plus de 4500 réfugiés sont admis et en automne 1944, plusieurs milliers trouvent refuge en passant par la frontière sud de la Suisse. Sur les 51 100 réfugiés accueillis pendant la guerre, 14 000 sont Italiens, 10 400 Français, 8000 Polonais, 3250 Soviétiques et 2600 Allemands (le tableau 2 offre un aperçu de tous les pays). Seules 2200 personnes sont considérées comme apatrides, bien que le nombre effectif des personnes sans passeport ait été considérablement plus élevé. Les statistiques officielles tiennent compte de l'ancienne nationalité des réfugiés afin de faciliter leur retour après la guerre.[75] La réaction de la Suisse aux retraits de nationalité est un sujet sur lequel on s'est peu penché jusqu'ici. La destitution de leur nationalité avait des conséquences considérables pour

[74] Stadelmann, Umgang, 1998, p. 121.

[75] Koller, Entscheidungen, 1996, p. 90.

les réfugiés, puisque les législations nationales et les conventions internationales comme les contrats d'établissement, par exemple, se fondaient sur le principe de la nationalité. Les réfugiés apatrides perdaient la protection que leur conférait l'appartenance à un Etat, ainsi que les possibilités légales de voyager, sans parler de la possibilité de fuir.[76]

Tableau 2: Nationalité et religion des réfugiés civils admis

Pays	Total	Juifs*	Pays	Total	Juifs*
Belgique	815	334	Autriche	870	799
Allemagne	2592	1404	Pologne	8025	4715
France	10 384	2868	Roumanie	690	609
Grèce	644	142	Union soviétique	3251	275
Grande-Bretagne	185	51	Espagne	418	
Italie	13 986	3605	Apatrides **	2186	1932
Yougoslavie	1835	1025	Tchécoslovaquie	1240	842
Luxembourg	91	60	Inconnu/Divers	538	225
Pays-Bas	2075	1373	Hongrie	1304	1045

Source: Koller, Entscheidungen, 1996, p. 90.

* Y compris 1809 personnes de confession non juive mais poursuivies parce qu'elles étaient d'origine juive.

** Le nombre des apatrides est bas, parce que les autorités enregistraient les réfugiés sous leur ancienne nationalité jusqu'à ce que la preuve de leur statut d'apatride soit apportée.

Pendant la guerre, 25 203 hommes, 15 142 femmes et 10 448 enfants sont admis comme réfugiés; 19 495 Juifs et 1809 personnes persécutées du fait de leur origine juive.[77]

La limite des catégories juridiques

Les catégories juridiques constituent la base de l'action de l'Etat et il est impératif d'en saisir le mécanisme pour comprendre la politique pratiquée face aux réfugiés à l'époque. Il est tout aussi important de voir que la législation offrait une large marge d'interprétation et que le régime de pleins pouvoirs permettaient facilement d'en modifier la teneur.[78] Toutes les décisions étaient politiques, qu'il s'agisse d'admettre des troupes étrangères, de déterminer si les Juifs persécutés devaient être considérés comme des réfugiés, ou si les personnes qui s'étaient soustraites aux travaux forcés devaient être traitées comme des militaires ou des civils. Ces décisions étaient l'expression d'un ordre social et symbolique. Cela ressort d'ailleurs clairement lorsqu'on aborde la politique d'asile en fonction des catégories de classe, de sexe et de «race». En 1933, le DFJP décide simplement d'admettre les hauts fonctionnaires, les chefs des partis de gauche et les écrivains célèbres comme réfugiés politiques, alors que la grande majorité des persécutés politiques ne sont pas reconnus comme réfugiés.[79] Les hommes jouissaient d'une protection spéciale à titre de soldats, de déserteurs, de prisonniers de guerre évadés et de réfractaires. La seule sécurité accordée aux femmes était de ne pas être refoulées si elles étaient enceintes. Les Juifs, les habitants de l'Europe de l'Est ainsi que les Tsiganes

[76] Cf. à ce propos, chap. 4.3, 5.2, 5.5.1 et 5.5.4. Cf. aussi Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, A chiffre III, 1.

[77] Koller, Entscheidungen, 1996, p. 90.

[78] Au sujet du régime des pleins pouvoirs, cf. Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, A.

[79] Koller, Entscheidungen, 1996, p. 22–23.

faisaient l'objet d'une politique de persécution que l'Etat national-socialiste fondait sur des concepts racistes et antisémites. Or, la politique préconisée pour la Suisse s'est montrée particulièrement restrictive à l'égard de ces catégories de victimes du national-socialisme. D'un point de vue historique, c'est là que se trouve le nœud du problème. C'est la raison pour laquelle ce rapport a décidé de mettre au centre de ses préoccupations les réfugiés victimes de la politique de persécution et d'anéantissement par le régime nazi.

1.5 Introduction au problème: l'histoire de la famille H.

Originaire d'Allemagne, la famille juive H. entretenait des relations étroites avec la Suisse depuis 1924. Elle a survécu aux nazis; elle restera en Suisse après la Seconde Guerre mondiale. Son parcours nous donne un aperçu de l'interaction entre la politique menée de longue date face aux étrangers et celle pratiquée envers les réfugiés. La reconstruction de l'histoire de la famille H. jette un nouvel éclairage sur le va-et-vient constant entre les intérêts économiques et ceux relevant de la politique face aux étrangers. Elle reflète aussi la marge de manœuvre des autorités fédérales, cantonales et communales. Markus H., le père de famille, a précieusement conservé tous les documents. Au cours de ces dernières années, sa fille a complété ce fonds d'archives par des copies de documents tirés de diverses archives. Elle a mis le tout à la disposition de la CIE.[80] Notre récit se fonde donc sur des documents publics et privés, mais aussi sur des renseignements fournis par des témoins de l'époque.[81]

«Surpopulation étrangère économique»

Markus H. est né en 1892 dans la ville de Müllheim (Baden), au sud de l'Allemagne. En 1909, son métier de négociant le sollicite régulièrement en Suisse, bien qu'il reste domicilié en Allemagne. En 1924, il épouse Selma M., qui est également originaire de Müllheim, mais qui a grandi chez son oncle en Suisse. Cet oncle a un petit commerce dans la commune frontalière de Kreuzlingen, en Thurgovie, où Markus a la possibilité de travailler après son mariage. Dès 1924, il demande un permis d'établissement en Suisse.[82] Mais le couple déménage à Constance, qui entretient des liens très étroits avec Kreuzlingen. De Constance, Markus H. se rend tous les jours dans le magasin de son oncle par alliance – comme le font des centaines de frontaliers qui

---

[80] L'histoire de la famille se concentre sur le père, toute la correspondance lui étant adressée ou étant rédigée de sa plume. Les sources ne révèlent que peu de choses sur sa femme et sa fille.

[81] Les citations que nous allons faire sont pour la plupart tirées du fonds d'archives privé de H. (ci-après «fonds H.»). que nous avons classé et qui contient également de nombreuses copies des lots de documents suivants: AF E 4320 (B) 1990/266, vol. 202 et E 4264 (-) 1985/196, vol. 357; AfZ, Archives de l'Union suisse des comités d'entraide juifs, dossier personnel H. Le dossier no 4753/B de la Police des étrangers du canton de Thurgovie a sans doute été détruit par la Police des étrangers après 1985. Pour la période postérieure à 1946, on trouve de nombreux documents dans les archives d'Etat du canton de Bâle-Ville, PD-REG 3, AK 64756. Nous remercions Reto Wissmann pour les informations tirées des archives municipales de Kreuzlingen et des archives de la Communauté israélite de Kreuzlingen. Nous avons pu interviewer la fille de Markus et Selma H., M. H. le 30 octobre 1997. L'histoire de sa famille, qu'elle nous a racontée ce jour-là, a pu être complétée par d'autres entretiens. Robert Wieler, à Jérusalem, a bien voulu nous confier d'autres informations supplémentaires.

[82] Demande de l'avocat Fischer à la Police fédérale des étrangers, sans date [1933]; H. au conseil communal de Kreuzlingen, 2 septembre 1934, fonds H.

habitent en Allemagne mais travaillent en Suisse.[83] Le commerce de ce parent tourne principalement autour de la vente et de la réparation de machines-outils.

En 1928, Markus H. présente une nouvelle demande de permis d'établissement. Elle est à nouveau refusée, décision contre laquelle il fait recours. La Police fédérale des étrangers rejette le recours et inflige à H. une interdiction d'entrer pour toute la Suisse. Cette décision a sans doute été fortement influencée par une prise de position de la Chambre de commerce thurgovienne qui s'est montrée critique à l'encontre de l'entreprise en 1926.[84] En 1929, et en dépit de l'interdiction d'entrée, Markus H. obtient une carte de frontalier du bureau cantonal des passeports de Kreuzlingen, de sorte qu'il continue à faire tous les jours le trajet Constance – Kreuzlingen pour se rendre à son travail. Dans l'optique de la Police fédérale, il viole constamment l'interdiction d'entrée, alors que la Police thurgovienne n'y trouve rien à redire.[85] Cette incongruité est typique de la politique suisse face aux étrangers au cours de la première moitié du XX^{e} siècle: les compétences cantonales et fédérales se font concurrence. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre au niveau de l'exécution des mesures légales prises par la Confédération.

En 1931, Markus H. s'adresse une nouvelle fois aux autorités fédérales pour éclaircir sa situation. Il est soutenu dans ses démarches par la commune de Kreuzlingen. Les autorités fédérales confirment toutefois l'interdiction d'entrer «au motif d'une violation répétée des directives de la Police.»[86] Markus H. se range à cette décision et continue à diriger le magasin, qui lui a été légué en 1932, à partir de Constance.[87] Comme les affaires commencent à pâtir de son absence, il demande aux autorités fédérales, en mai 1933 – entre temps, le régime national-socialiste s'est installé en Allemagne[88] – de lever l'interdiction d'entrer afin qu'il puisse reprendre le travail à Kreuzlingen. Il souligne qu'il a payé 1000 francs d'impôts l'année précédente et qu'il pourrait ainsi fournir du travail à deux employés en dépit de la crise économique.[89] Sa demande est accompagnée d'une requête de son avocat, de plusieurs certificats de bonne vie et mœurs et de lettres de recommandation de huit entreprises suisses.[90] La Police fédérale des étrangers lève l'interdiction d'entrer mais refuse à H. la possibilité de

---

83 Burchardt/Schott/Trapp, Konstanz, 1990. Moser, Zaun, 1992.

84 La justification de l'interdiction d'entrer et la prise de position de la Chambre du commerce n'ont pas été conservées; cette dernière est toutefois citée dans la demande de l'avocat Fischer à la Police fédérale des étrangers. Le 12 avril 1938, Rothmund remercie la Chambre de commerce, lorsqu'elle est appelée à donner son avis, de toujours tenir compte «de la question si importante de la ‹surpopulation étrangère›. La Chambre de commerce thurgovienne nous a ainsi souvent facilité la tâche.» (citation originale en allemand). Cf. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1938].

85 Requête de l'avocat Fischer à la Police fédérale des étrangers, [1933]; décision du DFJP du 5 mars 1935, fonds H.

86 Requête de l'avocat Fischer à la Police fédérale des étrangers, [1933]; fonds H.

87 *Amtsblatt des Kantons Thurgau*, 1932, no 26.

88 La chronologie fournit un aperçu des événements de 1933.

89 H.& Co. au DFJP, 5 mai 1933, fonds H.

90 Requête de l'avocat Fischer à la Police des étrangers, [1933], fonds H.

voyager en Suisse; il peut travailler à son bureau de Kreuzlingen mais n'a pas le droit de se rendre chez ses clients.[91]

En septembre 1934, H. demande à nouveau un permis d'établissement à la commune de Kreuzlingen, en insistant sur les avantages économiques pour l'entreprise et aussi sur les apports fiscaux pour la commune.[92] Cette dernière soutient sa demande et le canton lui octroie un permis de séjour, ce qui aurait dû permettre à H. d'élire domicile à Kreuzlingen.[93] Cette décision qui va à l'encontre des efforts déployés par le canton pour faire baisser la population étrangère,[94] est sans doute due à l'intégration de H. et de sa femme, qui a grandi à Kreuzlingen, aux avantages économiques que peut en tirer la commune ainsi qu'à Albert Leutenegger, conseiller d'Etat thurgovien radical qui a appuyé la demande.[95] Mais elle contredit les intentions de la Confédération: la Police fédérale des étrangers annule immédiatement le permis de séjour.[96] Markus H. recourt une fois encore contre cette décision. Le cas est soumis au chef du DFJP, le conseiller fédéral Johannes Baumann.[97] Max Ruth,[98] adjoint à la Division de Police, relève les contradictions des décisions prises à ce jour et déclare que le refus de l'autorisation de voyager ne constitue pas, sur le plan juridique, un désavantage notoire pour l'entreprise. Heinrich Rothmund, chef de la Division de Police, rédige la notice interne suivante:

> «Markus H. nous a déjà donné beaucoup de fil à retordre. Il y a déjà longtemps qu'il désire s'installer en Suisse et cela en dépit d'une décision explicite de la P[olice] f[édérale] des E[trangers]. Studer et Ruth penchent en faveur d'une autorisation, la P. féd. des E. et l'OFIAMT sont pour un refus. Le conseiller d'Etat Leutenegger s'engage beaucoup en faveur de cet homme. Si H. insiste tellement, c'est sans doute à cause de la situation actuelle en Allemagne, où sa position est devenue difficile parce qu'il est Juif. Si on lui permet de voyager, il déménagera forcément son domicile en Suisse. Cette affaire me déplaît. Ce commerce avec des machines usagées, les visites d'un Juif à ses clients à la campagne, tout cela ne me dit rien de bon qui vaille. Ce sont justement ces Juifs, ces ‹traficoteurs› [‹*Händeler*›], qui suscitent le rejet de la population. Je comprends la concurrence qui tente de s'en défendre. Je suis pour le refus.»[99]

---

91 DFJP à M. H., 15 juin 1933, fonds H.

92 M. H. au conseil communal de Kreuzlingen, 22 septembre 1934, fonds H.

93 DFJP à M. H., 5 mars 1935, fonds H.

94 En 1932, la Police cantonale des étrangers mène, selon ses propres indications, une «action de nettoyage» qui aboutit à l'expulsion ou au renvoi de 430 personnes. Le nombre d'autorisations délivrées aux frontaliers pour la douane de Kreuzlingen tombe de 1457 à 987 pour la période de 1931 à 1934. Le nombre des autorisations d'entrée délivrées par le canton recule de 2483 (en 1931) à 857 (en 1934), celui des permis d'établissement pour les étrangers de 241 (en 1930) à 131 (en 1934). Rapport d'activités du conseil d'Etat du canton de Thurgovie au Grand Conseil pour les années 1930–1935, chap. III. Service de la Police, D. Police des étrangers.

95 M. H. a souligné l'intégration de la famille dans l'interview qu'elle a accordée le 30 octobre 1997. Quant aux considérations économiques qui ont joué un rôle essentiel pour l'octroi du permis d'établissement et de séjour des étrangers par la commune, c'est Reto Wissmann qui nous a mis sur la piste, grâce aux recherches qu'il a menées dans les archives de la ville de Kreuzlingen. A propos de l'influence exercée par A. Leutenegger, cf. la prise de position de Rothmund citée plus bas.

96 Refus d'autoriser l'entrée et le séjour, 24 octobre 1934, fonds H.

97 Cf. notices biographiques en annexe.

98 Cf. notices biographiques en annexe.

99 Aide-mémoire de la Police fédérale des étrangers, 18. (M. Ruth) ou 20. (H. Rothmund) février 1935, fonds H (citation originale en allemand).

La note de Rothmund indique que la Police des étrangers est consciente des conséquences de la persécution des Juifs en Allemagne, même si Markus H. ne parle ni d'émigration, ni de fuite. Il apparaît également que la Police des étrangers travaille en étroite collaboration avec les instances politico-économiques et que ses décisions sont aussi empreintes de stéréotypes antisémites.[100] Nous voyons aussi ici un argument typique de la Police fédérale des étrangers: pour protéger la Suisse de l'antisémitisme, il convient de tenir les Juifs éloignés.[101]

Le Conseil fédéral décide en mars 1935: Markus H., qui est voyageur de commerce en gros, a l'autorisation de rendre visite aux entreprises privées, aux offices des arts et métiers et aux services de l'Etat, mais il n'est pas autorisé à se rendre chez les agriculteurs privés.[102] Jusqu'à 1938, il n'a aucune difficulté à travailler, ni même à développer encore un peu son entreprise.

Chassés d'Allemagne

Le 10 novembre 1938, Markus H. part tôt le matin de Constance pour se rendre à son travail à Kreuzlingen où il apprend les pogroms qui font rage dans toute l'Allemagne et les arrestations qui ont lieu pendant la journée, ce qui l'incite à rester dans son magasin. Ce jour-là, sa femme est justement allée à Müllheim chez ses parents où elle assiste, impuissante, à la démolition de la maison familiale et à l'arrestation de son père. Elle réussit à fuir via Bâle jusqu'à Kreuzlingen où elle retrouve son mari et sa fille. Markus H. déclare leur séjour en Suisse en bonne et due forme et demande à la Police fédérale des étrangers – trois semaines après sa fuite – de bien vouloir octroyer un permis de séjour à sa famille.[103]

Le Conseil fédéral était parfaitement informé des pogroms de novembre par ses représentations diplomatiques en Allemagne.[104] La Police cantonale thurgovienne avait communiqué des informations à Berne sur les événements qui s'étaient passés dans la commune badoise avoisinante de Gailingen:

> «Un garde SS était posté tous les 100 à 150 mètres le long de la frontière. Sa tâche consistait, si nécessaire, à arrêter et à appréhender les Juifs qui essayaient de s'enfuir. Au cours de la matinée, tous les Juifs (hommes, femmes et enfants,) ont reçu l'ordre de se [...] retrouver vers la synagogue. Ils ont dû assister à la destruction de leur lieu de prière par le feu et les explosifs.»[105]

La police cantonale ajoutait que les hommes juifs étaient arrêtés et envoyés dans des camps de concentration et qu'il ne faisait aucun doute que le pogrom était organisé et exécuté par les services de l'Etat et les organes du parti.

---

[100] Contrairement au mot allemand «Händler» (commerçant), l'équivalent suisse-allemand «Händeler» donne à penser qu'il y a dispute, marchandage ou duperie.

[101] Sur la manière dont la Police fédérale des étrangers conçoit sa tâche, cf. Mächler, Kampf, 1998.

[102] Décision du DFJP (conseiller fédéral Baumann), 5 mars 1935, fonds H.

[103] M. H. à la Police fédérale des étrangers, 2 décembre 1938, fonds H.

[104] Cf. DDS, vol. 12, no 443–445, p. 1013–1022.

[105] Commandement de la Police du canton de Thurgovie au Ministère public fédéral, 14 novembre 1938, AF E 2001 (D) 3, vol. 163 (citation originale en allemand). Cf. également DDS, vol. 12, no 451, p. 1038.

Markus H. explique à la Police fédérale des étrangers la situation délicate dans laquelle il se trouve: il ne peut plus rester en Allemagne et doit abandonner ses affaires s'il n'obtient pas de permis de séjour en Suisse. Afin d'augmenter ses chances, il indique qu'il a réussi, entre temps, à fournir un emploi à quatre Suisses, que son fonds de commerce est évalué à 45 000 francs, que son revenu imposable annuel est de 10 000 francs et que l'entreprise achète 70% de ses fournitures en Suisse.[106] A la même époque, le commandant de la Police cantonale, Ernst Haudenschild, prend position comme suit:

> «H. sait parfaitement bien qu'un changement de domicile n'entre pas en ligne de compte du fait de la décision de la Division de la Police fédérale. Il a prétexté les derniers événements d'Allemagne contre les Juifs pour se fixer ici. Il ne peut pas apporter la preuve qu'il risquerait de lui arriver quelque chose. Nous sommes d'avis [...] que H. nous joue la comédie [...]. Si nous disons oui à H., nous nous retrouverons avec au moins une douzaine de cas similaires sur les bras.»[107]

La police thurgovienne prétend donc – à l'encontre du rapport qu'elle a fait sur le pogrom – que Markus H. ne risque rien en tant que Juif. Elle craint qu'en accueillant la famille, la politique de refus qu'elle n'a cessé de pratiquer soit remise en question. Elle somme H. de quitter la Suisse dans un délai de trois jours.[108] En décembre 1938, la famille retourne à Constance et se prépare à émigrer. En février 1939, la fille se retrouve à Lucerne dans le cadre d'une action du Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés.[109] En mai 1939, toute la famille émigre en France chez des parents, à Dijon.[110]

Le père en Suisse

En août 1939, Markus H. se rend en Suisse pour trois semaines afin d'y liquider son entreprise. Lorsque la guerre éclate, il tente immédiatement de rejoindre la France où les autorités françaises le refoulent comme citoyen allemand. Il rebrousse donc chemin en direction de Kreuzlingen.[111] Lorsqu'en mai 1940, l'Allemagne mène sa campagne contre la France, il se présente comme volontaire auprès des autorités militaires suisses. Il est retenu comme chauffeur au cas où l'évacuation de la population civile serait nécessaire. L'Armée réquisitionne le véhicule de son entreprise par la même occasion.[112] Le fait que H. se soit spontanément mis au service de la Suisse n'empêche pas le commandant de la police thurgovienne, E. Haudenschild, d'insister pour qu'on renvoie H. En juillet 1940 – après la débâcle de la France – il demande l'expulsion de Markus H. à la Police fédérale des étrangers:

> «Dans le cas de H., il s'agit tout simplement d'un entêtement. A notre avis, s'il ne peut pas retourner immédiatement en France, il devrait être expulsé vers l'Allemagne ou interné aux frais de la

---

106 M. H. à la Police fédérale des étrangers, 2 décembre 1938, fonds H.

107 Police des étrangers du canton de Thurgovie au Département cantonal de l'Intérieur, 1er décembre 1938, fonds H (citation originale en allemand).

108 Police des étrangers du canton de Thurgovie à M. H., 2 décembre 1938, fonds H.

109 Au sujet de l'aide aux enfants, cf. chap. 2.3 et 6.

110 Curriculum vitae de M. H., Pâques 1943, fonds H.

111 Rapport de la Police cantonale de Kreuzlingen au commandement de la Police cantonale, 17 juillet 1940, fonds H.

112 «Befehl an die Fahrer und Fahrerinnen, die dienstfrei sind und deshalb für die Evakuation zur Verfügung stehen» [1940]; M. H. à la Police fédérale des étrangers, 30 juin 1945, fonds H.

> Confédération, car c'est une instance fédérale qui a permis à ce Juif de revenir alors que nous avions déjà eu toutes les peines du monde à nous en débarrasser. Nous pouvons expulser H. sans autre vers l'Allemagne.»[113]

Markus H. n'a toutefois pas été renvoyé. Il a reçu une tolérance cantonale sur l'insistance du DFJP pour pouvoir liquider l'entreprise et se préparer à la poursuite de son voyage.[114] Il demande donc un visa pour les Etats-Unis et correspond en vain avec les consulats d'Argentine, du Venezuela, de Haïti, de Monaco, du Portugal, d'El Salvador, du Paraguay, du Nicaragua et du Pérou.[115] En novembre 1940, il est appelé dans un camp de travail où il reste jusqu'en mars 1944 – et même quelques mois de plus, comme volontaire.[116]

D'avril à novembre 1941, le Ministère public fédéral fait surveiller la case postale de Markus H. à Kreuzlingen.[117] Les fonctionnaires de la police cantonale thurgovienne enregistrent chaque lettre, sans toutefois trouver quoi que ce soit de suspect. Quelques lettres d'affaires mais principalement du courrier privé. La police conclut succinctement: «Lettre amicale (contenu sans intérêt)» ou «bla-bla bébête».[118] Le commandant de la Police, E. Haudenschild écrit à Berne:

> «Comme nos investigations l'ont révélé, H. essaye de tirer tout ce qu'il peut de ses vieilles machines-outils, des vis, etc., mais il y a peu de chance qu'il trouve acquéreur pour ces ‹invendables›. De plus, H. entretient une correspondance suivie avec d'autres familles juives en Europe et outre-mer.»[119]

La mère et la fille en France

Le plus grand souci de Markus H. – et E. Haudenschild devait le savoir sur la base du contrôle du courrier qu'il faisait effectuer –, c'est le sort de sa femme et de sa fille en France. En juin 1940, les deux femmes fuient Dijon pour se rendre à Toulouse, dans la «zone libre». Puis, en novembre 1940, elles sont assignées à résidence à Aspet, à proximité de la frontière espagnole. En avril 1942, elles gagnent un autre domicile.[120] Depuis le début de 1942, Markus H. s'occupe activement de sauver les siens. Il se renseigne auprès de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et de l'Union suisse d'entraide juive sur les possibilités d'entrée et demande à Gertrud Kurz,[121] connue comme la «mère des réfugiés», de bien vouloir appuyer

---

[113] Police des étrangers du canton de Thurgovie à la Police fédérale des étrangers, 18 juillet 1940, fonds H (citation originale en allemand).

[114] Police des étrangers du canton de Thurgovie au conseil municipal de Kreuzlingen, 31 juillet 1941, fonds H.

[115] M. Sandberg à la Police fédérale des étrangers, 21 juin 1940, fonds H.

[116] M. H. à la Police des étrangers du canton de Thurgovie, 19 janvier 1943, fonds H; M. H. au conseil municipal de Kreuzlingen, 30 juin 1945; fonds H.

[117] Ministère public fédéral au Service juridique de la Direction générale des PTT, 22 avril 1941; Police des étrangers du canton de Thurgovie au conseil municipal de Kreuzlingen, 31 juillet 1941, fonds H.

[118] Aperçu chronologique des lettres, no 29, fonds H (citation originale en allemand).

[119] Police des étrangers du canton de Thurgovie à la Police fédérale des étrangers, (citation originale en allemand) 8 septembre 1941, fonds H.

[120] «Consulat de France à Zurich, demande de visa de passeport», 15 septembre 1945, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 357. M. H. à G. Kurz, 17 août 1942, fonds H.

[121] Cf. notices biographiques en annexe.

sa requête.[122] En mars 1942, il dépose une demande d'entrée pour les membres de sa famille auprès de la Police fédérale des étrangers. Il explique qu'il n'a jusqu'à présent jamais demandé l'aide des œuvres d'entraide et que cela ne sera pas non plus nécessaire à l'avenir.[123] Sa requête est transmise à la police cantonale thurgovienne. Cette dernière demande à la commune de Kreuzlingen si elle serait disposée à accepter la famille. Le maire avec lequel Markus H. entretenait «de bonnes relations», selon ses dires, lui répond verbalement que sa commune ne peut pas accepter sa famille.[124] Le canton oppose, lui aussi, une fin de non-recevoir et en avril 1942, la Police fédérale des étrangers déclare: «L'entrée n'est actuellement pas désirable. – Les autorités du canton de Thurgovie refusent de tolérer les étrangers sur leur territoire.»[125]

Le 11 août 1942, Markus H. adresse une lettre désespérée à Gertrud Kurz:

> «Comme vous le savez sans doute aussi, le sort des êtres que j'aime s'est considérablement détérioré avec la décision du gouvernement français de livrer les émigrants en provenance d'Allemagne [...]. Je ne cesse de ressasser la chose & de me faire du mauvais sang, mais aussi de me creuser les méninges pour savoir s'il n'y aurait pas quand même un moyen, quel qu'il soit, de leur permettre de venir ici. La seule solution que j'entrevois, c'est que vous, très chère Madame, essayiez, une fois encore, de vous adresser à la Police des étrangers à Berne pour obtenir une indication de leur part sur la manière dont un règlement pourrait être envisagé avant que les miens soient touchés par le sort épouvantable de la déportation.»[126]

Si Selma H. et sa fille ont finalement reçu l'autorisation d'entrer en Suisse de la Police fédérale des étrangers le 4 septembre 1942, elles le doivent à plusieurs raisons. La première, et la plus importante, c'est que Markus H. se trouve déjà en Suisse et qu'il a pu organiser des secours. Le fait que Gertrud Kurz ait personnellement pris la chose en main en téléphonant au commandant de la police thurgovienne a sans aucun doute aussi été un facteur déterminant. Ensuite Markus H., qui avait déjà payé pour lui-même une caution de 5000 francs, a pu verser une garantie financière pour sa famille. La somme de 10 000 francs exigée par la Police cantonale thurgovienne – un montant qui correspondait à son ancien revenu annuel – a, certes, été réduite de moitié à sa demande, mais il n'a pas pu rassembler cet argent sans l'aide de ses amis.[127] Finalement, la réaction de l'opinion publique contre la fermeture des frontières du 13 août 1942, qui a eu pour effet immédiat d'atténuer les prescriptions, s'est répercutée sur l'octroi des autorisations d'entrée.[128]

---

122 FSCI, S. Mayer à M. H., 20 janvier 1942; Union suisse des comités d'entraide juifs à M. H., 21 janvier 1942; M. H. à G. Kurz, 21 mars 1942, fonds H.

123 M. H. à la Police fédérale des étrangers, 3 mars 1942, fonds H.

124 M. H. à G. Kurz, 21 mars 1942, fonds H. Le fait que la Police cantonale des étrangers ait mis la communauté devant l'obligation, en cas d'acceptation, de subvenir elle-même à l'entretien de la famille si nécessaire a certainement joué un rôle dans la décision. Police des étrangers du canton de Thurgovie au conseil municipal de Kreuzlingen, 31 juillet 1941, Archives communales de Kreuzlingen, 16/3.

125 «Verweigerung der Einreise- und Aufenthaltsbewilligung», 21 avril 1942, fonds H (citation originale en allemand).

126 M. H. du camp de travail de Davesco à G. Kurz, 11 août 1942 (citation originale en allemand).

127 Police des étrangers du canton de Thurgovie à la Police fédérale des étrangers, 7 septembre 1942; Police des étrangers du canton de Thurgovie à M. H., 24 décembre 1942, 14 et 22 janvier 1943, fonds H. Interview de M. H., 30 octobre 1997.

128 Ludwig, Politique, p. 195–198. Cf. également chap. 3.2.

La fille de Markus H. raconte sa fuite de France en Suisse. Avec sa mère, son grand-père allemand et une tante de nationalité française, elle s'était retrouvée logée dans un bâtiment qu'on leur avait assigné. Lorsque les razzias ont commencé, la mère a fait semblant de perdre la raison, ce qui lui a permis de trouver provisoirement refuge dans un sanatorium. La fille, qui n'avait pas été trouvée lors de la fouille de la maison, put se cacher dans un champ de maïs. De là, elle a assisté à l'embarquement de ses compagnons d'infortune dans des bus. Des passeurs l'ont sortie de son champ dans la nuit et l'on fait partir le lendemain matin pour la mettre en sûreté dans un couvent. Par la suite, mère et fille ont été réunies et ont réussi – avec d'autres – à fuir, en un périple de plusieurs jours en se cachant des autorités françaises, pour arriver à proximité de la frontière suisse qu'elles ont fini par franchir au début d'octobre 1942, au bout d'une marche nocturne épuisante. Après quelques jours dans un camp d'accueil, les deux femmes ont été logées dans des homes différents, puis prises en charge par des parents à Kreuzlingen.[129]

Comme réfugiés en Suisse

Si la famille a réussi à garder son magasin de Kreuzlingen jusqu'en 1939, elle vit à partir de cette date dans le plus grand dénuement. Les meubles restés en Allemagne ont été vendus aux enchères; les économies ont fondu et la famille dépend de l'aide de l'Union suisse d'entraide juive et de parents aux Etats-Unis. Aucun membre de la famille n'a le droit de travailler. S'ils veulent quitter le territoire de la commune, ils ont besoin d'une autorisation soumise à une taxe. La fille, après avoir terminé sa scolarité obligatoire, aurait voulu poursuivre ses études, ce qui lui a été refusé puisque la famille devait quitter la Suisse aussi rapidement que possible.[130]

En juin 1945, Markus H., alors âgé de 53 ans, demande un permis de séjour et de travail en Suisse. Il explique qu'il a des liens étroits avec la région, qu'il ne peut pas rentrer en Allemagne et que diverses entreprises seraient disposées à l'embaucher. Et il n'oublie pas de remercier qui de droit:

> «Ma femme et mon enfant [...] étaient sur le point d'être déportées en Pologne. Le destin s'est montré généreux et elles ont pu échapper à une mort certaine. Grâce à l'extrême bienveillance des autorités suisses compétentes, elles ont pu obtenir un visa d'entrée, ce pour quoi je vous remercie encore une fois très sincèrement.»[131]

En première instance, la commune refuse la demande et la transmet au canton.[132] En septembre 1945, la Police fédérale des étrangers fixe la date de départ au 31 octobre 1945.[133]

---

[129] Interview de M. H., 30 octobre 1997. Information verbale de M. H., 17 mars 1999. M. H. à G. Kurz, 17 août 1942, fonds H.

[130] Interview de M. H., 30 octobre 1997. Police fédérale des étrangers à M. H., 1er octobre et 4 décembre 1945; M. H. à la direction du séminaire de Kreuzlingen, 11 avril 1946, fonds H.

[131] M. H. au conseil municipal de Kreuzlingen afin qu'il le fasse suivre à la Police cantonale et à la Police fédérale des étrangers, 30 juin 1945, fonds H (citation originale en allemand).

[132] Conseil municipal de Kreuzlingen à la Police des étrangers du canton de Thurgovie, 17 juillet 1945, Archives municipales de Kreuzlingen, 16/3.

[133] Police fédérale des étrangers à M. H., 4 septembre 1945, fonds H.

Par la suite, ce délai est repoussé de quelques mois, le déménagement en France étant différé. En mai 1946, le conseiller d'Etat thurgovien radical Paul Altwegg écrit à Markus H.:

> «Comme vous le savez, un délai de départ volontaire en Allemagne vous a été fixé au 5 décembre 1938. Selon le rapport de la Police, vous avez quitté la Suisse en compagnie de votre femme au jour dit, le soir à 22 heures, par la douane d'Emmishofen, à Kreuzlingen, pour vous rendre en Allemagne. Pour des raisons que nous ignorons, vous vous êtes par la suite à nouveau réfugié en Suisse, où vous avez été interné pendant une longue période.»[134]

Alors que les crimes nazis étaient de notoriété publique et en dépit des innombrables documents que le commandant de la Police E. Haudenschild lui avait fournis de 1938 à 1945, le conseiller d'Etat «ignorait les raisons» pour lesquelles la famille s'était réfugiée en Suisse. Il refoule Markus H. du canton de Thurgovie avec sa femme et sa fille en les menaçant d'arrestation et d'expulsion vers l'Allemagne, et les autorités du canton lui interdisent de mettre les pieds en Thurgovie jusqu'en 1950. La Police fédérale des étrangers proteste contre l'expulsion et obtient, avec l'Union suisse des comités d'entraide juive, l'accueil de la famille dans le canton de Bâle-Ville, qui se montre beaucoup plus libéral. Markus H. y retrouve du travail et la famille y obtiendra finalement une autorisation d'établissement en 1950.[135]

[134] Département des établissements *(Niederlassungsdepartement)* du canton de Thurgovie à M. H., 20 mai 1946, fonds H (citation originale en allemand).

[135] Bureau de l'émigration de la Police fédérale des étrangers à la Police des étrangers du canton de Thurgovie, 13 et 21 juin 1946; Aide-mémoire de W. M[eyer], Bureau de l'émigration de la Police fédérale des étrangers, 5 juillet 1946; Union suisse des comités d'entraide juifs à la Police des étrangers du canton de Bâle-Ville, 4 juillet 1946; Extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat du canton de Thurgovie, 3 avril 1950, fonds H. Sur la politique pratiquée par Bâle-Ville à l'égard des étrangers, cf. Wacker, Berne, 1992; sur l'attitude de la Thurgovie, cf. Wichers, Kampf, 1994, p. 55–58.

2 Fondements de la politique suisse face aux réfugiés

2.1 Le système de la Société des Nations, les réfugiés et la Suisse

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la toute nouvelle Société des Nations (SdN), qui incarne les espoirs de paix durable, a été rapidement confrontée au problème des réfugiés. Durant les années 1920 et 1930, elle a tenté de mettre en place un certain nombre d'«arrangements» et de conventions en faveur des réfugiés, gérés plus ou moins directement par elle, et d'apporter de l'aide à travers divers organismes fondés à cet effet. La Suisse, membre de la SdN dont elle avait réussi à obtenir le siège à Genève, est confrontée à ces premières tentatives de créer un système multilatéral de l'aide aux réfugiés. Voyons ici très brièvement pour l'entre-deux-guerres comment a fonctionné, dans le cas de la Suisse, l'interaction entre projets internationaux et intérêts nationaux dans la question des réfugiés.

La Société des Nations et son système se sont occupés principalement des problèmes posés par deux ensembles de réfugiés: les Russes qui ont fui sous l'effet de la Révolution de 1917 (groupe le plus important, auquel elle adjoindra administrativement les Arméniens et diverses catégories de réfugiés provenant du Moyen-Orient), et, dès 1933, les Allemands, parmi lesquels une majorité de personnes juives fuyant la persécution raciale après l'arrivée au pouvoir des nazis.

Dans les deux cas, les succès de l'œuvre entreprise pour soulager la souffrance des réfugiés furent modestes. Le droit international qui se met en place en faveur des réfugiés durant les deux décennies de la SdN demeure d'une portée bien limitée. Il vise surtout à conférer au réfugié un statut juridique allégeant quelque peu la précarité de sa condition résultant de la disparition de toute protection de l'Etat dont il est originaire. Ce droit est impuissant pour imposer aux Etats des obligations d'une certaine portée en matière d'accueil, de durée de séjour ou de naturalisation.[1]

Si l'on considère l'attitude de la Suisse officielle face aux deux axes principaux d'action de la communauté internationale envers les réfugiés, il apparaît qu'elle s'est plus volontiers mobilisée, sur le plan de son discours et de son action humanitaire, pour les réfugiés russes et «assimilés» que pour les Allemands, bien qu'elle ait finalement, par le fait de la réalité géographique, accueilli beaucoup plus d'Allemands que de réfugiés russes ou arméniens. Ces derniers ont bénéficié, en effet, de l'anticommunisme qui inspire les autorités fédérales, celles-ci ne représentant à l'époque que les partis bourgeois. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre à la Suisse, bien qu'il y soit plus marqué. Or, dès 1933, ceux que l'on devrait accueillir sont beaucoup moins les victimes de la dictature rouge que celles d'un régime nazi, qui par son hostilité radicale envers le communisme exerce une sournoise fascination sur une partie des

[1] Pour le détail de ce droit, cf. Kälin, Gutachten, 1999, particulièrement, 1ère partie, A chiffre III.

élites conservatrices des Etats occidentaux et qui traduit dans les faits un antisémitisme qu'elles ont en commun jusqu'à un certain point. Dans les années trente, la relation entre l'origine des réfugiés en cause et la conjoncture politique internationale est donc plus défavorable aux réfugiés d'Allemagne qu'aux réfugiés russes et assimilés.[2]

Les réfugiés russes et «assimilés» ou «Réfugiés Nansen»[3]

C'est grâce à une initiative du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), constatant que l'aide privée ne suffira jamais à faire face au problème des réfugiés russes, qu'est créé en 1921 un Haut-Commissariat de la SdN pour les réfugiés russes avec, à sa tête, le Norvégien Fridtjof Nansen.[4] Celui-ci exercera son activité jusqu'à sa mort en 1930, date à laquelle l'institution fut dissoute. Le Secrétariat général de la SdN reprendra l'œuvre de protection juridique et politique des réfugiés, tandis qu'était créé un Office Nansen, autonome mais sous l'autorité de la SdN, chargé de l'aide matérielle aux réfugiés. Il est intéressant de relever que les deux premiers présidents du Conseil d'administration de l'Office sont des Suisses: Max Huber, président du CICR, puis le professeur Georges Werner, vice-président du CICR, qui lui succède en février 1933 jusqu'à sa mort en 1935. Si l'on considère, en outre, que les agents du Haut-Commissaire «étaient pour la plupart des agents du CICR» et que ce dernier a mis son infrastructure à son service,[5] on doit constater la part importante prise par des personnalités suisses dans cette œuvre de secours aux réfugiés russes et «assimilés». La Confédération aurait même vu d'un bon œil qu'un troisième Suisse succède à Werner,[6] mais c'est le Norvégien Michael Hansson qui prit la relève.

Le mandat de l'Office Nansen était limité dans le temps. Lorsqu'en 1937, il fut question de la poursuite de l'activité de l'Office, Hansson requit l'appui du conseiller fédéral Motta[7]. A Genève, Motta défendit avec succès la cause de l'Office contre les Soviétiques, qui souhaitaient sa liquidation. Il reçut les vifs remerciements d'Hansson.[8]

Bien que de toute évidence, un courant de sympathie suisse ait porté l'action internationale en faveur des réfugiés russes, arméniens et «assimilés», il faut aussi montrer les limites que la Suisse s'était imposées.

---

2 Pour le cas des relations italo-suisses et des réfugiés italiens antifascistes, cf. Cerutti, Tessin, 1988, chap. VIII: «Du vol Bassanesi à l'éloignement de Pacciardi par le Conseil fédéral».

3 Cf. notamment l'article de Hoerschelmann/Gast, Importance, 1993, p. 191–205; cf. aussi, Lasserre, Politique, 1993, p. 207–224 et Lasserre, Frontières, 1995, p. 48–61.

4 Cf. Durand, Histoire, 1978, p. 169 sqq.

5 Durand, Histoire, 1978, p. 172.

6 Successivement, Motta salue la candidature de Paul Logoz, professeur de droit à l'Université de Genève, et soutient celle de Paul Lachenal, avocat et conseiller national genevois. Cf. Motta à A. Picot, 8 février 1935 et Motta à Avenol, 18 mars 1935, AF E 2001 (C) 5, vol. 187.

7 Cf. notices biographiques en annexe.

8 Hansson à Motta, 7 octobre 1937, AF E 2001 (D) 4, vol. 42. Cf. aussi la lettre de condoléances du 30 janvier 1940 adressée par Gustave Kullmann à la veuve de Motta, DDS, vol. 12, no 376, p. 860, note 5.

Les réalisations de Nansen n'étaient pas très contraignantes. Elles se résument essentiellement en l'institution du fameux «passeport Nansen», c'est-à-dire d'un certificat d'identité qui permettait aux réfugiés russes de voyager (donc de faciliter la quête d'un établissement stable) et du «timbre Nansen», délivré lors de l'émission du certificat, dont l'émolument rejoignait un «fonds de roulement» permettant des actions de secours et d'aide à l'émigration.[9] Ces prestations, arrêtées dans une série d'arrangements internationaux, ont été successivement étendues aux réfugiés arméniens, assyriens, assyro-chaldéens et turcs. La Suisse a adhéré à tous ces arrangements.

Fondamentalement, elle est demeurée quand même d'une grande prudence. Elle refusait de délivrer le certificat Nansen aux Russes apatrides qu'elle considérait comme «bolchevistes.»[10] Elle n'envisageait pas de faciliter la procédure de naturalisation pour les réfugiés russes et «assimilés». Ce serait «compromettre gravement l'équilibre ethnique du peuple (suisse) dans son ensemble», répond-elle sur ce point à un questionnaire de la SdN.[11]

La tentative la plus ambitieuse pour améliorer la condition des réfugiés russes et «assimilés» fut la conférence des 26–28 février 1933, qui aboutit à la Convention relative au statut international des réfugiés du 28 octobre 1933.[12] La Suisse y participa mais resta en retrait. Seuls cinq Etats furent signataires originaires, tous avec des réserves: la Belgique, la Bulgarie, l'Egypte, la France et la Norvège.[13] Invitée au printemps 1936 par le Haut-Commissaire à adhérer, la Suisse confirma que «les réfugiés russes et assimilés jouissent en Suisse de tous les droits prévus par la convention» mais refusa de transformer ce traitement volontaire en obligation de droit.[14] Certains obstacles à l'adhésion relevaient de la structure fédéraliste de la Suisse et de la compétence étendue des cantons dans certains domaines traités par la convention.

Les réfugiés allemands[15]

Ce sont les Pays-Bas qui, lors de la XIV[e] Assemblée de la SdN, en octobre 1933, neuf mois après l'arrivée d'Hitler au pouvoir, proposèrent d'organiser sur une base internationale l'assistance aux réfugiés (israélites et autres) provenant d'Allemagne. Celle-ci, encore membre de la SdN, entendait faire opposition à ce projet d'internationalisation des conséquences de la politique nazie contre les Juifs, qui lui paraissait constituer une immixtion dans ses affaires

---

9 Pour une présentation claire et concise de ces dispositions, cf. le document du DPF intitulé «Notice sur les certificats et les timbres Nansen», non daté mais de 1932, AF E 2001 (C) 5, vol. 187.

10 «Le certificat (Nansen) n'est pas délivré aux personnes connues comme bolchevistes», Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1922, p. 371.

11 Réponses au questionnaire relatif aux réfugiés russes, arméniens, assyriens, assyro-chaldéens et turcs, annexé à la lettre de Dinichert au Haut-Commissaire, 24 avril 1929, AF E 2001 (C) 5, vol. 61.

12 Textes et documents internes de la Confédération dans AF E 2001 (C) 5, vol. 187.

13 Fin 1936, elle est ratifiée par la Bulgarie, le Royaume-Uni, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège et la Tchécoslovaquie, cf. Michael Hansson, «Le problème des réfugiés du point de vue international», AF E 2001 (C) 5, vol. 187.

14 DPF à Hansson, 30 juin 1936, AF E 2001 (C) 5, vol. 187.

15 Cf. notamment, Ben Elissar, Diplomatie, 1969, chap. 3; Lasserre, Frontières, 1995, p. 48 sqq.

intérieures. Sur intervention de Motta,[16] elle finit par se contenter de l'abstention, lorsque le compromis trouvé prit la forme d'un organisme autonome n'agissant pas au nom de la SdN et qui, de ce fait, devint plus tolérable pour les Allemands: le Haut-Commissariat pour les réfugiés (israélites et autres) provenant d'Allemagne. Le Haut-Commissaire fut l'Américain James McDonald.

Le Conseil de la SdN invita la Suisse à participer aux travaux du conseil d'administration chargé de collaborer avec le Haut-Commissaire. Le Conseil fédéral s'y fit représenter par Rothmund. En accord avec les conseillers fédéraux Häberlin et Motta, Rothmund en refusa cependant la présidence «et se ravisa même sur son acceptation de siéger au bureau restreint permanent»[17] du Haut-Commissariat. Comme le dit A. Lasserre à ce propos, «la communauté juive aurait eu tort de compter sur une collaboration dynamique de la Suisse.»[18] Avec la démission de McDonald en décembre 1935[19] et la nouvelle formule qui place le Haut-Commissariat sous les auspices de la SdN, la question de la représentation suisse cesse de se poser.

Les remèdes envisagés par le nouveau Haut-Commissaire, l'Anglais Sir Neill Malcolm, pour améliorer le sort des réfugiés provenant d'Allemagne, s'inspirent de ceux mis en œuvre pour les réfugiés russes, arméniens et assimilés, notamment en ce qui concerne le statut juridique des réfugiés. Une conférence internationale à ce sujet est convoquée à Genève en juillet 1936, qui met au point un «Arrangement provisoire», du 4 juillet 1936. Rothmund y représente à nouveau la Suisse. Il intervient à plusieurs reprises dans un sens restrictif demandant de limiter, notamment, la délivrance de certificats d'identité aux seuls réfugiés entrés légalement dans le pays d'accueil, exigence trop stricte de l'avis d'autres délégués, puisque le réfugié est souvent dans l'impossibilité de satisfaire cette condition. Rothmund est même parvenu à influencer la conférence vers des solutions plus défavorables aux réfugiés que ne le prévoyait le projet d'arrangement. C'est au cours de cette conférence qu'il se voit reprocher par le délégué belge, Louis de Brouckère, d'avoir un «esprit de police.»[20]

Les Etats signataires originaires de l'Arrangement sont la Belgique, le Danemark, la France, la Norvège, les Pays-Bas et la Tchécoslovaquie. Rothmund l'a signé également mais sous réserve de confirmation.

> «Cet Arrangement prévoyait la délivrance aux réfugiés d'un titre d'identité et de voyage, leur assurait une certaine protection en interdisant, notamment, l'expulsion pure et simple de réfugiés sans une

---

16 «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XIV[e] Assemblée de la Société des Nations», in Feuille fédérale, 1934, I, p. 275.

17 Lasserre, Frontières, 1995, p. 50.

18 Lasserre, Frontières, 1995, p. 50.

19 Lettre de démission de M. James G. McDonald, Haut-Commissaire pour les Réfugiés (israélites et autres) provenant d'Allemagne, 27 décembre 1935, AF E 2001 (C) 5, vol. 188, qui contient cette mise en garde: «Lorsque les effets d'une politique intérieure menacent de démoraliser et d'exiler des centaines de milliers d'êtres humains, les considérations de correction diplomatique doivent faire place à des préoccupations de simple humanité.»

20 Citrinbaum, Participation, 1977, p. 19, qui s'appuie sur l'ouvrage de Grossmann, Emigration, 1969, p. 242–244.

> certaine période de délai; en un mot, il formulait un statut personnel et juridique des réfugiés qui leur assurait, entre autres, une certaine protection devant les tribunaux des pays de refuge.»[21]

Après un temps de réflexion pour observer l'application de l'Arrangement et le nombre et la qualité des adhésions, la Suisse finit par confirmer sa signature et fait le pas de l'adhésion le 18 août 1937.[22] A l'arrière-plan de ces hésitations, on retrouve toujours la crainte de devoir assumer une présence à long terme de réfugiés provenant d'Allemagne. Elle apparaît une fois encore très nettement dans une lettre de Rothmund à Motta à la veille de la XVII[e] Assemblée de la SdN, dans laquelle il lui demande d'exposer la situation particulièrement difficile de la Suisse parmi les Etats voisins de l'Allemagne au cas où, lors des travaux de l'Assemblée, «la tendance se dessinait d'assurer à ces réfugiés, dans les pays que je viens de désigner (les voisins de l'Allemagne), des séjours prolongés ou des autorisations de travail […].» Rothmund concluait par ces lignes:

> «Etant donné la situation spéciale de la Suisse, en face du problème des réfugiés d'Allemagne, j'estime que notre pays devrait s'abstenir de toute initiative en ce qui concerne la suite des travaux du Haut-Commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne.»[23]

L'adhésion à l'Arrangement de 1936 sera en effet le dernier engagement international formel de la Suisse dans la question des réfugiés. Invitée à la Conférence intergouvernementale de Genève (7–10 février 1938) pour l'adoption, cette fois, d'une Convention relative aux réfugiés provenant d'Allemagne, la Suisse estime ne pas pouvoir décliner l'invitation. Le Conseil fédéral délègue donc Rothmund à Genève, mais il est «entendu qu'il observera, à cette occasion, une attitude analogue à celle qu'avait adoptée la délégation suisse à la Conférence de 1933, au cours de laquelle avait été élaborée la convention sur le statut international des réfugiés» (réfugiés Nansen),[24] c'est-à-dire celle de la plus grande réserve.

Le texte de la Convention du 10 février 1938, signée avec certaines réserves, par la Belgique, le Royaume-Uni, le Danemark, la France, la Norvège, l'Espagne et les Pays-Bas,

> «conservait, en les modifiant quelque peu, les principales dispositions de l'Arrangement provisoire, en y ajoutant d'importants paragraphes sur le droit de travailler sous des conditions se rapprochant sensiblement de celles que la Convention de 1933 avait fixées pour les réfugiés ressortissants de l'Office Nansen. En outre, la nouvelle Convention accordait aux émigrés le bénéfice des lois sociales selon le principe de la nation la plus favorisée.»[25]

Enfin, un article prévoyait pour les réfugiés l'institution d'écoles de réadaptation professionnelle et d'enseignements techniques.

Les mêmes raisons qui avaient dissuadé la Suisse de signer la Convention de 1933 (réfugiés Nansen), l'amenèrent à renoncer à signer la Convention de 1938 (réfugiés provenant

---

21 Résumé tiré du Memorandum pour la Conférence d'Evian rédigé par le Comité de liaison du Haut-Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés provenant d'Allemagne, sans date, AF E 4800.1 (-) -/3, vol. 3.

22 DDS, vol. 12, no 114.

23 Rothmund à Motta, 29 septembre 1936, AF E 2001 (C) 5, vol. 188.

24 Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 25 janvier 1938, AF E 2001 (D) 4, vol. 41.

25 Résumé tiré du Memorandum pour la Conférence d'Evian rédigé par le Comité de liaison du Haut-Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés provenant d'Allemagne, sans date, AF E 4800.1 (-) -/3, vol. 3.

d'Allemagne), tout en déclarant vouloir «observer dans toute la mesure du possible les dispositions de cette dernière.» Dans son rapport sur la Conférence de Genève, Rothmund concluait

> «qu'en raison de notre situation géographique, de la ‹surpopulation étrangère› et du grand nombre d'étrangers vivant sur notre sol, comme de la situation de notre marché du travail, la Suisse ne peut être qu'un pays de transit pour les nouveaux réfugiés. Cette attitude est aujourd'hui tout spécialement aussi valable, vu le grand nombre de nouveaux réfugiés qui viendront probablement d'Autriche. Nous pouvons d'autant mieux persévérer dans cette manière de voir que nous avions adhéré aux arrangements antérieurs à la convention Nansen, élaborés par la Société des Nations, concernant le certificat Nansen et la situation juridique des réfugiés russes et assimilés et que nous avons signé l'Arrangement provisoire de 1936 concernant les réfugiés provenant d'Allemagne, et l'appliquons loyalement.»[26]

Quelques jours après l'«*Anschluss*» de l'Autriche, le président Roosevelt, dans une démarche paradoxale puisqu'il s'agit de contrecarrer les efforts des Américains partisans d'un assouplissement des lois sur l'immigration en faveur des Juifs autrichiens,[27] mais qui semble s'inscrire quand même dans l'esprit de son discours dit «de la Quarantaine», constatant «le règne de la terreur et de l'illégalité internationale»,[28] lançait l'initiative d'une conférence internationale en vue de mettre sur pied un organisme permanent chargé de faciliter l'émigration des réfugiés d'Autriche et d'Allemagne.[29] Cette initiative éveillera de grands espoirs dans les milieux juifs. La Conférence qui s'est tenue à Evian du 6 au 15 juillet 1938, n'aboutit malheureusement pas à grand-chose, la plupart des trente-deux gouvernements représentés se montrant plus soucieux de se décharger de leurs réfugiés que de s'entendre sur des capacités d'accueil renforcées de chacun. Elle aboutit, toutefois, à la création d'un Comité intergouvernemental pour les réfugiés «qui entreprendra des négociations en vue de substituer, à l'exode actuel, une immigration ordonnée.»[30] Ce «Comité de Londres», comme on l'appellera d'après son siège, devait en particulier obtenir la collaboration de l'Allemagne pour que les émigrants soient autorisés à emporter une partie de leurs biens.

La Suisse n'a pas accueilli avec grand enthousiasme l'invitation de Roosevelt à participer à cette conférence et, encore moins, à donner suite à la proposition américaine, flatteuse pourtant pour l'image humanitaire de la Suisse, d'accueillir la conférence dans une ville suisse. Sur ce dernier point, le Département politique, par la plume de Frölicher, exprima à Rothmund

---

[26] Rothmund à Baumann, 21 mars 1938, AF E 2001 (D) 4, vol. 41.

[27] Ben Elissar, Diplomatie, 1969, p. 241–242.

[28] Ce discours de Roosevelt, prononcé le 5 octobre 1937 à Chicago, s'inscrit dans le long parcours vers l'abandon de l'isolationnisme des Etats-Unis. «Le caractère nouveau du ‹Discours de la Quarantaine›, c'est qu'en termes à vrai dire vagues et obscurs, il propose de faire quelque chose», écrit Jean-Baptiste Duroselle, Wilson, 1960, p. 268.

[29] Sur la Conférence d'Evian et le Comité intergouvernemental pour les réfugiés, cf. notamment Ben Elissar, Diplomatie, 1969, p. 240 sqq. Cf. aussi Weingarten, Hilfeleistung, 1981. Sur la Suisse et Evian, cf. Citrinbaum, Participation, 1977. Les Handakten Rothmund, notamment, comprennent une série de cartons sur cette conférence et ses suites (AF E 4800.1 (-) -/3, vol. 2–3) de même que les dossiers de la Police des étrangers, AF E 4300 (B) 1, vol. 12–13. Le rapport des délégués suisses, H. Rothmund et H. Werner, se trouve entre autres dans AF E 2001 (D) 3, vol. 267. Un extrait est publié dans DDS, vol. 12, no 346.

[30] «Actes du Comité intergouvernemental des réfugiés politiques», Evian, 6–15 juillet 1938, Paris, 1938, p. 15, cité par Citrinbaum, Participation, 1977, p. 38.

sa crainte que l'accueil de la conférence en Suisse risquât de préjuger de l'installation du futur Comité en Suisse; mais il ne pouvait décliner la participation de la Suisse.[31] Le Département fédéral de Justice et Police pensait aussi que la Suisse ne pouvait pas accueillir la conférence mais que sa participation était indispensable. Il estimait qu'elle aurait le mérite d'associer les Etats américains, qu'il voyait comme pays d'émigration, à l'action d'aide pour les réfugiés.[32] Délégué suisse à Evian, Rothmund, outre son discours habituel sur la situation particulière de la Suisse, mit en effet l'accent sur le rôle de ces «pays d'émigration», qui permettraient aux pays d'Europe de se contenter de jouer un rôle de transit et sur la nécessité de la collaboration entre la SdN et le Comité pour les réfugiés.[33] Dans un premier temps toutefois, la Suisse ne participera pas au travaux du Comité par crainte de frictions avec l'Allemagne et de devoir accueillir de nouveaux réfugiés.[34] L'échec des négociations du Comité avec l'Allemagne et la prise de conscience par Rothmund du rôle que celui-ci pouvait jouer pour l'aider à trouver une solution pour l'émigration des réfugiés juifs déjà en Suisse, devenue sa principale préoccupation, allait modifier son point de vue. En juillet 1939, il participera aux travaux du Comité, mais sans parvenir à trouver à Londres, malgré l'aide de Saly Mayer[35], Président de la Fédération suisse des Communautés israélites, qui l'accompagne, les moyens de diminuer le nombre des réfugiés juifs en Suisse. Un glissement d'importance s'était opéré dans la politique suisse. Il n'était plus question de songer prioritairement au sort des Juifs demeurant en Allemagne, dont on avait prévenu l'immigration avec l'accord sur le «J», mais bien de réduire le nombre de ceux qui étaient déjà en Suisse. Tirza Citrinbaum l'a bien montré: «La question, écrit-elle, qui détermine en fait les rapports de la Suisse avec la Conférence d'Evian d'abord, avec le Comité intergouvernemental ensuite, peut se formuler ainsi: ces organismes sont-ils en mesure de faire quelque chose en faveur de la Suisse?»,[36] c'est-à-dire de la décharger des réfugiés déjà en Suisse, de «tous» les réfugiés dira Rothmund à l'un de ses interlocuteurs.[37]

Cette participation de la Suisse aux travaux de Londres, cependant, va permettre à Rothmund de développer ses liens avec le Suisse Gustave G. Kullmann, directeur-adjoint du Comité dès février 1939, et d'avoir ainsi un relais à Londres pendant la guerre.

Conclusion

Si l'on considère les deux décennies couvertes par le système de la Société des Nations sous l'angle de son action envers les réfugiés, on retrouve les mêmes tendances générales que celles qui se manifestent au plan politique. On passe d'une capacité d'action certaine, bien que très insuffisante, à une incapacité grandissante à maîtriser les problèmes, qui, il est vrai, deviennent

31 Cf. DDS, vol. 12, no 247.
32 Cf. DDS, vol. 12, no 262.
33 Cf. DDS, vol. 12, no 346.
34 Cf. DDS, vol. 12, nos 346 et 353.
35 Cf. notices biographiques en annexe.
36 Citrinbaum, Participation, 1977, p. 69.
37 Citrinbaum, Participation, 1977, p. 59.

gigantesques à partir de 1938. La Suisse n'échappe pas à cette évolution, elle anticipe même un peu le mouvement.

Dans les années vingt et même encore dans les années trente, on la sent particulièrement à l'aise dans l'œuvre en faveur des «réfugiés Nansen». Elle héberge environ 2500 d'entre eux pendant la période considérée, s'autorise à prendre des engagements internationaux (les moins contraignants) à leur égard et défie les Soviétiques en leur faveur; enfin ses élites attachent du prix à présider le conseil d'administration de l'Office Nansen. Rothmund prend même prétexte de cette politique positive de la Suisse pour relativiser l'inertie du pays dans la question des réfugiés «israélites et autres» provenant d'Allemagne. Ce courant humanitaire conservateur, hérité de l'action du CICR dans l'immédiat après-guerre, centré sur les victimes du bolchevisme, perdure en Suisse durant toutes ces années.

En revanche, sur le plan de son discours et de ses initiatives, même si l'on peut considérer que l'Arrangement de 1936, auquel la Suisse adhère en 1937, est proche de ses engagements envers les «réfugiés Nansen», on observe que, dans la question des réfugiés provenant d'Allemagne, les autorités suisses font montre de beaucoup plus de réserve. Dans les enceintes internationales, elles n'abandonnent pas complètement le référentiel humanitaire dont elles aiment à faire état, mais celui-ci devient de plus en plus une formule sans portée pratique. La Suisse entend bien faire partie du club des Etats libéraux, elle participe aux conférences internationales sur les réfugiés mais elle ne cesse de souligner sa «situation spéciale».

Il est impressionnant de remarquer même s'il est difficile de démontrer que cette évolution participe d'une causalité unique que cette insistance sur la «situation spéciale» de la Suisse, reprend les termes mêmes du discours qu'elle tient pour être libérée par la Société des Nations, en mai 1938, de toute obligation de sanctions économiques contre un Etat en rupture de Pacte et assurer sa «neutralité intégrale» vis-à-vis de l'Italie et de l'Allemagne, préservant ainsi ses intérêts sécuritaires, commerciaux et financiers.[38]

Certes, une bonne dose d'hypocrisie emplit aussi le discours des autres Etats, en particulier des Etats-Unis qui ne veulent nullement libéraliser leurs lois d'immigration. Seule une étude comparative minutieuse permettrait d'établir avec précision les mérites et les manquements de chacun d'entre eux. Sur le plan des engagements internationaux en faveur des réfugiés provenant d'Allemagne et de certaines de leurs initiatives, des pays comme la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique, se sont montrés moins frileux que la Suisse, même si le «taux d'accueil» de cette dernière est comparable à celui de la Belgique par exemple.[39]

---

[38] Sur le refus de la Suisse de participer aux sanctions face à l'Italie fasciste à la suite de l'agression contre l'Ethiopie, cf. Cerutti, Elaboration, 1987, p. 76–90.

[39] En été 1939, le directeur du *Council for German Jewry* (London), chiffre le nombre des réfugiés juifs à 12 000 pour la Belgique, 10 000 pour la Suisse, 5000 pour les pays scandinaves; Ludwig, Politique, 1957, p. 144. Pour novembre 1938, une dépêche du Ministre de Suisse à La Haye fait état de quelque 20 000 réfugiés juifs accueillis en six ans; Ludwig, Politique, 1957, p. 140. Pour des comparaisons sur la base des statistiques actuellement disponibles, cf. Friedländer, Allemagne, 1998, p. 73 et 369; Charguéraud, Démocraties, 1998, p. 187–216.

Il faut admettre que la fameuse «question des étrangers» qui préoccupe les élites suisses depuis le début du XX^e^ siècle,[40] dès lors que les réfugiés juifs leur apparaissent comme un élément d'altérité radicale par rapport à l'«équilibre ethnique» cher à Rothmund, a fini par mettre la Suisse, plus que d'autres petits Etats européens assez semblables, en contradiction avec les efforts de la SdN et de son système en faveur des réfugiés d'Allemagne «israélites et autres». La Suisse ne renonce pas pour autant à toute collaboration avec ce système, dans la mesure où celui-ci peut l'aider à résoudre le problème du départ des réfugiés acceptés «en transit». Pour comprendre l'attitude des autorités helvétiques, il convient d'envisager les facteurs nationaux qui déterminent leurs décisions.

2.2 Les aspects nationaux de la politique face aux réfugiés

Si la participation de la Confédération à la Société des Nations influence la politique suisse face aux réfugiés, celle-ci est déterminée par des facteurs qui caractérisent la Suisse. Ce sont notamment les cinq aspects suivants: la tradition de l'asile et la politique humanitaire, la lutte contre la «surpopulation et l'emprise étrangères» («*Überfremdung*»), les facteurs économiques, l'argument de la sécurité nationale (et donc le rôle de l'Armée), enfin la modification du cadre législatif et du rôle des différents protagonistes sous l'impact de la guerre.

2.2.1 La tradition de l'asile et la politique humanitaire

Au cours des siècles, la situation géographique et le développement de l'espace actuel de la Suisse ont permis l'accueil de réfugiés qui, dès le XVI^e^ siècle, ont insufflé un nouveau dynamisme financier, commercial et industriel ou qui ont pu bénéficier de la solidarité confessionnelle à l'égard des huguenots. Néanmoins, souvent confrontés à des réactions de rejet et à des difficultés économiques, la plupart de ces réfugiés ne peuvent que transiter par le territoire actuel de la Confédération où seule une immigration élitaire et privilégiée peut s'établir.[41] L'instauration, en 1848, de l'Etat national permet de pratiquer une politique d'asile qui se fonde sur la solidarité avec les partisans de la liberté, de la démocratie et des tentatives révolutionnaires de 1848; toutefois, cette politique reste marquée par des restrictions.[42] Dès le XIX^e^ siècle, un leitmotiv du discours officiel affirme que la politique d'asile est fondée sur la notion de souveraineté de l'Etat qui peut décider d'accorder l'asile, mais qu'il n'existe pas de droit individuel de chaque requérant à bénéficier du droit de se réfugier en Suisse.

---

[40] Pour cette question, nous renvoyons aux travaux de Gérald et Silvia Arlettaz, notamment Arlettaz, Effets, 1988, p. 161–179 et Arlettaz, Suisse, 1991, p. 131–159. Cf. aussi Clavien, Helvétistes, 1993; Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998.

[41] Cf. Bergier, Histoire, 1984, p. 52–56.

[42] Cf. Leuenberger, Flüchtlinge, 1996. Cf. Vuilleumier, Immigrés, 1987 et Kreis, Asylpolitik, 1995, p. 264–279.
Reste ouverte la question de la réalité de cette «tradition d'asile» et la politique suisse au XIX^e^ siècle. Cf. Busset, Accueil, 1994. Une perspective de recherche serait d'analyser la manière dont cette tradition est utilisée, voire mythifiée, aussi bien par les responsables que par les pourfendeurs de la politique pratiquée pendant la Seconde Guerre mondiale.

A la fin du XIX[e] siècle et surtout au cours de la Première Guerre mondiale, cette possibilité de trouver refuge en Suisse (même limitée à une courte période et pour une population réduite) est remise en cause dans un contexte de tensions sociales et politiques croissantes à travers le monde.[43] Au cours des années 1890, la création et le développement du Ministère public de la Confédération renforcent la surveillance politique des étrangers. La mise en place d'une collaboration policière internationale permet un contrôle plus serré de l'activité des réfugiés en Suisse. Au début du XX[e] siècle, l'émergence de problèmes inédits suscite la création d'organisations comme la «Nouvelle Société Helvétique» qui s'attachent à définir la culture suisse.[44] L'optimisme fondé sur la croyance au progrès est submergé par les mentalités de méfiance et d'hostilité qui déterminent l'ambiance des années qui suivent la fin du conflit mondial.

L'impact de la révolution russe contribue à dramatiser la politique d'asile et à remettre en cause les effets réels des références humanitaires. L'anticommunisme accentue la méfiance face aux réfugiés soupçonnés de menées subversives et motive une solidarité avec les victimes des bolcheviques: les autorités fédérales accordent des subsides à des réfugiés russes qui avaient été bloqués en 1917 en Suisse, souvent dans des lieux de villégiature, et qui étaient privés de revenus. Après la prise du pouvoir par Hitler, certains, comme le conseiller national Jacques Schmid, suggèrent d'élargir le cercle des bénéficiaires en intégrant les victimes du nazisme. En décembre 1933, le conseiller fédéral Heinrich Häberlin, qui dirige de 1920 à 1934 le Département de Justice et Police, justifie l'aide accordée aux réfugiés russes, mais déclare que la crise ne permet plus de financer un accroissement de la générosité.

> «J'avoue volontiers que la manière dont nous traitons aujourd'hui les étrangers à hue et à dia n'a rien à voir avec l'hospitalité qui avait cours avant la guerre, et même encore dans les années quatre-vingt et quatre-vingt dix. Ce n'est pas de la méchanceté mais simplement faute de moyens, à cause de cette misère qui, après tout, a bien été amenée dans notre pays de l'étranger. Si nous en sommes finalement arrivés à ces standards et que nous ne sommes plus en mesure de financer un accroissement de la générosité, c'est aux barricades et aux démarcations internationales que nous le devons.»[45]

C'est ainsi que la Confédération, confinant l'aide aux victimes de la révolution russe, dépense près de 6 millions de francs de 1918 à 1945 afin de secourir cette catégorie spécifique de réfugiés.[46]

Malgré les pratiques restrictives des années 1930, la tradition du droit d'asile est rappelée à d'innombrables occasions, notamment lors de l'Exposition nationale de 1939.[47] Evoquée de manière quasi-rituelle, elle reste une référence morale qui imprègne les comportements des Suisses, ce qui complique la tâche des autorités:

---

43 Cf. Clavien, Helvétistes, 1993. Cf. Arlettaz, Immigration, 1992, p. 137–147; Arlettaz, Question, 1996, p. 257–268.

44 Cf. Arlettaz, Ausländergesetzgebung, 1998, p. 327–356.

45 Discussion du budget au Conseil national, AF E 1301 (-) -/I, vol. 303, p. 492–493 (citation originale en allemand).

46 Cf. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 229, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 131.

47 Cf. Lasserre, Frontières, 1995, p. 82.

> «Dans notre pays, la tradition de l'asile est tellement ancrée dans les mœurs qu'en matière d'admission, non seulement le citoyen suisse mais aussi chaque service public appelé à se pencher sur le cas individuel d'un réfugié, est enclin à avoir des scrupules et ne décidera son refoulement que s'il existe des raisons spécifiques.»[48]

La tradition humanitaire fonctionne donc sur plusieurs registres, à la fois comme élément constitutif de la Suisse moderne, comme légitimation des décisions présentes au nom d'une générosité passée et comme facteur motivant une critique des autorités accusées de ne pas y rester fidèles.[49] Elle ne se réduit pas aux discours officiels, mais garde un impact non négligeable sur les mentalités et les comportements de la population suisse. Tandis que le souvenir de 1848 persiste, ce sont surtout les effets de 1917 qui déterminent les réactions face aux réfugiés.

2.2.2 La lutte contre «la surpopulation et l'emprise étrangères» («*Überfremdung*»)*

La Première Guerre mondiale, et en particulier l'année 1917, marquent une césure dans la mesure où, sous le régime des pleins pouvoirs, le Conseil fédéral décide de centraliser la politique face aux réfugiés.[50] Il s'agit désormais de parer aux dangers qui menacent la Confédération.[51] L'effondrement des Empires en Russie, en Allemagne, et en Autriche-Hongrie provoque un traumatisme socio-économique: la crainte d'être envahi par les démobilisés, les déserteurs, les réfractaires, les personnes à la recherche d'un emploi motive les décisions politiques. La lutte contre l'«*Überfremdung*» occupe une place centrale dans les discours et les décisions. Des analyses de cette politique ont montré comment elle est étroitement liée à une forme d'antisémitisme[52], ainsi qu'à une hostilité aux Tsiganes[53]. Non seulement elle se traduit

---

48 Rapport du 23 novembre 1941 de Rothmund à von Steiger au sujet d'une lettre du conseiller national Ludwig Rittmeyer (citation originale en allemand). Parlementaire radical, celui-ci déposera une interpellation le 12 décembre 1941: «Le Conseil fédéral est-il prêt à revenir à la tradition, conforme au sentiment du peuple suisse, qui veut que les prisonniers de guerre évadés ne soient pas extradés et, en conséquence, à ne plus envisager le renvoi en Allemagne de Polonais évadés.» AF E 4001 (C) 1, vol. 123. Cette question suscite une abondante correspondance, notamment avec la Légation de Suisse à Berlin. Le Ministre Frölicher affirme en juin 1941: «Les craintes exprimées en Suisse que des prisonniers de guerre polonais soient refoulés à la frontière suisse ou remis aux autorités allemandes ne sont donc pas justifiées. A plus forte raison, il est évidemment faux de prétendre que ces Polonais refoulés aient été fusillés ou pourraient être fusillés.» Lettre de la Légation de Suisse à Berlin à la Division de Police, 4 juin 1941, AF E 4001 (C) 1, vol. 123 (citation originale en allemand).

Le cas des prisonniers polonais évadés d'Allemagne est discuté lors d'une séance qui réunit, le 5 août 1941, des représentants de l'Armée, du DPF, des chefs de police des cantons-frontières. Le représentant de Schaffhouse fait valoir que «les refoulements, qui donnent souvent lieu à des scènes pénibles, provoquent une grande indignation dans la population»; mais Rothmund parvient à faire adopter des instructions secrètes qui restreignent les admissions et il précise que «tous les juifs, de quelque catégorie qu'ils soient, doivent être renvoyés.» AF E 2001 (D) 3, vol. 311.

49 Cf. Kreis, Mission 1998, p. 121–139.

* Le terme «*Überfremdung*», avec ces connotations, est difficile à traduire en français. Nous utilisons ici la traduction proposée par Ebel et Fiala dans leur analyse du langage xénophobe. Cf. Ebel/Fiala, Consensus, 1982, p. 75–100. D'autres auteurs proposent de traduire par «altération excessive de l'identité nationale.» Cf. Weill-Lévy, Essai, 1999, p. 28.

50 Cf. Mächler, Kampf, 1998, p. 357–421; Gast, Kontrolle, 1997, p. 33–56.

51 Cf. Arlettaz, Initiatives, 1998, p. 104–108; Arlettaz, Défi, 1996, p. 319–346.

52 Sur l'antisémitisme en Suisse, cf. CFR, Antisémitisme, 1998; Mattioli, Antisemitismus, 1998.

53 Cf. notamment l'extrait du rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1919, publié dans Weill-Lévy, Essai, 1999, p. 48–49.

sur le plan administratif par un renforcement des prérogatives fédérales au détriment des cantons, mais elle imprègne aussi des aspects fondamentaux de la société suisse. La volonté d'assurer la stabilité politique et de conjurer les menaces favorise l'essor de mouvements politiques tels que la «Fédération patriotique suisse»[54] ou «Ordre et Tradition»,[55] qui vont multiplier les interventions hostiles aux réfugiés. La politique d'asile est englobée dans la politique face aux étrangers, dont les lignes directrices sont fixées par la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers qui confère un sceau officiel à la lutte contre «la surpopulation et l'emprise étrangères.»

Or, au cours de cette période, le nombre d'étrangers résidents ne cesse de baisser: après avoir atteint 14.7% de la population totale en 1910, la proportion d'étrangers passe de 10.4% en 1920, à 8.7% en 1930 et à 5.2% en 1941. Dressées tous les dix ans lors des recensements fédéraux, ces statistiques ne reflètent qu'une partie de cette tendance durable de la société suisse. Exacerbée par les crises et par la peur du bolchevisme,[56] l'hostilité aux étrangers anime souvent les mêmes acteurs pendant plusieurs décennies, tout en suscitant un discours qui devient un cadre de référence et un facteur de consensus dans la mesure où les principales organisations professionnelles se rallient à cette politique. Loin de se réduire à la personne de Rothmund qui dirige la Police fédérale des étrangers dès 1919, cette politique est inspirée par un large éventail social et politique.[57] Au cours des années 20, les milieux dirigeants élaborent un ensemble de dispositions légales et culturelles afin de stabiliser cette attitude visant à réduire au strict minimum la présence des étrangers en Suisse. Parmi les protagonistes de ces débats, on trouve aussi bien des personnalités comme Carl Ludwig qui publie en 1934 une étude à ce sujet[58] que des organisations telles que la Société suisse des écrivains.[59]

Certes, la lutte contre l'«*Überfremdung*» et la «*Verjudung*» dont Rothmund s'est fait le héraut n'abolit pas la tradition humanitaire. Les autorités helvétiques ne cherchent pas à imiter le discours et les pratiques nazies. Rothmund se plaît à souligner qu'il défend les Juifs suisses, assimilés aux mœurs helvétiques, mais il se méfie viscéralement d'autres catégories, en particulier des Juifs venant d'Europe de l'Est. En réponse à des critiques, Rothmund adresse à un parlementaire un exposé de sa politique et ajoute:

---

54 Cf. Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 247 sqq., 263; Picard, Schweiz, 1994, p. 556; Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990, p. 197–199. Sur les interventions de la Fédération patriotique suisse en automne 1942, cf. AF E 4001 (C) 1, vol. 253.

55 Sur ce mouvement organisé dès 1934 sous le nom de «Ligue vaudoise», cf. Butikofer, Refus, 1996.

56 Cf. Kunz, Weltrevolution, 1981, p. 39–51.

57 Cf. Arlettaz, Chambres, 1991, p. 9–155.

58 Cf. le texte intitulé: «Massnahmen gegen die ‹*Überfremdung*›. Ein Beitrag zur Niederlassungs- und Einbürgerungsfrage». Il s'agit de l'exposé du conseiller d'Etat Carl Ludwig, de Bâle, prononcé lors de la journée annuelle de l'Union des villes en 1934 à Bienne. Il arrive à la conclusion suivante qu'il résume sous forme de thèse: «Etant donné la situation actuelle, c'est avant tout à la Police des étrangers qu'il incombe de combattre la surpopulation et l'emprise étrangères. [...] Il convient de saluer les efforts qui sont déployés pour rendre la naturalisation sur demande plus difficile dans l'intérêt de la défense morale du pays mais aussi pour tenir compte de la situation financière de la Confédération, des cantons et des communes.» (citation originale en allemand) Cf. du même auteur, Ludwig, Politique, 1957, p. 44.

59 Sur l'attitude de la Société suisse des écrivains, cf. Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 321 sqq. Cf. aussi Schütt, Germanistik, 1996.

> «Comme vous le constaterez, nous ne sommes tout de même pas des monstres aussi épouvantables! Mais le fait que nous ne nous laissions pas mener par le bout du nez, et surtout pas par les Juifs de l'Est – connus pour revenir sans cesse à la charge parce qu'ils ont de la peine à aller droit au but – devrait parfaitement correspondre aux vues de notre peuple suisse.»[60]

Ce clivage dans son attitude face aux Juifs se traduit par une intransigeance face aux demandes de réfugiés et, en même temps, par des tentatives d'impliquer certaines organisations d'aide aux réfugiés dans la légitimation des mesures adoptées.[61]

Au terme d'une carrière mouvementée, Rothmund part à la retraite en 1954. S'il a pu maintenir sa politique pendant une si longue période, c'est aussi parce qu'elle était en adéquation avec les structures économiques suisses qui ont traversé plusieurs crises dont la plus longue fut celle de 1929.

2.2.3 Facteurs économiques

Dans l'histoire de la Suisse, les phénomènes de migrations ont pris, en tout temps, une ampleur exceptionnelle qui a contribué à son essor économique.[62] Depuis la fondation de l'Etat fédéral et jusqu'à la première guerre mondiale, la Confédération pratique une politique décentralisée et libérale vis-à-vis des étrangers, basée sur la conclusion de traités bilatéraux d'établissement avec un grand nombre de pays. Tandis que la présence humaine et économique de la Suisse à travers le monde favorise sa prospérité, ces traités permettent d'assurer aux Confédérés des conditions légales acceptables dans les pays d'émigration. Le premier conflit mondial marque une césure impliquant l'abandon graduel du modèle libéral de la réciprocité internationale qui favorise la liberté d'établissement. Commence alors l'ère du contrôle des étrangers, de la centralisation des instruments législatifs et de la collaboration étroite des associations professionnelles.[63] A partir de 1933, la Suisse refuse de signer des conventions internationales qui peuvent ouvrir le marché du travail à certaines catégories de réfugiés.[64] A quelques

---

60 Lettre du 15 janvier 1938 de Rothmund au conseiller aux Etats Ernst Löpfe-Benz (citation originale en allemand). Sur l'attitude de ce parlementaire face aux Juifs, cf. Roschewski, Rothmund, 1997, p. 46–48. Au sujet de l'attitude face aux Juifs d'Europe de l'Est, cf. Kury, Ostjudenmigration, 1998.

61 Cf. notamment la lettre du 11 octobre 1939 de Rothmund à Robert Briner (Président de l'Office central suisse de l'aide aux réfugiés) consulté dans le cadre de la rédaction de l'arrêté adopté le 17 octobre 1939 par le Conseil fédéral; AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17., dossier 498 [1939].

62 Bergier, Histoire, 1984, p. 45.

63 Cf. Gast, Kontrolle, 1997.

64 Dans sa prise de position sur la signature éventuelle, par la Suisse, de la convention relative au statut international des réfugiés du 28 octobre 1933, l'OFIAMT écrit, le 15 mars 1934: «En ce qui nous concerne, ces réticences sont fondées sur la nécessité de protéger le marché suisse du travail face à l'immigration de la main-d'œuvre étrangère. Dans cette perspective, c'est surtout l'art. 7 qui pose problème, car son utilisation illimitée donnerait aux détenteurs apatrides de passeports Nansen une position préférentielle par rapport aux autres étrangers munis de papiers d'identité valables, qui, pour différentes raisons, sont de manière générale plus intéressants pour la Suisse que les réfugiés dont les us et coutumes rendent l'assimilation plus difficile. L'octroi des facilités prévues dans cet article entraînerait presque assurément une recrudescence de l'immigration de ces réfugiés en Suisse et pèserait donc davantage sur le marché de l'emploi, à une époque où nos propres citoyens souffrent déjà considérablement d'un chômage qui ne cesse de se prolonger.» AF E 4800.1 (-) -/3, vol. 1 (citation originale en allemand).

exceptions près, la Suisse accueille avec prudence les efforts diplomatiques en faveur des réfugiés et réitère sa volonté de n'être pour eux qu'une terre de transit.[65]

La crise internationale frappe la Suisse avec une acuité particulière en 1933.[66] L'effondrement des exportations affecte sévèrement une économie très orientée vers le marché mondial, ce qui provoque un chômage massif que les statistiques officielles n'expriment qu'en partie.[67] En outre, les difficultés économiques ainsi que les politiques protectionnistes et nationalistes poussent de nombreux Suisses à revenir au pays.[68] Tout cela fournit des arguments supplémentaires à ceux qui veulent empêcher l'arrivée en Suisse de réfugiés:

> «Nous ne pouvons en aucun cas accepter que des émigrants travaillent – de quelque façon que ce soit – sur le marché de l'emploi suisse. Nos chômeurs, parmi lesquels nous comptons de très nombreux suisses de l'étranger revenus au pays, s'y opposeraient – à juste titre d'ailleurs. Il s'ensuivrait une poussée d'antisémitisme indigne de notre pays.»[69]

De plus, la crise internationale entraîne une évolution des rapports entre les milieux économiques et les administrations publiques. La négociation, la conclusion et le fonctionnement de nombreux accords de clearing poussent les autorités à renforcer leurs prérogatives. A partir de fin 1933, le Conseil fédéral édicte de plus en plus d'arrêtés[70] qui régissent les relations économiques extérieures, tandis que la gestion des paiements réglementés par des accords internationaux motive la création, en 1934, de l'Office suisse de Compensation. Alors que les institutions étatiques et para-étatiques sont dotées de compétences accrues, le rôle des associations professionnelles et des groupes de pression gagne aussi en importance. La diminution des moyens disponibles et les difficultés de transferts accentuent les rivalités entre les secteurs et branches économiques. Entre les industriels et les créanciers financiers, entre le Vorort et l'Association suisse des banquiers, les tensions sont parfois vives afin d'obtenir la part la plus grande possible des revenus transférables. La défense des intérêts individuels ou collectifs nécessite des pressions sur les autorités politiques. La politique face aux réfugiés n'échappe pas à cette évolution générale qui confère aux «lobbies» un rôle considérable.

---

65 Cf. la lettre de Rothmund au Professeur L. Quidde du 23 avril 1938, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1938] (citation originale en allemand).

66 Cf. Bergier, Histoire, 1984, p. 252.

67 Cf. Perrenoud, Charité, 1995, p. 105–109. Cf. aussi Traverse, 1997/1.

68 Cf. Statistique historique de la Suisse, 1996, p. 374 sqq.

A ce sujet, cf. l'exposé de Rothmund intitulé «Ausländer in der Schweiz und Schweizer im Ausland» prononcé lors de la «Journée des Suisses à l'étranger» les 10 et 11 septembre 1938. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.16, dossier 354. Les documents conservés dans ce dossier illustrent bien des liens entre la politique face aux étrangers, la gestion du marché du travail en Suisse et les réactions face aux réfugiés de mars 1933 à septembre 1938.

69 Lettre du 18 novembre 1938 de Rothmund à Erwin Schachtler de Wegelin & Co, St. Gallen, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1938]. Parmi les arguments récurrents des autorités fédérales, on trouve l'idée que ce sont les Juifs eux-mêmes qui provoquent l'antisémitisme en immigrant dans un pays, ainsi que l'affirmation que l'antisémitisme est indigne de la Confédération helvétique. Cf. Friedländer, Juifs, 1997, p. 264.

70 Un aperçu de ce renforcement des compétences de l'exécutif se trouve dans les rapports semestriels sur les «mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger» qui sont publiés deux fois par année dans la Feuille fédérale.

Le cas de Fritz Thyssen est révélateur de la nécessité de pressions exercées par des personnalités influentes. Si l'industriel allemand peut rester en Suisse en 1939 et 1940, c'est grâce à des interventions de son avocat, Ludwig Friedrich Meyer, influent parlementaire, et aux démarches de grands banquiers. En effet, le Crédit Suisse entretient des liens étroits avec Thyssen, depuis la fondation d'une holding à Davos, en 1929. Ses directeurs généraux Peter Vieli et Heinrich Blass parviennent à convaincre les autorités fédérales, en particulier le chef du Département politique, Motta.[71] Irrité, le chef de la Police fédérale des étrangers, Paul Baechtold, affirme que ces banquiers se préoccupent plus de leurs engagements à l'égard de leur client que des intérêts supérieurs du pays.[72]

Pour les victimes juives des nazis, les possibilités de faire appel aux réseaux de solidarité confessionnelle butent sur le rôle marginal joué par les banquiers israélites sur la place financière suisse: ceux-ci se comptent pratiquement sur les doigts d'une main, les cas les plus connus étant le directeur général de la SBS Armand Dreyfus et les deux «banques juives» Bär à Zurich et Dreyfus à Bâle.[73]

Les considérations économiques peuvent aussi motiver une attitude favorable à l'accueil de certains réfugiés et donc amener à critiquer des décisions de rejet. C'est ainsi que le conseiller national radical Henry Vallotton, avocat actif dans les milieux d'affaires, critique la circulaire fédérale du 8 juillet 1938. Il fustige la volonté d'expulser les réfugiés qui séjournent dans des établissements publics, en reprochant aux autorités de ne pas tenir compte de l'honorabilité de ces réfugiés dont le retour en Autriche ou en Allemagne est impossible. Or, il s'agit d'une clientèle indispensable aux hôtels frappés par la crise. Ces gens venaient depuis des années avec leurs familles en Suisse, y ont déposé des capitaux importants ou y ont placé des commandes considérables dans l'industrie des machines.

> «Doit-on traiter ces malheureux comme des chiens que l'on jette à la porte, sans aucun égard pour cette situation? [...]. Cela serait indigne, à mes yeux, de nos traditions d'hospitalité et d'humanité. Il serait, me semble-t-il, superflu que la Suisse assiste à des conférences humanitaires, si elle adopte pratiquement une attitude aussi cruelle. [...]. Telles sont les réflexions que je me permets de vous exposer, Monsieur le Président, en toute franchise, examinant le problème sous un double aspect: aspect moral et humanitaire tout d'abord, aspect financier et économique ensuite. [...] Je n'ignore pas qu'il faut éviter l'installation en Suisse de trop nombreux israélites orientaux et qu'il est exclu que ces étrangers travaillent en Suisse. [...] En conclusion, je crains que sous prétexte de ne pas laisser se poser en Suisse le problème juif, on ne tranche de la manière la plus cruelle en expulsant sans distinction des

---

71 Le 17 janvier 1940, Motta écrit «Thyssen soll bleiben!» sur une lettre d'Ernst Schürch, rédacteur en chef du journal bernois *Der Bund*, AF E 2001 (D) 2, vol. 112.

72 Cf. notice du 4 juillet 1940 de Paul Baechtold, AF E 2001 (D) 2, vol. 112. On peut comparer ce dossier à celui de Rudolf Hilferding qui se trouve dans le même carton. Dans une lettre du 29 juillet 1940, le conseiller fédéral Baumann justifie le refus d'accorder l'asile à l'ancien ministre socialiste. En février 1941, la femme de Rudolf Breitscheid écrit au consul de Suisse à Marseille que son mari et Hilferding ont été livrés aux Allemands. Cf. ci-dessous, chap. 4, notes 20–23.

Sur les affaires du Crédit Suisse avec Thyssen, cf. Archives du CSGroup ZFA 02.102.201.302 (séance du 24 janvier 1936) et 02.105.201.302 (séance du 30 octobre 1950).

73 Cette caractéristique nationale distingue la Suisse d'autres pays où les banquiers juifs représentent en tout cas un dixième des membres de leur profession. Cf. Friedländer, Juifs, 1997, p. 87–90; Charguéraud, Démocraties, 1998, p. 71–74; Ulrich, Aufstieg, 1998, p. 309–319. Cf. aussi CIE, Extorsions de rançons, 1999, chap. 5.2.3.

> malheureux qui sont victimes d'un régime anti-démocratique et que nous prolongions ainsi des mesures barbares auxquelles notre Parlement ne voudrait certainement pas s'associer.»[74]

En fait, le Parlement[75] ne s'opposera guère aux décisions de l'exécutif. Celles-ci susciteront des interventions de défenseurs du droit d'asile, mais aussi de partisans d'une attitude encore plus intransigeante et restrictive. L'indifférence de la plupart des parlementaires ainsi que le régime des pleins pouvoirs ont ouvert une grande marge de manœuvre pour les hauts fonctionnaires et les magistrats. Dans les milieux d'affaires également, les réactions face aux réfugiés sont partagées entre le chagrin et la peur. Parmi les industriels, la crainte de la concurrence prime sur d'autres considérations, mais des exceptions sont préconisées dans des cas particuliers: il n'est pas rare que les autorités soient confrontées à des demandes individuelles appuyées par les plus hauts dirigeants économiques suisses. Des régions frappées par une crise très sévère cherchent à diversifier leurs structures économiques et, donc, saisissent la possibilité d'attirer en Suisse des industriels fuyant les nazis. Face aux refus des autorités fédérales, l'Office neuchâtelois de recherches des industries nouvelles met en exergue la contribution des réfugiés à l'essor économique de la Suisse, en citant l'exemple des huguenots et en reprenant des arguments publiés par l'Office saint-gallois de diversification industrielle qui souligne le rôle des réfugiés italiens dans l'essor de l'industrie textile.[76] Ces interventions ponctuelles ne modifient pas la politique dominante: il s'agit de lutter contre la «surpopulation étrangère (*wirtschaftliche Überfremdung*)», c'est-à-dire préserver l'économie helvétique d'une influence étrangère, tout en lui garantissant des échanges intenses avec le marché mondial.[77]

Les Juifs étant considérés comme des représentants commerciaux efficaces, les mesures antisémites, qui les empêchent de travailler dans les pays de l'Axe au service de maisons suisses, posent un problème de débouchés à celles-ci[78]; en même temps, toutefois, la perspective de voir venir en Suisse des concurrents motive une attitude restrictive. C'est ainsi qu'un représentant du personnel des hôteliers déclare:

---

74 Lettre du 9 juillet 1938 de Vallotton au Président de la Confédération et chef du DFJP, J. Baumann; AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1938]. Président du groupe radical, Vallotton sera élu président du Conseil national en décembre 1938 et deviendra Ministre de Suisse au Brésil en 1943. On peut signaler qu'il ne prendra pas la parole lors du débat de septembre 1942 au Conseil national.

75 Pour une liste des interventions parlementaires ayant suscité des dossiers disponibles aux Archives fédérales, cf. AF, Flüchtlingsakten, 1999, p. 81–88.

76 Dans le rapport annuel sur l'année 1938, adopté le 22 février 1939, l'Office écrit: «Les persécutions politiques et religieuses qui sont à l'ordre du jour dans plusieurs pays nous ont valu un afflux de demandes de la part d'industriels obligés d'abandonner leurs entreprises et de quitter leur pays. Nous avons vu là une occasion unique pour la Suisse d'implanter des industries [...]. L'histoire se répète et nous devons être assez soucieux de l'intérêt général du pays pour profiter à bon escient de cette émigration industrielle.»; AF E 7170 (A) 1, vol. 109.

77 A ce sujet, cf. les dossiers du Vorort des années 1916 à 1920, qui sont pris en considération lors des débats de 1944, AfZ, Archives du Vorort, vol. 55.2 et 55.3. Cf. Arlettaz, Guerre, 1990, p. 319–337.

78 Cf. la démarche de l'Union suisse des commerçants en soieries du 28 septembre 1940 qui se heurte à l'attitude dilatoire de la Division du Commerce qui, au nom des concessions obtenues, ne veut pas remettre en cause les accords germano-suisses en s'opposant à la discrimination raciale. DDS, vol. 13, no 389.

Cf. le cas de l'industrie horlogère, cité par Perrenoud, Aperçu, 1998, p. 115–116.

> «En embauchant des réfugiés, et plus particulièrement des Juifs, on courrait certainement le risque que ces derniers cherchent à progresser de leur emploi de chasseur à celui de portier, puis de portier au poste de directeur.»[79]

La Division fédérale du Commerce exprime aussi sa méfiance:

> «La Division du Commerce est en principe plutôt défavorable à ce qu'on confie la représentation de maisons suisses à des étrangers.»[80]

Le déclenchement des hostilités, puis les victoires d'Hitler, entraînent les milieux économiques à s'adapter aux nouvelles conditions internationales. Leur attitude face aux mouvements migratoires évolue aussi dans ce contexte. Au cours de l'été 1940, les milieux dirigeants de l'économie et de la politique suisses discutent des contraintes et des possibilités engendrées par la nouvelle situation internationale. C'est dans ce contexte que l'ancien chef du Département fédéral de l'économie publique, Ed. Schulthess, devenu président de la Commission fédérale des banques, formule un programme approuvé par son successeur au gouvernement et par le chef du Département fédéral des finances et des douanes. Dressant une synthèse des accommodations aux nouvelles conditions, Schulthess mentionne la question de l'immigration parmi les problèmes à discuter avec les Allemands:

> «Les questions liées aux contrats d'établissement et à l'immigration des étrangers constituent un sujet délicat. [...] Cependant, il faut bien garder à l'esprit que la Suisse a aussi tout intérêt à la liberté de l'établissement sur le territoire du bloc économique allemand. D'ailleurs, si notre économie nationale est prospère, c'est en partie à la liberté d'établissement en France et en Angleterre qu'elle le doit. Il n'empêche qu'il faut aussi, bien évidemment, tenir compte des dangers que représente l'immigration en Suisse.»[81]

Au cours des mois suivants, la perception des dangers conduit les autorités suisses à restreindre les possibilités d'immigration en Suisse et même à remettre en cause la défense des Suisses à l'étranger. C'est ainsi qu'en décembre 1941, les discussions sur la protection diplomatique des Suisses victimes des mesures antisémites font apparaître les réactions de personnalités suisses influentes face à l'évolution historique. Dans une expertise juridique sur le statut des Juifs en France, le professeur Arthur Homberger affirme que la loi signée par Pétain instaure des discriminations incompatibles avec le traité d'établissement franco-suisse de 1882. Mais le ministre de Suisse à Vichy, Walter Stucki, répond à son ami et ancien collaborateur que son expertise, certes intéressante, lui inspire une réserve fondamentale:

> «La présentation parfaitement logique, juridiquement fondée et certes très convainquante de vos arguments me font penser à l'heureuse époque où moi aussi, confortablement installé à mon bureau, je pouvais, comme juriste, prendre tranquillement position sur les innombrables questions que nous pose la vie. Mais aujourd'hui, les choses ont radicalement changé: le Droit a perdu la plus grande partie de son pouvoir et c'est le pouvoir qui domine le Droit. [...] C'est la raison pour laquelle je ne peux pas

---

79 Procès-verbal de la séance du 6 avril 1944 sur l'engagement de réfugiés dans l'hôtellerie, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 240 (citation originale en allemand). Cette déclaration est mentionnée par Lasserre, Frontières, 1995, p. 249.

Sur l'Union Helvetia, cf. Gast, Kontrolle, 1997, p. 76.

80 Procès-verbal de la séance du 26 septembre 1944 avec des représentants de la Division de Police, de celle du Commerce et de l'OFIAMT, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 240 (citation originale en allemand).

81 Cf. DDS, vol. 13, no 406, Annexe, p. 993 (citation originale en allemand).

> invoquer ce traité d'établissement – la Suisse y a contrevenu vraiment trop souvent. Et même si je le faisais, cela ne ferait que provoquer une résiliation immédiate car, en France aussi, les vents qui soufflent sont contraires aux Juifs, et ils sont bien plus forts que les scrupules à résilier un traité avec la Suisse qui a déjà subi pas mal d'entorses.»[82]

Sous la plume du diplomate suisse et ancien délégué du Conseil fédéral pour le commerce extérieur, on trouve des accents qui correspondent à son diagnostic de la brutale évolution des relations économiques et financières depuis 1933. Forte personnalité qui joue un rôle primordial dans la politique étrangère suisse, Stucki prend conscience de la rupture dans la normalité provoquée par Hitler et préconise une accommodation sur le mode helvétique à cette situation. Dans ce contexte, la Confédération s'efforce de protéger ses intérêts en répondant aux exigences allemandes, tout en cherchant à obtenir des concessions afin de préserver l'indépendance et la stabilité de la Suisse. Toujours soucieuses de faire baisser le nombre des réfugiés, les autorités helvétiques saisissent toutes les occasions d'obtenir leur départ. Les négociateurs obtiennent que le droit de faire traverser la France par des trains d'émigrants en direction de la Péninsule ibérique soit inséré dans les accords germano-suisses.[83]

Au cours de la guerre, les arguments économiques contre les réfugiés se fondent tant sur les difficultés d'approvisionnement alimentaire et industriel que sur les expériences traumatisantes vécues depuis 1914. Afin d'éviter les écueils rencontrés lors du premier conflit mondial, l'économie de guerre est organisée dès 1938. Un système de rationnement alimentaire et d'extension des cultures permet de nourrir correctement la population vivant en Suisse.[84] Toutefois, la crainte que l'accueil de réfugiés multiplie les bouches à nourrir dans des proportions insupportables a constamment motivé des restrictions au droit d'asile.

Déjà contestée pendant la guerre, cette politique est critiquée par l'historien Edgar Bonjour qui écrit:

> «Les mesures impitoyables de ceux qui avaient à pratiquer la politique en matière d'asile et cette volonté d'aider qui s'est pas suffisamment manifestée dans les milieux privés peuvent s'expliquer par une situation internationale parfois très inquiétante et par la précarité du ravitaillement. Mais ce ne sont point là des considérations qui obligent d'aller jusqu'à excuser cette politique officielle de retenue à l'égard de ces gens en quête d'asile qui avaient la mort à leurs trousses, ce manque de compréhension pour les tâches humanitaires de la Suisse.»[85]

D'autres auteurs ont montré que la barque suisse n'était pas pleine et aurait pu sauver d'autres vies.[86]

En fait, les Suisses vivent les années du conflit mondial en redoutant une invasion militaire ou un effondrement économique. La perspective de l'après-guerre reste lourde d'angoisses. On

---

82 W. Stucki à A. Homberger, 20 décembre 1941, AF E 2200.42 (-) -/23, vol. 1 (citation originale en allemand).

83 Sur ces «Emigrantenzüge» ou «Israelitenzüge» [sic], cf. la lettre de la Division du Commerce à la Légation de Suisse à Vichy, 17 octobre 1941, AF E 2200.42 (-) -/21, vol. 2.

84 Cf. Maurer, Anbauschlacht, 1985.

85 Bonjour, Histoire, vol. VI, 1970, p. 35. Notons qu'en automne 1942, même le conseiller fédéral Pilet-Golaz affirme que la peur des difficultés alimentaires n'est pas un argument décisif.

86 Cf. Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, p. 570.

redoute que, comme en 1918, la prospérité florissante soit suivie d'une crise aiguë et profonde. L'ancien dirigeant de la grève générale, Robert Grimm, intervient en septembre 1943 en exprimant les inquiétudes des travailleurs suisses devant l'afflux de réfugiés italiens qui peuvent déséquilibrer le marché du travail et provoquer du chômage.[87] Il faudra plus d'une décennie pour que le spectre de la crise cesse de hanter l'esprit des contemporains.[88] Certes, dès l'été 1945, le manque de main d'œuvre incite des employeurs à recruter des étrangers, mais la prospérité est considérée comme conjoncturelle et les engagements sont le plus temporaires possible. En 1948, la modification de la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers reste inspirée par la ferme volonté de provoquer une baisse de la population étrangère en Suisse et de maintenir l'ordre établi.[89]

Tout en maintenant les fondements structurels de la politique antérieure, les autorités fédérales cherchent à forger une image de la Confédération comme terre d'asile. Afin de propager cette vision positive, le cinéma est utilisé: le cas du film «La dernière chance» est emblématique de ce renouvellement du discours idéalisant la tradition humanitaire helvétique.[90]

Une vision rétrospective qui occulte les aspects les plus dramatiques se trouve aussi dans les rapports publiés par le Conseil fédéral. On peut y lire, en 1947, que la Confédération représentait un havre pendant le conflit mondial:

> «Au milieu de l'Europe bouleversée, la Suisse devint une terre où chacun chercha asile pour sa personne ou pour ses biens.»[91]

Tout en soulignant que la place financière suisse a connu une phase décisive de son développement, cette vision rétrospective passe sous silence les critères sélectifs différents selon les personnes ou les biens. L'afflux des capitaux européens s'est pratiquement déroulé sans entrave, tandis que la frontière est souvent restée hermétique pour les personnes en quête d'asile.[92]

2.2.4 L'argument de la sécurité nationale et le rôle des militaires

Le rôle de la défense nationale est primordial parmi les facteurs qui déterminent la politique suisse face aux réfugiés. Le système de l'armée de milice implique que les liens entre les facteurs militaires, politiques et économiques se recoupent à plusieurs niveaux avant et après 1939. La mobilisation renforce l'influence sociale et politique de l'Armée, tandis que le

---

87 Cf. Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 320–321, p. 390.

88 Cf. Perrenoud, Politique, 1989, notamment p. 117–130.

89 Cf. «Loi fédérale modifiant et complétant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers» du 8 octobre 1948, Feuille fédérale 1948, III, p. 404. Pour une analyse, cf. Ebel/Fiala, Consensus, 1983, p. 75–77.

90 Cf. Dumont, Histoire, 1987, p. 88. Pour une analyse du «film documentaire» réalisé en 1947 par le DFJP, cf. Dreyfus, Insel, 1996, p. 347–374.

91 Feuille fédérale 1947, I, p. 797 (XXXIV^{e} rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger). Cf. Hug/Perrenoud, Avoirs, 1997, p. 18.

92 Cf. Tanner, Bundeshausalt, 1986, p. 260. Cf. aussi Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, p. 554 et 567.

contrôle de la Division Presse et Radio restreint les informations sur la politique nazie.[93] Non seulement, les officiers juifs, souvent confinés dans des positions subalternes, ne sont qu'une poignée, mais un antisémitisme discret imprègne souvent les plus hautes sphères de l'Armée.[94]

Dès son élection au commandement suprême de l'Armée, le Général Guisan se préoccupe de la présence des étrangers en Suisse et de l'afflux à la frontière.[95] Afin d'attirer l'attention du gouvernement sur les risques d'espionnage, de sabotage et d'infiltration, il adresse au Conseil fédéral un long rapport préconisant une série de mesures préventives et défensives, en premier lieu contre des Allemands, mais aussi contre une autre menace décrite en ces termes:

> «On peut avancer qu'*une autre catégorie d'ennemis intérieurs*, ce sont, dans une certaine mesure, les émigrants. [...] On apprend à la lecture de rapports hollandais et anglais que bon nombre d'émigrants juifs auxquels l'asile a été octroyé sont devenus une source de danger qui est loin d'être insignifiante. Il convient de tenir compte de cette catégorie d'étrangers sur la base des expériences qui ont été faites en Scandinavie, en Angleterre et en Hollande. *Vu la situation actuelle de la Suisse, la pitié et la tolérance ne sont plus de mise aujourd'hui; seule la fermeté s'impose*.»[96]

Lors de la débâcle française, Guisan s'oppose à l'accueil des populations en fuite et motive ce refus le 16 juin 1940 par les multiples dangers politiques et militaires. Au cours des journées du 18 et du 19 juin 1940, le Commandement de l'Armée, les plus hauts responsables de la politique étrangère et de la Division de Police rédigent des circulaires et des instructions afin que les cantons, les douanes et les unités militaires s'opposent impitoyablement à l'entrée en Suisse des réfugiés clandestins «français, espagnols, polonais (débris du front populaire).»[97] Créé le 18 juin 1940, le Commissariat fédéral à l'internement et à l'hospitalisation sera chargé de gérer les problèmes posés par les internés en fonction des besoins de la défense nationale. A plusieurs reprises, le Commandement de l'Armée précise que l'accueil des réfugiés doit être réduit au minimum et que la surveillance des camps d'internés ne saurait être une tâche des unités militaires. A plusieurs moments décisifs de la guerre, Guisan s'oppose à l'accueil de réfugiés. C'est en particulier le cas en automne 1942[98], en septembre 1943 (réfugiés d'Italie du Nord)[99], en juin 1944[100] et même au début de 1945.[101]

---

93 Cf. AF E 5795 (-) -/--, vol. 527. Cf. aussi Imhof, Kommunikation, 1999, l'Annexe de Kreis.

94 Certains officiers ne dissimulent pas leur attitude. C'est ainsi que l'influent capitaine Hans Hausamann s'adresse en mars 1940 à l'Etat-major général afin de s'opposer avec véhémence à un projet de film sur le Général. Personnalité de premier plan dans le cinéma suisse, Wechsler, le producteur candidat à la réalisation, est accusé de se livrer à la propagande communiste, étrangère et immorale. «Ce qui s'est passé dans les années après 1918 en Suisse est à mettre en grande partie sur le compte du Juif Lazarus Wechsler. C'est resté dans la mémoire de tout le monde.[...] Je m'élève contre le fait que cet homme utilise à présent l'armée pour faire ses affaires. J'ai une trop haute estime de celle-ci pour assister sans protester au spectacle de ce Juif galicien qui utilise cette dernière afin de satisfaire sa concupiscence propre à sa race pour s'enrichir.[...] Je ne doute pas de votre accord en cette matière, et j'espère que vous entreprendrez tout pour protéger l'armée de ce Juif» (citation originale en allemand). Lettre du 7 mars 1940, AF E 27 (-) 4433.
Cf. aussi Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, p. 554 et 567.

95 Sur son attitude en janvier 1939, sur les risques de guerre et l'activisme des Juifs dans toute l'Europe, cf. DDS, vol. 13, no 13, p. 26.

96 DDS, vol. 13, no 294, Annexe, p. 695. Les passages en italique sont soulignés dans le texte (citation originale en allemand).

97 Selon l'expression utilisée par P. Bonna dans sa notice du 18 juin, publiée dans DDS, vol. 13, no 311, Annexe II.

98 Cf. Bonjour, Histoire, tome VI, 1970, p. 22.

99 Cf. Ludwig, Politique, 1957, p. 254–255.

100 Cf. Ludwig, Politique, 1957, p. 278–279.

On sait maintenant que la Suisse n'a jamais couru le risque d'une invasion par les troupes du III[e] Reich à cause des réfugiés. Dès l'été 1942, Rothmund et Pilet-Golaz ont affirmé que l'argument de la menace allemande n'était pas le facteur déterminant des décisions suisses de fermeture de la frontière.[102]

Néanmoins, l'Armée joue pendant la guerre un rôle crucial dans le sort des réfugiés à la frontière et sur le territoire national. Alors qu'elle s'oppose à l'internement dont la gestion nécessite des troupes trop nombreuses, l'Armée s'intéresse vivement aux renseignements que peuvent détenir les réfugiés. Ce sont en particulier les déserteurs qui seront interrogés par les militaires soucieux d'obtenir des informations sur les mouvements de troupes et les techniques de combat.

Enfin, les facteurs économiques ne sont pas négligés: calculant que le travail des internés a rapporté, en 1942, des revenus qui couvrent un tiers des dépenses occasionnées, le Commissaire fédéral souligne que les frais sont en partie récupérables, que les internés contribuent à la réalisation du Plan Wahlen, aident l'agriculture, travaillent pour l'Armée. En outre,

> «il n'a pas été nécessaire de prendre des mesures spéciales et coûteuses pour lutter contre l'oisiveté; notre commerce enfin a bénéficié, dans une large mesure, des salaires payés.»[103]

Au fil des mois, les compétences de l'Armée augmentent aussi bien à la frontière qu'à l'intérieur du pays.[104] Dès le début de 1944, des séances hebdomadaires réunissent des représentants de la Division de Police, du DPF et de l'Armée afin de coordonner les décisions.[105] Il importe donc de rappeler, dans la dernière partie de ce sous-chapitre, la répartition et l'évolution des compétences des organes chargés d'appliquer la politique face aux réfugiés.

2.2.5 Politique et compétences respectives des autorités

La politique des réfugiés est subordonnée à la politique des étrangers, le Conseil fédéral ayant soumis tous les réfugiés aux dispositions générales du droit des étrangers de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE) du 26 mars 1931[106] – mis à part quelques réfugiés politiques reconnus comme tels par le Ministère public fédéral qui les contrôle. Sur le plan juridique, les réfugiés ne sont donc pas considérés comme des êtres humains qui ont un

---

101 Cf. Favez, Prochain, 1988, p. 391–402.

102 Cf. chap. 3.2 ci-après.

103 Rapport du 15 janvier 1943 adressé à l'Adjudant général Ruggero Dollfus, AF E 2001 (D) 3, vol. 313.

104 Sur les conflits de compétence à ce sujet, cf. AF E 2001 (D) 3, vol. 313.

105 Cf. DDS, vol. 15, nos 30 et 284.

106 Ludwig, Politique, 1957, présente l'évolution des compétences et des instructions des autorités qui sont déterminantes pour la politique des réfugiés; Koller, Entscheidungen, 1996, a mis à jour la pratique en vigueur – spécialement lors de l'exécution des instructions à la frontière à partir de 1942. Cf. aussi le chap. 1.4 de l'introduction.

besoin particulier de protection, mais comme des étrangers – la plupart du temps indésirables.[107]

La Confédération reconnaît ainsi aux cantons des droits importants en matière de politique des réfugiés. Il est vrai qu'à l'origine, la décision concernant l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers faisait partie des prérogatives des cantons. Les compétences des cantons ont, certes, été considérablement limitées depuis la Première Guerre mondiale. La LFSEE – qui reconnaît presque dans tous les cas le pouvoir décisionnel de la Division de Police du DFJP en dernière instance– englobe les cantons dans une politique nationale envers les étrangers. Les cantons ont, toutefois, la compétence d'octroyer des autorisations de séjour et de tolérance aux personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle. Quant à la Police fédérale des étrangers[108] – il s'agit d'une Division purement administrative qui ne dispose pas de son propre corps de police – elle est tributaire de l'exécution de ses instructions par les autorités des polices cantonales et donc du bon vouloir des cantons à collaborer avec elles. Jusqu'en 1938, il existait donc trois organes décisionnels côte à côte: le Ministère public fédéral pour les réfugiés politiques, les cantons pour ceux qu'on appelait les émigrants et la Division de Police du DFJP qui opère comme instance de coordination et qui a le droit de faire opposition à l'octroi des autorisations cantonales.

L'été 1938 servira de révélateur, en mettant à jour la controverse qui couve autour de ces compétences. En effet, si certains cantons octroient des autorisations de tolérance et de séjour de manière fort libérale, d'autres n'hésitent pas à refouler les réfugiés par-delà la frontière ou dans les cantons voisins par l'intermédiaire de leurs autorités de police. Le corps des gardes frontières, qui dépend de la Direction générale des douanes suisses, c'est-à-dire du DFFD, a reçu pour instruction d'envoyer les procès-verbaux des arrestations et des refoulements des réfugiés juifs d'Autriche au Ministère public fédéral – ce qui est un signe très net que les réfugiés juifs sont considérés comme des persécutés politiques par une partie de l'Administration. Cette opinion est encore partagée au sein du Ministère public fédéral en 1942, lorsqu'il évoque la possibilité que les réfugiés juifs soient placés sous sa propre autorité. Si la chose ne s'est pas faite, c'est parce que, de 1938 à 1942, les compétences relevant de la politique des réfugiés, ont été centralisées à la Division de Police du DFJP.[109]

---

[107] Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre IV.

[108] Pour l'histoire des autorités de la Police fédérale des étrangers, cf. Gast, Kontrolle, 1997 et Mächler, Kampf, 1998. L'Office central de la Police des étrangers, créé en 1917, jouissait au début d'une large autonomie et a été fortement développé par H. Rothmund dès 1919. En 1929, une fois Rothmund promu chef de la Division de Police du DFJP, la Police fédérale des étrangers a été incorporée à la Division de Police, en décembre 1933, continuant ainsi à dépendre de Rothmund, bien qu'étant officiellement dirigée par Paul Baechtold (1890–1968). La Division de Police était une Division principale du DFJP, au même titre que la Division de la Justice, le Ministère public fédéral, l'Office des assurances et l'Office de la propriété intellectuelle.

[109] Koller, Entscheidungen, 1996, p. 26–29.

1938 à 1942: Visa obligatoire et centralisation des compétences au sein du DFJP

La Confédération fait un pas décisif sur la voie de la centralisation des compétences en introduisant l'obligation du visa pour les «non-aryens» allemands, le 4 octobre 1938, les «émigrants», le 20 janvier 1939, et les détenteurs de passeports tchécoslovaques, le 15 mars 1939. Après le début des hostilités, le Conseil fédéral introduit l'obligation générale du visa et fait serrer la vis du contrôle de l'octroi des visas par les légations et les consulats à l'étranger, de telle sorte qu'à partir de l'été 1940, la décision d'octroyer des autorisations d'entrée appartient, de fait, à la Division de Police du DFJP.[110] La centralisation est d'ailleurs favorisée par le régime des pleins pouvoirs instauré par le Conseil fédéral. A ce propos, l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, qui se fonde sur l'arrêté sur les pleins pouvoirs, revêt une importance particulière. Avec la LFSEE, ils constituent la base juridique de la politique menée à l'égard des réfugiés civils pendant toute la guerre. L'ACF exige des cantons que tous les réfugiés entrés illégalement soient refoulés (art. 9) et crée l'instrument juridique fédéral pour l'internement des réfugiés qui ne peuvent pas être refoulés (art. 14).[111] Ce faisant, la Confédération gagne très nettement des pouvoirs décisionnels par rapport aux cantons. Concernant la politique menée pendant la guerre, il est également intéressant de relever que de nombreux arrêtés, en particulier les instructions sur l'admission et le refoulement des réfugiés à la frontière, ont été tenus secrets. Certaines procédures, pourtant devenues des pratiques courantes, n'ont souvent reçu leur base légale indispensable que par la suite.[112] Et pour beaucoup de questions, le DFJP sert de dernier recours aux termes de la loi. Dans ces conditions, les réfugiés dont la protection sur le plan du droit international public est tout aussi limitée que leur protection par le droit fondamental suisse ne disposent, face aux décisions des autorités, d'aucun instrument de droit – ou que d'un outil insuffisant.[113]

En dépit de la concentration des pouvoirs à la Division de Police du DFJP, il convient de relever que cette dernière ne s'est jamais montrée autoritaire à l'égard des autres instances. La politique qu'elle mène, souvent d'ailleurs en concertation avec les autres départements, est plutôt le fruit de ses réflexions sur l'économie et la politique étrangère. Les commission des pleins pouvoirs du Parlement sont consultées avant l'élaboration d'arrêtés importants – comme l'arrêté du Conseil fédéral sur l'hébergement des réfugiés du 12 mars 1943[114] – afin d'éviter le désaveu ultérieur du Conseil fédéral. Dans le cadre des conférences des directeurs de Police qui se tiennent à intervalles réguliers, les autorités fédérales recherchent l'approbation des cantons à l'égard des mesures fédérales, comme lors de la fermeture des frontières en août

---

[110] Ludwig, Politique, 1957, p. 62–68, p. 140 sqq., p. 158.

[111] Ludwig, Politique, 1957, p. 155. AF, Flüchtlingsakten, 1999, p. 22. Cf. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2.

[112] Cela vaut surtout pour l'ACF du 13 août 1942 et du 12 mars 1943. Cf. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 38–46, ainsi que le chap. 5.2.2.

[113] Pour la protection par le droit international public et par les droits fondamentaux, cf. Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre I et II.

[114] Cf. le procès-verbal de la commission des pleins pouvoirs du Conseil national du 1er février 1943, AF E 1050.1 (-) 1995/489, vol. 4.

1938, par exemple, ou après le blocage des frontières d'août 1942.[115] Les autorités cantonales et fédérales n'expriment aucune opposition de principe à la politique de renvoi du DFJP, au contraire. A quelques exceptions près, la grande majorité aussi bien des cantons que des parlementaires fédéraux soutiennent la politique des autorités fédérales.[116] Depuis la mobilisation générale de septembre 1939, l'Armée exerce une influence considérable sur la politique de l'asile, cette dernière étant placée sous les auspices de la sécurité militaire. La présence des réfugiés constitue un risque pour la sécurité aux yeux des responsables de l'Armée qui prônent une politique restrictive de l'asile. Cette constatation revêt une importance d'autant plus considérable que l'Armée se voit confier des tâches d'exécution importantes pendant la guerre.

La procédure à la frontière à partir d'août 1942

Force est de constater, après la défaite de la France en été 1940, lorsque 40 000 militaires et près de 7500 civils passent la frontière, que les autorités civiles ne sont pas en mesure d'appliquer leur politique restrictive face à un afflux si massif de fugitifs. C'est d'ailleurs ce qui explique que l'Armée soit appelée pour renforcer les organes douaniers civils, à savoir le corps des gardes frontières et les polices cantonales. Une procédure est élaborée au cours des mois suivants qui, vu le manque de règlement écrit, offre une large marge de manœuvre. Elle ne prendra force obligatoire que par l'instruction du 13 août 1942.

Le pouvoir décisionnel sur l'entrée et le refoulement des réfugiés appartient à la Division de Police du DFJP qui délègue l'exécution de ses instructions aux organes fédéraux: le corps des gardes frontières et le commandement territorial de l'Armée. Ceux-ci peuvent, dans le cadre du champ d'action qui leur est assigné, décider du refoulement ou de l'admission des réfugiés. En cas de doute, ils sont censés en référer à la Division de Police.[117] Les soldats qui sont chargés de prêter main forte au corps des gardes frontières mais qui n'ont aucun pouvoir décisionnel, ont pour tâche d'empêcher les passages illégaux de la frontière. Lorsqu'ils ne refoulent pas les réfugiés ou qu'ils ne les arrêtent qu'une fois la frontière franchie, ils doivent les remettre au commandement territorial compétent. Là ils sont entendus par l'officier de Police de l'Armée qui, après une décision négative, les remet soit à la Police de l'Armée, soit à la Police du canton ou, en cas d'admission, les fait conduire dans un camp dirigé par des militaires. Le transfert de ces tâches d'exécution à l'Armée entraîne une militarisation de la politique des réfugiés qui se fait très nettement sentir dans certains camps placés sous l'autorité de l'Armée.[118]

---

[115] Ludwig, Politique, 1957, p. 75.

[116] Ludwig, Politique, 1957, p. 189–219, p. 245 sqq. Sur l'attitude des cantons, cf. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 61–66. Sur le débat parlementaire sur les réfugiés en automne 1942, cf. Graf, Flüchtlingsdebatte, 1979. Une vue d'ensemble sur les sources aux AF sur les interventions et débats parlementaires se trouve dans AF, Flüchtlingsakten, 1999, p. 81–88.

[117] Koller, Entscheidungen, 1996, p. 38–46.

[118] Cf. chap. 4.4.2.

Règlement du séjour des réfugiés en Suisse

Jusqu'au début de la guerre, ce sont les cantons qui sont chargés de régler le séjour des réfugiés. L'hébergement et l'entretien de ces derniers est confié à des œuvres d'entraide et à des personnes privées. Avec l'introduction du travail obligatoire et l'ouverture des premiers camps de travail pour émigrants, en avril 1940, le DFJP prend de l'ascendant sur l'organisation du séjour des réfugiés en Suisse. Il délègue la coordination de l'hébergement en masse à la Direction centrale des camps et des homes placée sous son contrôle, qui est responsable de l'emploi – et plus tard aussi de la formation – des réfugiés dans le cadre de l'économie de guerre. Au cours des dernières années de guerre, elle organise le placement des réfugiés chez des employeurs privés[119] en collaboration avec l'OFIAMT et les offices du travail cantonaux.

Les réfugiés qui ne vivent pas dans des camps ou des homes continuent à relever des autorités de la Police cantonale des étrangers. L'attribution des «places libres» aux réfugiés nécessite également l'accord des cantons concernés.[120] Lorsque les réfugiés reçoivent – exceptionnellement – une autorisation de travail, les offices du travail cantonaux doivent être consultés. Les cantons et les communes peuvent empêcher ou retarder l'aménagement de l'hébergement en masse sur leur territoire. En 1947, les cantons obtiendront finalement un droit de co-décision pour l'octroi du droit d'asile.[121] De la sorte, les cantons, auxquels ont a retiré beaucoup de compétences s'agissant des mesures prises à la frontière au début des hostilités, joueront à nouveau un rôle important dans le pays dans l'application de la politique des réfugiés. Dans de cadre de leurs pouvoirs, les gouvernements cantonaux, et même les communes, mènent leur propre politique, c'est-à-dire que les unes refusent catégoriquement d'accueillir des réfugiés, voire édictent des prescriptions spéciales[122], alors que d'autres se montrent plus compréhensives à leur égard.

2.3 Les œuvres d'entraide[123]

De 1933 à 1945, l'accueil des réfugiés a été en grande partie à la charge des œuvres d'entraide privées qui fonctionnent essentiellement grâce à des bénévoles. Elles ont assumé cette tâche dès l'arrivée des premiers réfugiés. La population suisse les a soutenues financièrement par des dons qui se résumaient parfois à de toutes petites sommes mais qui ont été versés régulièrement pendant plusieurs années. Ces nombreuses organisations se différenciaient selon leurs objectifs, leurs relations en Suisse et avec l'étranger, ainsi que par le nombre et les

---

[119] Lasserre, Vie, 1998; Lasserre, Frontières, 1995, en particulier, p. 222–267; Schorta, Arbeitslager, 1990, ZL, Schlussbericht, 1950.

[120] Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 291 sqq.

[121] Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 97–102.

[122] Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 63 sqq.; Kocher, Menschlichkeit, 1994, p. 293. A Lucerne, des prescriptions spéciales interdisent aux réfugiés de s'asseoir sur les bancs publics le long de la promenade du bord du lac alors qu'à d'autres endroits, les réfugiés n'ont pas le droit d'entrer dans certains cabarets ou que leur rayon d'action est limité au territoire d'une commune. Procès-verbal de la 2e réunion de la commission d'experts, 5 octobre 1944; AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

[123] Les questions relatives au financement de la politique des réfugiés par les œuvres d'entraide sont traitées au chap. 5.3.

options politiques, sociales ou religieuses de leurs membres. Sans pouvoir ici reconstituer de manière exhaustive le foisonnement de leurs activités, il convient de dresser un aperçu de cet ensemble assez hétérogène.

L'accueil des réfugiés par les organisations d'entraide

Le rôle des œuvres d'entraide privées a été déterminant à partir de 1933 pour les réfugiés arrivés en Suisse. A part le cas particulier des réfugiés russes fuyant le régime bolchevique, qui ont obtenu un soutien des autorités suisses,[124] l'accueil et l'assistance aux réfugiés relève traditionnellement de la bienfaisance et de la philanthropie exercées par la bourgeoisie. D'ailleurs, parmi les dirigeants des œuvres d'entraide figurent des membres d'exécutifs cantonaux, du corps professoral et des milieux industriels.[125] Les partis de gauche et les syndicats ont également fondé des œuvres d'entraide, lesquelles, dans un premier temps, ont soutenu les chômeurs et les travailleurs âgés sans ressources, palliant ainsi à l'absence d'un système de sécurité sociale publique.

Les organisations d'entraide sont, en général, contactées par les réfugiés dès leur arrivée en Suisse. Elles offrent à ces gens, démunis pour la plupart, un soutien matériel et les appuient dans leurs démarches pour trouver un autre pays d'accueil. La Confédération, on l'a vu, interdit aux réfugiés d'exercer une activité rémunérée. De surcroît, la grande majorité d'entre eux, n'ayant pas obtenu le statut de réfugié politique, est tenue de quitter la Suisse dans un laps de temps plus ou moins long. Ainsi, l'activité principale des œuvres d'entraide se déploie dans deux domaines: le soutien matériel et financier aux réfugiés, d'une part, et la recherche d'un pays d'asile définitif, d'autre part.

Les premières persécutions perpétrées par les nazis en Allemagne sont dirigées d'abord contre les membres et sympathisants des partis de gauche, puis contre les Juifs. En Suisse, la gauche et la communauté juive mettent en place les premières structures d'aide aux réfugiés. En mars 1933, le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse fondent à Berne la *Schweizerische Flüchtlingshilfe* pour venir en aide aux sociaux-démocrates et aux syndicalistes d'Allemagne.[126] Des comités d'aide qui lui sont associés sont créés à Bâle, Zurich, Kreuzlingen et Arbon.[127] Les œuvres d'entraide issues de la social-démocratie et des syndicats ne partagent pas la conception philanthropique de la bienfaisance. Elles sollicitent une contribution de l'Etat, en vain, comme en témoigne une lettre adressée au chef du DFJP datée du 24 juin 1934:

> «Nous avons jusqu'au début du mois de juin courant dépensé environ 130 000 francs. Nous avons constamment à notre charge au moins 50 à 70 personnes. [...] Mais, nous avons épuisé toutes nos possibilités de financer l'aide aux réfugiés. C'est pourquoi nous réitérons la requête que les moyens

[124] Cf. chap. 2.1 et 2.2.1.

[125] Pour Robert Briner, Rodolfo Olgiati, Silvain S. Guggenheim, cf. notices biographiques en annexe.

[126] Eisinger/Schaad, Rolle, 1998, p. 41; cf. aussi Wichers, Kampf, 1994, p. 106.

[127] Les bureaux d'Arbon et de Kreuzlingen ont rapidement été fermés, car le canton de Thurgovie ne tolérait pas de réfugiés politiques; cf. Wichers, Kampf, 1994, p. 106.

> nécessaires pour les secours matériels en faveur des réfugiés allemands et autrichiens[128] pourraient nous être fournis par le Conseil fédéral, de manière analogue à ce que celui-ci a fait et continue de faire en faveur des réfugiés russes.»[129]

Mais, les autorités refusent d'étendre aux réfugiés allemands l'aide accordée aux Russes.[130]

En juin 1940, suite à la démission de son directeur, Oskar Schneeberger,[131] la *Schweizerische Flüchtlingshilfe* est reprise par l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO).[132] L'OSEO a été fondée en 1932 comme organisation d'aide pour les enfants d'ouvriers chômeurs en Suisse – *Proletarische Kinderhilfe.* Par la suite, cette activité s'étend à l'Autriche et à la France. En 1933, l'association devient l'*Arbeiterkinderhilfe der Schweiz.* Elle organise, entre autres, des séjours en Suisse pour les enfants d'ouvriers étrangers émigrés en France. A partir de 1936, l'association élargit son activité aux réfugiés et à la formation continue sous la dénomination d'OSEO avec à sa tête Regina Kägi-Fuchsmann.[133] Pendant la guerre, l'OSEO prend également en charge les internés russes.

Les communistes sont accueillis par le Secours Rouge, mais sous réserve d'être agréés par les partis communistes suisse ou allemand; la direction de ce dernier vit en exil depuis 1933. Les réfugiés sont soumis à une stricte discipline de parti et sont obligés d'observer les règles de la clandestinité afin de continuer la lutte contre le national-socialisme et le fascisme, de se préserver contre des mouchards, mais aussi de contrôler étroitement toute déviation de la ligne politique imposée par Moscou.[134] Comme les autres œuvres d'entraide, le Secours rouge doit prendre en charge intégralement les réfugiés, ce qui correspond aux mesures imposées par la Confédération. Il doit les loger, les nourrir, les vêtir et leur verser un modeste pécule.

Les communistes ne sont, en général, pas reconnus en tant que réfugiés politiques. «Le plus souvent, il [le Ministère public fédéral] leur fixe un délai pour quitter la Suisse ou décide de les tolérer pour une courte durée [...].»[135] Cette politique a pour conséquence le séjour illégal d'un certain nombre de communistes. Quand, en 1936, les œuvres d'entraide se regroupent en une organisation faîtière centrale,[136] le Secours Rouge n'y est pas admis comme membre,[137] à cause, entre autres motifs, de sa pratique illégale de l'accueil. Le soutien accordé aux républicains espagnols lui vaut, en novembre 1936, l'interdiction de toute action politique et

---

[128] Le 11 septembre 1933, l'Autriche adopte un régime semi-autoritaire basé sur l'Etat corporatiste. En février 1934, les socialistes et les syndicalistes qui se sont élevés contre le régime, sont sauvagement réprimés.

[129] Lettre de la *Schweizerische Flüchtlingszentrale Bern* au chef du DFJP, Johannes Baumann, 14 juin 1934, AF E 4001 (B) 1970/187, vol. 2. La dénomination utilisée le plus fréquemment est *Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern*. Le problème des réfugiés russes est traité dans les chap. 2.1 et 2.2.

[130] Cf. chap. 5.3.

[131] Oskar Schneeberger, 1868–1945, membre du parti socialiste suisse, directeur de police de la ville de Berne 1917–1933, président de l'Union syndicale suisse 1912–1934, responsable de la *Flüchtlingshilfe* 1933–1940.

[132] Wichers, Kampf, 1994, p. 107.

[133] Cf. notices biographiques en annexe.

[134] Studer, Parti, 1994, p. 439–448.

[135] Ludwig, Politique, 1957, p. 60.

[136] Cf. chap. 5.3.

[137] Wichers, Kampf, 1994, p. 132–133.

une menace de dissolution.[138] Malgré cela, il aide de nombreux réfugiés à rejoindre les Brigades internationales.[139] Le 22 novembre 1940, finalement, le Parti communiste suisse et les organisations qui lui sont affiliées, dont le Secours rouge, sont interdits.[140]

La Fédération suisse des communautés israélites met sur pied, dès 1933, un Comité *für jüdische deutsche Flüchtlinge.*[141] A partir de 1934, c'est l'Union suisse des comités d'entraide juive[142] – laquelle existe en tant que service social depuis 1925 – qui reprend toute l'organisation de l'aide aux réfugiés. Elle est divisée en sections locales qui atteignent le nombre de 21 jusqu'à la fin de la guerre. En 1945, elle a en charge 3058 émigrants[143] et 20 209 réfugiés. Les Juifs de Suisse ont contribué, durant la période de 1933 à 1945, avec 9 320 000 millions de francs, à l'entretien des émigrants et réfugiés, une charge écrasante pour une communauté de quelque 19 000 personnes.[144]

Presque toutes les œuvres d'entraide se sont occupées de la réémigration des réfugiés. Parmi elles, l'Aide aux émigrés, une association genevoise spécialisée dans la question de l'émigration. Elle a été fondée dans les années 1920 comme section suisse de l'*International Migration Service*, dans le but d'assister dans leurs démarches les candidats suisses à l'émigration. Disposant d'un vaste réseau de conseillers juridiques, elle est à même de venir en aide aux réfugiés. A partir de 1940, son activité est cependant sérieusement entravée du fait de l'évolution de la situation internationale. Le rapport de l'exercice annuel 1941/42, par exemple, relate l'odyssée de quatorze émigrés qui possèdent des visas valables pour le Mexique mais dont la France refuse le transit pour l'Espagne. Au prix d'énormes efforts et grâce aux services du Ministre du Mexique à Vichy, l'association réussit à faire passer onze personnes par la France, l'Algérie et le Maroc où elles embarquent à Casablanca.[145] En 1942, les événements de la guerre interdisent toute réémigration de Suisse. L'association met alors son infrastructure à la disposition du Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés dont elle devient la section genevoise.[146] Après la guerre, elle se donne pour tâche de retrouver les parents ou les proches des enfants entrés clandestinement en Suisse.[147]

---

[138] Arrêté du Conseil fédéral instituant des mesures contre les menées communistes en Suisse, 3 novembre 1936, in Recueil des lois de la Confédération 1936, p. 843–844.

[139] Studer, Parti, 1994, p. 479–499.

[140] Cf. aussi AF 4320 (B) 1992/149, Bd. 1–2, *Rote Hilfe Schweiz*, 1923–1933, documents confisqués.

[141] Picard, Schweiz, 1994, p. 235 sqq.

[142] En 1943, elle change de dénomination et devient le *Verband schweizerischer jüdischer Fürsorgen/Flüchtlingshilfen*.

[143] Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, sont considérés comme émigrants les personnes qui sont en possession d'un permis de tolérance ou qui sont en voie d'une obtention et celles qui résident depuis dix ans en Suisse, à partir du 1er septembre 1929; cf. Ludwig, Politique, 1957, p. 156–157.

[144] Cf. chap. 5.3. Cf. aussi Picard, Schweiz, 1994, p. 19.

[145] «Tätigkeitsbericht 1. Juli 1941–30. Juni 1942, Fürsorgedienst für Ausgewanderte», Bibliothèque publique et universitaire, Genève, En 2642.

[146] Rapport annuel 1942/43, Aide aux émigrés, Bibliothèque publique et universitaire, Genève, En 2641.

[147] Rapport annuel 1944/45, Aide aux émigrés, Bibliothèque publique et universitaire, Genève, En 2641.

Plusieurs œuvres d'entraide sont destinées uniquement aux enfants,[148] comme le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, dirigé par Nettie Sutro-Katzenstein.[149] Il a été fondé en 1933 dans le but de soutenir des enfants d'émigrés en France.[150] En collaboration avec la *Arbeiterkinderhilfe der Schweiz*, il fait venir des enfants pour des séjours de quelques mois en Suisse. Un premier convoi d'enfants est acheminé de France, en 1934. Petit à petit, le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés devient l'unique organisation en charge des séjours temporaires de deux à trois mois. Jusqu'en 1939, il accueille près de 5000 enfants[151] en Suisse.

En 1938, après le pogrome de novembre, Georgine Gerhard,[152] responsable de la section bâloise du SHEK, arrache à Rothmund l'autorisation de faire entrer en Suisse, pour un séjour illimité, 300 enfants juifs qui sont en grand danger en Allemagne. Cette action est connue sous la dénomination «*300-Kinder-Aktion.*» En 1939, avec le début des hostilités, les convois d'enfants depuis la France sont interrompus, puis repris par le Cartel du Secours aux enfants, puis par le Secours aux enfants de la Croix-Rouge.[153] De son côté, le SHEK s'occupe de plus en plus de l'accueil d'enfants réfugiés en Suisse. En décembre 1942, il est mandaté par la Division de police du DFJP pour trouver des familles pour les enfants réfugiés internés dans les camps suisses.[154]

Deux œuvres d'entraide proches de l'Eglise protestante se constituent en 1936, l'une à Zurich, l'autre à Berne. Le but principal de l'organisation bernoise est d'accueillir des chrétiens poursuivis pour leur origine juive.[155] La *Schweizerisches Evangelisches Hilfswerk für die Bekennende Kirche in Deutschland*[156], présidée par Paul Vogt[157], s'occupe de réfugiés appartenant à l'Eglise confessante d'Allemagne, aussi bien que de protestants d'origine juive. En 1938, ces associations se donnent une direction centrale, le *Schweizerisches kirchliches Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge.*[158] Début 1942, le comité s'occupe de 300 réfugiés et doit trouver mensuellement la somme de 30 000 francs dont la majeure partie est récoltée par le moyen du «*Flüchtlingsbatzen*». Ce «sou pour les réfugiés» résulte de quêtes auprès des paroissiens protestants. Malgré une augmentation constante des dons, un rapport du Conseil œcuménique des Eglises est obligé de constater:

---

148 Cf. chap. 6.2.2.

149 Cf. notices biographiques en annexe.

150 Schmidlin, Schweiz, 1999, chap. 1.2.

151 Il s'agit d'enfants d'émigrés en France qui sont originaires pour une moitié d'Allemagne, pour l'autre de Russie.

152 Georgine Gerhard a dirigé la section bâloise, particulièrement active au sein du SHEK, de 1934 jusqu'à sa dissolution en 1948.

153 Cf. chap. 6.2.2.

154 Cf. chap. 6.2.2.

155 Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 78–82.

156 Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 111–120.

157 Cf. notices biographiques en annexe.

158 L'église protestante s'est en partie opposée à l'emprise de l'Etat national-socialiste. Cette lutte a connu son point culminant avec l'arrestation, en 1937, du pasteur Martin Niemöller qui est devenu le symbole de la résistance ecclésiale au national-socialisme. Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 83–93.

> «On ne s'attire pas la sympathie populaire en récoltant, années après années, de l'argent et en le distribuant en faveur d'étrangers qui sont restés ‹bloqués› en Suisse et qui individuellement ne sont pas intéressants pour l'opinion publique.»[159]

A partir de 1939, le *Schweizerisches kirchliches Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge* collabore étroitement avec le secrétariat pour les réfugiés du Conseil œcuménique des Eglises, assumé par Adolf Freudenberg.[160]

Le mouvement des «Chevaliers de la Paix» de Gertrud Kurz[161] s'occupe des réfugiés qui n'entrent pas dans une des catégories politiques ou confessionnelles reconnues et qui, par conséquent, se trouvent privés de l'aide des autres œuvres d'entraide.

A la demande des Evêques suisses, des sections locales de Caritas, ainsi que de prêtres de diverses paroisses, une commission est créée pour venir en aide aux réfugiés catholiques.[162] La *Flüchtlingshilfsstelle* de Caritas est fondée en 1936. Pendant l'année 1943 par exemple, elle prend soin de 194 personnes,

> «qui ont depuis des années le droit de résider en Suisse mais qui n'ont pas le droit d'exercer une profession lucrative et qu'on ne peut pas employer dans les camps de travail. Ceux que nous soutenons, sont souvent des familles entières.»[163]

L'effort principal, cependant, est consacré aux milliers de réfugiés dans les camps d'accueil, d'internement et de travail auxquels elle verse un modeste pécule, apporte un soutien spirituel, et qu'elle fournit en vêtements et couvertures. De 1936 à 1946, elle a secouru près de 18 000 personnes et dépensé plus de 4 millions de francs en faveur des réfugiés.[164]

Parmi les premières mesures d'exclusion prises par le régime national-socialiste figurent les révocations et interdictions professionnelles. Des comités d'aide sont créés pour certains groupes socioprofessionnels, comme par exemple le Comité pour le placement des intellectuels réfugiés, fondé en 1933 par William Rappard et quelques autres.[165] Son but est de trouver des

---

159 «Kirchliche Flüchtlingsarbeit in der Kriegszeit. Bericht des Ökumenischen Ausschusses für Flüchtlingshilfe. Januar 1942», (citation originale en allemand) Archives du Conseil œcuménique des Eglises, Cicarus B2.

160 «Zusammenarbeit zwischen dem Flüchtlingsbüro des Vorläufigen Weltrates der Kirchen und dem Schweizerischen kirchlichen Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge», 16 janvier 1939, Archives du Conseil œcuménique des Eglises, Cicarus B2. Adolf Freudenberg, pasteur allemand, était membre de l'Eglise confessante allemande. Marié à une femme d'origine juive, il est envoyé par l'Eglise confessante à Londres en tant que secrétaire pour les réfugiés du Conseil œcuménique des Eglises. En vacances en Suisse pendant l'été 1939, Freudenberg se voit dans l'impossibilité de retourner à Londres. Son secrétariat est alors transféré à Genève.

161 Cf. notices biographiques en annexe.

162 «Dix ans d'expérience de l'Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés», Bibliothèque publique et universitaire, Genève, Gf 410.

163 «Tätigkeitsbericht Schweizerischer Caritasverband», 1943, p. 14, Bibliothèque nationale, V Schweiz 629.

164 «Tätigkeitsbericht Schweizerischer Caritasverband 1945/46», p. 10–11, Bibliothèque nationale, V Schweiz 629.

165 William Rappard (1883–1958), professeur de finances publiques à l'Université de Genève, directeur de la section de Mandats de la SDN de 1920 à 1924 et membre de la commission des Mandats de 1925 à 1939. Fondateur avec Paul Mantoux de l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève en 1930, il a également été membre du CICR de 1917 à 1921 et premier secrétaire de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge de 1919 à 1920. Une biographie exhaustive a été publiée, en 1995, par Monnier, Rappard, 1995.

emplois et des logements, ainsi que de récolter des fonds pour permettre aux réfugiés de quitter la Suisse vers un nouveau pays d'accueil.[166]

Dans les villes et les communes suisses se sont constitués d'innombrables comités afin de répondre à des buts précis. Le *Geneva International Community Fund for Refugees* fondé en 1935 par le pasteur de la paroisse américaine organise des collectes et remet 5000 francs au Service de renseignements pour les Réfugiés.[167]

Le travail des œuvres d'entraide ne se confine pas seulement à la Suisse. En 1941, par exemple, Regina Kägi-Fuchsmann fonde le Colis suisse et met sur pied, en France, un dépôt de denrées alimentaires destinées aux internés des camps français.[168] D'autres associations, comme le Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse, Caritas, l'Union suisse des comités d'entraide juive (VSJF), ainsi que la Centrale sanitaire suisse[169] utilisent ce dépôt, démontrant par là que leur collaboration transcende les barrières institutionnelles, politiques et confessionnelles.

1936 – le regroupement

En 1936, les œuvres d'entraide décident de se regrouper. Cette mise en commun des forces doit leur permettre d'intervenir de façon unie, pas seulement face aux instances internationales, mais aussi face aux autorités suisses qui ont, du reste, souhaité ce regroupement. Le 17 juin 1936 naît l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).[170] Fin 1936, il collabore au Comité de liaison de la Société des Nations, établi dans le but d'un travail de coopération entre les œuvres d'entraide privées et le Haut-Commissaire pour les réfugiés en provenance d'Allemagne. Le comité de liaison exige l'instauration d'un statut international pour les réfugiés. Cette demande est rejetée, début 1938.[171] Les pays participant à la Conférence

---

166 Fanny Schulthess-Hirsch a été la cheville ouvrière du Comité dont elle a assumé le secrétariat. Malgré les interventions de Rappard et de Gertrud Kurz, elle perd en pleine guerre sa nationalité suisse acquise par mariage pour le motif que celui-ci aurait été conclu par convenance. Quelques mois plus tard, en septembre 1943, Rothmund la fait jeter en prison pour une semaine, parce qu'elle a demandé au Consul du Pérou, à Genève, des passeports destinés à des Juifs polonais en Allemagne. Grâce aux efforts de Fanny Schulthess-Hirsch, plus de 500 réfugiés ont encore pu quitter la Suisse de 1940 à 1942. En 1943, elle épouse Adolf Silberschein, responsable du RELICO (cf. plus bas).

167 Crée en 1935 à Genève, il représente les organisations suivantes: Aide aux émigrés, Bureau central de bienfaisance, Centre international d'entraide aux églises, CICR, Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés, Congrès juif mondial, Communauté israélite, Entraide universitaire internationale, *International Migration Service*, Œuvre Saint-Boniface (Caritas), Union internationale de secours aux enfants. Cf. Rapport annuel du Service de renseignements pour les réfugiés 1937–1938, Bibliothèque publique et universitaire, Genève, Br 1561.

168 «15 Jahre Schweizerisches Arbeiterhilfswerk», 1948, p. 44. Kägi-Fuchsmann, Herz, 1968, p. 207–211.

169 «15 Jahre Schweizerisches Arbeiterhilfswerk», 1948, p. 44. La Centrale sanitaire suisse a été fondée en 1937 à Zurich dans le but de coordonner les actions médicales en faveur de la République espagnole. En 1939, elle s'occupe des prisonniers espagnols dans les camps français, ainsi que des combattants suisses en Espagne. Elle collabore étroitement avec l'OSEO et le *Unitarian Service Committee* à Marseille.

170 Lasserre, Frontières, 1995, p. 96 sqq. et Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 17–21. Les membres fondateurs sont: *Internationale Hilfsvereinigung, Schaffhausen*; Bureau central de bienfaisance, Genève; Service de renseignement pour les réfugiés, Genève; *Schweizerisches Hilfswerk für deutsche Gelehrte, Zürich; Schweizerische Vereinigung für den Völkerbund, Lausanne; Schweizerisches Freiheitskomitee; Schweizerischer Zweig der internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit, Zürich; Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern*; Aide aux émigrés; Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés; *Basler Hilfsstelle für Flüchtlinge;* Union suisse des comités d'entraide juive; *Schweizerischer Caritasverband, Luzern.*

171 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 23–24. Lasserre, Frontières, 1995, p. 99.

d'Evian, en juillet 1938, n'ont pas su non plus trouver un accord en faveur des réfugiés provenant d'Allemagne.[172] En l'absence d'une solution internationale, il ne reste à l'OSAR que les autorités suisses comme unique interlocuteur.

En novembre 1936, au terme de négociations serrées avec Rothmund, les œuvres d'entraide signent un arrangement certifiant leur collaboration loyale avec la police. Elles s'engagent à déclarer tout nouvel arrivant et à informer les réfugiés qu'ils n'auront droit, ni à un emploi, ni à un séjour prolongé en Suisse. En contrepartie, la Confédération versera à l'OSAR une contribution annuelle de 20 000 francs en vue de la réémigration des réfugiés.[173] Cette collaboration se révèle très problématique dans le contexte de l'extermination des Juifs d'Europe. L'arrangement qui semble possible en 1936, ne l'est plus dès 1938, quand de nombreux Juifs franchissent illégalement la frontière et débordent la capacité d'accueil des organisations juives. A partir de 1942, l'accueil se transforme en sauvetage pour les œuvres d'entraide juives, ce qui les met en contradiction totale avec les autorités qui persistent à maintenir le compromis négocié en 1936.

Les relations entre le DFJP et l'OSAR ont connu trois moments forts: en 1938, suite à la fermeture des frontières due à la forte augmentation du nombre de réfugiés après l'annexion de l'Autriche[174]; en 1942, quand les Juifs des pays occupés d'Europe occidentale sont déportés vers les camps d'extermination, et que la Suisse décide de fermer ses frontières[175]; enfin, en 1943.

De 1937 à la fin de 1938, le nombre d'assistés à la charge de l'Union suisse des comités d'entraide juive[176] a décuplé. Son but est d'accueillir tous les Juifs en provenance de l'Autriche où l'antisémitisme est à son paroxysme.[177] Début août encore, les membres de l'OSAR se disent solidaires de l'Union suisse des comités d'entraide juive, alors même que leur nouveau président, le chef du département de police de Zurich, Robert Briner[178] demande la fermeture de la frontière lors de la conférence des directions des polices cantonales, le 17 août 1938:

> «Ne pouvons-nous pas mieux fermer nos frontières? Il est plus difficile d'expulser des réfugiés que de les tenir à distance.»[179]

Dans ce cas, la double casquette de Briner a joué au détriment de l'action humanitaire. Le cas de Briner n'est pas unique. Oskar Schneeberger, fondateur de la *Schweizerische Flüchtlingshilfe,* a été chef de la police de la ville de Berne pendant quinze ans, et Ernst Delaquis, président du comité exécutif de l'Aide aux émigrés à partir de 1936, a exercé la

---

172 Cf. chap. 2.1.

173 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 28. Lasserre, Frontières, 1995, p. 98.

174 Cf. chap. 3.1.

175 Cf. chap. 3.2.

176 «Tätigkeitsbericht Schweizerischer Caritasverband 1943», p. 14, Bibliothèque nationale, V Schweiz 629.

177 Cf. chap. 5.3.

178 Cf. notices biographiques en annexe.

179 «Konferenz mit den Polizeidirektoren der Kantone zur Besprechung der Frage der Flüchtlinge aus Deutsch-Österreich», 17 août 1938, AF E 4260 (C) 1969/1946, vol. 6 (citation originale en allemand).

fonction de chef de la division de police du DFJP de 1919 à 1929. Rothmund lui-même a été le délégué en Suisse du Comité intergouvernemental pour les réfugiés de 1945 à 1947. Deux raisons peuvent expliquer cet état de fait: il s'agissait de juristes que leurs fonctions avaient familiarisé avec le droit des étrangers, à l'exception de Schneeberger[180]; leur statut de hauts fonctionnaires de police garantissait aux autorités la prise en compte de la raison d'Etat. En 1938, notamment, l'avis de Briner coïncide avec celui du DFJP puisque, le 19 août 1938, soit deux jours après la conférence des directions de police, le Conseil fédéral charge le DFJP de prendre les mesures adéquates afin d'empêcher l'entrée des réfugiés en provenance d'Autriche.[181]

En août 1942, les œuvres d'entraide disposent d'informations alarmantes sur les arrestations massives de Juifs dans les pays occupés et leur déportation dans des conditions effroyables. Quand le DFJP décide de renforcer les mesures à la frontière, les membres de l'OSAR, avec à leur tête l'Union suisse des comités d'entraide juive, exigent la tenue d'une conférence avec Rothmund. Elle a lieu le 24 août. Après une «séance partiellement orageuse», les organisations affiliés à l'Office central et le DFJP s'accordent sur un compromis qui est publié par voie de presse. Il y est stipulé que les réfugiés entrés avant le 13 août ont droit à un «examen minutieux» de leur cas personnel: ne seront refoulés que les requérants considérés comme «indésirables pour des motifs graves.»[182] Les responsables des œuvres d'entraide sont conscients que des mesures plus humaines à la frontière auront pour corollaire une augmentation du nombre des réfugiés dont les œuvres devront s'occuper. Dans le but d'alléger leurs dépenses et de maintenir la frontière entrouverte, le pasteur Paul Vogt[183] lance l'action «places libres»[184] dont il sera question plus bas.

Mais un mois plus tard, la position officielle se durcit. Devant les directeurs cantonaux de police, Briner plaide, dans un premier temps, pour la collaboration entre les deux «camps»:

> «Afin de résoudre la question des réfugiés, les deux ‹camps› doivent se comprendre mutuellement, car cette tâche très difficile ne peut être accomplie qu'en commun. Afin de faciliter une telle collaboration, l'orateur a accepté d'assumer la présidence de l'Office central.»[185]

Mais, selon le schéma de 1938, il recommande ensuite la fermeture hermétique des frontières en avançant l'argument qu'il est plus difficile d'expulser des réfugiés que de les refouler à la frontière.

Quand les autorités ont reculé devant les protestations du public et des œuvres d'entraide, elles ont espéré un tassement du nombre de réfugiés cherchant accueil en Suisse. L'inverse se

---

[180] Schneeberger était mécanicien mais avait une expérience de syndicaliste et de politicien. Cf. Gruner, Assemblée, 1966, p. 225.

[181] DDS, vol. 12, no 363.

[182] Ludwig, Politique, 1957, p. 196.

[183] Cf. notices biographiques en annexe.

[184] Cf. le cas Sybille F. dans le chapitre 5.5.2 et chap. 4.4.3.

[185] «Polizeidirektorenkonferenz, Sitzung vom 11. September» (citation originale en allemand), AF E 4260 (C) 1969/1946, vol. 7.

produit pendant les derniers mois de 1942. Par conséquent, les mesures aux frontières sont à nouveau durcies. Les instructions du 29 décembre rappellent une nouvelle fois que les réfugiés ayant fui pour des raisons raciales n'ont pas le droit à l'asile politique.[186] Pour éviter qu'un contact ne s'établisse entre les œuvres d'entraide et les réfugiés dès le franchissement de la frontière, les arrivants ne sont plus autorisés à contacter les organisations d'entraide par téléphone.[187] Le DFJP évite d'informer les œuvres de ses nouvelles instructions. En mars 1943, l'Union suisse des comités d'entraide juive proteste à nouveau contre le refus du DFJP de reconnaître les discriminations raciales au même titre que les persécutions politiques. Elle demande à Briner d'intervenir dans ce sens auprès du chef du DFJP. Briner souscrit à cette proposition mais menace de démissionner si l'OSAR devait exiger des autorités la fin des refoulements à la frontière. Dans un vote, les œuvres d'entraide se rallient au point de vue de Briner par vingt-deux voix contre deux.[188]

Les œuvres d'entraide privées n'ont joué qu'un rôle mineur dans la politique d'accueil préconisée par le DFJP. Néanmoins, leurs représentants ont pu, parfois, faire fléchir les autorités en intervenant personnellement en faveur de réfugiés.[189]

Action «places libres»

En août 1942, Paul Vogt propose que des particuliers accueillent dans leur logement des réfugiés pour lesquels la vie dans les camps n'est pas ou plus supportable,[190] c'est-à-dire des enfants de moins de 16 ans, des mères avec de petits enfants, des personnes âgées de plus de 60 ans, des handicapés et des malades. L'action de Vogt a également pour but de donner la possibilité à la population suisse qui a protesté contre la fermeture des frontières en août 1942, d'exprimer sa solidarité en mettant gratuitement une chambre à disposition d'un réfugié.[191] Contrairement à l'idée de Vogt qui désirait qu'un «*Freiplatz*» soit un don, des appartements financés par des œuvres d'entraide et des paroisses sont inclus dans les «places libres». Des particuliers peuvent contribuer à l'action en versant une somme mensuelle de 120 francs. Pour les nombreux réfugiés juifs, on ouvre également des homes – «*Freiplatzheime*» – qui sont financés par certaines paroisses protestantes et par quelques paroissiens.[192] Les modalités des placements privés s'avèrent compliquées. Quand une organisation propose un réfugié, elle doit s'adresser à l'Office suisse d'aide aux réfugiés qui centralise les demandes. Celui-ci sollicite l'approbation de la Division de Police du DFJP et de la police des étrangers du canton concerné, ainsi que celle du commandement territorial de l'armée. Ces démarches occasionnent un délai d'attente de plusieurs semaines sinon de mois. Plusieurs cantons, dont l'Argovie et la

[186] Ludwig, Politique, 1957, p. 216–234.
[187] Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 50.
[188] Picard, Schweiz 1994, p. 421.
[189] Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 54.
[190] Cf. chap. 4.4.2.
[191] Imhof, Kommunikation, 1999, chap. 4.3.
[192] Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 296–297.

Thurgovie, refusent d'accorder des permis à des réfugiés qui ont trouvé un logement chez des habitants.[193] Les réfugiés qui ont obtenu une place privée, sont soumis à la surveillance et au contrôle de la police cantonale des étrangers et à une réglementation très stricte de leur mode de vie. Selon des statistiques de l'Office suisse d'aide aux réfugiés, 732 places privées ont été trouvées pour 1320 réfugiés, jusqu'en mars 1944. Ce chiffre comprend des réfugiés pris en charge par plusieurs œuvres d'entraide. Toutefois, les pratiques varient de l'une à l'autre, si bien que seules une partie des places sont véritablement gratuites. Les réfugiés proposés par l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière OSEO par exemple – il s'agit de 76 personnes pour 48 places – touchent une allocation mensuelle de l'OSEO; dans les cas d'un placement familial, l'OSEO verse une pension. Les 79 places mises à disposition par Caritas sont gratuites, donc à la charge du logeur lui-même, vu que l'organisation catholique ne peut pas se permettre de les entretenir. L'*Evangelische* «*Freiplatzaktion*», fondée suite à l'appel de Paul Vogt n'a pas seulement trouvé 76 places gratuites ou financées par ses soins, mais en a également mis 323 à disposition de l'Union suisse des comités d'entraide juive; elle a donc contribué à l'action pour plus de la moitié des places gratuites. L'Union suisse des comités d'entraide juive a trouvé 206 places, dont 115 dans des familles chrétiennes.[194] Le cadre légal pour cette action a été fourni bien après sa mise en route. C'est le 12 mars 1943 seulement que le Conseil fédéral autorise par un arrêté le placement d'un certaine catégorie de réfugiés chez des particuliers.[195]

Les œuvres d'entraide internationales

Plusieurs organisations internationales ont déployé leurs activités en Suisse.[196] Le Congrès juif mondial tint sa première assemblée, en août 1936, à Genève qui fut choisie comme «centre d'activités internationales.»[197] Le directeur de son bureau à Genève, Gerhart Riegner,[198] a rédigé un télégramme informant les USA et la Grande-Bretagne, en août 1942, que les nazis planifiaient d'exterminer «d'un coup»[199] les Juifs sous leur contrôle.[200] Le but du CJM était de renforcer l'influence politique « à tout prix et par tous les moyens», en faveur de l'aide pour les Juifs persécutés, même si ces activités n'étaient pas compatibles avec la politique des Alliés,[201]

---

193 Lasserre, Frontières, 1995, p. 245. Sur l'attitude négative des cantons, cf. aussi Ludwig, Politique, 1957, p. 199–201.

194 OSAR, «Überblick über die Freiplatz- und Privat-Internierungen vom März 1942 – August 1943. September 1944.» Archiv Gertrud Kurz, Habstetten, Mappe 21.1.

195 «Les réfugiés inaptes au travail (enfants, femmes avec des enfants en bas âge, vieillards, infirmes et malades) sont, avec l'aide de l'assistance privée, placés si possible chez des particuliers, sinon dans des homes ou des camps. S'ils sont honorables, ils peuvent, avec l'assentiment de l'autorité cantonale, être autorisés à vivre à leurs frais dans un hôtel ou une pension, ou en appartement.» Arrêté du Conseil fédéral concernant l'hébergement des réfugiés du 12 mars 1943, RO, 1943, p. 207–209.

196 L'organisation américaine, *American Jewish Joint Distribution Committee*, représentée en Suisse par Saly Mayer (cf. notices biographiques), est traitée dans le chapitre 5.4.

197 Riegner, Années, 1998, p. 44–50.

198 Cf. notices biographiques en annexe. A Genève, Riegner travaille en étroite collaboration avec le Suisse Paul Guggenheim qui est conseiller juridique auprès du CJM.

199 Riegner, Années, 1998, p. 65.

200 Cf. Laqueur, Secret, 1981.

201 American Jewish Archives, Cincinatti, World Jewish Congress Collection: Series H, Box H 319, File The Activities of RELICO in Geneva by Dr [R.F.] Bienenstock, January 15, 1942.

ainsi que d'informer le monde libre sur les persécutions et l'extermination des Juifs. Il était associé au *Relief Committee for Jewish War victims* (RELICO) dirigé par Adolf Silberschein, ancien député au parlement polonais.[202] Le RELICO organisait l'envoi de denrées alimentaires, de vêtements et de médicaments aux populations juives en Pologne occupée et dans les camps d'internement du sud de la France.

La petite taille de Genève et la proximité des organisations internationales facilitent les rencontres informelles entre organisations.[203] Ainsi Riegner entretient des contacts réguliers avec le CICR, dès 1939.[204] Il est également en contact avec les deux responsables du Conseil œcuménique des Eglises et de son bureau pour les réfugiés. En mars 1943, tous trois[205] adressent un mémoire au nom du Conseil œcuménique des Eglises et du Congrès juif mondial au haut commissaire pour les réfugiés de la Société des Nations avec copies aux gouvernements britannique et américain. Les trois organisations rappellent que «la campagne d'extermination délibérée des Juifs [est] maintenant à son comble»[206] et demandent aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne de donner des garanties aux Etats neutres quant à la réémigration des réfugiés après la guerre.

1942: le repli des organisations internationales sur Genève

Après l'invasion en France de la zone libre par les troupes allemandes, le 11 novembre 1942, plusieurs œuvres d'entraide internationales ont été obligées de quitter la France et se sont repliées sur Genève. Toutes ces organisations ont appartenu au Comité de coordination pour l'assistance dans les camps, appelé Comité de Nîmes.[207] Ce comité avait été fondé en novembre 1940 pour venir en aide aux internés des camps en France.[208] Maurice Dubois[209] y siégeait en tant que représentant du Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse.[210]

A Genève, on retrouve le YMCA (Alliance universelle des unions chrétiennes de jeunes gens) dont l'action se déploie en faveur des prisonniers de guerre et des internés; le *Unitarian*

---

202 Pour sauver des Juifs polonais de l'extermination, Adolf Silberschein a fait établir des passeports par des consuls sud-américains au nom des détenus. Des copies de ces passeports ont ensuite été envoyées aux autorités allemandes du Gouvernement général, ce qui avait comme conséquence pour les prisonniers d'être internés dans des camps de concentration, au lieu d'être déportés dans des camps d'extermination. Lorsque la justice genevoise a eu vent de cette action, elle a fait incarcérer Adolf Silberschein. Cf. DDS, vol. 15, no 20, plus Annexes I et II. Adolf Silberschein figure sous d'autres prénoms dans différents ouvrages. Nous nous sommes tenus au prénom, sous lequel on le trouve aux Archives fédérales.

203 A l'Institut universitaire de hautes études internationales, par exemple, enseignent William Rappard, mentionné plus haut, Paul Guggenheim, professeur de droit, et C.I. Burckhardt du CICR, professeur d'histoire.

204 Interview de Gerhart M. Riegner par Saul Friedländer du 30 octobre 1997.

205 Willem A. Visser't Hooft, secrétaire général du Conseil œcuménique des Eglises, et Adolf Freudenberg, responsable du bureau des réfugiés.

206 Visser't Hooft, Temps, 1975, p. 215–216.

207 Grynberg, Camps, 1991, p. 195.

208 Bohny-Reiter, Journal, 1993.

209 Maurice Dubois était le responsable, à Toulouse, d'abord du Cartel suisse du secours aux enfants et, après sa fusion avec la Croix-Rouge, de la Croix-Rouge suisse, Secours aux enfants. Il était également membre du Service civil international, ce qui lui a valu des ennuis avec la direction du Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse. Cf. Schmidlin, Schweiz, Zürich 1999, chap. 5.1.1. Eine Entlassung mit Folgen.

210 Cf. le chap. 6.2.2.

Service Committee qui met sur pied un programme pour réfugiés qui permettra à ces derniers de participer à la reconstruction de leurs pays,[211] l'*American Friends Service Committee* lequel s'efforce de faire transférer des fonds depuis les USA pour l'assistance des réfugiés nécessiteux,[212] l'ORT (Organisation, Reconstruction, Travail), et l'OSE (Œuvre de secours aux enfants). Ces deux organisations juives ont été fondées à Saint-Petersbourg, l'ORT en 1880 et l'OSE en 1913. En Suisse, l'ORT a organisé de nombreux programmes d'études pour les réfugiés dans la perspective de l'après-guerre. L'OSE qui a mis en place des filières clandestines de France en Suisse, a dirigé des homes pour enfants en Suisse romande et a pris en charge des enfants survivants du camp de concentration de Buchenwald.

Des responsables suisses des œuvres d'entraide avaient établi des contacts avec des représentants des organisations internationales bien avant la guerre. Rodolfo Olgiati,[213] en particulier, avait travaillé étroitement avec les représentants du *American Friends Service Committee* pendant la guerre d'Espagne. Après avoir démissionné du Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse,[214] il participe, à Genève, en compagnie de Regina Kägi-Fuchsmann, à un groupe de réflexion sur les problèmes d'après-guerre qui se réunit sous la présidence d'Adolf Freudenberg.[215] On y retrouve plusieurs représentants d'autres organisations: Noël H. Field du *Unitarian Service Committee,* Roswell McClelland[216] du *American Friends Service Committee* et Berta Hohermuth de l'Aide aux Emigrés.[217] Selon Regina Kägi-Fuchsmann,[218] ce cercle d'étude est à l'origine de la Conférence de Montreux qui se tiendra début 1945, où, pour la première fois, des représentants des réfugiés, des œuvres d'entraide ainsi que des autorités civiles et militaires se rencontreront pour préparer la réémigration des réfugiés.[219] Jusque-là, les réfugiés n'ont jamais été acceptés comme interlocuteurs dans l'élaboration d'une politique les concernant. Depuis Montreux, les œuvres d'entraide sont devenues des partenaires indispensables pour les autorités et les réfugiés puisque c'est sur elles que repose le retour en bon ordre des réfugiés chez eux ou leur départ vers un pays d'émigration.

---

211 Unitarian Universalist Service Committee Archives, Andover-Harvard Theological Library of the Harvard Divinity School, Cambridge, Massachusetts: bMS 16007, Box 24, File Exec. Director – Admin. Files – Switzerland – Refugees 1943–1945 #1/3: Report on the Work of the Unitarian Service Committee in Switzerland, May 1945, 14, 18–20.

212 American Friends Service Committee Archives, Philadelphia, Pensylvannia: Box Foreign Service 1946 Country – Spain (A) to Country – Switzerland (P), File Country Switzerland (General) 1946: Report of the Activities of the Geneva Office of the American Friends Service Committee, June 17, 1946. Cf. aussi chap.s 5.4 et 5.5.

213 Cf. notices biographiques en annexes et 6.2.2.

214 En tant que secrétaire général du Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse, il ne lui était pas possible d'établir des contacts avec les représentants des organisations d'entraide internationale. Cette tâche était réservée au délégué du Conseil fédéral aux œuvres d'entraide internationale, Edouard de Haller. Cf. chap. 6.2.

215 «Report on the Work of the Unitarian Service Committee in Switzerland», in: Andover-Harvard Theological Library of Harvard Divinity School, Cambridge, MA., Unitarian Service Committee Archives, bMS 16007 Box 24, p. 18–21.

216 Roswell MacClelland sera nommé le 26 avril 1944 représentant spécial du *War Refugee Board* en Suisse. Cf. DDS, vol. 15, nos 124, 135, 242, 361.

217 Lettre de Regina Kägi-Fuchsmann à Rodolfo Olgiati, 1er novembre 1943, in: Sozialarchiv Zürich, Archiv des Schweizerischen Arbeiterhilfswerkes, Ar.20.950.6.

218 Kägi-Fuchsmann, Herz, 1968, p. 229–230.

219 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 81, Cf. aussi Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungsfragen in Montreux. Aussprache zwischen Behörden, Hilfswerken und Flüchtlingen, 25. Februar bis 1. März 1945, Zurich 1945.

3 Contrôle et fermeture des frontières

Deux mesures ont été déjà controversées à l'époque: l'introduction, en octobre 1938, de l'obligation d'un visa qui ne s'étend qu'aux «non-aryens» allemands, et la fermeture de la frontière, en août 1942, aux réfugiés «pour des raisons de race uniquement.» Dès la publication du rapport Ludwig, en 1957, ces deux mesures sont considérées comme des césures décisives, des événements-clés dont l'analyse éclaire et explique les modalités de toute la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés. Le tampon «J» et l'expression «la barque est pleine» sont devenus les symboles de ces événements qui continuent à nourrir la controverse de nos jours. Voici ces événements de 1938 et 1942 tels qu'on peut les lire à la lumière des informations dont nous disposons.

3.1 Le tampon «J» et la Suisse en 1938

Les signes d'identification avant 1938

Le processus qui aboutit à la fin de septembre 1938 s'insère dans deux évolutions, l'une en Suisse, l'autre en Allemagne, qui se traduisent par la signature de l'arrangement bilatéral.

En Suisse, la volonté de préserver la Confédération d'un «enjuivement (*Verjudung*)» s'exprime avec acuité dès la Première Guerre mondiale.[1] Les restrictions lors des procédures de naturalisation constituent un facteur important dans cette affirmation politique. On remarque, en tout cas dès 1916, des indications manuscrites sur les dossiers des candidats, qui dénotent le souci de restreindre la possibilité pour les Juifs d'acquérir la nationalité suisse. Un tampon en forme d'étoile de David est utilisé en 1919 dans l'administration fédérale.[2]

Des recherches plus récentes ont permis de découvrir des documents qui prouvent qu'un tampon «J» a été utilisé par des fonctionnaires suisses dans les années 1936–1940. On a retrouvé deux types de tampons utilisés par l'administration fédérale ou par celle du canton de Vaud. Ils servaient à signaler les Juifs, ou tout au moins une partie d'entre eux, notamment les étudiants et les personnes sans activité lucrative. Cette pratique montre que les polices des étrangers avaient établi un système de repérage des personnes juives.[3] L'état actuel des sources et des recherches donnent des indications sur ces pratiques administratives sans qu'il soit possible de parler d'une continuité systématique. On sait qu'au cours de l'entre-deux-guerres, l'antisémitisme se renforce dans sa forme moderne par la mise en œuvre d'un double processus

---

1 Cf. Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990 et Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998; Kury, Ostjudenmigration, 1998.

2 Cf. Perrenoud, Problèmes, 1990, p. 82–83. Sur les naturalisations, cf. Kreis/Kury, Einbürgerungsnormen, 1996.

3 A ce sujet, cf. Droz, Antisémitisme, 1999, p. 353–367, 373–374. Collaborateur du groupe de «recherches sur la politique vaudoise du refuge» (dirigé par André Lasserre), Laurent Droz a mené des investigations dont les conclusions ne recoupent pas exactement celles de Guido Koller, collaborateur des Archives fédérales. Cf. Koller, Guido: «Rassismus in den Amtsstuben», *NZZ*, 17 mai 1999, et Koller, J-Stempel, 1999, p. 371–373.

qui range les gens dans des catégories et qui les identifie par des procédures administratives.[4] D'une manière spécifique, la Suisse s'intègre dans l'évolution internationale de la première moitié du XX^{e} siècle. C'est dans ce contexte que s'explique la dynamique des négociations de 1938.

En Allemagne nazie, un autre processus d'une extrême violence frappe les populations juives par le biais de leurs papiers d'identité. Ces mesures antisémites ont des effets en Suisse dès la fin de 1937. Un industriel allemand rencontre des difficultés lors du renouvellement des passeports de ses enfants pensionnaires dans le canton de Saint-Gall. Dès que ces informations parviennent en Suisse, les autorités écrivent que cette affaire revêt «une grande importance pour nous.»[5] Le DPF, la Police fédérale des étrangers et la Direction générale des Douanes regrettent que ces mesures discriminatoires restreignent la clientèle des hôtels, des pensionnats et des écoles privées. Mais elles redoutent plus encore que des Juifs soient incités à rester en Suisse, ce qui contreviendrait aux efforts pour limiter leur présence dans la Confédération. Les pressions visant à forcer les Juifs à émigrer inquiètent les autorités suisses. A leurs yeux, en accordant des visas valables uniquement pour le départ, les autorités allemandes ne respectent pas les engagements internationaux: comme les autres Etats, le Reich doit garantir – et non exclure – le rapatriement de ses ressortissants. D'ailleurs, le traité germano-suisse d'établissement mentionne explicitement cette obligation. Au fil des semaines, les informations qui parviennent aux diplomates suisses permettent d'observer les pressions des nazis qui exproprient les Juifs et les poussent à l'émigration en leur rendant la vie impossible dans le Reich. Les autorités suisses s'inquiètent aussi de ces entraves supplémentaires au transfert de devises, qui poussent sur les routes de l'exil des réfugiés de plus en plus dépouillés de moyens financiers.

Au cours de l'année 1938,[6] les autorités suisses sont rapidement et régulièrement informées des mesures discriminatoires. En janvier 1938, un Suisse résidant à Leipzig constate, lors du renouvellement de sa carte de légitimation de voyageur de commerce, que dans la rubrique prévue pour la nationalité, à côté de l'indication de la citoyenneté helvétique,

> «un tampon rouge portant la mention ‹juif› a été apposé. A la question du consulat, l'Office des arts et métiers a répondu que ce tampon a été apposé pour la première fois, cette année, sans distinction aussi bien pour les ‹non-aryens› nationaux qu'étrangers, ce qui explique qu'aucune exception ne puisse être consentie pour les Suisses.»[7]

---

4 Noirel, Tyrannie, 1991, p. 318.

5 Lettre du 9 février 1938 de la Police fédérale des étrangers (Baechtold) à la Légation de Suisse à Berlin; AF E 2001 (D) 1, vol. 76.
Cf. Walk, Sonderrecht, 1996, p. 206: «Runderlass zur Ausstellung von Pässen an Juden im Inland und Einbeziehung langfristiger Reisepässe», décret non publié du Reichsministerium des Innern, 16 novembre 1937, Pol. S V 6 2252/37/453–12. Cf. aussi PA/AA R 48972.

6 Cf. Pehle, Judenpogrom, 1994; Tenenbaum, Year, 1958; Esh, Discrimination, 1958.

7 Lettre du 24 janvier 1938 de la Légation de Suisse à Berlin à la DAE du DPF (citation originale en allemand); AF E 2001 (D) 1, vol. 76.

Dans sa réponse à la Légation de Suisse à Berlin, la Division des Affaires étrangères du Département politique constate:

> «Si nous déplorons vivement les conséquences économiques que la discrimination des personnes qui travaillent dans les professions concernées ne manquera pas d'entraîner pour nos concitoyens, nous partageons entièrement votre avis qu'une intervention visant à dispenser les ressortissants suisses juifs de cette mesure n'est pas opportune parce que totalement vouée à l'échec.»[8]

Dès les premières semaines de 1938, on remarque dans les documents suisses l'utilisation, sans distance critique, des termes «*Arier*» und «*Nicharier*».[9] Face à la mise en œuvre du programme nazi, les autorités suisses cherchent à ajuster leurs réactions en fonction de critères d'opportunité.

Les négociations germano-suisses de 1938

Les réactions suisses au cours de l'année 1938 ont déjà fait l'étude de plusieurs publications[10] et d'articles de journaux. Les problèmes soulevés par l'accord germano-suisse du 29 septembre 1938 revêtent une acuité particulière. Les documents essentiels à ce sujet ont été révélés en 1953, dans le cadre de l'édition des archives allemandes retrouvées par les Alliés, puis en 1957, dans le «rapport Ludwig» et enfin en 1994, dans le volume 12 (1937–1938) des Documents Diplomatiques Suisses.[11]

A la veille de l'«*Anschluss*», on peut évaluer à 5000 personnes environ l'effectif des réfugiés en Suisse,[12] dont le nombre s'était stabilisé depuis 1933. La prise du pouvoir par les nazis en Autriche et l'entrée des troupes allemandes dans ce pays, le 12 mars 1938, avec ce qu'elles impliquent pour la population juive autrichienne, ouvrent une situation de crise européenne et mondiale sur le plan du refuge, car la communauté internationale se révèle incapable de venir au secours des personnes prises au piège de l'expansionnisme nazi. En ce qui concerne la Suisse, on peut discerner trois séquences dans son attitude face à l'afflux des réfugiés provenant d'Autriche.

---

8 Lettre du 28 janvier 1938 de la DAE du DPF (rédigée par Alfred de Claparède et signée par Hans Frölicher), AF E 2001 (D) 1, vol. 76.

9 Il faut attendre décembre 1941 pour qu'un diplomate suisse à l'étranger exprime une distance critique à l'égard de cette attitude: le Ministre de Suisse à Bucarest s'étonne que les services administratifs fédéraux «depuis quelque temps déjà» emploient des terminologies qui donnent à penser «que nous acceptons comme une vérité acquise les théories racistes.» Cf. DDS, vol. 14, no 142, p. 427.

10 Cf. notamment: Ludwig, Politique, 1957, p. 61–139, et Bourgeois, Porte, 1988. Les articles publiés en 1998 dans la presse suisse n'ont pas amené d'éléments nouveaux pour la connaissance des négociations qui aboutirent à l'accord de septembre 1938.

11 Un des éditeurs de ce rapport, Daniel Bourgeois, a rédigé en 1988 un article (réédité en 1998) qui reconstitue avec précision le processus qui amène à la signature du protocole à Berlin et à sa ratification à Berne. Cet article a constitué le texte de référence du présent chapitre.

12 Cf. Citrinbaum, Participation, 1977, p. 4. Ce chiffre est une estimation sur la base de la réponse du conseiller fédéral Baumann aux interpellations Trümpy et Müller lors de la séance du Conseil national du 7 décembre 1938, AF E 4260 (C) 1969/138, vol. 3 et Ludwig, Politique, 1957, p. 150.

La première est marquée par l'introduction du visa pour les passeports autrichiens, décidée par le Conseil fédéral le 28 mars 1938.[13] Selon une estimation ultérieure de Rothmund, 3000 à 4000 réfugiés autrichiens sont entrés légalement en Suisse jusqu'au 1er avril 1938.[14]

La deuxième séquence est initiée par un changement total dans la politique du nouveau régime établi par les nazis en Autriche, d'abord restrictive en matière d'autorisations de sortie des Juifs autrichiens. Le 2 juin 1938, le consul général de Suisse à Vienne constate que depuis le milieu du mois de mai: «Les autorités allemandes œuvrent systématiquement à faire partir les Juifs d'ici aussitôt qu'ils ont rempli leurs obligations financières à l'égard du pays.»[15] Les Allemands eux-mêmes infiltrent des Juifs à travers la frontière suisse.[16] A cette politique s'ajoutent de nouvelles persécutions, tandis qu'en Tchécoslovaquie, en Pologne et en Hongrie, les autorités restreignent l'admission des réfugiés.[17] En Italie, ainsi qu'en Suède, en Belgique et en France,[18] les obstacles se multiplient. En juillet 1938, l'échec de la Conférence d'Evian démontre les fortes réticences des Etats face aux victimes des nazis qui multiplient les mesures discriminatoires.[19] Cette évolution aggrave la situation de la Suisse. D'ailleurs, à l'issue d'un voyage d'information à Bâle et à Berne en août 1938, Lord Duncannon, du Haut Commissariat pour les réfugiés d'Allemagne, affirme que la Suisse fait tout son possible pour les réfugiés et que les autres membres de la SdN devraient soulager la Confédération en acceptant d'en accueillir.[20]

Le nombre des entrées illégales en Suisse augmente alors rapidement.[21] En date du 19 août 1938, le Conseil fédéral adopte un arrêté contenant des directives sévères: renforcement du contrôle de la frontière, fermeture de celle-ci à tout porteur de passeport autrichien non muni d'un visa suisse d'entrée, refoulement de ceux qui tenteraient de passer clandestinement.[22] Une circulaire du 7 septembre 1938 précisera ces directives: il s'agit de refouler les réfugiés sans

---

13 Procès-verbal des séances du Conseil fédéral, 28 mars 1938, AF E 1004.1 (-) 1, vol. 371, reproduit dans DDS, vol. 12, no 249. Cf. aussi sur les entretiens germano-suisses en mars 1938, l'échange de télégrammes entre Berne (Köcher) et Berlin (Gaus), PA/AA R 48971, vol. 2.

14 Lettre de Rothmund à Baumann, 10 août 1938, AF E 4300 (B) 1969/78, vol. 1.

15 Lettre de von Burg au DPF, 2 juin 1938 (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 2, vol. 114.

16 Flüchtlinge aus Österreich, Notizen nach Akten, Jezler, 4 août 1938, AF E 4800.1 (-) -/3, vol. 2. Les souvenirs de Seliger, Basel, 1987, confirment le rôle de la police allemande dans l'infiltration de réfugiés en Suisse.

17 Cf. Friedländer, Allemagne, 1997, p. 246–247. Pour les rapports des diplomates allemands accrédités dans les différents pays mentionnés cf. PA/AA R 48972, vol. 3: Gestapo Befehl IIB4 J Nr. 137/38, 23 mars 1938; rapport de Below, Ambassade d'Allemagne à Stockholm, Berlin, 28 avril 1938; télégramme no 143 de Plessen, ambassade d'Allemagne à Rome, 3 mai 1938; rapport de Ernst Eisenlohr, Ambassade d'Allemagne à Prague, 29 avril 1938; télégramme de Oswald Freiherr. von Richthofen, Ambassadeur d'Allemagne à Bruxelles, 14 mai 1938.

18 Cf. Maga, Door, 1982, p. 435.

19 Cf. Luebke/Milton, Victim, 1994, p. 30–31. Cf. «Bekanntmachung über den Kennkartenzwang vom 23. Juli 1938», Reichsgesetzblatt 1938, I:922; Wildt, Judenpolitik, 1995, p. 100.

20 NARA II, RG 59, Box 7, General Records of the Department of State, Records relating to the Intergovernmental Committee on Refugees, Country Files, 1938–41, declassified NND 917325, Lot File no 52 D 408, containing excerpts from Lord Duncannon's report in report no 513 from Gerald Keith, Chargé d'Affaires, US Embassy Bern, to the Secretary of State, Washington, D.C., 26 August 1938. Sur cette visite, cf. le communiqué de presse du DFJP, 24 août 1938, AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 17.

21 Cf. Rothmund à Peter, 19 août 1938, AF E 4300 (B) 1969/78, vol. 1; DDS, vol. 12, no 364.

22 Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 19 août 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 114.

visa, en particulier ceux «qui sont juifs ou très probablement juifs» et d'apposer sur leurs passeports la mention «refoulé».[23]

La troisième séquence se caractérise par la recherche d'une solution durable pour réduire de manière drastique l'afflux des réfugiés juifs en provenance du Reich et de le contrôler strictement. Pour une part, cette séquence s'inscrit parallèlement aux deux premières, puisque les démarches suisses auprès des autorités allemandes qui déboucheront sur le «J» remontent à avril 1938.

Dès l'introduction du visa pour les porteurs de passeports autrichiens s'est posée, en effet, aux autorités suisses une question inquiétante: que faire lorsque le Reich remplacerait les passeports autrichiens par des passeports allemands non soumis, depuis 1926, au visa? On allait perdre, en effet, la possibilité d'identifier les immigrants juifs et de leur refuser le visa d'entrée en Suisse. D'où la recherche d'une formule permettant d'identifier l'immigrant juif sans avoir recours à un procédé aussi gênant pour les relations bilatérales que l'introduction généralisée du visa.[24]

Le 13 avril déjà, le conseiller fédéral Johann Baumann écrit à son collègue Motta pour préparer le terrain auprès des Allemands. Certes, la Suisse n'a aucune raison d'entraver l'entrée en Suisse des citoyens allemands qui entretiennent des «relations normales» avec le Reich; mais il importe que le contrôle des émigrants soit rigoureux. Baumann émet quelques suggestions qui permettraient de les filtrer: visa suisse seulement pour les passeports allemands délivrés aux habitants de l'Autriche; maintien du passeport autrichien pour les émigrants; passeport allemand de plus courte durée que les autres pour les émigrants. Bref, il exprime son espoir «que le gouvernement allemand prêtera la main à une solution nous permettant de contrôler, à l'aide du visa, l'entrée des émigrants dans notre pays» et il demande de faire le nécessaire pour que la Légation à Berlin sonde les Allemands à ce sujet.[25]

Dans l'esprit de Rothmund une solution d'ensemble, englobant l'émigrant juif ex-autrichien et allemand, est nécessaire. Il souhaite pouvoir décider quelles personnes sont autorisées à venir en Suisse. Le visa donne la possibilité aux autorités helvétiques d'appliquer plusieurs critères (politiques, religieux, économiques, etc.). Rothmund écrit dans une notice manuscrite du 9 mai 1938:

> «J'espère que nous obtiendrons un règlement qui nous permettra également d'inventorier les Juifs allemands à l'aide du visa.»[26]

---

[23] Lasserre, Frontières, 1995, p. 57.

[24] Sur l'opposition allemande au projet suisse de réintroduire le visa, cf. lettre de Werner Best à l'Auswärtiges Amt, 2 mai 1938, PA/AA R 48972, vol. 3.

[25] Cf. Baumann à Motta, 13 avril 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 114, et Ludwig, Politique, 1957, p. 82. Cf. l'Aide-mémoire de la Légation de Suisse à Berlin du 22 avril 1938 transmis par Kappeler à Rödiger, PA/AA R 48971.

[26] Note manuscrite de Rothmund, 9 mai 1938 (citation originale en allemand; soulignée dans l'original), AF E 4300 (B) 3, vol. 2.

Des sondages effectués par la Légation à Berlin, il ressort cependant que la solution proposée par la Suisse et portant sur des catégories de passeports à soumettre au visa se heurte à de vives résistances du côté allemand. Ce qui amène le ministre Dinichert à lancer, de manière plus explicite que ne l'avait fait la correspondance échangée jusque-là avec Berne, l'idée suivante au Département politique:

> «La solution la plus simple serait bien sûr que l'obligation de visa soit limitée aux ressortissants allemands ‹non-aryens›. Elle va, il est vrai, à l'encontre de nos principes, mais elle pourrait être justifiée par le fait qu'elle servirait aussi les intérêts des Juifs suisses puisqu'elle permettrait d'endiguer un nouvel afflux de Juifs étrangers.»[27]

Dinichert ne se prononce toutefois pas sur la technique qui permettrait de savoir si un porteur de passeport allemand est juif ou non, dès lors que les Allemands refusent une solution impliquant diverses catégories de passeports. Dans un rapport du 13 août 1938 du ministre Hans Frölicher qui a succédé à Dinichert à Berlin en juin, il est question d'un signe distinctif sur les passeports des «non-aryens» de nationalité allemande, mais que le Ministère allemand des affaires étrangères paraît ne pas vouloir introduire, écrit Frölicher, afin de ne pas donner aux Etats un moyen qui leur permettrait d'entraver l'émigration des Juifs allemands.[28] Cette dernière explication pourrait laisser entendre que le signe avait été proposé par les Suisses mais il est difficile de l'affirmer avec certitude. Il est toutefois évident que pendant l'été 1938, ce sont les Suisses qui cherchent un moyen de s'opposer aux conséquences de la politique nazie d'expulsion des Juifs.

Le 22 août 1938, à la demande de Berne, la Légation de Suisse à Berlin adresse à l'*Auswärtiges Amt* un projet d'accord sous la forme d'un échange de notes rédigé ainsi:

> «Dans le but d'éviter que la Suisse, qui veut absolument contrôler strictement l'arrivée des émigrants allemands, doive instaurer de manière tout à fait générale l'obligation du visa sur tous les passeports allemands, il a été convenu ce qui suit:
>
> Les personnes ‹aryennes› (‹*arische*› *Personen*) dont le retour en Allemagne est interdit, ainsi que tous les ‹non-aryens› (*alle* ‹*Nichtarier*›) ne recevront un passeport allemand qu'à la suite de l'apposition sur la première page de celui-ci par les autorités compétentes allemandes de la mention suivante: ‹Un visa d'un consulat suisse est nécessaire pour franchir la frontière en direction de la Suisse›.»[29]

La proposition suisse inspire des réserves aux autorités allemandes qui veulent éviter les conséquences négatives de la réintroduction du visa que la Suisse menace de rendre obligatoire:

> «Au cas où il ne serait pas possible de contenir l'afflux des Juifs vers la Suisse, la Confédération se sentirait amenée à réintroduire de son côté l'obligation du visa pour *tous* les ressortissants allemands.

---

[27] Lettre de Dinichert au DPF, 16 mai 1938 (citation originale en allemand), AF E 4300 (B) 1969/78, vol. 1; DDS, vol. 12, no 298.

[28] Lettre de Frölicher à Bonna, 13 août 1938; AF E 2001 (D) 2, vol. 114. Notons que le même jour, le Conseil fédéral discute de «l'invasion des juifs allemands» pour reprendre les termes qui se trouvent dans les notes manuscrites prises par le Chancelier lors de la séance du 13 août, AF E 1002 (-) -/1, vol. 7, cahier 35.

[29] Légation de Suisse en Allemagne au Ministère allemand des Affaires étrangères, 22 août 1938 (citation originale en allemand), AfZ: NARA RG 242 T 120 / MF 3080 E (ce microfilm contient des copies de plusieurs documents rédigés par des diplomates allemands sur leurs entretiens avec Rothmund, Kappeler et Peter Anton Feldscher.)

> Même si cette mesure est acceptable, il existe néanmoins le grand danger que d'autres Etats, qui actuellement n'exigent pas le visa, se décident aussi à réintroduire l'obligation du visa. Cette évolution serait extraordinairement problématique pour l'ensemble des relations de l'Allemagne avec l'étranger – en particulier d'un point de vue économique.»[30]

Les Allemands refusent donc la proposition helvétique et préconisent que les préoccupations suisses soient communiquées par des circulaires administratives.

Des cas de Juifs autrichiens porteurs de passeports allemands sont signalés; et face à l'inertie des Allemands, le Conseil fédéral, lors de sa séance du 30 août 1938, envisage la réintroduction générale du visa pour les passeports allemands et dénonce l'accord germano-suisse du 9 janvier 1926 qui l'avait supprimé. Les membres du gouvernement s'interrogent sur les conséquences de cette restriction à la liberté de circulation. Le Président de la Confédération Baumann et les conseillers fédéraux, Motta et Etter expriment des «doutes sur la nécessité du visa et craignent les répercussions sur le tourisme»,[31] mais ils acceptent l'amendement de Pilet-Golaz au projet du DFJP, qui demande que la date d'introduction du visa soit fixée par le Conseil fédéral lui-même. Le chef du Département militaire, Minger, approuve la proposition. Le chef du Département de l'Economie publique, Obrecht, ne partage pas les réticences de ses collègues devant une décision justifiée par l'afflux de requérants allemands et qui ne présente pas d'inconvénients majeurs pour les déplacements des Suisses en Allemagne. En fait, les notes manuscrites prises lors des séances montrent que le Conseil fédéral consacre beaucoup plus de temps à la situation des finances fédérales et aux tensions internationales qu'à débattre des négociations avec l'Allemagne au sujet des réfugiés. Il est donc décidé de dénoncer l'accord bilatéral de 1926, à titre de précaution, en se réservant de rapporter la dénonciation si les Allemands proposaient une autre formule satisfaisante pour les Suisses. Berlin exprime naturellement ses objections, mais se déclare prêt à rechercher encore une fois une solution qui permettrait d'éviter l'introduction définitive du visa généralisé.[32]

Dès le 1er septembre, Rothmund demande à la Division des Affaires étrangères du DPF de recruter des collaborateurs pour les services consulaires et diplomatiques afin de pouvoir assumer les tâches supplémentaires pour établir les visas des Allemands.

> «Je pense que nous devons leur demander le certificat d'‹aryanité› (‹*Ariernachweis*›). Cela peut évidemment entraîner un échange de correspondance assez fréquent.»[33]

Les exigences de Rothmund nécessitent donc à la fois un renforcement des structures administratives et une réglementation qui permette aux fonctionnaires suisses de voir, au

---

30 Lettre de Werner Best à la Staatspolizeileitstelle de Vienne, 23 août 1938 (citation originale en allemand), AfZ: NARA RG 242 T 120 / MF 3080 E.

31 Notes manuscrites du Chancelier prises lors de la séance du 30 août 1938, AF E 1002 (-) -/1, vol. 7, cahier 35. Cf. aussi DDS, vol. 12, no 369, p. 842.

32 Proposition du Département de justice et police au Conseil fédéral, 25 août 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 114; DDS, vol. 12, no 369 et 372. Cf. aussi Ludwig, Politique, 1957, p. 95.

33 Lettre de Rothmund à la DAE du DPF, 1er septembre 1938, (citation originale en allemand); AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1938].

premier coup d'œil et sans ambiguïté, si la personne qui veut venir en Suisse est juive ou non selon les lois allemandes.

La proposition de signe distinctif se concrétise lors d'une conversation du 2 septembre entre Rothmund et le ministre d'Allemagne en Suisse. Köcher, en effet, demande à Rothmund si la Suisse renoncerait au visa général au cas où les détenteurs juifs de passeports allemands seraient expressément désignés comme tels. Rothmund admet que la solution est techniquement possible, mais doute que le Conseil fédéral puisse tolérer une telle mesure. Köcher se déclare alors prêt à faire une proposition dans ce sens à Berlin.[34]

Par lettres des 7 et 9 septembre, Kappeler communique les réponses du Ministère allemand des Affaires étrangères aux propositions suisses:

> «Pour répondre dans toute la mesure du possible aux souhaits de la Suisse, nous sommes en principe disposés, du côté allemand, à procéder à une désignation expresse des passeports délivrés aux Juifs. Cette mesure serait applicable aussi bien à l'ancien Reich qu'à l'Autriche ainsi qu'aux passeports allemands établis, à l'étranger, pour les Juifs.»[35]

Le Ministère propose, comme signe, de souligner le prénom des Juifs en rouge à la place du noir utilisé normalement; mais les deux parties estiment qu'il serait trop facile de recouvrir le rouge par un trait noir. Le Ministère suggère aussi, soit un «J» d'environ deux centimètres sur la première page du passeport, ou encore tout autre signe que proposeraient les Suisses. Pour sa part, Kappeler estime que le «J» fait parfaitement l'affaire. Le Reich ne pourrait évidemment pas renoncer à toute réciprocité. Kappeler ayant fait valoir que, pour des raisons pratiques et constitutionnelles, la Suisse ne pourrait pas marquer ainsi les passeports des Juifs suisses, les Allemands avaient déclaré se contenter du visa pour ces derniers. Kappeler estime que les Allemands sont allés loin dans leurs concessions, que l'on peut bien accepter une discrimination partielle des Juifs suisses de toute façon peu nombreux à se rendre dans le Reich, en regard des avantages substantiels apportés par la renonciation au visa pour tous les autres Suisses et par la circulation des personnes aussi libre que possible entre les deux pays. Il encourage vivement Berne à accepter cette solution.[36]

Il semble que cette solution répondait à la volonté de Rothmund de pouvoir identifier les Juifs allemands et autrichiens voulant entrer en Suisse. Il se montre pourtant réticent. Dans une lettre à Baumann, il énumère une série de raisons qui lui paraissent militer contre un tel arrangement. Une raison de principe tout d'abord: elle comporterait une discrimination des

---

[34] Notice de Rothmund sur un entretien avec le Ministre d'Allemagne, 2 septembre 1938, (citation originale en allemand) AF E 4300 (B) 1969/78, vol. 1. Cf. aussi Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, série D, vol. 5, p. 755; DDS, vol. 12, no 372.

[35] Lettre de Kappeler à Bonna, 7 septembre 1938 (citation originale en allemand), publiée dans DDS, vol. 12, no 374, p. 854. Dans la *NZZ* du 5 mai 1998, ce document est mentionné sans reproduire les mots décisifs («Um der Schweiz soweit als möglich entgegenzukommen») et il est considéré comme une preuve que le Conseil fédéral a approuvé une proposition du Ministère allemand des Affaires étrangères. Ceci peut être affirmé pour la forme du signe distinctif (le «J»); mais il est établi que l'Allemagne a cédé à la pression de la Suisse qui voulait que les passeports des Juifs allemands (et auparavant autrichiens) soient marqués d'un signe distinctif.

[36] Lettre de Kappeler à Bonna, 9 septembre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 114 et E 4300 (B) 1969/78, vol. 1.

Juifs suisses.[37] Une autre, relative au contrôle des émigrants: la capacité de verrouillage serait moins bonne que celle qu'induit le visa généralisé. Enfin des considérations d'opportunité politique: réaction de l'opinion intérieure suisse; réaction des démocraties occidentales qui comprendraient mal la mesure; risque d'être embrigadé par l'Allemagne dans l'antisémitisme; danger de perdre la confiance des Juifs suisses qui, au lieu de plaider la cause suisse auprès de leurs coreligionnaires étrangers, pourraient se plaindre. «Nous risquons de nous mettre à dos tout le monde civilisé», écrit Rothmund. Il demande donc à Baumann de maintenir la décision d'introduire le visa généralisé.[38]

En fait, les autres gouvernements, en Europe et ailleurs, prennent des mesures contre les victimes du III[e] Reich, ce qui renforce les préoccupations des autorités suisses et les conforte dans leurs décisions restrictives. L'Italie adopte, en septembre 1938, des lois antisémites; les autorités françaises multiplient, dès avril 1938, les restrictions et durcissent les règlements, renforcés par un décret-loi du 12 novembre 1938.[39] En raison de sa position géographique et de son statut international, la Confédération se trouve en première ligne.

En septembre 1938, bien que l'abandon de l'exigence allemande de réciprocité du visa pour les Juifs suisses ait conduit Rothmund à réexaminer la proposition allemande, ce sont les pressions de la Légation et du DPF qui l'amènent finalement à se rendre à Berlin pour négocier une solution. En pleine crise des Sudètes et quelques jours avant la Conférence de Munich, les dépêches de Frölicher insistent en effet très lourdement sur les inconvénients politiques du visa généralisé:

> «Vu les tensions qui existent aujourd'hui, notre pays doit tout faire pour éviter ce qui pourrait être considéré comme une attitude unilatérale et partiale à l'égard du Reich allemand. Cependant, le danger existe que l'introduction du visa ne passe pas seulement pour être une démarche inamicale, mais aussi pour un comportement partial si, comme mentionné, le visa n'est introduit que pour les Allemands et pas pour les autres pays avoisinants, qui, comme l'Italie, ont aussi un problème juif.»[40]

C'est sans enthousiasme que Rothmund négocie à Berlin le Protocole germano-suisse du 29 septembre 1938. Les Allemands s'y engagent à respecter deux procédures: tous les passeports des ressortissants de «race juive» (selon les lois de Nuremberg) vont être munis le plus rapidement possible d'un signe indiquant que le titulaire est juif. En fait, il n'y est question que d'un «signe distinctif [...], qui indique que le détenteur est Juif»; mais les parties s'étaient mises d'accord sur le «J». En outre, les organes allemands chargés de la surveillance de la frontière devront empêcher l'entrée en Suisse des Juifs allemands dont le passeport ne contient

---

37 Rothmund s'affirme constamment hostile aux discriminations étrangères qui frapperaient ses compatriotes juifs. Cette position l'amène parfois à s'opposer à des diplomates suisses plus conciliants face aux nazis. Cf. notamment DDS, vol. 11, no 171.

38 Rothmund à Baumann, 15 septembre 1938 (citation originale en allemand), AF E 4300 (B) 1969/78, vol. 1; DDS, vol. 12, no 388.

39 Cf. Grynberg, Camps, 1999, p. 32–39. On y trouve aussi des informations sur la Suisse, l'Italie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la Société des Nations.

40 Frölicher à Bonna, 17 septembre 1938 (citation originale en allemand), AF E 4300 (B) 1969/78, vol. 1, et 21 septembre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 114.

pas une autorisation d'entrée accordée par les autorités helvétiques. Seuls les Juifs dont le passeport correspond aux deux critères sont autorisés à franchir la frontière suisse.

Rothmund ne réussit pas à éviter toute discrimination des Juifs suisses puisque le Protocole prévoit une réciprocité à la deuxième procédure que le gouvernement allemand a accepté de respecter. Celui-ci a le droit d'obliger les Juifs de nationalité suisse à produire un document analogue à l'autorisation suisse, c'est-à-dire une «garantie d'autorisation pour le séjour dans le territoire du Reich»; mais il y est précisé «si, du côté allemand, la nécessité devait s'en faire ressentir» et «après s'être mis en rapport avec le gouvernement suisse», ce qui laisse à la Suisse la possibilité de réexaminer la situation si l'Allemagne veut faire usage de ce droit.[41]

En transmettant ce Protocole au Conseil fédéral, Rothmund prend soin de lui rappeler qu'il a exprimé plusieurs fois «ses réticences à l'égard d'une mesure dirigée uniquement contre les Juifs.»[42] Le Conseil fédéral franchit quand même l'obstacle et adopte ce Protocole par un arrêté non publié du 4 octobre 1938,[43] faisant ainsi pénétrer la législation raciale allemande dans le droit administratif suisse. La Division de Police, toujours prévoyante, s'assure que ce «J» ne puisse être effacé, en faisant venir d'Allemagne, à la demande de Rothmund, un passeport avec ce tampon pour le soumettre à des tests de résistance: il s'avère que le tampon reste toujours visible.[44]

Si les documents ne permettent pas de se prononcer avec une certitude absolue sur la question de savoir qui, des Allemands ou des Suisses, a proposé un tampon «J» pour les Juifs dans les passeports allemands, ils établissent clairement que l'initiative et la dynamique qui ont fini par aboutir à ce signe discriminatoire sont du côté suisse. C'est la Suisse qui était à la recherche d'un moyen lui permettant d'identifier et de contrôler une population spécifique: les Juifs allemands et autrichiens que les nazis persécutaient et poussaient alors à l'émigration hors du Reich. La notice manuscrite de Rothmund du 9 mai 1938, notamment, est claire à ce sujet. Il ressort aussi clairement des documents que des diplomates, en particulier Kappeler qui fait preuve à Berlin d'une complaisance particulière, jouent un rôle décisif dans cette négociation. Si Rothmund est nettement pour le visa généralisé, contre l'avis du Conseil fédéral et de la Légation, c'est autant par souci d'un contrôle plus efficace que par celui d'éviter une mesure spécifiquement dirigée contre les Juifs. Mais il est vrai qu'il manifeste jusqu'au bout des scrupules, ce qui amène Motta à écrire dans une notice à Bonna du 4 octobre 1938:

---

41 Cf. Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, série D, vol. 5, no 643; DDS, vol. 12, no 414, annexe. Cf. aussi rapport de Krause (Ministère allemand de l'Intérieur) à Rödiger (Ministère allemand des Affaires étrangères), 3 octobre 1938, PA/AA R 48972, vol. 10. AF E 1001.1, Anträge JPD 1.10–31.12.1938.

42 DDS, vol. 12, no 414, p. 938 (citation originale en allemand).

43 Procès-verbal des séances du Conseil fédéral, 4 octobre 1938, § 1670, AF E 1004.1 (-) -/1, vol. 378, reproduit dans DDS, vol. 12, no 416.

44 Office fédéral des imprimés et du matériel à la Police des étrangers, 11 novembre 1938, AF E 4300 (B) 3, vol. 2. Sur ces décisions suisses de mars à novembre 1938, cf. Friedländer, Allemagne, 1997, p. 264–265.

> «Le Conseil fédéral a approuvé à l'unanimité *l'accord* avec l'Allemagne. Il a également (toujours à l'unanimité) voté le *communiqué*. M. Rothmund peut donc tranquilliser les *petits scrupules* qu'il avait encore.»[45]

Les termes utilisés par Kappeler, dans une lettre à Rothmund du 28 octobre 1938, semblent montrer aussi combien l'accord du 29 septembre lui paraissait être une initiative suisse. Il écrivait à propos de l'accord assez similaire, mais sans référence explicite aux Juifs allemands, que la Suède venait de conclure avec le Reich:

> «Nos accords concernant les conditions d'entrée des Juifs allemands ont déjà fait école. Le 15 octobre, les représentants suédois et allemands ont signé un protocole qui reprend notre arrangement presque mot à mot. [...] Comme vous pourrez le constater, trois différences le distinguent de notre texte. D'abord, les Suédois ont soigneusement évité de parler explicitement des Juifs allemands. La tournure de phrase: les ‹personnes› qui quittent leur patrie pour ne plus y revenir, présente toutefois le gros désavantage de décrire le cercle des personnes concernées de manière très floue.»[46]

L'accord germano-suisse est une

> «capitulation morale et politique qui soumettait la Confédération aux lois allemandes et l'assujettissait aux critères du nouveau droit [c'est-à-dire aux] lois de Nuremberg qui définissaient le Juif.»

Il est trop facile de fustiger Rothmund, mais il est

> «plus équitable de parler d'un climat général où baignent les différents participants aux négociations, Dinichert, Frölicher, Kappeler, Bonna, d'autres encore sans doute. Ils ont tous la même préoccupation: détourner les Juifs d'une Suisse qui devient un cul-de-sac.»[47]

Les effets des négociations de septembre 1938

A la suite de l'«*Anschluss*» de l'Autriche par l'Allemagne, 5500 à 6500 personnes se réfugient en Suisse,[48] faisant monter le nombre des réfugiés sur le territoire de la Confédération à un total qui atteint, selon les estimations, entre 10 000 et 12 000 personnes. En regard du drame qui se joue, ces chiffres sont bien modestes. Quelques jours après le terrible pogrome de la «Nuit de cristal», le Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires étrangères du Reich, Ernst von Weizsäcker, qui se trouvait à Paris pour les obsèques du conseiller vom Rath dont l'assassinat avait servi de prétexte au déclenchement du pogrome, était invité à déjeuner chez le ministre de

---

[45] Cf. Rothmund à Feldmann, 24 mai 1954 (Rothmund reproduit dans ce rapport la notice de Motta rédigée en français avec les mots qui y sont soulignés); AF E 2001 (E) 1970/217, vol. 206 et diverses pièces du même carton traitant du sort de cette notice de Motta dans le rapport Ludwig. En effet, à la suggestion de Rothmund lui-même et à la demande du Département politique, Ludwig consentit à ne pas reproduire textuellement dans son rapport cette notice par égard à la mémoire de Motta.

[46] Lettre de Kappeler à Rothmund, 28 octobre 1938 (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 2, vol. 114, reproduite dans DDS, vol. 12, no 437. Sur l'attitude de la Suède, cf. aussi Ludwig, Politique, 1957, p. 110; Levine, Indifference, 1996, chap. 5 et Commission, Sweden, 1999, p. 44.

[47] Lasserre, Frontières, 1995, p. 62 et 64. Sur les difficultés d'application de cet accord, cf. la circulaire du DFJP du 29 octobre 1938, AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 17. Le Conseil fédéral a modifié sa décision afin de tenir compte des intérêts du tourisme et a dispensé les Juifs allemands habitant l'Europe occidentale et nordique de faire timbrer leurs passeports. Cf. l'interpellation de Guido Müller du 9 novembre 1938 et la réponse de Baumann au Conseil national, AF E 1301(-) -/I, vol. 331. Cf. aussi ci-dessous 4.1.1.

[48] Chiffre que l'on obtient en additionnant les 3000–4000 entrées dans la période comprise entre l'«*Anschluss*» et l'introduction du visa sur les passeports autrichiens, aux 2300 entrées illégales de juillet–août 1938 (Rothmund parlait de 1500 entrées le 19 août) mentionnées dans la réponse de Baumann aux interpellations Trümpy et Müller du 7 décembre 1938, chiffre ajusté à cette date à 2500 pour tenir compte des quelques entrées de l'automne (Réponse Baumann, 7 décembre 1938, AF E 4260 (C) 1968/138, vol. 3).

Suisse, Walter Stucki. Celui-ci rapporte à Motta ces propos impressionnants du Secrétaire d'Etat:

> «D'après lui, le parti national-socialiste est tellement engagé dans la lutte contre les Juifs qu'il ne peut plus faire marche arrière et encore moins s'arrêter. Les quelque 500 000 Juifs qui restent encore en Allemagne doivent être expulsés d'une manière ou d'une autre parce qu'ils ne peuvent pas rester en Allemagne. Si, comme jusqu'à présent, aucun pays n'est disposé à les accepter, ils seront tous exterminés à plus ou moins brève échéance.»[49]

Néanmoins, à la fin de 1938, les dirigeants suisses réitèrent, à la tribune du Conseil national comme dans la correspondance administrative, leur opposition de principe à l'immigration des Juifs fuyant le nazisme.

En décembre 1938, le Consulat général de Suisse à Vienne signale que des Juifs ont reçu des passeports allemands sans que le «J» y soit apposé, ce qui confirme le scepticisme de Rothmund exprimé auparavant face aux promesses allemandes de signaler les Juifs. Il écrit donc à la Légation de Suisse à Berlin pour qu'elle intervienne et que les Allemands respectent leur engagement:

> «Après avoir été forcés d'adapter notre contrôle de l'entrée des ‹non-aryens› allemands au moyen de la signalisation des passeports qui nous a été garantie dans tous les cas, nous devons insister pour que celle-ci soit effectivement toujours appliquée.»[50]

Au même moment, la Légation de Suisse à Rome propose que des mesures soient prises afin d'éviter le «péril» de l'entrée en Suisse de Juifs venant d'Italie: on pourrait demander au Ministère italien d'apposer un tampon sur les passeports des personnes considérées comme israélites selon les lois italiennes. Toutefois, cette proposition pourrait s'avérer inexécutable. Il serait donc préférable de rétablir l'obligation du visa.

> «Une semblable disposition vous paraîtra d'ailleurs en harmonie avec l'esprit de notre Constitution et avec nos lois puisqu'elle éviterait des discriminations souvent pénibles et humiliantes, qui provoquent dans la presse les commentaires que la Suisse est entrée dans la voie du racisme, refuse l'entrée aux émigrés israélites et fait des discriminations dans le sens des théories appliquées actuellement en Allemagne et en Italie.»[51]

La volonté d'empêcher par tous les moyens l'immigration juive motive les décideurs helvétiques. Le chef de la Division de police ne saurait être désigné comme l'unique responsable d'une politique qui s'inscrit dans la durée et qui est assumée par le Conseil fédéral unanime. Rothmund écrit en janvier 1939 dans un rapport sur la discussion parlementaire au sujet du «J» et de la politique face aux réfugiés:[52]

---

[49] Rapport de Stucki à Motta du 15 novembre 1938 (citation originale en allemand), AF E 2300 (-) -/--, vol. 345 (Paris), reproduit dans DDS, vol. 12, no 449.

[50] Lettre de Rothmund à la Légation de Suisse à Berlin du 13 décembre 1938 (citation originale en allemand); AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1938]. Sur la démarche de la Légation de Suisse à Berlin du 24 novembre 1938, PA/AA R 48972, vol. 10. Sur l'intervention de Rothmund auprès de la Légation d'Allemagne à Berne protestant contre les immigrations illégales, cf. le télégramme de Köcher à l'AA du 6 décembre 1938, PA/AA R 48972, vol. 11.

[51] Exposé de la Légation de Suisse à Rome du 9 décembre 1938 publié dans DDS, vol. 12, no 473.

[52] A ce sujet, cf. Ludwig, Politique, 1957, p. 124–130 et Picard, Schweiz, p. 159–162.

> «Nous n'avons pas lutté depuis vingt ans avec la Police des étrangers contre l'augmentation de la ‹surpopulation étrangère›, et plus particulièrement contre l'‹enjuivement› (‹*Verjudung*›) de la Suisse pour nous voir aujourd'hui imposer les émigrants.»[53]

En juin 1941, afin d'expliquer sa politique, Rothmund écrit à William Rappard: il justifie à nouveau les décisions prises.

> «Nous sommes cependant en droit d'affirmer aujourd'hui que nous n'avons pas manqué à notre tradition. Nous devons au contraire nous demander si nous n'avons pas péché par faiblesse en laissant entrer les réfugiés juifs au cours de cette difficile année de 1938. De toute manière une chose est claire: nous ne pouvons pas accepter de nouveaux réfugiés.»[54]

En juillet 1941, tout en justifiant les mesures adoptées en 1938, Rothmund exprime sa reconnaissance et ses remerciements aux fonctionnaires qui les ont appliquées consciencieusement à la frontière sans craindre de s'exposer à l'impopularité et à la critique. Il dresse également une liste de six groupes de personnes qui ont entravé l'application de cette politique. Il s'agit de fonctionnaires qui, à Saint-Gall et ailleurs, ont exprimé des réticences, de policiers corrompus qui ont laissé entrer des réfugiés, de passeurs motivés par les gains obtenus grâce aux passages clandestins, de militants socialistes agissant pour des raisons politiques et humaines, ainsi que deux autres groupes:

> «Les Juifs qui, pour des raisons de solidarité raciale déplacée et par manque de sentiment patriotique ont participé à tout ce tintamarre autour des émigrants, poussés aussi en partie par le besoin de jouer un rôle, mais la plupart du temps sans motif lucratif. [...] Les émigrants entrés sciemment de manière illégale forment un groupe à part.»[55]

Il ressort de cette énumération que les décisions prises en 1938 par l'administration fédérale ont été confrontées à plusieurs types d'oppositions qui ont compliqué la tâche des autorités mais sans parvenir à remettre en cause la politique de lutte contre la «surpopulation étrangère» et la «*Verjudung*» de la Suisse.

3.2 L'année 1942: fermeture de la frontière et protestations

On sait que l'année 1942 est particulièrement dramatique. Elle marque une césure en Suisse comme à l'étranger.[56] Cinq problèmes seront évoqués ici: les informations sur l'extermination des Juifs; les décisions des autorités; les réactions aux mesures officielles; les relations avec les Alliés; enfin les inflexions perceptibles à la fin de 1942.

---

53 Lettre du 27 janvier 1939 de Rothmund au Ministre de Suisse à la Haye, Arthur de Pury, (citation originale en allemand), publiée dans DDS, vol. 13, no 9, p. 22.

54 Rothmund à Rappard, 25 juin 1941 (citation originale en allemand); AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 206. DDS, vol. 14, no 67, p. 211.

55 Rothmund au Bureau du juge d'instruction du district de Saint-Gall, 9 juillet 1941 (citation originale en allemand), AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135.

56 Cf. ci-dessus, dans le chap. I, les points 1.2 à 1.4.

Les informations sur l'extermination des Juifs

Même si les nazis ont cherché à entourer leurs crimes du plus strict secret, les informations ont assez rapidement circulé et sont parvenues en Suisse par divers canaux.[57]

1. C'est tout d'abord par les réseaux diplomatiques que les autorités suisses ont été informées à la fin de 1941 des déportations, dans des conditions dramatiques, des Juifs d'Allemagne et des régions occupées. Il apparaît nettement que la politique nazie est entrée dans une nouvelle phase, différente de celle de 1938. Pourtant les diplomates suisses en poste à Berlin restent le plus souvent muets et passifs devant l'ampleur des persécutions. Ce sont les représentants helvétiques notamment à Cologne, à Rome et à Bucarest[58] qui adressent des rapports accablants et fournissent des indications assez précises sur les massacres systématiques, dès la fin de 1941.[59] Les représentants suisses à l'étranger reçoivent toutes sortes d'informations, souvent lors d'entretiens, parfois dans leurs boîtes aux lettres où des mains anonymes glissent les publications des mouvements résistants. Les organisations d'entraide ou des personnes indignées par les mesures antisémites communiquent aussi informations ou protestations. Toutefois, ces renseignements ne sont pas toujours transmis à Berne. Les hauts fonctionnaires étaient parfois mieux informés en consultant les journaux suisses qu'en lisant les rapports de leurs collègues en poste à l'étranger. Même si la Confédération disposait d'un réseau diplomatique et consulaire très étendu, notamment en raison des activités de protection des intérêts étrangers, cela n'implique pas nécessairement une prise de conscience de l'ampleur des crimes nazis et de leur signification.
2. Avides d'informations sur ce qui se passe au-delà des frontières, les militaires suisses questionnent les réfugiés. Lors d'interrogatoires des déserteurs allemands internés en Suisse, le Service de renseignements prend connaissance de récits précis et même de croquis, en février 1942.[60] En mai 1942, le Consul de Suisse à Cologne von Weiss adresse au chef du Service de renseignements, le colonel Roger Masson, des photographies représentant «la sortie de wagons allemands de cadavres de Juifs qui ont été asphyxiés.»[61] Ces documents s'ajoutent aux innombrables rapports qui arrivent à Berne.
3. Un troisième canal est formé par la présence des Suisses hors des frontières et des étrangers sur le sol helvétique: de multiples liens économiques, culturels et politiques relient la Suisse au monde. C'est ainsi que les informations circulent aussi bien grâce aux hommes d'affaires

---

57 Cf. Haas, Reich, 1994. Ouvrage de référence, ce livre contient les informations et les analyses indispensables sur ce sujet qui est seulement évoqué ici.

58 Cf. DDS, vol. 14, table méthodique des documents 7.2. Attitude de la Suisse face aux persécutions antisémites.

59 Cf. Bourgeois, Suisse, 1998; Cerutti, Suisse, 1998.

60 Cf. Favez, Jean-Claude / Mysyrowicz, Ladislas: «La Suisse et la solution finale», *Journal de Genève*, 21 avril 1979, ainsi que DDS, vol. 14, no 295, Annexe 1, p. 982.

61 Lettre du 14 mai 1942 de von Weiss à Masson; AF E 27 (-) 9564. Selon la lettre du 10 octobre 1994 de l'Holocaust Memorial Museum aux Archives fédérales Suisses, il s'agit des victimes du pogrom de Jassy en 1941, qui ont été enfermées, entassées dans des wagons et sont mortes d'étouffement. Il ne s'agirait donc pas de cadavres provenant des chambres à gaz.

qu'aux personnes engagées dans des activités humanitaires. On sait que Eduard Schulte, un industriel résidant à Breslau et actif à Zurich a communiqué à des personnalités juives, en juillet 1942, les premières informations sur l'extermination systématique.[62] Directeur du bureau de Genève du Congrès juif mondial, Gerhart M. Riegner a ainsi reçu des informations sur les plans d'extermination et les a transmis aux Anglo-Saxons dès le 8 août 1942. Selon d'autres auteurs, ce serait un délégué allemand pour les négociations économiques qui aurait transmis le premier des informations analogues.[63] Ces divergences importent peu; il convient avant tout de saisir le rôle des milieux économiques dans la récolte et la diffusion des informations les plus diverses.

4. Les organisations politiques et religieuses (juives ou chrétiennes[64]) qui réunissent des membres suisses et étrangers ont aussi constitué un canal qui a permis aux renseignements de circuler. Les cercles juifs et chrétiens qui venaient en aide aux réfugiés ont reçu des rapports, oraux ou écrits, qui révélaient l'ampleur des massacres. Même des milieux qui ne se vouaient pas à l'aide aux victimes des nazis furent englobés dans cette circulation. En effet, des témoignages émanent aussi des collaborateurs des «missions sanitaires sur le front de l'Est» patronnées par des milieux privés germanophiles et par la Croix-Rouge suisse.[65] D'octobre 1941 à mars 1943, des Suisses seront ainsi témoins de scènes si épouvantables que, malgré leur engagement à ne rien communiquer de leurs observations, ils entrent en dissidence par rapport aux organisateurs des «missions sanitaires» et diffusent, dès le début de 1942, des renseignements sur le ghetto de Varsovie et sur les massacres à l'Est. Irrités par ces révélations, les diplomates allemands font pression afin que les autorités fédérales réduisent au silence ces témoins gênants.[66]

5. Enfin, les journaux et la radio ont joué leur rôle dans la diffusion des nouvelles. On peut mentionner que dans sa chronique radiophonique de février 1942, le professeur Jean Rodolphe de Salis souligne qu'Hitler, fidèle à son habitude de brandir les pires menaces lors des anniversaires de son accession au pouvoir, a proclamé que «cette guerre n'anéantirait pas les ‹Aryens› mais [qu'elle] exterminerait les Juifs.»[67]

   Autre exemple, le quotidien socialiste *La Sentinelle* écrit le 12 août 1942: «On est en train de poursuivre l'extermination systématique d'une race.»[68] Relatant l'arrestation massive et la déportation des Juifs à Paris, un article est intitulé «Une Saint-Barthélemy moderne.» Ce

62 Cf. Riegner, Années, 1998, en particulier p. 55–130, p. 187–208. Cf. aussi Stauffer, Jahre, 1998, p. 226–244.
63 Cf. Haas, Reich, 1994, p. 183–185.
64 Sur les organisations protestantes, cf. Kocher, Menschlichkeit, 1996.
65 Cf. Longchamp, Umfeld, 1983.
66 Cf. DDS, vol. 15, no 74. Cf. aussi AF E 5330 (-) 1975/95, no 6748.
67 Von Salis, Chronik, 1981, p. 223. Cf. Stadelmann, Umgang, 1998, p. 81.
68 Cité par Lasserre, Raison d'Etat, 1996, p. 354. Cf. aussi Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 209 et 566.

récit de la rafle du Vel'd'Hiv' provoque les foudres de la censure.[69] On pourrait multiplier les citations d'autre journaux au cours de l'année 1942.[70]

Bref, de multiples circuits d'informations convergent vers la Suisse qui devient un point nodal où se croisent les itinéraires d'hommes d'affaires, de fugitifs et de membres d'organisations internationales. La Suisse devient un carrefour d'informations de diverses provenances.[71] Les autorités fédérales (en particulier des diplomates, des militaires et des policiers) disposent dès 1941 d'informations sur les massacres systématiques puis, en 1942, sur le programme d'extermination des Juifs en Europe. Certes, il convient de tenir compte de la chronologie et de la crédibilité. Mais il ne suffit pas de savoir pour vouloir agir. En d'autres termes, l'analyse du rôle des milieux dirigeants pose non seulement le problème des informations, mais aussi la question des grilles de sélection et d'interprétation des renseignements. Ce sont ces grilles qui filtrent les données et retiennent celles qui peuvent motiver une action.[72]

La première grille consiste à trier la masse d'informations. Les documents qui aujourd'hui semblent prémonitoires ne peuvent être isolés des innombrables rapports plus ou moins crédibles que recevaient les autorités; celles-ci cherchaient évidemment à trier les informations et à ne retenir que les plus vraisemblables, à éviter les rumeurs invérifiables et la propagande manipulatrice.

Une deuxième grille résulte de l'expérience de la Première Guerre mondiale: on s'accordait pour dire que les Allemands avaient été injustement fustigés par la «propagande sur les atrocités» (*Greuelpropaganda*). Certains considèrent donc les révélations sur l'extermination des Juifs comme un avatar de cette propagande. De plus, le prestige considérable de la culture allemande incitait à penser que des Allemands ne pouvaient commettre des crimes aussi abominables.

Une troisième grille résulte de l'incrédulité devant ces massacres sans précédent dans l'histoire humaine.

Enfin, une quatrième grille filtre les informations en fonction de ce qui semble vital et primordial pour la Suisse au milieu de l'Europe en guerre. Dans cette perspective, les Juifs ne sont envisagés que comme une faible minorité victime de violences barbares mais analogues à d'autres périodes historiques ou à celles que subissent d'autres victimes de la dictature hitlérienne. L'essentiel, pour les milieux dirigeants, c'est d'assurer la survie du pays, c'est de le préserver du chômage, du bolchevisme, des crises et des menaces. Les persécutions antisémites sont d'autant moins envisagées clairement que la présence juive dans les sphères influentes se

---

69 Cf. Perrenoud, Sentinelle, 1987, p. 157. Sur la censure et le contrôle des journaux, cf. Kreis, Zensur, 1973. Pour une analyse des principaux journaux, on consultera l'annexe du présent rapport Imhof, Kommunikation, 1999.

70 Cf. Ludwig, Politique, 1957, p. 224 sqq. et Haas, Reich, 1997, p. 229–249.

71 Picard emploie la métaphore de «l'île de ceux qui savent» (citation originale en allemand) afin d'indiquer la différence entre «savoir» et «vouloir savoir». Cf. Picard, Schweiz, 1994, p. 406 sqq.

72 Cf. Courtois, Extermination, 1987.

limite à une poignée de personnes; aucune ne siège au gouvernement ni dans la haute administration. Ces facteurs sociaux et politiques permettent de comprendre que certaines informations passent inaperçues ou ne retiennent pas l'attention. Ainsi, en novembre 1942, un homme d'affaires suisse rapporte au DPF des informations glanées parmi des industriels actifs dans le secteur de l'énergie électrique en Allemagne. Or, il signale entre autres «que comme prochaine mesure, il faut s'attendre au gazage de tous les Juifs mâles de 16 à 60 ans.»[73] Mais les diplomates suisses sont surtout préoccupés par les renseignements sur les mouvements d'extrême-droite liés à l'Allemagne. Leurs préoccupations primordiales amènent les fonctionnaires fédéraux à négliger une information essentielle sur le sort des victimes des déportations.

On perçoit la complexité de cette période cruciale de l'été 1942 à travers la discussion du 20 août entre Rothmund et les dirigeants de la Fédération suisse des communautés israélites. Saly Braunschweig souligne les problèmes soulevés par les informations disponibles et les décisions nécessaires:

> «Les rumeurs ne manquent pas. Elles sont tellement horribles qu'on a de la peine à leur accorder foi, même si, au cours de ces dernières années, on a vécu tant de cruauté que l'on n'ose plus prétendre que la pire des atrocités est impossible. Si, ne serait-ce que la plus infime partie de toutes les rumeurs, est véridique, alors les déportés à l'Est peuvent s'attendre à un sort abominable.»[74]

Alors qu'en 1938, il fallait fuir le Reich après avoir été exproprié, il s'agit désormais d'échapper à une mort certaine, même si les circonstances restent encore obscures.

En août 1942, les informations sur l'extermination systématique ne sont pas encore répandues; mais le sort abominable réservé aux victimes des déportations ne fait plus de doute pour les personnes impliquées dans la politique d'asile. C'est dans ce contexte que les autorités fédérales ont pris des décisions lourdes de conséquences.

Les décisions des autorités en été 1942

Malgré les informations parvenues à Berne, les autorités maintiennent leurs options fondamentales. On a vu que les militaires disposent, dès le début de 1942, d'informations précises sur l'ampleur des massacres perpétrés en Europe. Or, ils persistent à préconiser un renforcement des mesures à la frontière. Ainsi, le Service de renseignements et de sécurité du Commandement de l'Armée s'adresse, le 16 juillet 1942, à la Division de Police du DFJP en ces termes:

> «Nous constatons que, depuis un certain temps, le nombre de réfugiés civils, juifs, hollandais et belges, ainsi que polonais habitant ces pays, augmente de façon inquiétante. Tous quittent leur pays pour les mêmes raisons: éviter les camps de travail auxquels les autorités occupantes les astreignent. En examinant les procès-verbaux d'audition, nous constatons que des organisations qui fonctionnent régulièrement s'occupent, moyennant versement de sommes considérables, de conduire ces gens jusque

---

[73] Cf. la notice du 17 novembre 1942 de F. Schnyder pour Pilet-Golaz (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 3, vol. 39. Le passage en question ne fut même pas souligné dans la notice résumant l'entretien.

[74] Procès verbal du Comité Central de la FSCI, 20 août 1942, AfZ - SIG (citation originale en allemand).

> sur territoire suisse. Il nous paraît [nécessaire] de toute urgence de prendre des mesures pour éviter des arrivées en groupe, comme c'est le cas ces derniers temps. A notre point de vue, le refoulement de quelques éléments serait nécessaire; les organisations en question ne manqueraient pas d'être informées et ceci mettrait un frein à leur activité.»[75]

On cherche donc un effet dissuasif, en décourageant les éventuels requérants d'asile à se diriger vers la Suisse.

Du côté de la Division de Police, d'autres considérations apparaissent, notamment dans le fameux rapport de Robert Jezler du 30 juillet 1942, qui évoque le sort abominable qui attend les personnes déportées, même s'il ne parle pas d'extermination systématique:

> «Ces derniers temps, nous n'avons plus pu nous résoudre à ces refoulements. La concordance et la fiabilité des rapports sur la manière dont on procède aux déportations et sur la situation des milieux juifs à l'Est sont tellement atroces qu'il faut comprendre les efforts désespérés des réfugiés de se soustraire à ce destin, et qu'il devient dès lors presque impossible d'assumer la responsabilité d'une expulsion.»[76]

Moins d'une semaine plus tard, le 4 août, Rothmund rédige une nouvelle directive: l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 ordonnait l'expulsion des réfugiés entrés illégalement en Suisse, mais ces mesures n'ont guère été appliquées par les cantons. Pour des raisons humanitaires et pour des motifs de politique extérieure ou intérieure, les personnes entrées illégalement ont été le plus souvent internées en Suisse. L'augmentation des arrivées organisées par des passeurs avides de gains, selon Rothmund, nécessite une application draconienne de la décision de 1939.

> «A l'avenir, il faudra envisager davantage de renvois en masse de réfugiés civils étrangers même si ces mesures doivent entraîner des conséquences graves pour les étrangers concernés (danger pour leur intégrité physique et leur existence).»[77]

Rothmund rédige les instructions que le chef du DFJP entérine depuis sa résidence de vacances. En fait, le Conseil fédéral ne se réunit pas entre le 29 juillet et le 14 août 1942. C'est par une «décision présidentielle» du 4 août 1942 que ce resserrement est décidé et approuvé ultérieurement par l'ensemble du Conseil fédéral.[78]

La Division de Police adresse, le 13 août, des circulaires aux autorités civiles et militaires afin de préciser les mesures décidées contre un afflux croissant de réfugiés (une moyenne de 21 personnes par jour au cours des deux dernières semaines). L'afflux de fugitifs, «en particulier de Juifs de nationalités les plus diverses» augmente dans des proportions qui rappellent la fuite des Juifs en 1938. Or, dit-on, la situation alimentaire du pays, la sécurité intérieure et extérieure ainsi que l'impossibilité de les héberger, de les surveiller et de leur trouver un nouveau pays d'accueil rendent nécessaire le refoulement de ces fugitifs. «Ceux qui n'ont pris

---

75 Lettre du 16 juillet 1942 de Galay à Jezler, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135.

76 Cf. DDS, vol. 14, no 222, p. 722 (citation originale en allemand).

77 DDS, vol. 14, no 222, p. 720. Cf. aussi AF E 4001 (C) 1, vol. 259 (citation originale en allemand).

78 La consultation des procès-verbaux manuscrits rédigés par le Chancelier de la Confédération ne permet pas d'obtenir des informations sur d'éventuelles discussions au sein du collège gouvernemental à ce sujet qui, le plus souvent, est traité dans les «divers».

la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques.»[79] Il faut donc les refouler en leur laissant une chance: lors du premier refoulement, ils ne seront pas remis aux mains des militaires ou des policiers qui surveillent l'autre côté de la frontière. Mais pour les récidivistes, ce sera le cas, avec tous les risques que cela comporte et qui devraient donc avoir un effet dissuasif. Par contre, les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires peuvent être acceptés, de même que ceux qui correspondent aux critères du «réfugié politique» selon la définition de l'administration fédérale.

Pour motiver la décision gouvernementale, l'accent est mis sur les organisations de passeurs professionnels qui amènent les réfugiés à la frontière. Par contre, les arguments humanitaires et les réticences indiquées par Jezler ne doivent pas entraver les expulsions de réfugiés étrangers, même s'ils risquent de perdre la vie.[80]

Très rigoureuses, ces mesures provoquent des critiques que Rothmund s'efforce de contenir. A cet effet, il participe, le 24 août 1942, à une réunion de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés présidée par le conseiller d'Etat zurichois Briner. A l'issue de cette «séance particulièrement orageuse»,[81] un communiqué est publié qui explique la procédure d'éventuelle autorisation de rester en Suisse après consultation des autorités cantonales.

> «L'Office central a constaté avec reconnaissance que les autorités helvétiques s'efforcent de trouver une solution adaptée à la situation actuelle et qui corresponde à la sensibilité suisse.»[82]

Le 29 août, la Conférence des directeurs cantonaux de police annonce qu'elle approuve les décisions qui tiennent compte des possibilités actuelles et futures de la Suisse et qui se basent sur une collaboration entre les autorités fédérales et cantonales et les œuvres d'entraide.[83]

En analysant les circonstances de cette décision, on constate que les informations dont disposent les responsables de la politique suisse sont déjà étendues.[84] Il convient aussi de remarquer que cette décision n'est pas le fait des seuls fonctionnaires de la Division de Police, mais aussi du DPF et de l'Armée. L'influence de ces dernières ne saurait être sous-estimée. Rothmund mentionne notamment un entretien avec le Ministre Feldscher, chef de la Division des intérêts étrangers de la Légation à Berlin, de passage en Suisse en août 1942, qui lui a

---

79 Circulaire de la Division de Police du 13 août 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259 et E 4300 (B) 3, vol. 20.

80 Cf. DDS, vol. 14, no 222, p. 720. Cf. aussi AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 67 et E 4260 (C) 1974/34, vol. 68, no 13.

81 Ludwig, Politique, 1957, p. 196. Lasserre écrit que Rothmund fut «assailli de reproches et critiques.» Lasserre, Frontières, 1995, p. 168.

82 Communiqué du 24 août 1942, transmis le lendemain par Rothmund à von Steiger, AF E 4001 (C) 1, vol. 259.

83 Communiqué du 29 août 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259. Afin de donner une image consensuelle et d'impliquer les organisations d'aide dans l'application des décisions, le communiqué de presse de la Conférence des directeurs cantonaux de police ne fait pas la moindre allusion aux protestations qui fusent dans les rangs des œuvres d'entraide.
Une conférence des chefs des polices cantonales aura lieu les 25 et 26 septembre 1942, à Lausanne. Rothmund y exposera la politique face au «problème juif». Cf. le texte de son exposé publié par Weill/Grünberg, Police, 1997, p. 25–27.

84 Cf. Roschewski, Rothmund, 1997, p. 40.

permis d'obtenir des informations qui ont confirmé la nécessité d'une politique plus restrictive face aux demandes d'asile.[85]

Rothmund se montre attentif aux répercussions internationales des décisions suisses. Par l'intermédiaire du ministre de Suisse à Londres, il tient Kullmann, directeur-adjoint du Comité intergouvernemental, informé des décisions fédérales. Dans une lettre à son ami le ministre Walter Thurnheer, il écrit:

> «Nous tenons évidemment beaucoup à ce que l'Angleterre ne se méprenne pas sur nos intentions. J'aimerais donc encore te dire tout spécialement que nous n'agissons pas sous la pression quelconque d'un tiers. Je dois simplement veiller au bon ordre, de manière à pouvoir en tout temps repousser énergiquement notre voisin du Nord au cas où il tenterait un jour de s'immiscer dans la question juive ou tout autre domaine de mon ressort.»[86]

Rothmund lui-même se rendra à Berlin du 12 octobre au 6 novembre 1942. Rédigé en janvier 1943, son long rapport atteste à la fois une certaine lucidité critique face aux rivalités qui déchirent l'Etat hitlérien, mais aussi une naïveté flagrante lors des visites, en particulier du camp de concentration d'Oranienburg. Il expose à ses interlocuteurs la politique fédérale face aux Juifs.[87] Il négocie alors les modalités d'une collaboration helvétique avec des organisations internationales de police.

Les réactions aux mesures officielles

Loin de faire l'unanimité en Suisse, les décisions d'août 1942 provoquent des critiques. Fidèle à sa ligne de conduite adoptée dès 1933, Rothmund cherche à convaincre les dirigeants de la FSCI du bien-fondé de sa politique. Il affirme vouloir aussi préserver ses compatriotes israélites qui seraient menacés par une poussée d'antisémitisme en cas d'afflux trop massif, ou qui seraient en danger mortel si l'Allemagne cherchait querelle à la Confédération. Des responsables des organisations juives contestent avec force cette argumentation. Les débats de l'été 1942 provoquent une remise en cause des relations entre la Fédération suisse des Communautés Israélites et les autorités politiques. La discrétion et l'assimilation préconisées traditionnellement s'avèrent inadéquats. Cette volonté d'affirmer plus nettement des

---

85 Cf. lettre du 13 août 1942 de Rothmund à von Steiger, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336.

86 Lettre de Rothmund à Thurnheer, 23 août 1942 (citation originale en allemand), AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1942].

87 Cf. DDS, vol. 14, no 260, Annexe. Rothmund écrit notamment, p. 862: «J'ai essayé de faire comprendre à ces messieurs qu'en Suisse, le peuple et les autorités ont reconnu dès le début le danger de la ‹judaïsation› (‹*Verjudung*›) et qu'ils l'ont toujours combattu de telle sorte que les inconvénients de la population juive soient compensés par ses avantages – ce qui n'a pas été le cas en Allemagne. Un peuple ne peut faire face à ce danger qu'en se préservant dès le début contre toute forme de mise à l'écoute des Juifs et rende cette exclusion impossible. C'est comme cela que le Juif devient un membre utile de la communauté et qu'il peut s'adapter au fil du temps. J'ai ajouté que j'ai rencontré des gens extraordinaires parmi les Juifs d'Allemagne qui se sont réfugiés chez nous. La race juive a été mise à rude épreuve au cours de l'histoire, elle est tenace et elle a montré sa force face aux persécutions. Elle a réussi à résister jusqu'à présent à toutes les tentatives d'extermination et elle en est toujours ressortie renforcée. C'est sur la base de ces considérations qu'il me semble [...] que la méthode utilisée aujourd'hui par l'Allemagne n'est pas la bonne et qu'elle est dangereuse pour nous tous parce qu'en fin de compte, elle chasse les Juifs vers nous. [...] La seule chose qui m'importait, c'est que les policiers compétents pour la question juive sachent que nous sommes capables de nous défendre autant que nécessaire des Juifs et que nous le faisons mais que nous n'avons besoin ni de la collaboration de l'étranger – dont nous rejetons la méthode parce qu'elle nous paraît erronée – ni d'une quelconque ingérence dans nos affaires, et que nous ne les tolérerons pas» (citation originale en allemand).

revendications motive des interventions décidées par le Comité central de la Fédération. C'est ainsi que le banquier bâlois Paul Dreyfus, après en avoir discuté avec des représentants d'organisations chrétiennes, va plaider la cause des réfugiés devant le conseiller fédéral Eduard von Steiger. Avec Gertrud Kurz qui argumente en tant que chrétienne engagée activement dans l'aide aux réfugiés, Dreyfus intervient en rappelant qu'il s'efforce depuis des années de réunir discrètement les énormes sommes nécessaires pour l'aide aux réfugiés.

> «Je lui raconte d'abord [...] la situation insoutenable dans les territoires occupés, plus spécialement en Hollande, et aussi les difficultés des départs et de toute cette émigration illégale jusqu'à la frontière suisse, la tension nerveuse de ces pauvres gens qui risquent à tout bout de champ, pendant des jours et des semaines, d'être arrêtés et, surtout les hommes, fusillés [...] J'ai aussi bien sûr souligné avec force [...] qu'à mon avis, il ne s'agissait pas tant d'une affaire juive que suisse, et qu'il ne suffisait pas seulement, en ces temps difficiles, de maintenir les traditions de la Suisse, mais qu'il fallait aussi penser à l'avenir et que des actions comme le Secours aux enfants redoreront le blason de la Suisse.»[88]

Les deux plaidoyers restent très déférents; ils évitent un ton polémique ou irréaliste. Von Steiger justifie les mesures élaborées par Rothmund et refuse toute insinuation d'antisémitisme.

D'autres personnalités interviennent auprès de von Steiger. Président de la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse, Alphons Koechlin[89] se montre fort actif. Il convient aussi de souligner les démarches des associations féminines ainsi que celles des organisations d'aide aux réfugiés présentes en Suisse et à l'étranger. Le conseiller national Paul Billieux, Maire de Porrentruy, écrit afin de «faire part de la profonde émotion et de l'indignation causées dans la population de notre pays par des mesures de police draconiennes.» Sans oublier les difficultés d'ordre international et national, il proteste énergiquement contre ces décisions qui doivent être modifiées, sinon «la barbarie ira encore plus loin et fera litière de tout ce qui nous permet de nous considérer encore comme des civilisés.»[90]

Ces démarches aboutiront au cours des jours suivants, à un assouplissement: la fermeture de la frontière sera moins stricte.[91]

Mais ces critiques inquiètent les diplomates suisses. Le chef du DPF confirme explicitement qu'aucune démarche étrangère n'a été entreprise afin de fermer la frontière; mais il juge dangereuse «cette agitation» en faveur des réfugiés et des Juifs.

---

88 «Aide-mémoire über eine Intervention beim Bundesrat [von] St[eiger] betreffs Handhabung verschärfter Bestimmungen gegenüber den schwarz über die Grenze kommenden Emigranten, durch Frau Dr. K[urz] und P[aul] D[reyfus] am 23. August 1942 auf Mont-Pèlerin», (citation originale en allemand) Archives Guth-Dreyfus, Bâle. Cf. aussi AfZ, fonds SIG et Lasserre, Frontières, 1995, p. 167. Sur la CRS, Secours aux enfants, cf. chap. 6.2.2 ci-dessous. A propos de P. Dreyfus, cf. CIE, Lösegelderpressungen, chap. 5.2.1.2 et 5.2.3.

89 Cf. la lettre de la Fédération du 22 août 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 253. Sur les réactions et activités des milieux protestants en 1942, cf. Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 181–252. Sur les milieux catholiques et le cas de l'abbé Charles Journet à Fribourg, cf. *Le Temps* du 10.8.1998 et du 10.12.1998. Sur les organisations féminines, cf. Picard, Schweiz, 1989, p. 146 et Picard, Schweiz, 1994, p. 512–513.

90 Document publié et commenté par Hauser, Actes, 1998, p. 301–303.

91 Cf. Lasserre, Frontières, 1995, p. 161 sqq.
Sur l'attitude des journaux, cf. Imhof, Kommunikation, 1999.

> «Que nous devrions nous montrer dignes, fermes et prudents, mais sans illusions comme sans sentimentalité, c'est ce que les menaces de guerre au cours du siècle dernier, à cause des réfugiés, doivent nous rappeler.»[92]

A ceux qui évoquent les traditions du droit d'asile, les autorités répondent que le réalisme justifie le refus d'accorder le refuge. Comme l'explique le DPF, la tâche des autorités fédérales

> «s'avéra d'autant plus délicate que l'opinion publique suisse, quelle que soit la nuance politique ou sociale, prit parti, souvent sur un ton passionné, en faveur d'un octroi large et généreux du droit d'asile.»[93]

Les difficultés croissantes de ravitaillement, les risques de déséquilibre du marché du travail, les dangers intérieurs provoqués par «une immigration en masse d'éléments souvent indésirables», le refus des autres Etats d'accorder des visas, tels sont les arguments utilisés pour justifier la politique officielle. En termes moins diplomatiques, un officier de police de l'Arrondissement territorial de Genève écrit à Rothmund le 16 septembre 1942:

> «Il est très difficile de faire entendre raison à ces réfugiés qui, lorsqu'ils sont à la frontière, nous supplient de les garder chez nous et aussitôt installés, avant même quelques fois que leur cas soit réglé par les autorités compétentes, prennent un ton différent, je dirai même arrogant, venant même se plaindre. [...] Beaucoup d'israélites arrivés en Suisse veulent immédiatement entreprendre des affaires privées et également faire du commerce. La correspondance de ces personnes montre clairement qu'elles font savoir à leurs amis et connaissances de venir les rejoindre dans le paradis qu'est la Suisse, et le seul fait d'en accepter un en Suisse donne la possibilité à dix autres de le suivre et de s'incruster chez nous. La durée de leur séjour en Suisse est tout à fait problématique et certainement de très longue durée [sic], je pense même de plusieurs années. Ces réfugiés sont peu disciplinés et bien souvent il faut user de grande autorité pour qu'ils respectent les engagements qu'ils ont signés en entrant en Suisse.»[94]

Les inquiétudes qui motivent les restrictions à la politique d'asile sont aussi fondées sur des perspectives d'avenir: anticipant des difficultés qui vont se présenter si l'afflux des fugitifs augmente encore et si les difficultés matérielles, politiques et culturelles liées à la présence durable de plusieurs dizaines de milliers de réfugiés en Suisse se multiplient, des autorités militaires et des parlementaires influents plaident pour une politique la plus restrictive possible.

Dès septembre 1942, alors que des informations précises sur les rafles de l'été 1942 en France sont parvenues en Suisse, les autorités fédérales renforcent les dispositifs afin que la fermeture de la frontière franco-suisse soit hermétique.[95] Le rôle des fonctionnaires et magistrats fédéraux ne se cantonne pas au territoire national. En septembre, la Légation de Suisse intervient également auprès du gouvernement de Vichy pour lui demander de renforcer la

---

92 Cf. Cerutti, Suisse 1998, p. 31 sqq.

93 Cf. circulaire du DPF du 17 novembre 1942, DDS, vol. 14, no 267, p. 892–893.

94 Lettre de Daniel Odier à Rothmund (qui la transmet à von Steiger), du 16 septembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259 et AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, dossier 498 [1942]. Cf. aussi la notice de Schürch du 10 septembre 1942 sur son entretien avec Odier; AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 195 et dossier 403. L'officier genevois apparaît aussi dans le chap. 4.

Cf. aussi les rapports analogues cités par Flückiger, Réfugiés, 1998, p. 104–108.

95 Dans ses instructions téléphoniques du 26 septembre 1942, la Division de Police affirme: «Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race ne sont pas des réfugiés politiques, conformément à la pratique adoptée jusqu'à ce jour. [...] Les juifs français doivent être refoulés sans exception, étant donné qu'ils ne courent pas de danger dans leur pays.», AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 195 et E 2001 (D) 3, vol. 274.

surveillance de la frontière du côté français et de diffuser un communiqué, par la radio, la presse et des affiches dans les gares, avertissant que toute personne non munie d'un visa serait refoulée.[96] L'administration de l'Etat français répond favorablement aux demandes helvétiques.[97] Par ailleurs, la Légation intervient aussi à Vichy pour protester contre les mesures antisémites et l'enlèvement de force d'enfants juifs dans les homes de la Croix-Rouge suisse.[98] Un résultat partiel est obtenu pour quelque temps: on promet de ne plus inquiéter les enfants âgés de moins de 16 ans.

En Suisse, les discussions prennent une telle ampleur que, pour la première fois depuis 1933, une longue séance du Conseil national est consacrée à débattre de la politique d'asile.

Le 22 septembre 1942, la fraction radicale des Chambres est réunie en présence de Rothmund pour déterminer sa position lors de la séance du Conseil national. Sans surprise, la position du Conseil fédéral est approuvée.

> «M. Billieux, qui connaît la misère des réfugiés à Porrentruy, acquiesce; il demande, toutefois, qu'on charge la Croix-Rouge suisse de demander aux USA, etc. qu'ils acceptent des réfugiés. M. le conseiller fédéral Wetter prévient qu'il ne faut pas s'avancer sur le terrain de la politique étrangère dans la résolution.»[99]

On peut penser que le chef du DFFD ne souhaite pas provoquer une négociation internationale à ce sujet. L'asile, ou plutôt la manière dont l'Etat accorde ou refuse ce droit, doit rester une affaire interne de la Confédération qui ne doit pas se laisser entraîner dans des négociations internationales qui ouvrent la possibilité de pressions et de compensations pour des concessions. L'intervention du chef du DFFD entraîne le retrait de la proposition du conseiller national jurassien. Toutefois, son collègue Ludwig Rittmeyer annonce qu'il va exprimer à la tribune ses critiques de la politique gouvernementale.

Dans son discours du 22 septembre, von Steiger affirme habilement une position du juste milieu qui cherche à concilier la raison et le cœur, la dureté et la générosité, les contraintes actuelles et les souhaits politiques. Il évoque notamment les difficultés d'approvisionnement alimentaire.

> «Qui sous-estime la situation, sous-estime les difficultés de nos négociations économiques et la gravité de notre situation.»[100]

---

96 Télégramme du 30 septembre 1942, AF E 2001 (D) 3, vol. 274. Sur cette intervention, cf. aussi Vuilleumier, Immigrés, 1987, p. 76.

97 Télégramme du 29 septembre 1942, AF E 2001 (D) 3, vol. 274.

98 Sur l'entretien du 14 septembre 1942 de Stucki avec Laval qui s'exclame: «Est-ce que vous aussi, vous voulez venir me faire de la morale à cause de mes mesures contre les juifs?», AF E 2200.42 (-) -/23, vol. 1. Cf. aussi DDS, vol. 14, no 234, Bonjour, Juden, 1983.

99 Lettre de Rothmund à von Steiger du 22 septembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259. Pour le discours de Rothmund devant la fraction radicale, cf. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336. Il dresse un tableau rétrospectif de la politique fédérale face aux réfugiés depuis 1933. En conclusion, il cite des statistiques. 9600 réfugiés séjournent actuellement en Suisse, dont 2500 sont arrivés depuis le début de la guerre.

Selon un communiqué de la Division de Police du 4 octobre 1942, 2207 fugitifs sont arrivés en Suisse depuis le 22 septembre. Les autorités y voient une preuve de la légitimité et de l'urgence des mesures adoptées quelques semaines plus tôt. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336.

100 Texte et projet du discours, AF E 4001 (C) 1, vol. 259 (citation originale en allemand).

Les trois partis gouvernementaux lui apportent un soutien sans faille. Toutefois, parmi les conseillers nationaux qui critiquent les mesures gouvernementales, un large éventail est représenté: on remarque aussi bien le radical saint-gallois Ludwig Rittmeyer, le libéral bâlois Albert Oeri[101] que le socialiste neuchâtelois Paul Graber[102]. Celui-ci adopte une position particulièrement critique: il dénonce des attitudes antisémites dans les services fédéraux, mais affirme aussi que les refoulements provoquent des scènes si déchirantes que même des gendarmes et des gardes-frontières sont ébranlés par les ordres draconiens. Contestant la fameuse déclaration de von Steiger, Oeri déclare:

> «Notre barque n'est pas encore trop pleine, elle n'est même pas remplie, et tant qu'elle ne sera pas remplie, nous acceptons ceux qui peuvent encore y entrer, sans quoi, nous commettons une offense grave.»[103]

On peut remarquer que ces élus représentent souvent des cantons situés à la frontière et confrontés aux drames humains. Signalons aussi qu'ils ne confinent pas leurs interventions à la tribune du parlement, mais publient des articles et entreprennent des démarches auprès des plus hauts responsables. Mais ils restent minoritaires aux Chambres: des conseillers nationaux fort influents comme le catholique conservateur lucernois Heinrich Walther préconisent une attitude intransigeante et un «égoïsme sacré». Bien qu'il n'y ait pas eu de vote, la politique du Conseil fédéral[104] est approuvée par la majorité des parlementaires, ainsi que par toute une mouvance des milieux politiques et sociaux qui englobe aussi bien le «Journal de Genève» de René Payot[105] que la «Fédération patriotique suisse.»[106]

---

[101] En obtenant une audience auprès du conseiller fédéral von Steiger, Oeri joue un rôle important dans l'intervention de G. Kurz et P. Dreyfus.

[102] Sur les interventions de P. Graber, cf. Perrenoud, Sentinelle, 1987, p. 156–158 et Mächler, Abgrund, 1996, p. 150, 170–204.

[103] AF E 1050.1 (-) -/I, vol. 3 et AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336 (citation originale en allemand).
Rappelons que le procès-verbal de cette séance n'a pas été publié en 1942 dans le Bulletin sténographique des Chambres fédérales. Il sera édité en 1979 par le Parti socialiste suisse. Pour une analyse de ce débat, cf. Lasserre, Raison d'Etat, 1996, p. 349–380.

[104] Parmi les personnalités dirigeantes qui apportent leur soutien à la politique fédérale, on peut relever la réaction du dirigeant d'une grande entreprise chimique. Après avoir prononcé son discours, von Steiger reçoit une lettre de son ami Jacques Brodbeck-Sandreuter, Président et délégué du Conseil d'Administration de CIBA. L'industriel bâlois lui annonce qu'il a accepté de figurer sur une liste de personnalités favorables à la collecte nationale pour les réfugiés, mais qu'il l'a fait avec de fortes réticences et qu'il serait enclin à se montrer plus restrictif que le Conseil fédéral. «Nous ne savons que trop bien qu'une politique de l'asile aussi généreuse peut être à double tranchant. La situation dans notre petit pays est tout sauf réjouissante sur le terrain politico-social et il y a de fortes chances que les choses s'aggravent rapidement au fil du temps. Quel que soit le nombre de milliers de Juifs que nous acceptions en Suisse, nous ne devons pas nous attendre à ce qu'ils éprouvent de la reconnaissance ou un amour particulier pour le droit à la protection dont ils auront bénéficié. En revanche, vous les trouverez bientôt implantés là où ils pensent pouvoir faire leurs petites affaires. Je connais un certain nombre de cas où les émigrants ont agi de manière incompréhensible, j'irai même jusqu'à dire effrontée.[...] Cela devrait aussi intéresser ces messieurs, qui siègent dans nos Chambres fédérales, d'entendre une fois parler des difficultés auxquelles nous sommes confrontés dans nos négociations avec l'Amérique. Par le biais du State Department, notre envoyé, le ministre Bruggmann, a entamé des négociations à Washington avec les Américains, au Treasury Department, où il a rencontré le fameux M. Morgentau [sic], qui s'est enrichi après la dernière guerre en s'appropriant directement des biens saisis à l'ennemi. Là-bas, ces messieurs font ce qu'ils veulent, et ce sont à nouveau des Juifs qui occupent les postes importants. [...] Il ne faut donc pas non plus s'attendre à recevoir des remerciements de ce côté-là pour toute la tolérance dont fait preuve la Suisse dans le domaine de l'aide aux émigrés. Le conseiller national Oeri a été assez naïf pour me dire qu'il espère encore obtenir un certain nombre de choses par le biais de Washington. Je lui ai tout de suite expliqué que j'en doutais, vu l'attitude de Washington à notre égard, et le fait que dans certains milieux américains on a justement assez de cette population ‹non-aryenne›.» (citation originale en allemand), AF E 4001 (C) 1, vol. 259.

[105] Cf. Caillat, Regard, 1997.

Les relations avec les Alliés

Fidèles à la volonté de définir la Suisse comme pays de transit, les autorités interviennent auprès des Alliés, à Berne et à Washington, afin d'obtenir des visas pour les émigrants. Les statistiques[107] sur les pays de destination des réfugiés ayant quitté la Suisse par convois officiels depuis octobre 1940 montrent que 170 personnes ont ainsi émigré à fin 1940, 1201 en 1941 et 148 depuis le début de 1942. La part des Etats-Unis est de 32 en 1940, 566 en 1941 et 30 en 1942.

Afin d'obtenir la possibilité de faire émigrer des réfugiés outre-mer, le ministre de Suisse intervient au Département d'Etat à Washington.[108] Evoquant le nombre de fugitifs juifs, qui dépasse les possibilités d'assimilation de l'économie suisse, et brandissant la menace d'une exigence allemande d'extradition, Carl Bruggmann cherche à obtenir une augmentation du quota de visas. Le représentant américain lui répond que les Etats-Unis ont déjà été très généreux et ont accepté 200 000 immigrants depuis le début de la guerre, ce qui provoque la surprise de Bruggmann.

> «J'ai dit au ministre que chaque cas était examiné selon ses mérites et que depuis Pearl Harbor nous analysions évidemment très attentivement chaque situation individuellement; qu'il n'y avait pas d'objection à accepter des personnes parce qu'elles étaient en Suisse mais que l'examen de chaque cas déterminerait si cet individu en particulier devait être admis.»[109]

Afin d'anticiper d'éventuelles critiques, Rothmund fait préparer une documentation sur l'attitude du gouvernement britannique face aux réfugiés et sur les obstacles qui provoquent la mort des réfugiés qui cherchent à s'établir en Palestine.[110]

Les directives de la Division de Police reflètent les préoccupations des autorités fédérales et des milieux dirigeants. A cet égard, l'attitude de Carl Jacob Burckhardt[111] est caractéristique du comportement des élites suisses: d'une part, ses multiples relations dans tous les camps lui permettent de disposer d'informations sur les plans nazis d'extermination, donc de confirmer à Riegner, en novembre 1942, que les affirmations de Schulte sont véridiques, et de jouer un rôle

---

106 Cf. la rencontre du conseiller fédéral von Steiger avec une délégation de la Fédération patriotique, à la suite de la discussion du 17 octobre 1942, E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.18, dossier 272.
Cf. AF E 4001 (C) 1, vol. 153. Cf. aussi AF E 5795 (-) -/169 et J II. 11 (-) -/1, 1.U.b.03.

107 AF E 4001 (C) 1, vol. 259.

108 Cf. les instructions qui lui sont adressées le 2 septembre 1942: «les mesures s'inscrivent dans la continuité de celles d'octobre 1939, tiennent compte des traditions humanitaires, mais il est nécessaire de se protéger face à un afflux de réfugiés qui menace l'équilibre économique en Suisse. Si les USA pouvaient aider la Suisse en accordant davantage de visas (566 en 1941 et 30 en 1942), il serait possible d'accepter plus de réfugiés.» (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 3, vol. 273. Cf., dans le même dossier, la lettre du Bureau genevois du Congrès juif mondial, signée par Gerhard Riegner et Paul Guggenheim.

109 Notice de B. Long du Département d'Etat, 7 octobre 1942, NARA II, RG 59, Microfilm 1284, Roll 32, Frame 795, Decimal no 840.48 Refugees/ 3205 (citation originale en anglais).
Le même jour, le Secrétaire de la Légation des USA à Berne discute avec de Haller qui cherche à obtenir une ouverture américaine pour l'émigration des enfants apatrides, mais n'obtient que des réponses dilatoires et en retire «l'impression que Mr. Bigelow cherchait à me convaincre de ce que les problèmes immédiats qui nous préoccupent perdront rapidement leur importance, en raison des changements qu'entraînera l'évolution prochaine de la guerre.» Notice de Haller pour Pilet-Golaz du 7 octobre 1942, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 15.

110 Cf. la notice de Guillaume Zwerner pour Rothmund du 7 septembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259.

111 Cf. Stauffer, Jahre, 1998. Sur le «non-appel», cf. le chap. 6.2.1.

non négligeable dans la transmission aux Alliés des informations sur les plans nazis.[112] D'autre part, Burckhardt s'oppose à une déclaration publique du CICR qui risquerait de perturber les activités traditionnellement reconnues de celui-ci. Sa préoccupation primordiale reste de préserver et de renforcer son rôle spécifique dans les relations internationales. En songeant aussi à l'après-guerre, il agit donc en ménageant les rapports aussi bien avec l'Axe qu'avec les Alliés. Il sait que les nazis agissent de la manière la plus criminelle possible; mais il se comporte comme si les règles habituelles des relations internationales étaient respectées. De même, il convient de maintenir la réputation de la Suisse comme terre d'asile tout en préconisant et en pratiquant des expulsions à la frontière.

De l'automne 1942 à l'été 1944: modifications successives

Même si les mesures très contestées d'août 1942 restent en vigueur, l'été 1942 marque une césure dans l'attitude des autorités suisses. Les informations abondantes, les débats animés, les pressions des organisations internationales et des gouvernements alliés incitent les dirigeants suisses à se montrer plus attentifs et plus actifs face aux persécutions. A la suite d'une intervention du pasteur Marc Boegner, porte-parole des protestants français, des listes de «non-refoulables» sont dressées par les autorités suisses.[113] Toutefois, ces démarches et leurs conséquences restent très limitées.

Les fonctionnaires fédéraux notent que les autorités cantonales ne souhaitent pas élargir les possibilités d'accueillir des fugitifs. Les réactions très réservées des cantons, qui s'entourent de conditions avant d'accepter de nouveaux réfugiés et qui ne contestent pas les fondements de la politique fédérale, renforcent les autorités dans leurs convictions et dans leur analyse de la situation.[114]

A la fin de l'année 1942, Rothmund, rentré malade de son séjour à Berlin, est remplacé *ad interim* par Jezler qui, avec l'assentiment du Conseil fédéral, adresse des instructions complémentaires aux organes chargés de la surveillance de la frontière: ces directives du 29 décembre 1942 réitèrent les consignes d'expulsion et insistent sur la nécessité d'empêcher que les expulsés puissent prendre contact (directement ou indirectement) avec des parents, des avocats, des organisations d'aide ou des diplomates étrangers, tout en prévoyant des «cas dans lesquels le refoulement serait une mesure trop dure.»[115]

---

[112] Cf. Riegner, Années, 1998.

[113] Cf. les circulaires du 27 et du 30 octobre 1942 ainsi que les listes qui seront dressées jusqu'en août 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 108. Cf. DDS, vol. 14, no 255. Cf. Boegner, Carnets, 1992, p. 206–209.

[114] Cf. le passage sur l'action «places libres» dans le chap. 2.3 ci-dessus.

[115] Cf. la notice du 28 décembre 1942 de Schürch pour Jezler et von Steiger: le Colonel Monod, Inspecteur territorial I «demande avec insistance que de nouvelles mesures soient prises afin de stopper enfin de manière radicale le trop grand afflux de réfugiés» (citation originale en allemand). AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336. Les cas «trop durs» sont motivés par des raisons d'âge, de maladie ou de famille. Cf. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 195 et E 2001 (E) 1, vol. 99.

Cf. aussi Ludwig, Politique, 1957, p. 215–219.

Même en septembre 1943, alors qu'il note la différence entre «camps d'extermination» et «camps de concentration»,[116] Rothmund ne modifie pas fondamentalement sa position: il minimise les risques que courent les Juifs qui affluent à la frontière après l'invasion allemande de l'Italie du Nord.[117] Le 13 mai 1944, Rothmund déclare à des collaborateurs de la Légation américaine à Berne qu'il est «convaincu que les nouvelles sur les exterminations des Juifs par la Gestapo reflètent la réalité [...].»[118] En juillet 1944, renforcé dans ces convictions après s'être rendu à Schaffhouse, le chef de la Division de Police édicte de nouvelles directives qui remplacent celles de décembre 1942 et qui admettent que les Juifs courent des risques mortels.[119]

[116] Cf. DDS, vol. 15, no 20, annexe 1, p. 53–54; notice de Rothmund sur un entretien du 6 septembre 1943 avec un diplomate polonais au sujet des activités d'Adolf Silberschein afin de sauver la vie des Juifs menacés d'extermination (citation originale en allemand).Cf. aussi CIE, Extorsions de rançons, 1999, chap. 6.3.1.

[117] Cf. la notice du 22 septembre 1943 de Rothmund. «M. Burnier demande s'il ne doit pas quand même refouler tous les Juifs. Il dit qu'il a parlé à M. le consul général Brenni, qui lui a appris que la Haute-Italie était bourrée de Juifs. [...] J'explique la situation à M. le conseiller fédéral v. Steiger et j'ajoute que je ne pense pas non plus que les Juifs seraient poursuivis. [...] M. le conseiller fédéral remarque que les Chambres se saisiront de la question des réfugiés dans quelques jours. Comme ils ne sont pas des centaines, nous pouvons attendre jusqu'à ce que la question soit réglée.» Rothmund recommande donc à Burnier de ne pas provoquer d'incidents avec des Juifs. E 4001 (C) 1, vol 281.

[118] DDS, vol. 15, no 135, p. 375 (citation originale en allemand).

[119] Cf. Ludwig, Politique, 1957, 279–282. Cf. aussi DDS, vol. 15, no 197.

Le 21 août 1944, lors de la séance hebdomadaire de coordination qui, depuis le début de l'année 1944, réunit les responsables de l'Armée et de l'administration fédérale compétents pour la politique face aux réfugiés, Rothmund rappelle que les directives de juillet 1944 précisent que les collaborateurs ne sont pas dignes de bénéficier du droit d'asile, mais il est moins catégorique pour ceux qu'il appelle des «collaborateurs forcés», c'est-à-dire, «les industriels qui, pour conserver leurs entreprises à flot et pour ne pas devoir transférer leurs travailleurs en Allemagne, produisent pour l'Allemagne. [...] De manière générale, il est prévu de serrer la vis des admissions. D'innombrables Juifs ont de meilleures chances, dans le voisinage de la frontière ouest, d'échapper à l'étau des Allemands et il convient de ce fait de ne pas les laisser entrer sans autre en Suisse. En ce qui concerne les gens de la Gestapo et les SS, Rothmund est en faveur de leur refoulement, ces personnes appartenant aux organisations qui ont chassé tous les réfugiés que nous avons déjà chez nous et ayant œuvré à l'encontre des intérêts de notre pays.» (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 3, vol. 313.

4 Exode, refoulement, accueil

4.1 Fuir

Le 22 septembre 1942, trois réfugiés juifs – deux hommes et une femme – venant de Savoie, empruntent le col de Balme pour déboucher sur le Valais. Ils franchissent clandestinement la frontière suisse mais sont repérés par un garde-frontière à la tombée de la nuit. Le lendemain, les deux hommes sont refoulés vers la France. Par contre, la femme, Elisabeth St., qui est apatride, est accueillie parce qu'elle est en possession d'un visa d'entrée en Suisse. Trois jours plus tard, Julius K, l'un des deux hommes, également apatride, tente une nouvelle fois de franchir la frontière, à la hauteur de Martigny. Cette fois-ci, la chance lui sourit, on lui permet de rester. Les sources n'évoquent plus le destin du troisième réfugié.[1]

Lorsqu'Elisabeth St. et Julius K. se réfugient en Suisse, à l'automne 1942, ils ont déjà vécu en exil depuis plusieurs années. Ils ont été chassés de leurs patries respectives dans la seconde moitié des années 30. C'est alors qu'a commencé leur errance à travers plusieurs pays d'Europe, pour échapper aux mesures toujours plus restrictives prises contre les Juifs et contre les émigrants étrangers. En été 1938, quelques mois après l'«*Anschluss*» de sa patrie autrichienne à l'Allemagne national-socialiste, Elisabeth St. s'établit à Paris. Deux ans plus tard, elle doit s'enfuir à nouveau devant l'avance de la *Wehrmacht*. Pendant un certain temps, la juriste fraîchement émoulue connaît une sécurité relative en territoire français non occupé. Elle trouve une place d'employée de maison et prépare son émigration outre-mer. Mais l'entrée en guerre des Etats-Unis, à la fin de 1941, fait échouer ses projets d'émigration. Quant à Julius K., il fuit la Pologne en 1936 parce qu'il est juif et communiste. Le canton de Zurich ne lui accorde pas de permis de séjour. Julius K. se dirige alors lui aussi vers la France.[2] A la fin de l'été 1942, les réfugiés juifs établis dans le sud de la France sont en danger de mort. Au cours des importantes rafles du mois d'août, ils sont arrêtés par milliers et enfermés dans des camps d'internement, en attente de leur déportation vers les camps d'extermination. Elisabeth St. subit le même sort. Sa seule chance de s'en sortir, c'est d'obtenir un visa d'entrée dans un pays d'asile. Grâce à l'intervention de Johannes Huber, avocat et conseiller national socialiste, Elisabeth St. obtient un visa pour la Suisse.[3] Elle peut ainsi quitter le camp d'internement en France avec la garantie de ne pas être refoulée à la frontière suisse. Par contre, d'autres requérants d'asile qui tentent d'entrer sans visa dépendent de la décision des fonctionnaires suisses à la frontière. Ils risquent donc d'être refoulés, comme l'ont été les deux compagnons de fuite d'Elisabeth St.

---

1 Procès verbal du garde-frontière, 23 septembre 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 255; autres documents dans AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 301.

2 Témoignage d'Elisabeth St. lors de son interrogatoire par la Gendarmerie de l'Armée suisse, 23 septembre 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 255; Johannes Huber à Walter Stucki, 15 septembre 1942, AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 28.

3 Johannes Huber à Walter Stucki, 15 septembre 1942, AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 28.

La chance de se voir accorder l'asile en Suisse est donc aléatoire. Elle dépend de la possibilité des réfugiés de faire état de relations influentes, ce qui les habilite à recevoir un visa et leur permet d'entrer légalement en Suisse. Mais, en 1942, pour la plupart des réfugiés, le passage illégal de la frontière constitue la dernière chance de salut. Comme nous allons le voir, les conditions d'émigration s'étaient déjà détériorées dès les années 30 pour les personnes persécutées sous le III[e] Reich. En 1940, les pays d'Europe occidentale capitulent. A la fin de 1941, lorsque les Etats-Unis entrent en guerre, l'émigration outre-mer est suspendue. En 1942, les espoirs des réfugiés se concentrent donc sur la Suisse qui devient l'une des dernières terres d'asile accessibles. Le transit légal par l'Espagne et le Portugal n'est autorisé en effet que pour les détenteurs de visas pour des pays d'outre-mer.[4] La réintroduction de l'obligation du visa pour certains groupes de réfugiés, dès 1938, et l'obligation générale du visa après le début de la guerre ont cependant rapidement aggravé les modalités d'entrée. Le sous-chapitre 2 relate les conséquences de la pratique restrictive de la Police fédérale des étrangers dans l'octroi de visas d'entrée aux réfugiés.

4.1.1 Des options toujours plus restreintes

Pendant plus de deux décennies, la Suisse est entourée d'Etats où, pour des raisons politiques ou racistes, des hommes et des femmes sont systématiquement persécutés, privés de leurs droits, spoliés, expulsés et assassinés. Pourtant, la Confédération n'a pas tout de suite constitué une terre d'asile très prisée. Jusqu'à l'«*Anschluss*» de l'Autriche, les réfugiés d'Italie et de l'Allemagne national-socialiste préfèrent émigrer vers d'autres pays. Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, la Suisse pratique une politique très restrictive à l'égard les étrangers.[5] «L'interdiction d'employer des étrangers est appliquée rigoureusement en Suisse» écrit le sociologue juif Mark Wischnitzer dans un manuel publié en 1935 à l'intention des émigrants. Il y fait aussi allusion à la lutte menée par les autorités contre la «surpopulation étrangère», qui vise surtout les immigrants juifs.[6]

Jusqu'au début de la guerre, quelque 235 000 Juifs quittent l'Allemagne. A ce nombre s'ajoutent 10 000 artistes et intellectuels et 30 000 autres personnes qui prennent la fuite en

---

4 A la différence de la Suisse, l'Espagne n'a refoulé que peu de réfugiés et a permis, entre 1940 et 1944, à plus de 40 000 personnes de quitter l'Europe nazifiée, selon une étude publiée en 1998. Belot, Frontières, 1998, p. 674–681. Cf. aussi Von zur Mühlen, Fluchtweg, 1992.

Pour une comparaison entre les frontières suisse et espagnole, cf. Kaspi, Juifs, 1991, p. 352–363.

5 Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998. Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 372, décrit la Suisse, dans une étude comparative, comme le pays qui a adopté les consignes les plus sévères et qui les applique de la manière la plus impitoyable. Au début des années 30, la France était considérée comme le pays d'asile aux pratiques les plus libérales. Les autres pays d'asile importants étaient les Pays-Bas, la Palestine pour les réfugiés juifs, jusqu'à 1939, date à laquelle la puissance mandataire britannique instaura l'interdiction d'immigrer. Ce n'est qu'après le pogrom de novembre 1938 que la Grande-Bretagne a accueilli un grand nombre de réfugiés. Jusqu'au début de la guerre, quelque 40 000 personnes ont trouvé refuge en Angleterre. Par contre, pendant toute cette période, les Etats-Unis ont maintenu une pratique d'immigration très restrictive. Wetzel, Auswanderung, 1988, p. 446–484; cf. aussi Walter, Asylpraxis, 1972, p. 52–158.

6 Wischnitzer, Juden, 1935, p. 177 (citation originale en allemand), cf. en outre: Picard, Schweiz, 1994, p. 281 sqq.

raison de leur activité politique.[7] Pendant la seule période de mars à mai 1933, 7631 réfugiés passent par la gare de Bâle.[8] La Suisse n'est pour eux qu'un pays de transit depuis que le Conseil fédéral a décrété, en mars 1933, le principe du transit pour les Juifs et qu'il n'accorde un séjour prolongé qu'aux réfugiés politiques reconnus.[9] De même, les réfugiés italiens qui franchissent la frontière au début des années 30 et qui pénètrent dans les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais, entendent le plus souvent se rendre en France.[10]

Au début des années 30, les personnes persécutées en Allemagne ont encore la possibilité de préparer leur émigration, de choisir le pays d'exil qui offre les conditions de séjour les plus favorables et dans lequel ils ont des relations qui peuvent faciliter leur établissement.[11] Ils ont toutefois déjà subi de lourdes pertes en 1933, suite à l'introduction des mesures de contrôle des changes et de l'impôt sur les capitaux en fuite *(Reichsfluchtsteuer)*. Quant aux Juifs qui ont perdu leurs revenus financiers au cours des années 30 par suite de licenciements, de prélèvements sur leurs rentes et d'expropriations, il leur est très difficile d'assurer leur existence matérielle dans un pays d'exil.[12] Après l'«*Anschluss*» de l'Autriche, au printemps 1938, la «*Zentralstelle für jüdische Auswanderung*» (Service central pour l'émigration juive), instituée par Adolf Eichmann, organise à Vienne le pillage systématique de la population juive.[13] Devant l'appauvrissement progressif des Juifs, les pays d'exil se montrent de plus en plus réticents à accueillir ces réfugiés qui sont pour la plupart sans ressources. Cette attitude défensive atteint son apogée en été 1938, lorsque les Etats participant à la Conférence d'Evian, dont la Suisse, se prononcent presque à l'unanimité contre l'accueil des Juifs allemands.[14] Faute d'alternatives, depuis le printemps 1938, les réfugiés venus d'Autriche ont dû choisir la Suisse comme pays d'asile et de transit.[15] Cependant, lorsqu'intervient cet exode massif hors d'Autriche, le Conseil fédéral réagit comme les gouvernements d'autres pays en introduisant des mesures restrictives qui culminent dans la fermeture des frontières, le 19 août 1938, et dans l'instauration du visa obligatoire pour les Juifs allemands, en octobre de la même année.[16] Ainsi, le gouvernement helvétique a amorcé une politique dont le développement réduit

---

7 Données sur l'émigration juive chez Margaliot, Emigration, 1986, p. 303 sqq.; Strauss, Immigrants, 1987, p. 144–151. Wetzel, Auswanderung, 1988, p. 417 sqq.; à propos de l'émigration politique, cf. Röder, Emigration, 1998, p. 21–23; à propos de l'émigration des artistes et des intellectuels, cf. Stephan, Emigration, 1998, p. 31.

8 Wetzel, Auswanderung, 1988, p. 479.

9 Ludwig, Politique, 1957, p. 39–43; Wichers, Kampf, 1994, p. 46–53.

10 Rapports des postes de frontière suisses, AF E 6351 (F) 1, vol. 52; AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3.

11 Wichers, Kampf, 1994; Knauer/Frischknecht, Spur, 1983; Mittenzwei, Exil, 1978; Teubner, Exilland, 1975.

12 Friedländer, Allemagne, 1998, p. 73 sqq., p. 249–259; cf. chap. 5.1.

13 Friedländer, Allemagne, 1998, p. 243–247; Adam, Judenpolitik, 1972, p. 200–203; Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 83, p. 98–113.

14 Weingarten, Hilfeleistung, 1981; Friedländer, Allemagne, 1998, p. 249–253. Pour l'attitude défensive des pays d'asile européens, cf. aussi: Walter, Exilliteratur 2, 1984, p. 81–202; cf. chap. 2.1.

15 Rothmund au chef du DFJP, le conseiller fédéral Baumann, 10 août 1938, DDS, vol. 12, no 357, p. 818 sqq.

16 Ludwig, Politique, 1957, p. 73 sqq. Cf. chap. 3.1.

sensiblement les chances de fuite. Plus les espoirs des réfugiés se portent sur la Suisse, plus les conditions pour l'octroi de l'asile deviennent restrictives.

Après le début de la guerre, l'obligation générale du visa entrave la mobilité.[17] En même temps, on limite dans beaucoup d'Etats la liberté de mouvement de la population juive et des réfugiés à l'intérieur du pays. En octobre 1941, les Juifs qui se trouvent dans la sphère d'influence allemande se voient interdire le droit à l'émigration.[18] Ceux qui, au cours des années précédentes, avaient trouvé refuge en France, en Belgique et aux Pays-Bas sont surpris, en mai 1940, par les attaques des troupes allemandes. Leur avance rapide déclenche la panique et l'exode en masse en direction du Sud.[19] Après la défaite de la France, de nombreux réfugiés ne sont plus en sécurité même en territoire non occupé. Après la conclusion de l'armistice, les adversaires déclarés du national-socialisme risquent d'être livrés aux nazis. Si quelques-uns d'entre eux peuvent s'enfuir outre-mer en passant par Marseille, l'Espagne et le Portugal, d'autres sont pris au piège.[20] En février 1941, la police française livre les deux anciens députés sociaux-démocrates Rudolf Breitscheid et Rudolf Hilferding à la Gestapo.[21] Au cours de l'été 1940, ces éminents hommes politiques s'efforcent en vain d'obtenir un visa d'entrée pour la Suisse. Le Conseil fédéral rejette leur demande d'asile en raison des relations avec l'Allemagne et informe la Légation de Suisse à Vichy

> «qu'il ne nous est malheureusement pas possible d'accorder à des émigrants allemands, qui vivent en France et qui craignent d'être livrés à l'Allemagne, l'autorisation d'entrer en Suisse [...] En autorisant ces personnes menacées d'être livrées à l'Allemagne à entrer en Suisse, nous risquons d'encourir des pressions politiques qui seraient tout à fait intolérables à l'heure actuelle.»[22]

Les deux hommes politiques ne peuvent échapper à l'arrestation; pourtant, Hilferding, qui est particulièrement menacé en tant que Juif, est en possession d'un visa de transit pour l'émigration aux Etats-Unis. Rudolf Hilferding meurt dans une prison de Paris un jour après

---

17 De nombreux passages frontaliers furent fermés par des barrages en fil de fer barbelé. Seiler/Wacker, Flüchtlinge, 1996, p. 41–42; Moser, Zaun, 1992.

18 En Allemagne, à partir de la mi-septembre 1941, les Juifs doivent porter l'étoile jaune sur leurs vêtements. Il leur est interdit d'utiliser les transports publics. Dès la mi-octobre 1941, des Juifs sont déportés d'Allemagne vers les pays de l'Est. Kwiet, Pogrom, 1988, p. 614–631. A propos de la privation des droits et des persécutions vues par un Juif, cf. les journaux intimes de Klemperer, Zeugnis, 1995. En France, après le début de la guerre, les réfugiés allemands et autrichiens sont internés dans des camps. Grynberg, Camps, 1999; Walter 3, 1988, p. 153–201.

19 Durant l'été 1940, 6 à 7 millions de personnes sont en fuite. Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 143–177, en particulier p. 153.

20 Delacor, Auslieferung, 1999; Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 179 sqq.

21 De 1917 à 1922, Rudolf Breitscheid est membre du USPD; en 1920, il devient député au Reichstag. Pendant son exil, il s'engage en faveur de la coalition avec le PC allemand KPD. Rudolf Hilferding est membre du USPD depuis 1917; il entre au Reichstag en 1924; en 1923 et de 1928 à 1929 il occupe le poste de ministre des finances du Reich. Röder/Strauss, Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, vol. 1, p. 92, p. 295 sqq.; Euchner, Hilferding, 1988; Lehnert, Breitscheid, 1988.

22 Baumann à Stucki, 29 juillet 1940 (citation originale en allemand), AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 15; cf. aussi Rothmund à William Rappard, 25 juin 1941, DDS, vol. 14, no 67, p. 209–215.

avoir été livré aux Allemands. Rudolf Breitscheid est arrêté en Allemagne et trouvera la mort en 1944 à Buchenwald.[23]

Pour les réfugiés juifs, les conditions de vie dans le Sud de la France se détériorent rapidement en octobre 1940, après que la législation du gouvernement de Vichy a créé les conditions pour promulguer des lois discriminatoires. Dès le printemps 1942, l'occupant allemand arrête systématiquement les Juifs en Belgique, aux Pays-Bas et dans la France occupée, les enferme dans des camps d'internement et les déporte en Pologne dans les camps d'extermination; c'est alors que le gouvernement de Vichy se déclare prêt à collaborer avec le Service central de sécurité du Reich.[24] Depuis juillet 1942, c'est la police française qui organise des rafles parmi les Juifs étrangers dans les territoires français occupés et non occupés; elle les livre ainsi à une mort certaine. Dès le début de l'été 1942, les Juifs d'Europe occidentale essaient, par milliers, de trouver refuge en Suisse.[25] A cette époque, un grand nombre d'entre eux sont déjà en fuite depuis plusieurs années. On peut citer le cas suivant: Juif allemand, déchu de sa nationalité en 1941, Leonhard H. est arrêté en Allemagne à l'occasion du pogrom de novembre 1938; on ne le libère que lorsque des parents lui procurent un visa d'émigration pour Cuba. H. part pour Bruxelles d'où il compte organiser la suite de son voyage. Alors que sa femme l'attend à New York, les événements de la guerre contrecarrent ses projets d'émigration et il reste bloqué à Bruxelles. Il est arrêté en 1940 et expulsé en France où il passe les années suivantes dans des camps d'internement. Au début du mois d'août 1942, il parvient à s'évader d'un camp du sud de la France et il s'enfuit en Suisse. Il ne reverra sa femme qu'à la fin de la guerre.[26]

Lorsque les projets d'émigration échouent à cause de la guerre, les possibilités de fuite pour beaucoup de personnes persécutées se limitent à la Suisse. En même temps, les conditions de fuite se détériorent. De nouvelles frontières, des contrôles plus stricts, l'apposition stigmatisante d'un signe distinctif sur les papiers d'identité des Juifs et la restriction de leur liberté de mouvement augmentent les risques d'arrestation.[27] Ainsi des douaniers allemands trouvent, au début de l'année 1943, dans la gare de Feldkirch, des réfugiés juifs cachés dans un chargement de charbon de bois destiné à la Suisse, en provenance de la Slovaquie: c'est ainsi qu'ils découvrent un itinéraire de fuite bien organisé.[28] Le passeur français Pierre Piton a coutume de recommander aux réfugiés qui lui sont confiés de faire preuve d'une grande discrétion afin de ne pas attirer l'attention de la police et des dénonciateurs. Il leur conseille de

---

23 Tony Breitscheid à Stucki, 21 février 1941, AF J.I.131/66. Hilferding s'est donné la mort dans une prison de Paris. Delacor, Auslieferung, 1999, p. 239–241.

24 Poznanski, Juifs, 1994, p. 427–458; Klarsfeld, Vichy, 1989; Marrus/Paxton, Vichy, 1981.

25 Données statistiques dans Koller, Entscheidungen, 1996, p. 87–94. Les indications fournies par l'estimation de Lasserre, Frontières, 1995, p. 174, se basent sur des calculs plus anciens établis à partir de données différentes.

26 Procès-verbal de l'interrogatoire conduit par la Gendarmerie de l'Armée, 4 septembre 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 220.

27 Sans faux papiers, la fuite était impensable pour les Juifs et pour ceux dont les noms figurent sur des listes de personnes recherchées. Rosowsky, Papiers, 1992, Lazare, Résistance, 1987, p. 185–190.

28 «Einschmuggelung v. Juden in die Schweiz» PA/AA R 99442. C'est par ce moyen, qu'en décembre 1942, des Juifs slovaques réussissent à s'enfuir en Suisse. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 736.

faire semblant de dormir lorsqu'ils voyagent en train, pour éviter les conversations avec les autres passagers. Dans les gares et les salles d'attente, ils doivent fuir le regard des passants. Il conclut avec une mise en garde: «Vous êtes prévenus que le passage offre des risques et qu'il n'y a pas de garantie pour tous.»[29]

4.1.2 L'obligation du visa et ses conséquences

Pendant l'entre-deux-guerres, la Suisse suspend l'obligation du visa pour les citoyens de la plupart des pays européens.[30] Au début des années 30, les réfugiés d'Italie et d'Allemagne peuvent, en principe, franchir librement les frontières pour autant qu'ils possèdent des papiers d'identité valables. Toutefois, depuis le début de la crise économique, les autorités interdisent de plus en plus l'entrée aux étrangers sans ressources ou à la recherche d'un travail.[31] En outre, l'entrée en Suisse est soumise à des conditions toujours plus restrictives aussi pour les réfugiés originaires d'un pays pour lequel la Suisse n'a pas levé l'obligation du visa. Ainsi, en 1933 déjà, lorsque des étrangers, tels que des Juifs polonais en Allemagne, demandent un visa auprès de la Légation de Suisse à Berlin, ils doivent verser une caution.[32] Parfois, même un visa ne constitue pas une garantie de pouvoir franchir la frontière suisse. En effet, dans la deuxième moitié des années 30, les autorités frontalières refusent souvent de laisser entrer les Juifs polonais ou apatrides, ainsi que des Tsiganes, même s'ils sont munis d'un visa et de papiers valables.[33]

L'année 1938 marque la fin de la libre circulation pour un nombre croissant de personnes. Lorsque le Conseil fédéral rétablit, au printemps 1938, l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens, cette mesure concerne surtout les réfugiés juifs.[34] Les consulats et les légations de Suisse reçoivent la consigne de refuser «formellement toute demande de visa déposée par des réfugiés qui désirent venir séjourner ou s'établir en Suisse». Le Consulat général de Suisse à Vienne exige la présentation d'un «certificat d'‹aryen›».[35] En conséquence, au cours de l'été 1938, un nombre toujours croissant de personnes tentent d'entrer illégalement en Suisse. Rothmund estime que, jusqu'au début du mois d'août, quelque 1000 réfugiés ont

---

29 Mandaté par une association d'aide aux réfugiés qui coopérait avec le Conseil œcuménique à Genève, Piton a fait passer en Suisse des réfugiés juifs et chrétiens. Piton, Filières, 1992, p. 265.

30 Cf. Gast, Kontrolle, 1997, p. 311–345.

31 Une circulaire du DFJP, datée du 27 janvier 1931, stipule que les étrangers sans ressources doivent être refoulés afin de protéger le marché suisse du travail. Les gardes-frontières avaient le mandat d'empêcher les personnes sans papiers et sans ressources d'entrer dans le pays ou de les refouler dans un pays voisin. AF E 6351 (F) 1, vol. 521.

32 Le Ministre de Suisse à Berlin, P. Dinichert, au chef du Département de Justice et Police, H. Häberlin, 24 mars 1933. DDS, vol. 10, no 253, p. 614 sqq. La caution sert à garantir que les requérants quittent le territoire suisse à l'échéance de la durée de séjour qui leur est accordée.

33 Le chef de la Police fédérale des étrangers à la Légation de Suisse à Varsovie, 29 octobre 1936; Rapport de l'Inspectorat de Police de Bâle-Ville, 23 octobre 1936, 24 novembre 1937, 26 novembre 1937 AF E 4300 (B) 1971/4, vol. 8. Correspondance au sujet d'une «famille de Tsiganes» nommée T., AF E 2001 (D) 1, vol. 95.

34 ACF du 28 mars 1938, DDS, vol. 12, no 249, p. 568–572, Circulaire du DFJP du 29 mars 1938, AF E 4300 (B) 3, vol. 12; cf. également Friedländer, Allemagne, 1998, p. 263–266; chap. 3.1 ci-dessus.

35 Ludwig, Politique, 1957, p. 62–68, 70, note 1 et Keller, Grüninger, 1993, p. 29 (basé sur l'*Israelitsches Wochenblatt* 27/1938).

franchi la frontière sans visa.[36] 2800 autres personnes sont entrées légalement, après avoir obtenu des visas auprès des représentations diplomatiques et consulaires suisses en Italie.[37] Contrevenant aux consignes délivrées par les autorités fédérales, les employés consulaires Pio Perucchi et Candido Porta, à Milan, de même que les consulats à Venise et à Trieste, accordent des visas à des réfugiés autrichiens.[38] Le Consul de Suisse à Venise, Ferdinand Imhof, justifie les initiatives prises à l'encontre des consignes. Il déclare que le «problème des pauvres émigrants harcelés» auquel il est confronté dans la réalité, l'a marqué beaucoup plus fortement que ne peut se l'imaginer la Police des étrangers à Berne. C'est ainsi qu'il s'est senti obligé, «pour des raisons humanitaires», d'aider ces personnes «qui ont tout perdu et qui ne savent plus où aller, en leur procurant, au moins pendant un certain laps de temps, un abri dans notre pays qui est, par tradition, une terre d'asile.»[39]

De son côté, un employé du Consulat de Bregenz, Ernest Prodolliet, aide aussi plusieurs milliers de réfugiés à entrer en Suisse, désobéissant ainsi aux consignes. Le supérieur de Prodolliet le couvre en déclarant qu'il a agi par aversion pour l'antisémitisme.[40] Ces dépassements de compétences bénéficient avant tout à des Juifs auxquels le Consulat général de Suisse à Vienne a refusé un visa d'entrée. L'Autrichien Karl Schiffer, poursuivi parce qu'il est communiste, explique que sa visite au Consulat de Suisse à Bregenz constitue son dernier espoir puisqu'il a été refoulé pour avoir essayé de franchir la frontière illégalement. Au Consulat, on le conduit dans une salle d'attente remplie de réfugiés. Son tour venu, il décrit les expériences vécues en Autriche à l'employé du Consulat qui l'écoute attentivement:

> «une fois de plus un sentiment merveilleux d'espoir m'envahit: je voyais bien que l'employé suisse me croyait.[...] Se saisissant de mon passeport, il prend un tampon et y appose un visa de transit d'une durée de deux mois ‹en attendant de poursuivre votre voyage vers la France› précise le consul. ‹Bien entendu, vous n'avez pas de visa pour la France; je ne devrais donc pas vous délivrer un visa de transit. Mais qu'à cela ne tienne, nous allons tenter la chose.›»[41]

---

36 Rothmund au conseiller fédéral Baumann, 10 août 1938, DDS, vol. 12, no 357, p. 818 sqq.; rapports dans AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 17.

37 «Grenzübertritt österreichischer Flüchtlinge», 2ème rapport de Robert Jezler, 16 août 1938; 4e rapport, 23 août 1938, AF E 4300 (B) 1, vol. 12. Cf. aussi Lasserre, Frontières, 1995, p. 54.

38 Rothmund à Bonna, chef de la Division des Affaires étrangères du DPF, 23 novembre 1938, DDS, vol. 12, no 454, p. 1045–1047. En été 1938, les consulats de Milan, de Venise et de Trieste ont respectivement délivré des visas à 1600, 500 et 450 personnes. Les employés consulaires à Milan pouvaient s'attendre à des sanctions pour leur initiative individuelle et non concertée: Perucchi a échappé à ces sanctions en démissionnant; Porta s'est vu refuser tout avancement. DDS, vol. 12, no 454, p. 1047.

39 Le Consul de Suisse à Venise, F. Imhof, à Bonna, chef de la Division des Affaires étrangères du DPF, 30 novembre 1938, DDS, vol. 12, no 460, p. 1057–1059.

40 Carl Bitz, Consul de Suisse à Bregenz, à Carl Stucki, chef du Service consulaire et du personnel du DPF, 29 novembre 1938, AF E 2500 (-) 1990/6, vol. 141. Ernest Prodolliet, (1905–1984), a travaillé en tant qu'employé consulaire à Bregenz de 1938 à 1939. En hiver, il essaie de franchir illégalement la frontière avec un réfugié et il tombe dans la ligne de tir des gardes-frontières allemands. Procès-verbal de l'interrogatoire d'Ernest Prodolliet par Jezler, 7 décembre 1938, 15 décembre 1938, AF E 2500 (-) 1990/6, vol. 141. En 1982, Prodolliet a été honoré par *Yad Vashem* en tant que sauveur de réfugiés juifs. Keller, Grüninger, 1993, p. 77–82.

41 Schiffer, Brücke, 1988, p. 136; cf. aussi Keller, Grüninger, 1993, p. 28. Schiffer a pris l'employé consulaire pour le consul, bien que d'après son rapport, il s'agit, sans aucun doute, de l'employé Prodolliet. La circulaire du DFJP datée du 29 mars 1938 établissait une condition pour l'octroi des visas de transit: ces derniers n'étaient délivrés qu'aux personnes qui étaient en possession d'un visa d'entrée en France. Ludwig, Politique, 1957, p. 66.

Une procédure disciplinaire est engagée contre Prodolliet, accusé d'avoir dépassé ses compétences. Prodolliet justifie ainsi son comportement:

> «J'ai toujours eu pour principe d'aider ceux qui en ont besoin. J'ai rendu service à différentes personnes. Je m'investissais personnellement, ne reculant devant aucun travail et ne ménageant pas mes efforts pour découvrir une façon de faire passer ces personnes légalement.»

Au cours de l'interrogatoire, le fonctionnaire du DPF chargé de l'enquête se voit contraint de rappeler à Prodolliet les tâches des légations de Suisse à l'étranger: «La mission de notre agence consulaire n'est pas de faire en sorte que les Juifs se portent bien.»[42]

Sur la base de l'accord passé avec l'Allemagne, stipulant que les passeports des Juifs allemands doivent porter la lettre «J», la Suisse rétablit, le 4 octobre 1938, l'obligation du visa pour cette catégorie de personnes.[43] A partir de janvier 1939, tous les «émigrants» doivent se procurer un visa pour entrer en Suisse. Est considéré comme «émigrant», selon l'arrêté correspondant, tout étranger qui «sous la pression d'événements politiques et économiques, a été contraint de quitter son domicile à l'étranger et qui ne peut plus ou ne veut plus y retourner.»[44] Pour ceux qui, en outre, sont sans-papiers ou ne possèdent pas une assurance de pouvoir retourner dans leur précédent pays d'exil, il n'y a aucune chance de pouvoir entrer légalement en Suisse. Les réfugiés sans visa doivent s'attendre à être refoulés à la frontière, même si leurs papiers sont en ordre et s'il n'existe, par ailleurs, aucune restriction de circulation entre la Suisse et leur pays d'origine. Autrement dit, ceux qui désirent fuir en Suisse doivent demander un visa et donc révéler leur qualité de réfugiés; or, ils perdent ainsi toute chance d'obtenir un visa d'entrée. D'autre part, les nouvelles prescriptions pour l'octroi de visas à des «émigrants» se basent sur des critères imprécis, ce qui crée une situation de droit confuse, d'autant que le pouvoir de décision est laissé, en grande partie, à l'appréciation des fonctionnaires en poste dans les représentations diplomatiques à l'étranger ou aux frontières.

Les documents conservés par la Légation de Suisse à Paris nous renseignent sur les conséquences des restrictions imposées pour l'entrée des étrangers soumis à l'obligation du visa.[45] Immédiatement après l'introduction de l'apposition du «J» dans le passeport des Juifs allemands, ceux-ci obtiennent encore, sans trop de difficultés, un visa d'entrée en Suisse, pour autant qu'ils n'aient pas l'intention d'y exercer une activité lucrative et que leur retour en France soit garanti. Les réfugiés juifs qui peuvent faire état de visas et de passages pour d'autres pays d'exil obtiennent sans difficulté des autorisations de transiter brièvement en

---

42 «Protokoll der Einvernahme von Herrn Prodolliet, vom 20. Februar 1939», AF E 2500 (-) 1990/6, vol. 141.

43 Cf. Kälin, Gutachten, 1999, 2ème Partie, B chiffre III, 4. Cf. ci-dessus chap. 3.1.

44 Circulaire du chef du DFJP aux légations et consulats de Suisse, 20 janvier 1939, AF E 4300 (B) 3, vol. 12.

45 Les dossiers de la Police fédérale des étrangers ont en grande partie été détruits. Les faits n'ont pu être reconstitués que partiellement grâce aux maigres archives conservées par les légations et les consulats de Suisse. Il nous manque les dossiers correspondants qui se trouvaient dans les représentations de Suisse en Allemagne. Seuls les documents conservés par la Légation de Suisse à Paris ou à Vichy, sont encore disponibles aux Archives fédérales.

Suisse.[46] Toutefois, lorsque les passeports des personnes qui soumettent une demande d'entrée ne portent pas le tampon «J», la Légation de Suisse exige qu'elles le fassent apposer par la Légation d'Allemagne. Un Juif allemand vivant depuis longtemps à Paris a reçu la communication suivante de la Légation de Suisse:

> «De toute façon, le passeport doit, pour être conforme aux dispositions actuellement en vigueur, porter à la première page le signe distinctif introduit récemment par les autorités allemandes, en sorte qu'il conviendrait, avant tout, que vous fassiez régulariser votre titre de voyage par le bureau des passeports de l'ambassade d'Allemagne.»[47]

En posant comme condition préalable l'apposition du signe «J» dans le passeport pour l'octroi du visa, la Suisse soutient les autorités allemandes dans l'application des dispositions antisémites qu'elles ont prises. Le journaliste zurichois Carl Seelig proteste contre cette attitude de la Suisse:

> «Pourquoi traitez-vous les Juifs différemment des Allemands? Doivent-ils être tributaires de votre bonne ou de votre mauvaise grâce? Pourquoi la Suisse prétendue ‹démocratique› se comporte-t-elle avec eux d'une manière blessante, comme s'ils étaient des criminels?»[48]

L'introduction du «J» a surtout des conséquences sur la situation économique des Juifs allemands. Lorsqu'ils ont l'intention d'effectuer un voyage d'affaires d'une durée prolongée en Suisse, ils doivent obtenir l'autorisation de la Police fédérale des étrangers qui, depuis la crise économique, essaie de protéger le marché suisse du travail contre la concurrence étrangère.[49] Mandaté par un fabricant français de fourrures, Adolphe M., Juif allemand, désire visiter des clients suisses. Pour des raisons protectionnistes, la Police des étrangers refuse de lui octroyer un visa, en dépit du fait que M. est en possession d'une lettre de recommandation rédigée par son employeur.[50] Dans d'autres cas, les recommandations de partenaires économiques suisses facilitent largement l'obtention d'un visa, surtout lorsque les entreprises intéressées interviennent directement auprès des autorités.[51]

---

46 Dossiers personnels dans AF E 2200.41 (-) -/11, vol. 103–105 et E 2200.41 (-) -/12 vol. 103–107. Au sujet du tampon «J», cf. chap. 3.1.

47 La Légation de Suisse à Paris à Richard L., 17 octobre 1938. AF E 2200.41 (-) -/11, vol. 104. De nombreuses requêtes portent la remarque que les demandeurs ont été avertis qu'ils doivent faire apposer le «J» dans leur passeport. En même temps que leur visa, ils recevaient une mise en garde écrite les prévenant qu'ils seraient refoulés vers l'Allemagne s'ils ne quittaient pas la Suisse à l'expiration du délai de séjour autorisé.

48 Carl Seelig à la Légation de Suisse à Paris, 4 novembre 1938, AF E 2200.41 (-) -/11, vol. 103 (citation originale en allemand); à propos de Seelig: Mittenzwei, Exil, 1978, p. 115 sqq. A la fin du mois d'octobre 1938, le DFJP a autorisé les Légations de Suisse à être conciliantes avec une catégorie particulière de Juifs, à savoir ceux qui n'avaient pas leur domicile en Allemagne, en Italie, en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Hongrie et dans les pays des Balkans: premièrement, si le «J» manquait sur leur passeport, ils ne devaient pas être forcés à le faire apposer; deuxièmement, une autorisation de séjour d'une durée de trois mois pouvait leur être délivrée. Circulaire du DFJP du 29 octobre 1938, AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 17.

49 Conformément à la circulaire du DFJP du 29 octobre 1938, les hommes d'affaires juifs étaient soumis à des conditions plus sévères que les autres demandeurs de visa. A propos de la politique de la police des étrangers: Mächler, Kampf, 1998, p. 370 sqq.

50 AF E 2200.41 (-) -/11, vol. 105.

51 La lettre de recommandation de l'entreprise Bosshard & Bühler Cie. SA, à Wetzikon, datée du 17 octobre 1938, a aidé un spécialiste en textile juif à obtenir un visa. AF E 2200.41 (-) -/11, vol. 104.

Ces pratiques qui sont, parfois, arbitraires, n'affectent pas uniquement les hommes d'affaires juifs auxquels elles s'adressent; elles touchent aussi indirectement leurs partenaires commerciaux. L'ingérence du droit dans la vie économique crée un climat d'insécurité; les décisions de la Police des étrangers sont imprévisibles. De sorte que les employeurs ne sont plus intéressés à la collaboration d'employés juifs et qu'ils ont même tendance à empêcher leur engagement. L'entreprise Schlotterbeck Automobil AG à Bâle rejette la candidature de Heinrich G., Juif de nationalité autrichienne. Pourtant, H. G. travaillait, avant l'«*Anschluss*», pour l'usine Citroën à Vienne, et c'est le siège central à Paris qui lui propose un poste auprès de sa représentation à Bâle. Or, cette entreprise n'est pas du tout intéressée à la collaboration de ce réfugié. Le dirigeant responsable déclare à la Police fédérale des étrangers que le directeur des ventes à Paris a voulu imposer l'engagement du réfugié à la succursale bâloise et a demandé avec insistance de lui procurer les permis nécessaires.

> «L'entreprise C. Schlotterbeck [...] qui a été forcée par le service des ventes de l'usine Citroën [...] à soutenir la demande en question, recommande instamment de la rejeter. Elle ne pense pas pouvoir utiliser les compétences de G. Vu les circonstances actuelles, elle ne désire pas le voir intégrer l'équipe de ses vendeurs, étant donné qu'il n'est pas d'origine ‹aryenne›.»[52]

Se fondant sur ces motifs, la Police fédérale des étrangers refuse d'octroyer à Heinrich G. le permis d'établissement et de travail.

De telles décisions privent les réfugiés juifs de leur situation qu'ils ont péniblement reconstruite en exil, ou les empêchent même de trouver un emploi. Considérant les requêtes qui sont acceptées et celles qui sont refusées, on en déduit que l'influence des entreprises suisses sur les décisions des autorités est considérable. De même, le rétablissement de l'obligation du visa tombe à point pour certaines entreprises, car cela leur permet de se débarrasser de concurrents gênants. En octobre 1938, un homme d'affaires zurichois dénonce un réfugié juif originaire d'Autriche. Durant son séjour en Suisse, ce dernier aurait établi des liens commerciaux bien que toute activité lucrative lui soit interdite. Maintenant le réfugié essaierait, à grand renfort de lettres de recommandations d'hommes d'affaires suisses, d'obtenir un visa d'entrée. Mais sa présence en Suisse est «tout à fait indésirable» car la concurrence entre les entreprises locales est déjà très importante.[53]

Avec le début de la guerre, l'obligation générale du visa est introduite.[54] Pour les réfugiés, les possibilités d'entrer en Suisse étaient déjà restreintes auparavant. La Légation de Suisse à Paris n'avait pas même pris en considération quelque 1200 demandes soumises, depuis la fin de 1938, par des réfugiés venus d'Allemagne, d'Autriche, d'Italie, d'Espagne et de Pologne. Les raisons invoquées pour ce refus catégorique sont soit le manque de papiers d'identité valables,

---

[52] Note confidentielle de la Police fédérale des étrangers, 23 février 1939 (citation originale en allemand), AF E 2200.41 (-) -/12, vol. 104.

[53] H. Bolliger à la Légation de Suisse à Paris, 19 octobre 1938, AF E 2200.41 (-) -/11, vol. 104.

[54] ACF du 5 septembre 1939, Ludwig, Politique, 1957, p. 155 sqq. Pendant la guerre, les compétences des représentations à l'étranger étaient restreintes en matière de visas. Dans la plupart des cas, seule la Police fédérale des étrangers était compétente. Circulaire du DFJP du 5 septembre 1939; Circulaire du DFJP du 10 mai 1940. AF E 4300 (B) 3, vol. 8.

soit l'absence de garantie pour la suite du voyage vers un pays tiers. Les lettres qui accompagnent les requêtes de ces personnes témoignent de la situation désespérée dans laquelle se trouvent les réfugiés, surtout lorsque la France adopte une politique d'asile plus dure.[55] Un Allemand établi à Paris décrit ainsi comment il a dû quitter le pays dans un court délai, à fin 1938, sans savoir où aller:

> «D'autre part, n'étant pas arrivé à faire régulariser ma situation, [...] j'ai été arrêté le 13 janvier [...], sous l'inculpation d'avoir fait infraction à un arrêté d'expulsion. Je suis dans l'impossibilité absolue d'obtenir un passeport. Israélite, antifasciste notoire, je ne puis l'obtenir de la part du Consulat allemand. D'autre part, les autorités françaises refusent de me reconnaître comme réfugié d'Allemagne.»[56]

Lorsque les premières déportations de France commencent au début de l'été 1942, la Légation de Suisse reçoit de plus en plus de lettres désespérées de Juifs qui demandent un visa. La réponse de la Légation n'est pas de nature à donner de l'espoir aux réfugiés, car elle les informe que la Suisse n'accorde pas de permis d'établissement aux Juifs.[57] La politique d'octroi des visas est très restrictive; la procédure compliquée et interminable. C'est ainsi que, pour beaucoup de réfugiés, la réponse, même positive, arrive trop tard. Le scénariste juif Moritz R. est déporté à Auschwitz le 11 février 1943 parce que sa demande de visa, déposée en septembre 1942 par sa propre fille, qui vit en Suisse, est restée sans réponse pendant des mois.[58] De tels retards peuvent signifier la mort pour des hommes et des femmes qui, en été 1942, sont déjà en détention et croupissent dans des camps, voués à un destin incertain.[59]

Au début, l'obtention de visas n'avait guère fait problème pour les citoyens français, même juifs.[60] Pourtant, dès août 1940, deux mois avant que le gouvernement de Vichy ne publie le «Statut des Juifs», la Police des étrangers invite les employés du Consulat de Suisse à Toulouse à faire preuve de beaucoup de circonspection en délivrant des visas aux Juifs français. La raison invoquée est qu'il est à craindre que ces demandeurs ne soient pas autorisés à retourner en France.[61] Par la suite, pour obtenir un visa, les Juifs français doivent s'engager à

---

55 AF E 2200.41 (-) -/12, vol. 103 contient la correspondance échangée avec les requérants ainsi qu'une liste de plus de 1000 demandes pendant la période allant de fin 1938 à début mai 1940, et auxquelles la Légation n'a pas donné suite.

56 Ernst R. à la Légation de Suisse à Paris, 25 janvier 1939, AF E 2200.41 (-) -/12, vol. 9.

57 Correspondance dans AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 19–24; cf aussi quelques demandes isolées dans le vol. 29.

58 AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 23; E 4264 (-) 1985/196, vol. 1134. Klarsfeld, Mémorial, sans date, Convoi no 47.

59 Berthold Q., Juif apatride dans le camp Noé, a demandé un visa en avril 1942. On ne trouve pas de réponse des autorités suisses parmi les documents. Q. fut déporté à Ausschwitz le 14 août 1942. AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 19; Klarsfeld, Mémorial, sans date, Convoi no 19. Pas de réponse non plus à la demande de Hans F. Pourtant le Prof. R. de Vallière, de l'EPF, était intervenu en sa faveur auprès de la Légation de Suisse, en automne 1942. Il fut déporté de Rivesaltes à Majdanek, le 4 mars 1943. AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 29. Klarsfeld, Mémorial, sans date, Convoi no 50.

60 AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 9–29. Pour la période allant de l'été 1940 au milieu de l'année 1944, les archives de la Légation de Suisse à Vichy renferment 2243 dossiers regroupant des demandes de visas émanant de Français et d'étrangers. Pour un très grand nombre de ces demandes la décision de la Police des étrangers est inconnue; 113 demandes ont été refusées, parmi lesquelles 68 émanent de citoyens français dont un tiers environ se déclarent de religion juive. Toutefois, on peut supposer que le pourcentage des Juifs est plus élevé. Le nombre des demandes d'asile ne peut être déterminé en raison des lacunes dans les données. D'autre part, le nombre des demandes présentées dans les autres consulats, dans les territoires occupés et non occupés de France, est aussi inconnu.

61 La Police fédérale des étrangers au Consulat de Suisse à Toulouse, 12 août 1940, AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 9.

quitter la Suisse à la fin de la durée de séjour autorisée et promettre qu'ils n'essaieront pas de faire prolonger cette durée.[62] En outre, ils doivent verser des cautions allant de 2000 à 10 000 francs suisses. En 1941, la Police fédérale des étrangers refuse de laisser entrer des Juifs français. Elle explique sa décision par l'incertitude qui plane sur l'évolution des mesures antisémites en France. Les mêmes arguments ont servi à interdire l'entrée en Suisse à une Suissesse d'origine qui a épousé un Français.[63] La Police des étrangers a l'intention de restreindre drastiquement le cercle des réfugiés à qui l'on peut envisager d'accorder un visa, et de le limiter aux «personnes particulièrement valeureuses» et à celles qui ont des liens étroits avec la Suisse et qui peuvent donner des garanties financières.[64] Elle fait, en outre, dépendre l'octroi d'un visa de la décision des cantons.[65] A partir de 1942, même les Juifs français n'obtiennent plus de visas.[66] Les demandeurs dont la «race» est incertaine doivent présenter aux autorités un «certificat d'‹aryen›». En automne 1942, un Français qui demande un visa doit signer la déclaration suivante: «Je soussigné [...] déclare sur l'honneur n'être pas de race juive, déclare également que ma femme et mon enfant [...] sont de race ‹aryenne› et de religion catholique.»[67] En novembre 1942, après l'occupation par la *Wehrmacht* du Sud de la France, quelques consulats de Suisse – tels que ceux de Toulouse, Lyon et Annemasse – enfreignirent les consignes et accordèrent des visas à des réfugiés juifs.[68]

4.2 Situation à la frontière: aide aux fugitifs des deux côtés de la frontière

Les personnes persécutées voient leurs chances de fuite s'amenuiser; elles se sentent acculées par l'obligation d'obtenir un visa et par la fermeture des frontières; elles doivent alors recourir à l'aide de tiers. Pour réussir une tentative de fuite, plusieurs complices doivent collaborer. Pendant les années 30, un réseau efficace de relations a permis à de nombreux artistes et intellectuels de s'exiler en Suisse et d'y reconstruire une existence. Ils ont souvent trouvé un soutien auprès du couple d'éditeurs Emil et Emmi Oprecht, auprès du conseiller national socialiste Hans Oprecht, auprès de l'avocat Wladimir Rosenbaum et de son épouse Aline Valangin, ou auprès de bien d'autres personnes encore.[69] Le Parti socialiste suisse et les

---

62 Autorisation d'entrer du 24 février 1941, AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 11.

63 La Police fédérale des étrangers à la Légation de Suisse à Vichy, 23 mai 1941, AF E 200.42 (-) -/24, vol. 9; La Police fédérale des étrangers à la Légation de Suisse à Vichy, 16 juin 1941, AF E 2200.42 (-) -/16, vol 13.

64 «Bericht über die Einreisepraxis des Emigrantenbureaus der eidg. Fremdenpolizei», 12 octobre 1942, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 195.

65 «Bericht über die Einreisepraxis des Emigrantenbureaus der eidg. Fremdenpolizei» 12 octobre 1942, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 195. Les cantons se montrèrent plus ou moins disposés à accueillir des réfugiés: Bâle, Berne et le Tessin adoptèrent une attitude bienveillante, alors que Zurich et Vaud furent plus réticents.

66 Plusieurs demandes refusées à la fin de l'automne et en hiver 1942 dans AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 24.

67 «Déclaration», 4 septembre 1942, AF E 2200.42 (-) -/24, vol 23. L'«ascendance» «aryenne» devint la condition requise pour l'obtention du visa: Stucki à la Police fédérale des étrangers, 20 octobre 1941, AF E 2200.42 (-) -/24, vol. 13.

68 Rapport du Commissaire aux réfugiés, 26 novembre 1942, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

69 Mittenzwei, Exil, 1978; Stahlberger, Verleger, 1970; Kamber, Geschichte, 1990.

syndicats ont également réagi rapidement à l'arrivée des réfugiés politiques.[70] Ces premiers secours dans le pays d'exil s'exercent, le plus souvent, dans la légalité. Au cours d'une explication avec les représentants du PSS, en mars 1933, le chef du DFJP, le conseiller fédéral Häberlin, a toutefois déclaré: «Le seul fait qu'un Comité pour les réfugiés se soit formé en Suisse, constitue en soi une certaine invitation à utiliser notre pays comme une terre d'asile.» Cette façon de voir les choses a poussé le mouvement spontané de solidarité matérielle et politique avec les persécutés de l'Allemagne national-socialiste à se muer en une activité d'aide aux fugitifs que les autorités ont qualifiée de «trafic d'émigrants».[71]

Dans les pages qui suivent, le terme d'«assistance aux fugitifs» recouvre toutes les actions clandestines destinées à aider les réfugiés.[72] Toutefois, pendant longtemps, la jurisprudence concernant la poursuite pénale de l'aide aux fugitifs est restée floue. La loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE) ne pénalisait que l'usage abusif de papiers d'identité.[73] Pendant les années 30, les passeurs et les réfugiés sont punis au même titre, en vertu de cette disposition légale.[74] Avec le début de la guerre, les menaces de sanctions pour punir le franchissement illégal de la frontière s'intensifient. Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, les réfugiés qui vivent en Suisse peuvent être expulsés s'ils sont accusés de complicité pour franchissement illégal de la frontière.[75] En décembre 1940, le Conseil fédéral ordonne la fermeture partielle de la frontière et déclare que toute entrée clandestine en dehors des postes-frontières officiels sera sanctionnée. Cet arrêté ne prévoit pourtant aucune sanction pour «assistance aux fugitifs». La compétence pour infliger des sanctions lors de passages clandestins de la frontière est reportée sur la Justice militaire qui a donc le droit de condamner des civils à des peines de prison ou au paiement d'amendes.[76] Jusqu'en automne 1942, les tribunaux territoriaux ont jugé principalement trois catégories d'inculpés: des frontaliers qui, pour diverses raisons, ont franchi clandestinement la frontière; des citoyens suisses qui tentent de partir à l'étranger sans autorisation; enfin, des soldats et officiers polonais internés qui essaient de retourner en France. Par contre, pendant très

---

70 Cf. Wichers, Kampf, 1994, p. 105–140.

71 Procès-verbal d'une rencontre entre le conseiller fédéral Häberlin et les représentants du PSS, 29 mars 1933, DDS, vol. 10, no 255, p. 619 (citation originale en allemand).

72 Ne sont pas abordées ici les tentatives de sauvetage entreprises par la Suisse et dont le but n'était pas d'accueillir en Suisse les personnes persécutées, telles que la remise de passeports sud-américains à des Juifs vivant hors de Suisse. Cf. à ce sujet: Kamber, Verrat, 1999; Eck, Rescue, 1957.

73 Art. 23 LFSEE.

74 Le 23 septembre 1938, le Tribunal correctionnel de Bâle-Ville a rendu un jugement condamnant un passeur et une femme juive a payer des amendes: le passeur, parce qu'à l'occasion d'un contrôle frontalier, il avait prétendu que la femme était son épouse, et la femme, parce qu'elle était entrée illégalement en Suisse. Des documents sur des jugements analogues se trouvent dans AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 172, 173.

75 Ludwig, Politique, 1957, p. 156 sqq.

76 ACF du 13 décembre 1940 relatif à la fermeture partielle de la frontière, Ludwig, Politique, 1957, p. 173. «Der illegale Grenzübertritt» Rapport du DMF sur les pratiques courantes des tribunaux territoriaux à partir du 13 décembre 1940. AF E 5330 (-) 1976/20. vol. 59.

longtemps, l'«assistance aux fugitifs» n'a pratiquement pas fait l'objet de poursuites de la part de la Justice militaire, puisqu'il n'existe pas de dispositions explicites à ce sujet.[77]

En été 1942, les autorités commencent à s'inquiéter des réseaux de fuite organisés. Les postes-frontières avisent le DFJP que la fuite des Juifs d'Europe occidentale s'effectue selon des itinéraires bien étudiés.[78] «L'afflux des réfugiés civils étrangers», écrit le Conseil fédéral au début du mois d'août 1942,

> «est visiblement de mieux en mieux organisé. Il est conduit par des passeurs professionnels. Il a pris de telles proportions et une telle tournure, ces derniers mois, que [...] nous nous voyons souvent contraints de refouler des étrangers.»[79]

Dans le compte-rendu du Conseil fédéral, les véritables raisons de l'afflux des réfugiés sont passées à l'arrière-plan et il apparaît que le nombre croissant d'entrées illégales est le résultat de l'activité débordante des passeurs.[80] C'est ainsi que le conseiller fédéral von Steiger a inscrit la décision du 13 août 1942 de fermer les frontières dans le cadre des mesures de lutte contre le «sale métier» lié au «trafic d'émigrants».[81] En septembre 1942, on remarque une augmentation significative des procédures engagées pour des affaires d'«assistance aux fugitifs». Ces cas sont surtout traités par le Tribunal territorial 1, qui est l'instance judiciaire compétente pour la Suisse romande.[82] La révision des dispositions pénales, en préparation au cours de l'été 1942, préfigure l'évolution de ces pratiques. L'arrêté du Conseil fédéral du 25 août 1942 stipule que l'assistance aux fugitifs est un délit et que «celui qui, dans le pays ou à l'étranger, facilitera ou aidera à préparer l'entrée ou la sortie illégale de tierces personnes» sera puni d'emprisonnement.[83] Dans les années qui suivent, la Justice militaire a fait usage de

---

77 Rapport du DMF à l'attention du chef d'état-major de l'Armée, 3 juillet 1942, AF E 5330 (-) 1976/20, vol. 59. Pour la situation juridique, cf. aussi Rothmund au bureau du juge d'instruction du district de Saint-Gall, 9 juillet 1941, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135. Recueil des jugements des tribunaux territoriaux AF E 5335 -/3, vol. 1–10. Les internés français sont rentrés dans leur pays au début de l'année 1941; quant aux internés polonais, l'Allemagne a refusé leur retour en France. Bonjour, Neutralité VI, 1970, p. 76–92.

78 «Rapport au chef de district de la police cantonale à Saignelégier», 12 juillet 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 67.

79 Décision présidentielle du 4 août 1942, DDS, vol. 14, no 222, p. 720 (citation originale en allemand).

80 Le conseiller fédéral von Steiger, le 22 septembre 1942, devant le Conseil national, Ludwig, Politique, 1957, p. 202–203. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 33 sqq., soulève, pour la première fois, cette forme d'argumentation du Conseil fédéral.

81 Le conseiller fédéral von Steiger lors d'une conférence de presse tenue le 28 août 1942, cité par Ludwig, Politique, 1957, p. 206.

82 Pour des raisons d'ordre méthodologique, il est impossible de quantifier tous les cas d'assistance aux fugitifs sanctionnés par la Justice militaire. Tout d'abord, nous ne disposons pas d'un répertoire regroupant les jugements et les dossiers des tribunaux territoriaux. D'autre part, de nombreuses procédures pénales n'ont pas été suivies par des jugements étant donné qu'elles ont débouché sur des non-lieux par manque de preuves, parce que les bases légales manquaient ou que les délits n'étaient pas assez importants pour mériter une sanction judiciaire.

83 ACF du 25 septembre 1942, procès-verbal du Conseil fédéral du 25 septembre 1942, 1563. L'arrêté prévoyait aussi, que «des objets qui auront servi à commettre le délit [...] de même que l'argent et des objets de valeur qui auront servi, ou qui serviront de rétribution» (citation originale en allemand) pourront être confisqués. Une nouvelle disposition stipule que les réfugiés qui franchissent illégalement la frontière ne seront plus sanctionnés. Correspondance relative à la préparation de l'arrêté dans AF E 27 (-) 13180/1.

cette possibilité à maintes reprises pour engager des procédures contre des personnes, sans la preuve qu'elles aient commis des actes punissables.[84]

Les filières établies pour sauver les personnes persécutées s'étendent par-dessus les frontières. Au début des années 30 déjà, un réseau de distribution de faux passeports a été découvert, conduisant les autorités suisses à considérer l'«assistance aux fugitifs» comme un crime politique.[85] En Allemagne et dans les territoires occupés, toute manifestation de solidarité avec les personnes persécutées est qualifiée d'acte de résistance et sanctionnée très sévèrement. Ceux qui s'y prêtent prennent d'énormes risques.[86] Ces conditions extrêmement difficiles contraignent ceux qui aident les fugitifs à agir dans la plus stricte clandestinité. C'est pourquoi, leur travail n'est que pauvrement documenté, sauf s'ils sont pris sur le fait ou dénoncés. On peut aussi trouver des informations dans les souvenirs des réfugiés eux-mêmes ou de ceux qui les ont aidés.[87] Beaucoup de faits demeurent dans l'ombre. Par conséquent, il n'est quasiment pas possible d'établir une classification typologique de ces actes de sauvetage, encore moins d'établir des statistiques sur la base des données disparates que nous avons recueillies. Les cas particuliers nous livrent un large spectre de possibilités d'action. D'autre part, il n'est pas aisé de différencier clairement les motifs: volonté d'aider ou solidarité; expression d'une opposition politique; ou encore raisons matérielles.

A proximité de la frontière, les réfugiés peuvent faire appel aux services de passeurs. Un certain nombre de ces passeurs, souvent des hommes jeunes qui pratiquent également la contrebande, collaborent étroitement avec des organisations qui ont pour mission de sauver les personnes persécutées.

Des réseaux d'aide aux fugitifs, issus en partie d'œuvres d'entraide ou de mouvements de jeunes, organisent, pendant la guerre, des itinéraires de fuite qui permettent d'atteindre la frontière suisse, puis de pénétrer dans le pays. D'autre part, de nombreux frontaliers offrent une aide spontanée, notamment en ravitaillant et en logeant les réfugiés. Il faut également rappeler le comportement de fonctionnaires suisses et de membres de l'Armée qui ont transgressé les consignes pour aider les réfugiés à franchir la frontière. Ces différentes facettes de l'aide aux réfugiés sont abordées ci-dessous. Nous ne prétendons pas dresser une liste exhaustive de toutes les formes d'aide qui se sont manifestées; nous entendons plutôt, exemples à l'appui, analyser les conditions d'action et les marges de manœuvre.

---

84 Cf. chap. 4.2.1 et 4.2.2.

85 Documents relatifs à des ateliers de falsification de passeports à Berlin et à Vienne dans AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 179. Cf. aussi: Wichers, Kampf, 1994, p. 124–126.

86 Benz/Wetzel, Möglichkeiten, 1996.

87 Dans le cadre du «Colloque du Chambon-sur-Lignon», des anciens membres de la résistance française ont raconté le sauvetage de personnes persécutées. Grâce à la solidarité de la population locale, de nombreux Juifs ont pu se cacher dans la région de Vivarais-Lignon. Bolle, Plateau, 1992. L'ouvrage de Croquet, Chemins, 1996, est aussi rédigé sur la base de déclarations de témoins contemporains. Au sujet du sauvetage d'enfants juifs, cf. Im Hof-Piguet, Filière, 1985.

4.2.1 Entrées clandestines: les passeurs à la frontière

Par-delà les frontières, hommes et femmes entretiennent des relations avec leurs parents et tissent des liens grâce à des relations de travail ou d'affaires. Dès les années 30, ces réseaux ont joué un rôle important dans l'aide aux réfugiés. Des groupements politiques et des communautés religieuses ont profité également de ces relations transfrontalières traditionnelles pour sauver leurs amis politiques et leurs coreligionnaires dont la vie était menacée en Allemagne.[88] Aux environs de Bâle, des autochtones se servent souvent de faux laissez-passer pour permettre à des persécutés d'entrer en Suisse.[89]

Les contrebandiers ont joué un rôle important pour aider à franchir la frontière.[90] Avant la guerre, la contrebande était florissante le long de plusieurs secteurs frontaliers. Avec l'introduction de l'économie de guerre, du rationnement et l'apparition d'une pénurie des biens de consommation, la contrebande acquiert un attrait supplémentaire. En empruntant ses chemins, on fait aussi passer des publications interdites, de l'argent et des objets de valeur pour les mettre en sécurité; on échange du courrier pour échapper à la censure. En 1938, des jeunes gens ont recours aux réseaux de contrebande dans la vallée du Rhin pour faire passer des réfugiés d'Autriche en Suisse. Le jeune Jakob Spirig, qui a à peine 20 ans, sauve ainsi entre 100 et 150 Juifs en leur faisant traverser le Rhin à la hauteur de Diepoldsau.[91] De nombreux passeurs dans la région de Saint-Gall agissent sur l'initiative de personnes, telles Recha Sternbuch, une Juive orthodoxe de Saint-Gall qui se consacre à aider les réfugiés; ou encore, ils sont mandatés par des membres de groupements politiques, comme Werner Stocker, le secrétaire central du PSS. D'autres réseaux comparables sont utilisés par le «Secours rouge», même pendant la guerre, pour sortir du III^{e} Reich des personnes persécutées et les faire entrer en Suisse.[92]

Le récit d'un échec montre comment fonctionnent les passeurs le long de la frontière du Rhin. Le réfugié juif Heinz Hammerschlag qui vit en Suisse depuis 1938 tente, en 1942, de sauver sa mère, Paula Hammerschlag, qui habite Berlin. Par l'entremise d'autres réfugiés, il entre en contact avec Willi Hutter de Diepoldsau, qui s'est déjà engagé en faveur des réfugiés en 1938 et qui a de bons contacts avec des agents de liaison de l'autre côté de la frontière.[93] Tout

---

88 Croquet, Chemins, 1996; Seiler/Wacker, Flüchtlinge, 1996. Au sujet du travail à la frontière des partis communiste et social-démocrate allemands: Wichers, Kampf, 1994, Studer, Parti, 1994. Cf. aussi les mémoires d'anciens réfugiés: Müller, Welt, 1987, p. 102 sqq., p. 126, p. 140; Seliger, Basel, 1986, p. 134. Michel, Mädchen, 1999 décrit le sauvetage d'une jeune témoin de Jehovah.

89 Rapport du corps des gardes-frontières du Ier Arrondissement des douanes, 16 juin 1939 AF E 6531 (F) 1, vol. 522; jugement du Tribunal correctionnel de Bâle-Ville, 4 octobre 1938, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 172. Cf. Seiler/Wacker, Flüchtlinge, 1996, Wichers, Kampf, 1994, p. 122.

90 Les réfugiés qui arrivaient d'Italie dans les années 30 ont souvent bénéficié de l'aide des contrebandiers pour franchir les cols alpins. Rapports de la Direction générale des douanes dans AF E 2001 (D) 2, vol. 112.

91 Keller, Grüninger, 1993, p. 61–65.

92 Keller, Grüninger, 1993, p. 14; Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 101–105; Wichers, Kampf, 1994, p. 122.

93 Déclaration de Heinz Hammerschlag: procès-verbal d'audition du Tribunal territorial 3 B, 20 mai 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/2346.

d'abord, le réseau établit un échange de lettres entre la mère et son fils, à l'insu de la censure, pour organiser la fuite. L'opération elle-même débute en mai 1942. Les deux passeurs, Hermann Kühnis et Jakob Spirig, se mettent en route, de nuit, pour aller chercher Paula Hammerschlag à Hohenems. A leur grande surprise, ils découvrent que la femme n'est pas seule. Quatre autres dames âgées attendent avec elle les sauveteurs. Deux d'entre elles ne se déplacent que péniblement avec une canne. Les passeurs cachent les deux femmes handicapées à proximité de la frontière et promettent de venir les chercher plus tard. Ils continuent leur chemin avec les trois autres. Lorsqu'ils ont presque atteint le sol suisse où ils pensent arriver en sécurité, ils sont soudain éblouis par la lumière de projecteurs dirigés contre eux. Des coups de feu partent. Les réfugiées et les deux jeunes gens se mettent à courir. Une femme réussit à se mettre en sécurité. Toutes les autres, y compris celles qui sont restées à Hohenems, tombent entre les mains de la police frontalière allemande.[94] Elles sont arrêtées et conduites à la prison de Feldkirch. Paula Hammerschlag s'y donne la mort; les autres femmes seront déportées dans des camps et dans le ghetto de Theresienstadt. Les passeurs sont arrêtés, mais en Suisse. Pour eux, la tentative manquée débouche sur une procédure engagée par la Justice militaire. Six des hommes appartenant au réseau d'aide aux réfugiés seront condamnés, en novembre 1942, à des peines de prison de plusieurs semaines.[95]

Des jeunes contrebandiers travaillent aussi comme passeurs le long d'autres tronçons frontaliers, dans le Jura, dans la région lémanique et sur la frontière italienne.[96] Certains se spécialisent dans le transport clandestin de personnes, qui peut être lucratif. Au cours de l'été 1942, dans le Jura, deux passeurs français, qui appartiennent à une association de contrebandiers, se font payer la somme fixe de 3000 francs français par personne.[97] Le transport d'un groupe de plusieurs réfugiés rapporte souvent plus que le gain d'un travailleur en un mois.[98] Ces prix fixes indiquent que, dans certaines régions frontalières, une professionnalisation des services de passeurs s'instaure. Les prix élevés de ces services sont dus à la forte demande et au fait que, dans leur détresse, les réfugiés sont prêts à payer n'importe quel prix. Mais ils sont à mettre en lien avec les dangers exceptionnels auxquels les passeurs eux-mêmes s'exposent. S'ils sont arrêtés en Suisse, ils risquent d'être condamnés à

---

94 Procès-verbal d'audition du Tribunal territorial 3B, du 8 mai 1942, 19 mai 1942; rapport du Procureur fédéral, 22 mai 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/2346.

95 Jugement du Tribunal territorial 3B, 26 novembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/2346. L'une des compagnes de fuite de Paula Hammerschlag était Gertrude Kantorowicz, philologue en langues anciennes et historienne de l'art. Elle fut déportée à Theresienstadt avec sa tante âgée de quatre-vingts ans. Les deux femmes y moururent. Rammstedt, Kantorowicz, 1996.

96 Les jugements et les dossiers des procédures de la Justice militaire donnent un aperçu de l'activité des passeurs. AF E 5335 -/3, vol. 1–10. Au sujet de l'aide aux fugitifs le long de la frontière avec l'Italie du Nord, cf. Broggini, Terra d'asilo, 1993, p. 98 sqq.

97 Le Préfet du district des Franches-Montagnes à la Division de police du DFJP, 23 octobre 1942; rapport du poste de police de Saignelégier au Commandant de la Police cantonale bernoise, 6 juillet 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 163; cf. également AF E 5330 (-) 1975/95, 42/3494.

98 Quatre jeunes Français ont déclaré avoir touché 1600 francs français chacun comme gages de passeurs. Cette somme correspondait au salaire mensuel de ceux d'entre eux qui étaient ouvriers. AF E 5330 (-) 43/4152.

des peines de prison d'au moins quelques semaines, voire quelques mois, et à une forte amende. Des heurts nocturnes avec des douaniers de part et d'autre de la frontière risquent de leur coûter la vie. Les forces allemandes d'occupation ont abattu sur-le-champ plusieurs passeurs arrêtés en France.[99]

Si les personnes qui aident les réfugiés sont soupçonnées d'entretenir des contacts avec la résistance, elles encourent la torture et la déportation vers des camps de concentration. Plusieurs Suisses de France ont été déportés dans des camps de concentration parce que soupçonnés d'avoir aidé des fugitifs.[100] Des gardes-frontières suisses font également usage du droit de tirer sur les personnes qui, interpellées au moment de passer la frontière, prennent la fuite ou opposent de la résistance. Léon Moille, un jeune pêcheur de Haute-Savoie, est mort, en septembre 1942, sous les balles d'un fonctionnaire des douanes. Le Français avait transporté plusieurs réfugiés sur son bateau à rames et leur avait fait traverser, de nuit, le Léman. Lorsqu'il a voulu amarrer sur la rive suisse, un garde-frontière a surgi des buissons. Le passeur a tenté de s'enfuir et c'est à ce moment que le garde-frontière l'a atteint mortellement.[101]

Les passeurs travaillent dans des conditions difficiles. La situation est particulièrement délicate lorsqu'il s'agit de faire passer un groupe de petits enfants qui risquent de faire échouer l'entreprise en se mettant à pleurer. Quatre jeunes Français avaient déjà fait passer la frontière plusieurs fois à des enfants, lorsqu'ils sont arrêtés en 1943, sur territoire suisse. Au cours de leur interrogatoire, ils décrivent quels efforts ils ont dû déployer pour franchir les barrages douaniers. Il fallait trois adultes pour passer les enfants par-dessus les barbelés du côté français: «Les barbelés s'étendent sur une largeur d'environ 2 mètres [...et] sont hauts de 60 cm environ. Nous nous passions les enfants de main à main, par-dessus les barbelés.» Du côté suisse, on a pu écraser la partie inférieure des barbelés et soulever l'autre, pour permettre aux enfants de se faufiler dans l'espace ainsi ouvert.[102]

Les réfugiés sont livrés sans défense à une personne qui leur est inconnue. Ils risquent d'être dévalisés ou victimes de chantages; après paiement, le passeur peut les laisser tomber, voire les dénoncer. Certains passeurs profitent de cette situation extrême et exploitent sans vergogne la détresse des gens, à l'instar d'un couple de Suisses vivant en France – qualifiés de «gangsters»

---

99 Croquet, Chemins, 1996.

100 Le Suisse Pierre Vaucher est mort en avril 1945 dans le camp de concentration de Nordhausen. Avant d'être arrêté par les Allemands, il avait déjà été condamné en Suisse pour complicité de fuite. Jugement du Tribunal territorial 1, 29 octobre 1942, AF E 5335 -/3, vol. 2; AF E 5330 (-) 1975/95, 42/4683. Rapports sur la détention de Vaucher dans un camp de concentration dans: AF E 2001-08 (-) 1978/107, vol. 135. Un Suisse vivant en Alsace a fait passer en Suisse, pour des motifs politiques, 70 jeunes Alsaciens qui risquaient d'être incorporés dans la Wehrmacht. Il a été condamné pour aide aux fugitifs et a purgé une peine d'un an dans le camp de concentration de Schirmeck. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/4074. Au sujet de Schirmeck, cf. Benz/Graml/Weiss, Enzyklopädie des Nationalsozialismus 1997, p. 713 sqq.

101 Le garde-frontière n'a pas été sanctionné suite à cet incident tragique étant donné que la Justice attesta qu'il avait agi en état de légitime défense, conformément aux consignes reçues. Décision de l'auditeur de l'Armée, 13 octobre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/4317; cf. d'autres dossiers dans AF E 5330 (-) 1975/95, 42/4422.

102 Procès-verbal de l'audition du Tribunal territorial 1, 13 octobre 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/4152.

par des témoins – qui ont dépouillé les réfugiés de tout leur argent, leurs objets de valeur et même leurs vivres.[103] D'autres font demi-tour à mi-chemin et abandonnent les réfugiés à leur sort. Une Hollandaise raconte:

> «Après avoir marché longtemps pendant la nuit, le passeur nous dit ‹nous voici sur sol helvétique, je vous laisse donc ici. Continuez toujours dans la même direction!› Nous avions tous des doutes, mais nous ne savions pas comment faire pour le retenir.»

Les réfugiés qui étaient en réalité encore loin de la frontière ont rencontré une patrouille française et se sont fait arrêter. Ils ont eu de la chance toutefois, car les gardes-frontières les ont laissé filer et leur ont indiqué le chemin pour passer la frontière.[104]

Dans de nombreux cas, on ne peut pas distinguer clairement si les passeurs étaient motivés par la contrebande, par l'appât du gain ou par la résistance politique. Certains passeurs sont recrutés par des œuvres d'entraide ou par des groupements politiques clandestins qui essaient de mettre en sécurité des personnes persécutées. Les passeurs constituent donc un maillon de la chaîne des «filières», des itinéraires de fuite organisés.

4.2.2 Les «filières»: des itinéraires organisés de fuite

Au printemps de 1943, plusieurs groupes d'enfants juifs de France ont franchi la frontière suisse.

> «Selon le rapport des autorités militaires compétentes, on signale, depuis trois jours, un afflux particulier d'enfants réfugiés âgés de 5 à 16 ans, vers Genève. Ils arrivent par groupes, jusqu'à concurrence de 32 enfants par jour. Comme ils ne sont pas accompagnés par des adultes, il est évident qu'ils sont pris en charge par une organisation et qu'ils ont été amenés par ses soins jusqu'à la proximité de la frontière suisse.»[105]

Soupçonnant que l'itinéraire de fuite a été organisé avec le soutien de la Croix-Rouge française, les autorités fédérales ont décidé de s'informer. Walter Stucki n'a pu leur communiquer d'informations valables. Le représentant suisse a simplement avisé les autorités fédérales qu'à sa demande:

> «[...] le Ministère des Affaires étrangères français a mené une enquête dont les résultats sont absolument négatifs. D'autre part, ni le Ministère des Affaires étrangères ni moi-même [Stucki] ne comprenons ce que vous entendez par ‹Institution reconnue telle que OSE›.»[106]

En effectuant leurs recherches, les autorités françaises ont repéré une organisation qui menait une partie de son travail clandestinement. L'organisation juive de secours incriminée, Œuvre de secours aux enfants (OSE), s'occupait surtout d'enfants de déportés; elle avait pu cacher des milliers d'enfants juifs dans des foyers chrétiens. Or, beaucoup d'enfants provenant des pays

---

[103] Jugement du Tribunal territorial 1, 18 juin 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/4194.

[104] Van Dovski, Tagebuch, 1946, p. 115; Manès Sperber décrit comment son passeur l'a abandonné, de nuit, dans la montagne. Sperber, Scherben, 1977, p. 294.

[105] «Des enfants réfugiés en provenance de France», rapport de Robert Jezler, 21 avril 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 16.

[106] Stucki à la Division des Affaires étrangères du DPF, 28 mai 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 16.

d'Europe de l'Est ou issus de familles très croyantes auraient été rapidement repérés dans un milieu chrétien, en raison de leur langue et de leur comportement. Pour les sauver, l'OSE a mis en place, en 1943, une organisation pour assurer leur fuite. C'est ainsi qu'elle les a fait passer régulièrement en Suisse.[107] Le sud de la France était sous occupation allemande depuis novembre 1942. Le flot des réfugiés en provenance de cette zone a suivi l'itinéraire de Limoges–Lyon en direction d'Annemasse, d'Annecy ou d'Aix-les-Bains, et de là directement vers la frontière. En France, l'organisation pouvait compter sur le soutien de certains fonctionnaires communaux, d'ecclésiastiques et de frontaliers.[108] Malgré cela, elle travaillait dans des conditions extrêmement dangereuses. Deux membres de l'association, Mila Racine et Roland Epstein, sont arrêtés par les Allemands en automne 1943. Ce choc a paralysé le travail de l'organisation pendant une longue période. Au début de l'été 1944, Marianne Cohn, qui a succédé à Mila Racine, tombe aussi entre les mains des forces d'occupation; elle est sauvagement assassinée.[109] Malgré tout, selon diverses estimations, le réseau d'aide aux fugitifs de l'OSE a réussi à faire entrer en Suisse entre 1500 et 2000 enfants et adolescents.[110] Outre cette association d'aide, diverses personnes se sont investies individuellement dans le sauvetage d'enfants. Plusieurs Suissesses qui ont travaillé en France pour la Croix-Rouge suisse ont enfreint les consignes pour aider des jeunes à s'enfuir en Suisse.[111]

Il faut aussi mentionner le Comité inter-mouvements auprès des évacués (plus connu sous le nom de la CIMADE), une association animée principalement par des femmes protestantes, qui a également organisé des itinéraires de fuite à partir de la France. La CIMADE a aussi procuré des renseignements pour les listes des «non-Refoulables», grâce auxquelles certaines personnes choisies ont pu échapper au refoulement lorsqu'elles franchissaient la frontière.[112] Deux jeunes

---

107 Au sujet de l'activité de OSE: Zeitoun, O.S.E., 1990, p. 35–60, p. 154–166; Zeitoun, Accueil, 1992; Picard, Schweiz, 1994, p. 277 sqq. Au sujet de l'aide aux fugitifs organisée et de la résistance juive en France: Lazare, Résistance, 1987, surtout p. 161–190, p. 214–216. Posnanski, Juifs, 1994, p. 409–426. L'entrée des enfants en Suisse se faisait illégalement étant donné que lorsqu'en automne 1942, la section de secours aux enfants de la Croix-Rouge avait demandé qu'on accueille des enfants juifs en Suisse, les instances compétentes du DFJP et du DPF avaient refusé. Cf. DDS, vol. 14, nos 237 et 255, p. 775–777, p. 841 sqq. cf. chap. 6.2.2.

108 Georges Loinger, maître de gymnastique, était chargé d'établir l'itinéraire de fuite. Les organisateurs des transports d'enfants appartenaient à diverses associations de la résistance juive. Zeitoun, O.S.E., 1990, p. 169 sqq.; Picard, Schweiz, 1994, p. 435–438; Lazare, Résistance, 1987, p. 214, 219; Haymann, Camp, 1984, p. 97–100. Depuis 1941, les prêtres Louis Favre et le Père Pernoud, aidés par le Frère Raymond, avaient hébergé quelque 2000 réfugiés dans la localité frontalière de Ville-la-Grande et les avaient aidés à passer la frontière. Louis Favre a été assassiné par les Allemands en février 1944. Dans la ville frontalière d'Annemasse, les accompagnants des groupes d'enfants pouvaient compter sur la protection du maire Jean Deffaugt. Croquet, Chemins, 1996, p. 81–89, Haymann, Camp, 1984, p. 208 sqq.

109 Epstein fut déporté au camp de concentration de Buchenwald, Racine fut internée dans le camp de Ravensbrück où elle mourut en 1945. Zeitoun, O.S.E., 1990, p. 174, Croquet, Chemins, 1996, p. 75–79, Haymann, Camp, 1984, p. 201–206.

110 Lazare, Résistance, 1987, p. 224, Zeitoun, O.S.E., 1990, p. 172.

111 Imhof-Piguet, Filière, 1985; Picard, Schweiz, 1996, p. 225.

112 Les listes des «Non-Refoulables» ont été établies dès l'automne 1942 par la Division de police sur la base des renseignements fournis par les organisations de secours. Ces listes étaient envoyées régulièrement aux postes de frontières. Leur but était de protéger du refoulement un certain nombre de réfugiés. Cf. ci-dessus chap. 3.2. Cf. aussi Kocher, Menschlichkeit, p. 235–240; Koller, Entscheidungen, 1996, p. 68–71. Au sujet de la CIMADE: Les Clandestins, 1968; Lazare, Livre, 1993, p. 170–175.

collaborateurs de la CIMADE ont été arrêtés au début de l'été 1944 par des gardes-frontières suisses. Pensant probablement que les autorités suisses étaient au courant des activités de la CIMADE, les deux jeunes s'en sont déclarés membres et ont fourni avec empressement des renseignements. Ils ont déclaré être mandatés par l'organisation, qui leur versait un salaire mensuel fixe de 1800 francs français, pour effectuer des voyages à travers toute la France et régler les aspects pratiques des expéditions. Ils fonctionnaient aussi comme passeurs. L'étudiant Claude Schropff raconte: «J'ai passé, en tout, une vingtaine de personnes, dont trois ou quatre par la Haute-Savoie et le reste dans la région du Pays de Gex.»[113] L'autre jeune homme, Pierre Amiel, avoue avoir aidé 50 personnes à franchir illégalement la frontière durant les six mois précédents.[114] La Justice militaire n'a prononcé aucune peine contre les deux collaborateurs de la CIMADE.[115] Le juge d'instruction n'avait proposé qu'une sanction disciplinaire, pensant que la CIMADE exerçait son activité sous la protection des autorités fédérales:

> «Cependant, en considération du fait que l'acte reproché à Amiel et Schropff a été commis au cours d'une activité sur laquelle l'autorité suisse, en l'espèce la Division de la police à Berne, paraît être parfaitement renseignée, le juge d'instruction propose un règlement disciplinaire du cas.»[116]

La Justice militaire transmet le dossier au DFJP pour avis. Oskar Schürch de la Division de Police constate: «Nous ne savons rien de cette organisation»;[117] différents indices permettent cependant de croire que le DFJP était au courant de l'existence ainsi que des activités de la CIMADE, même si cela ne peut pas être prouvé de façon univoque.[118] La Justice militaire, en tout cas, avait l'impression que le «trafic d'émigrants» se déroulait avec l'assentiment de Rothmund. De toutes manières, la CIMADE avait utilisé ces circonstances quelque peu confuses pour établir des itinéraires de fuite et pour sauver de nombreuses personnes.

D'autres itinéraires partent des Pays-Bas et de Belgique et passent par Nancy, Paris, Belfort vers Montbéliard ou Pontarlier. De là, il faut franchir la frontière pour entrer en Suisse.[119] En juillet 1942, un indicateur anonyme a fourni à la Division de police des données très précises au sujet de cet itinéraire:

---

113 Déclaration de Claude Schropff, 6 juin 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/2628.

114 Procès-verbal d'audition du Tribunal territorial 1, 17 juin 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/2628.

115 Sur leur demande, Amiel et Schropff ont été expulsés vers la France le 4 août 1944. Officier de police Gautier au Juge d'instruction Capitaine Auberson, 8 août 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/2628.

116 Rapport du juge d'instruction Capitaine Auberson, 19 juin 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135.

117 Notice manuscrite de Schürch, 17 juillet 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135 (citation originale en allemand).

118 En automne 1942, le conseiller fédéral von Steiger et le pasteur Marc Boegner avaient eu une conversation au sujet des «non-Refoulables», et les collaborateurs du Conseil Œcuménique, à la fois agents de liaisons de la CIMADE, étaient, depuis un certain temps déjà, en contact avec les autorités fédérales. Déclaration du pasteur genevois et collaborateur d'organisations de secours Henri-Louis Henriod, 17 juin 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/2628, cf. aussi: DDS, 14, no 255, p. 842 sqq. Marc Boegner, Président de la Fédération des Eglises protestantes de France s'était engagé pour les Juifs, en France, et faisait lui-même partie de la CIMADE. Le Conseil Œcuménique était en contact avec plusieurs associations d'aide aux réfugiés. Bolle, Plateau, 1992, p. 262–270; Rapport d'activité du Comité œcuménique d'aide aux réfugiés 1942, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.1013.7, dossier 121.

119 Picard, Schweiz, 1994, p. 438–440; Picard, Schweiz, 1996, p. 255 sqq.; Steinberg, Traque, 1986, p. 179–199; Spira, Afflux, 1997; Spira, Flux, 1998, au sujet de la situation transfrontalière dans le Jura.

> «Les gens prennent le train jusqu'à Pontarlier où ils sont pris en charge par un passeur. Il s'agit de Français qui, contre rétribution, aident les gens à franchir la frontière. Les noms de ces passeurs sont connus en Belgique. [...] La nuit, le passeur rassemble les gens, par petits groupes d'environ 5 à 10 personnes, et se dirige avec eux vers la frontière suisse. Cette entreprise est extrêmement dangereuse, étant donné que beaucoup de militaires allemands sont postés à Pontarlier et qu'il faut constamment essayer d'éviter les patrouilles qui circulent jour et nuit. Le trajet de Pontarlier jusqu'à la frontière dure de 4 à 6 heures selon que le ciel est ‹dégagé› ou ‹couvert›.»[120]

Cet itinéraire est surtout utilisé par les réfugiés juifs en provenance de Belgique. A Bruxelles, avant de partir, ils reçoivent les renseignements nécessaires et des faux passeports. Lorsque les fugitifs ont franchi la frontière, ils se trouvent, certes, sur territoire suisse, mais ils ne sont pas encore en sécurité. Dès l'été 1942, de nombreux réfugiés repérés dans le Jura bernois, neuchâtelois ou vaudois ont été refoulés. Puis, à la fin de l'année 1942, la Division de police a élaboré de nouvelles instructions qui élargissent la zone frontière à une bande de territoire de 12 km à l'intérieur du pays. Tous les réfugiés arrêtés à l'intérieur de cette zone doivent être refoulés. Le district de Porrentruy, avec son tracé frontalier compliqué, fait désormais partie de ces zones dangereuses pour les réfugiés.[121]

Grâce à la collaboration de Juifs suisses habitant la région et de frontaliers fiables, les réfugiés traversent la zone frontière et pénètrent rapidement à l'intérieur du pays où ils ne risquent plus le refoulement immédiat. Un tel réseau d'aide est démasqué en novembre 1942, lorsque la Gendarmerie de l'Armée tombe sur une «une bande qui ne nous facilite pas le travail» qui «canalise des réfugiés vers l'intérieur du pays».[122] Après une enquête approfondie, la Justice militaire arrive à la conclusion suivante:

> «Des familles israélites établies en Suisse, notamment les familles Spira, Rerat, Schoppig, Picard et autres, domiciliées dans le Jura bernois, ont accueilli des réfugiés israélites après leur passage de la frontière, et, par des intermédiaires, les ont conduits, ou fait conduire, dans l'intérieur du pays, afin d'éviter que l'autorité puisse aisément ordonner leur refoulement.»[123]

Immédiatement après le passage de la frontière, les réfugiés trouvent un accueil chaleureux auprès d'Irène Rerat ou Marcel Riat, qui organisent leur transfert à Porrentruy en toute sécurité. Arrivés là-bas, les réfugiés sont pris en charge par Armand Spira, dont ils avaient déjà obtenu l'adresse à leur départ de Bruxelles.[124] Comme il faut s'attendre à des contrôles dans les transports publics, Armand Spira les fait conduire en taxi jusqu'à Delémont ou Bienne où des personnes de confiance s'occupent d'annoncer leur arrivée aux autorités. De nombreux indices laissent supposer qu'un itinéraire de fuite organisé existait entre la Belgique et le Jura.

---

120 Rapport du chef de la Division, 18 juillet 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 67 (citation originale en allemand).

121 Instructions de la Division de police du 29 décembre 1942, Ludwig, Politique, 1957, p. 216 sqq.; cf. ci-dessus chap. 3.2 Au sujet de l'application des instructions dans le Jura: Koller, Entscheidungen, 1996, p. 47 sqq.

122 Rapport du capitaine Béguin, 4 décembre 1942; «Beherbergung und Weitertransport ins Landesinnere», rapport du major Hatt, 30 novembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/5991.

123 Rapport du juge d'instruction capitaine Auberson, 20 février 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/5991. La famille Rerat, désignée dans le document original comme «israélite», n'est pas juive. Le rapport du juge d'instruction démontre l'existence du préjugé que le secours aux réfugiés ne serait motivé que par la solidarité religieuse.

124 «Abhörungsprotokoll» de la Gendarmerie de l'Armée, 23 novembre 1942, AF E 5330 (-)1975/95, 42/5991.

Cependant, la Justice militaire n'a pas été en mesure de prouver que les personnes inculpées avaient réellement commis des actes répréhensibles. Elle a mis un terme à la procédure en avançant le motif que «l'aide apportée aux réfugiés *après* leur entrée illicite pour pénétrer plus à l'intérieur du pays n'est pas punissable.»[125]

Certains Suisses ne se sont pas découragés de porter secours aux réfugiés, même s'ils risquaient de faire l'objet d'une enquête pénale. Ils ont poursuivi leur activité et ont même collaboré avec des membres du Mouvement de la jeunesse sioniste. Grâce à ces relations, de nombreux jeunes en provenance de Belgique ont réussi à s'enfuir en Suisse; certains, toutefois, n'y sont parvenus qu'à force de ténacité, après avoir été expulsés à plusieurs reprises vers la France occupée.[126] L'homme de contact le plus important fut Nathan Schwalb, représentant de *Hechaluz Hazair* à Genève. A partir de son exil, il fournissait aux jeunes Juifs cachés en Allemagne et dans les pays occupés de l'argent, des faux papiers et des plans de fuite.[127] Deux collaborateurs du Home des Jeunesses sionistes, l'«Institut Monnier» à Versoix – les réfugiés Mendel Willner et Siegbert Daniel – ainsi qu'un autre réfugié et deux jeunes Juifs suisses sont arrêtés par la Gendarmerie de l'Armée en automne 1943.[128] L'enquête menée contre eux révèle des résultats semblables à ceux de la procédure mentionnée ci-dessus. Une fois de plus, les réfugiés ont pu compter sur la solidarité des frontaliers. Marthe Boillat, aubergiste à Courtedoux, et Antoinette Theubet, paysanne à Réclère, accueillent des réfugiés nouvellement arrivés et les cachent pour qu'ils ne tombent pas entre les mains des patrouilles de la Gendarmerie de l'Armée.[129] En pension chez leurs hôtesses, les réfugiés contactent les collaborateurs du Home des Jeunesses sionistes à Versoix. Ces derniers organisent leur transfert à Zurich où ils sont accueillis par Nathan Schwalb ou par des membres de l'Organisation juive d'aide aux réfugiés, qui se chargent de les annoncer à la police.[130]

La Gendarmerie de l'Armée a multiplié les efforts pour démasquer les personnes qui aidaient les fugitifs; elle soupçonnait les réfugiés d'organiser ces activités de passeurs depuis la Suisse. Des gendarmes militaires se sont fait passer pour des réfugiés en s'annonçant auprès de Marthe Boillat; ils ont ainsi appris quels étaient les agents de contact qui se chargeaient de transférer

---

125 Rapport du juge d'instruction Capitaine Auberson, 20 février 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 42/5991 (souligné dans l'original).

126 AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1444; vol. 1453; vol. 1454, vol. 1521, vol. 1528. Déclaration de Heidi W., point de contact pour les témoignages contemporains de la CIE. Plusieurs de ces réfugiés s'étaient annoncés chez Armand Spira.

127 Picard, Schweiz, 1994, p. 254–257; Steinberg, Traque, 1986, p. 181, p. 196 sqq.; au sujet de Nathan Schwalb, cf. aussi: Beck, Gad, 1997, p. 139–214, Wagman-Eshkoli, Contacts, 1998, p. 401–403.

128 «Rapport [...] concernant l'affaire Willner & consorts», 24 mars 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/5315. Willner est entré en Suisse en août 1942, en provenance de Belgique. Daniel avait fui l'Allemagne en 1939 et s'était réfugié en Belgique; après avoir été refoulé à deux reprises à la frontière suisse, il a pu la franchir et a été accueilli en Suisse en automne 1942. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 396. Lors d'un entretien avec des collaboratrices de la CIE, le 19 juin 1998, Siegbert Daniel rapporte qu'après s'être enfui en Suisse, il était retourné plusieurs fois en Belgique pour y chercher des réfugiés.

129 Cf. «Chicago sur Creugenat ou les errements du major Hatt», in *Quotidien Jurassien*, 11 juillet 1997, p. 21.

130 Procès-verbal d'audition, 22 janvier 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/5315. L'un de leurs accompagnants était Pierre Wollmann, étudiant à l'Ecole de commerce. Pendant son interrogatoire, il avoua avoir été chercher dix réfugiés à Porrentruy pour les conduire à Zurich.

les jeunes après leur entrée en Suisse.[131] D'autre part, les autorités ont confisqué des lettres appartenant à Mendel Willner, dont il ressort que, depuis son entrée en Suisse, celui-ci n'avait pas perdu le contact avec les mouvements clandestins belges et qu'il était en relation avec une femme qui aidait les jeunes à organiser leur fuite. La correspondance interceptée contenait des messages codés tels que ceux-ci:

> «Chère Betty,
>
> Jusqu'à présent, j'ai reçu tous tes colis, et tous sont [...] en règle [...]. Continue à travailler comme cela et fais en sorte qu'Andrée vienne au plus vite, car autrement [...] il pourrait être trop tard. Le mieux serait qu'Andrée ait 15 ans et demi, de manière qu'elle puisse venir directement auprès de moi. Je crois que tu me comprends. Jusqu'à présent, j'ai reçu 28 colis et tous sont arrivés.»[132]

Au cours de son audition, Willner a révélé la véritable teneur du message. Il avait conseillé à Betty de maintenir l'itinéraire de fuite; d'autre part, elle devait inscrire dans les fausses pièces d'identité des réfugiés des dates de naissance plus tardives. La phrase «J'ai reçu 28 colis» signifiait que tous les réfugiés envoyés en Suisse étaient arrivés. Il a aussi avoué qu'il avait conseillé à ses agents de liaison à Bruxelles et Anvers «qu'ils se débrouillent pour que des jeunes sionistes viennent en Suisse, car il valait mieux pour eux qu'ils risquent leur vie en venant en Suisse que d'être déportés ou fusillés par les Allemands.»[133]

Si les autorités n'ont pas réussi à prouver que les autres réfugiés avaient commis des actes répréhensibles, le soupçon du «trafic organisé d'émigrants» a continué à peser sur Willner. La Justice militaire a toutefois renoncé à entamer une procédure contre lui et s'est contentée de lui infliger une sanction disciplinaire. Le seul acte qu'on lui reprochait était le transfert des réfugiés à l'intérieur du pays. Or, il s'agissait là d'une activité qui, comme la Gendarmerie de l'Armée l'a constaté au cours de la procédure, était exercée aussi par les associations de secours depuis qu'elles avaient appris que des enfants étaient souvent refoulés dans la région du Jura.[134]

Au cours de l'année 1943, des informations commencèrent à circuler au sujet des instructions en vigueur.[135] Les personnes qui aidaient les réfugiés dans leur fuite, et les réfugiés eux-mêmes ont utilisé ces révélations pour réduire au minimum les risques de refoulement. Ils pouvaient

---

131 Rapport du gendarme militaire Jenni, 18 novembre 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/5315.

132 Lettre confisquée datée du 16 novembre 1943, 8 decembre 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/5315.

133 Procès-verbal d'audition, 5 décembre 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/5315. Selon des instructions datant du 29 décembre 1942, valables à cette époque, les enfants de moins de 16 ans, non accompagnés, ne devaient pas être refoulés. Le 26 juillet 1943, cette limite d'âge fut augmentée de deux ans pour les filles. Ludwig, Politique, 1957, p. 216, p. 246.

134 Major Duruz, auditeur du Tribunal territorial 1, à l'auditeur général de l'Armée, 23 juillet 1945. La Justice militaire a envoyé 1944 questionnaires à divers représentants des associations de secours et a ainsi appris que les associations de secours étaient informées du refoulement des enfants. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/5315.

135 Une femme juive qui s'est enfuie en Suisse en septembre 1943 a déclaré pendant son audition: «J'obtiens les renseignements concernant les entrées en Suisse de la part des personnes qui ont été refoulées. Ainsi les personnes âgées de plus de 65 ans et les enfants en dessous de 16 ans entrant seuls ne sont pas refoulés.» Ses indications correspondaient aux instructions du 29 décembre 1942 qui étaient en vigueur à ce moment là. Procès-verbal d'audition de la Gendarmerie de l'Armée, 18 septembre 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1052; Ludwig, Politique, 1957, p. 215–219.

notamment se référer à la disposition sur les personnes pour lesquelles le refoulement constituait une mesure trop dure. Etaient considérés comme tels les enfants non accompagnés de moins de 16, voire 18 ans, les parents accompagnés de leurs propres enfants de moins de 6 ans, et les femmes enceintes.[136] En février et mars 1944, plusieurs groupes de Juifs ont fui la Belgique avec l'intention de rallier la Suisse. Ils ont été accueillis parce qu'ils faisaient partie de cette catégorie des familles avec enfants en bas âge et de jeunes couples dont la femme était enceinte. Les réfugiés ont été logés dans divers centres d'accueil. C'est là que les fonctionnaires en charge de la censure du courrier se sont rendu compte d'irrégularités. Certains réfugiés recevaient des lettres sous des noms différents. Cette particularité a éveillé les soupçons et incité la Gendarmerie de l'Armée à mener une enquête. C'est ainsi qu'elle a repéré un réseau d'aide aux réfugiés qui opérait depuis la Belgique; elle a découvert que, là-bas, une organisation appelée «Brigade Blanche» s'était donnée pour mission de cacher les personnes persécutées, de leur procurer de faux papiers et de les aider à fuir vers la Suisse. Le rapport d'enquête[137] précisait: «L'organisation de la Brigade est parfaite et le voyage des réfugiés s'effectue selon un plan dûment établi.» Les autorités ont vite compris que les réfugiés n'avaient pas seulement utilisé leurs faux papiers en Belgique et en France mais également en Suisse. Pour satisfaire aux exigences d'accueil, ils s'étaient regroupés en familles fictives. Ceux qui n'avaient pas d'enfants en bas âge emmenaient un enfant dont les parents avaient été déportés, ou ils empruntaient à une autre famille de réfugiés l'un de leurs fils ou de leurs filles.

Les parents falsifiaient les dates de naissance de leurs enfants; des célibataires formèrent des couples avec des femmes enceintes. On put ainsi prouver que, depuis l'automne 1943, quelque 46 personnes avaient trouvé refuge en Suisse sous une fausse identité. Un fonctionnaire chargé de l'enquête a constaté qu'il était presque impossible d'établir la vérité en questionnant les réfugiés. Il avait interrogé une famille dont les parents parlaient un mélange d'allemand et de polonais, alors que leur enfant ne comprenait que le français:

> «La mère présumée a été interrogée par moi et m'a juré sur la tête de son enfant que l'homme qui l'accompagnait était bien son mari et que l'enfant en question était son fils. Lorsque la fausse identité fut découverte par nos services, la femme m'a dit ‹Nous faisons n'importe quoi pour sauver nos vies; nous jurons tout ce qu'on voudra, même sur la tête de nos enfants›.»[138]

D'autres enquêtes ont mis à jour l'activité d'Edmond Weinberger qui était entré en Suisse au printemps 1944. Il avait fourni aux réfugiés de faux passeports alors qu'ils étaient encore en Belgique, puis il avait établi un contact entre eux et des passeurs. Il aurait également constitué des familles fictives. Grâce à son aide, plus d'une douzaine de personnes avaient pu se mettre en sécurité. En automne 1944, Weinberger a été arrêté et condamné à 150 jours

---

136 Instructions de la Division de la police du 29 décembre 1942, Ludwig, Politique, 1957, p. 216 sqq.

137 «Concerne: Réfugiés avec fausse identité», 14 avril 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/3427.

138 «Concerne: Réfugiés avec fausse identité», 14 avril 1944, rapport 21 juillet 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/3427.

d'emprisonnement.[139] Les réfugiés qui ont fait de fausses déclarations aux autorités suisses ont échappé de justesse à l'expulsion. Ils ont été internés dans des pénitenciers, bien que la Gendarmerie de l'Armée leur eût promis l'impunité si, par la suite, ils disaient la vérité sur leur situation familiale. Le frère d'Edmond Weinberger a protesté contre cette sanction:

> «J'étais persuadé que les autorités suisses feraient preuve d'humanité et qu'elles sauraient juger à sa juste valeur une action commise par des personnes en danger de mort et qui, en définitive, n'avait causé de tort à personne.»[140]

Les exemples cités sont bien documentés parce que la Justice militaire a procédé à d'interminables enquêtes sur les personnes impliquées. Dans les deux premiers cas, il n'y a pas eu «trafic» proprement dit; les personnes qui ont prêté leur aide aux réfugiés ont simplement fait en sorte que les réfugiés puissent s'annoncer dans des endroits où ils ne risquaient pas d'être reconduits immédiatement à la frontière. Les circonstances qui ont conduit à la fuite des familles fictives qui sont arrivées en Suisse au printemps 1944, témoignent des conditions encore plus difficiles que ces personnes ont dû affronter. Les Juifs, contraints à vivre si longtemps dans la clandestinité, savaient par expérience que pour survivre, il fallait tromper les autorités.[141]

4.2.3 Des fonctionnaires suisses favorisent l'entrée en Suisse de fugitifs

Par une «magnifique journée ensoleillée», au début du mois d'août 1942, trois hauts fonctionnaires du DFJP entreprennent en compagnie du directeur général des douanes, d'un fonctionnaire de la direction de la police cantonale de Berne et de représentants du corps des gardes-frontières, un voyage le long de la frontière commune avec la France occupée. Leur objectif est d'inspecter les lieux par lesquels, les jours précédents, un nombre croissant de réfugiés ont passé illégalement. Le 13 août 1942, Heinrich Rothmund décrit ainsi au conseiller fédéral von Steiger ce que les hauts fonctionnaires ont vu et vécu au cours de cette inspection:

> «Samedi, tôt le matin, nous avons longé la frontière jusqu'aux Verrières et nous avons visité les principaux postes frontières. Nous venions de quitter Grandfontaine lorsqu'on nous avisa que 5 personnes y étaient arrivées. Nous y sommes donc retournés. Il y avait là la femme d'un Belge qui séjournait déjà en Suisse, avec son fils et sa mère, ainsi qu'un jeune Belge avec sa prétendue fiancée. Il s'agissait apparemment de Juifs [...]. Entre-temps, nous avons reçu un coup de téléphone de Boncourt: trois familles avec des enfants, au total 15 personnes, y étaient arrivées. Nous nous y sommes rendus pour y trouver des Juifs polonais et belges, tous en provenance de Bruxelles. [...] Dans les deux cas il s'agissait d'une compagnie peu recommandable. Je me demandais si je devais ordonner le refoulement, car il me semblait que ces personnes qui avaient pu entrer à 15 trouveraient le moyen de

---

139 Dossiers dans AF E 5330 (-) 1975/95, 44/3427; Arrêt du Tribunal territorial 1, 30 octobre 1944, AF E 5335 -/5, vol. 2; cf. d'autres documents dans AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 349.

140 Joseph Weinberger au Commandant du camp de réfugiés de Bremgarten, 4 septembre 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 349. L'officier de police genevois Daniel Odier aurait expulsé les réfugiés si Rothmund n'était pas intervenu en dernière minute. Rothmund à la division du service territorial du commandement de l'Armée, 21 juillet 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/3427. Ce n'est que vers la fin de la guerre que les réfugiés sanctionnés bénéficièrent de la compréhension qui leur était due vu leur situation de détresse, cela, après que plusieurs membres de la Commission d'experts pour les questions des réfugiés (Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen) avaient estimé que les sanctions étaient démesurées. Procès-verbal de la 2ème séance, 5 octobre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

141 Déclaration de la fausse épouse de Joseph Weinberger, 24 avril 1944, E 5330 (-) 1975/95, 44/3427.

> repartir sans tomber entre les filets de la police allemande. Je ne voulais cependant pas prendre une décision à la légère. A vrai dire, je n'aurais pas pu m'y résoudre, car parmi eux se trouvaient deux enfants adorables et que je croyais, malgré tout, que ces gens seraient en danger de mort si on les refoulait.»[142]

Le jour même où il écrit ces lignes, Rothmund prend la décision, lourde de conséquences pour des milliers de réfugiés, de fermer la frontière aux requérants d'asile.

Il y a un décalage évident entre le comportement de Rothmund sur place et sa décision de ne plus accueillir les réfugiés entrés illégalement. Alors qu'il perçoit ces personnes marquées par leur fuite comme une «compagnie peu recommandable», il se laisse attendrir par la présence des «enfants adorables» et décide d'accueillir ces réfugiés juifs qui pourtant, selon ses dires, ne seraient pas en droit d'obtenir l'asile.[143] Tiraillé entre l'impression rassurante que le groupe pourrait retourner en Belgique sans être intercepté par les gardes-frontières et la police, et la crainte que le refoulement ne cause leur perte, Rothmund prend une décision humaine parce qu'il ne veut pas endosser la responsabilité de renvoyer des enfants vers un destin incertain. Mais dès qu'il se retrouve dans son bureau au Palais fédéral, l'image des personnes rencontrées s'estompe, refoulée par la peur de la «surpopulation étrangère» et la crainte d'un «enjuivement» de la Suisse.[144] Les réfugiés se transforment en chiffres: des dizaines d'aujourd'hui, des centaines qui pourraient arriver demain.

Il n'est pas dans notre intention de caractériser la personnalité de Rothmund, mais de montrer que les décisions sur la vie et la mort sont prises par des individus qui se trouvent à la frontière. Car là, aux confins du pays, la réalité a un autre visage qu'à Berne, où les règlements sont élaborés. La situation à la frontière est déterminée par la rencontre entre des gens à la recherche d'un refuge et des fonctionnaires chargés d'appliquer des décisions politiques, c'est-à-dire des gardes-frontières, des militaires et des policiers. Aucun d'entre eux n'avait dans l'exercice de ses fonctions la même marge de manœuvre que Rothmund, qui avait pu laisser libre cours à ses sentiments. Ils se trouvaient cependant devant des choix, et il leur appartenait de décider, soit en fonction de la situation, soit en appliquant le règlement à la lettre. Selon les cas, ces décisions étaient, parfois, dictées par des principes d'éthique, voire par la compassion; parfois, elles l'étaient aussi par le sens du devoir et la routine professionnelle, et parfois encore par la crainte des sanctions ou par la xénophobie. Quoi qu'il en soit, ils décidaient si ces réfugiés allaient être sauvés ou s'ils allaient être envoyés à la mort. Quelques exemples serviront à illustrer – sans poser de verdict – l'importance de ces marges de manœuvre pour la politique de l'asile et pour les réfugiés en général. Les propos qui suivent concernent surtout

---

142 Rothmund au conseiller fédéral von Steiger, 13 août 1942. E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336 (citation originale en allemand).

143 Instructions de la Division de la police du 13 août 1942, Ludwig, Politique, 1957, p. 191.

144 C'est-à-dire de l'«*Ueberfremdung*» et de la «*Verjudung*» pour reprendre les termes utilisés par Rothmund dans sa lettre à Arthur de Pury, Ministre à La Haye, 27 janvier 1939, DDS, vol. 13, no 12, p. 22. Cf. chap. 3.1. Cf. aussi Mächler, Kampf, 1998 p. 391. Cf. chap. 3.1.

les actions accomplies en faveur des réfugiés par des personnes dans l'exercice de leur fonction.

En 1938 déjà, à la limite de la légalité, quelques employés consulaires ont tiré parti, voire dépassé leurs compétences pour permettre à des persécutés d'entrer en Suisse.[145] Des membres des autorités cantonales ont favorisé la fuite en Suisse en refusant d'appliquer à la lettre les dispositions édictées par la Confédération. En 1938, le canton de Bâle-Ville était connu pour sa politique libérale. Le directeur de la Police, le socialiste Fritz Brechbühl, a refusé à maintes reprises d'exécuter des ordres d'expulsion émis par la Police fédérale des étrangers. En outre, des fonctionnaires bâlois ont aidé des réfugiés qui n'avaient pas réussi à obtenir un permis de séjour en Suisse, en leur permettant de passer illégalement en France, à des endroits non surveillés de la frontière.[146] Si des réfugiés italiens en transit par le Tessin et les Grisons risquaient d'être renvoyés en Italie, on leur permettait de traverser les Grisons pour rejoindre la France. La Police cantonale grisonne écrivait en 1937:

> «Nous avons fait l'expérience qu'en règle générale, ces gens quittent rapidement la Suisse [...] Lorsque ces personnes étaient sans ressources, nous leur avons permis de travailler dans le canton pour pouvoir gagner l'argent nécessaire à la poursuite de leur voyage.»[147]

Après la fermeture des frontières, en août 1938, le conseiller d'Etat socialiste schaffhousois Ernst Bührer a laissé entrer certains réfugiés, alors même que le Conseil d'Etat s'était rapidement rallié aux dispositions restrictives des autorités fédérales.[148] Toutefois, les cantons mentionnés demeurèrent l'exception. En 1938, la majorité des gouvernements cantonaux ont appuyé la politique restrictive du Conseil fédéral.

L'assistance offerte aux réfugiés par les autorités cantonales consistait donc à interpréter les dispositions légales de manière élastique et à opposer la souveraineté cantonale aux tentatives de centralisation de la Confédération. Seul un petit nombre de notables ont fait ouvertement de l'obstruction. Il est arrivé, dans de rares cas, que des fonctionnaires habituellement scrupuleux ne se bornent pas seulement à interpréter généreusement les lois mais encore enfreignent carrément les règlements pour sauver des vies humaines. Lorsque les autorités apprenaient que des fonctionnaires avaient dépassé leurs compétences, ces derniers en subissaient les conséquences. Dès le printemps 1938, deux fonctionnaires de police de Saint-Gall, Christian Dutler et Karl Zweifel, membres du réseau d'assistance aux réfugiés organisé par Werner Stocker, ont aidé des réfugiés politiques et des Juifs en provenance de l'ex-Autriche à entrer en

---

145 Cf. chap. 4.1.2.

146 Wacker, Bern, 1992, p. 111–115, p. 126–127.

147 Le commandement de la gendarmerie du canton des Grisons au Ministère public de la Confédération, 5 juillet 1937 (citation originale en allemand); pour la pratique en vigueur dans les cantons du Tessin et du Valais: département de Police du canton du Tessin au Ministère public de la Confédération, 13 décembre 1937; rapport de la Police cantonale, 21 août 1937, AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3.

148 Keller, Grüninger, 1993, p. 120 sqq. Le rôle joué par le socialiste Walter Bringolf est sujet à controverse. Bringolf, Leben, 1965, p. 291–303, Wolf, Bringolf, 1995, p. 185–202.

Suisse. Ces deux fonctionnaires ont été suspendus à la fin de l'année 1938.[149] S'ils ont pu pourtant exercer cette activité pendant une période prolongée sans être inquiétés, ils le doivent au commandant de la police saint-galloise, Paul Grüninger.

Depuis l'«*Anschluss*» de l'Autriche, désobéissant ouvertement aux instructions de la Confédération, Paul Grüninger avait toléré et même facilité l'entrée illégale de réfugiés en Suisse avec l'accord de son supérieur, le conseiller d'Etat Valentin Keel. A la conférence des directeurs cantonaux de police, qui eut lieu le 17 août 1938, il fut l'un des seuls fonctionnaires présents à demander que la Suisse adopte une politique généreuse à l'égard des requérants d'asile. Il déclara, selon le procès-verbal: «Il est impossible de refouler des réfugiés, ne serait-ce qu'en vertu de considérations humaines. Nous devons en accueillir beaucoup.»[150] L'historien Stefan Keller estime que Paul Grüninger a sauvé des centaines, voire quelques milliers de Juifs.[151] Grüninger a travaillé en collaboration avec l'Œuvre israélite d'aide aux réfugiés à Saint-Gall, dont le responsable, Sidney Dreifuss, tentait de trouver des logements pour les réfugiés. Grüninger, pour sa part, se chargeait de légaliser le séjour des réfugiés arrivés après l'entrée en vigueur des mesures de fermeture de la frontière en antidatant les documents officiels y relatifs. En automne et au début de l'hiver 1938 encore, des réfugiés ont pu entrer de cette manière en Suisse sans être expulsés. En outre, Grüninger s'efforça d'obtenir des visas d'entrée pour les parents de réfugiés vivant déjà en Suisse. Il envoya même des permissions d'entrée à des personnes internées à Dachau, qui eurent ainsi la chance d'être libérées.

Ces actions allaient clairement à l'encontre des mesures prises par la Confédération. A l'instigation de Rothmund, le gouvernement de Saint-Gall ouvrit une enquête au début de 1939. Très vite, certaines personnes qui avaient collaboré avec Grüninger se distancèrent de lui – à l'instar de son supérieur Valentin Keel.[152] Des rumeurs qui n'ont jamais été confirmées, selon lesquelles Grüninger aurait touché des pots-de-vin, ont jeté le discrédit sur la moralité du commandant de la police.[153] Au printemps 1939, Grüninger perdit sa place. A la fin de l'année 1940, un arrêt du Tribunal de district de Saint-Gall l'a déclaré coupable de manquement à ses

---

149 Keller, Grüninger, 1993, p. 24–27, p. 86–90. Zweifel a été arrêté en décembre 1938 à Bregenz par la police frontalière allemande alors qu'il était en route pour chercher deux femmes juives. Documents in PA/AA R 49421. La procédure contre Dutler, Zweifel et Stocker a été suspendue en 1941. Contrairement à Grüninger, les deux policiers libérés n'ont jamais été réhabilités. Keller, Grüninger, 1993, notamment p. 201–203.

150 Citation d'après Keller, Grüninger, 1993, p. 48 sqq.

151 Keller, Grüninger, 1993; Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 114–128. Haymann, Camp, 1984, p. 51 sqq.

152 Suite à la participation de Keel aux actions d'assistance aux réfugiés pratiquées par Grüninger, la Fédération patriotique suisse a lancé une campagne haineuse contre le conseiller d'Etat. Keller, Grüninger, 1993, p. 152.

153 Keller, Grüninger, 1993, p. 172 sqq., a vérifié l'exactitude des diverses accusations portées contre Grüninger et n'a trouvé nulle part des indices prouvant que Grüninger aurait retiré des avantages personnels de ses actions de secours. Cf. aussi l'article de Stefan Keller in *WoZ* 22, 28 mai 1998.

devoirs de fonction et de faux en écriture. Il a dû payer sa vie durant pour ses actes d'humanité considérés comme illégaux.[154]

En été 1942, les autorités cantonales n'ont plus la possibilité d'interpréter aussi librement les consignes restrictives de la Confédération: les processus d'accueil ou de refoulement ont été uniformisés. D'autre part, les nouvelles instructions exigent des gardes-frontières et des soldats qu'ils respectent à la lettre l'ordre de refoulement. Malgré tout, l'interprétation de ces dispositions offre encore une certaine marge de manœuvre sans outrepasser le cadre légal. Il s'agit souvent de gestes minimes, certes, mais néanmoins courageux, qui permettent à des requérants d'asile de pénétrer sur sol suisse. Le garde-frontière Willy Zehnder, par exemple, stationné dans le Jura, sauve la vie de réfugiés en les refoulant vers une zone où ils ne risquent pas d'être contrôlés par les Allemands, tout en leur indiquant à quel autre endroit ils pourront franchir la frontière suisse sans être inquiétés. Ses supérieurs lui demanderont de rendre compte de ses agissements.[155] De tels cas d'obstruction restent cependant exceptionnels.[156] Les déclarations de l'ancien douanier Ulrich Götz le confirment. Il a reçu un avertissement, en hiver 1939, parce qu'il a empêché une recrue de refouler une mère juive avec son enfant.[157] On sait de douaniers et de soldats stationnés à Genève qu'ils ont souvent refusé d'empêcher les réfugiés de franchir la frontière ou de les refouler immédiatement. Ils conduisaient les requérants d'asile au prochain poste et laissaient à leurs supérieurs la responsabilité de prendre la décision. C'est ainsi que beaucoup de personnes ont probablement été accueillies, tout simplement parce que les autorités se heurtaient à l'idée de refouler des réfugiés qui avaient déjà séjourné quelques jours en Suisse. Certains gardes-frontières rangeaient presque tous les réfugiés dans la catégorie des personnes pour qui le refoulement serait une mesure excessivement dure.[158] D'autres les avisaient lorsqu'une patrouille de la police frontalière allemande approchait.[159] Il est même arrivé que des soldats suisses aident des réfugiés à franchir les barricades de barbelés.[160] Ces quelques exemples, retenus parmi bien d'autres, montrent comment il était possible aux responsables de faciliter l'entrée en Suisse de réfugiés, en agissant à la limite de la légalité et parfois même en transgressant celle-ci. Entre le strict respect des consignes et la désobéissance s'ouvrait un éventail d'attitudes possibles. Celles-ci

---

154 Keller, Grüninger, 1993, p. 215–231. En septembre 1971, Grüninger reçut des mains de *Yad Vashem*, la «Médaille des Justes» en reconnaissance de ses actes de sauvetage des Juifs. En 1970, le gouvernement de Saint-Gall a honoré les mérites et l'humanité de l'ancien commandant de la police. Grüninger n'a été réhabilité qu'en 1995.

155 Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 92 sqq. se fonde sur un article de presse qui cite Willy Zehnder comme témoin. La recherche dans les sources correspondantes aux Archives fédérales s'est révélée infructueuse. Un dossier de la Justice militaire intitulé «Willy Zehnder, garde-frontière» est introuvable.

156 Koller, Entscheidungen, 1996, p. 60–62, montre que les gardes-frontières étaient soumis à des contrôles sévères. Mais à la fin de l'été 1942, il y avait eu des cas d'insubordination aux ordres, comme l'a déclaré le socialiste Paul Graber au Conseil national le 22 septembre 1942. Stadelmann, Umgang, 1998, p. 101.

157 Seiler/Wacker, Flüchtlinge, 1996, p. 73–76.

158 Rapports du Commissaire aux Réfugiés, 26 novembre 1942, 17 décembre 1942, 5 janvier 1943. AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol 5.

159 Haymann, Camp, 1984, p. 101 sqq.

160 Chiquet, Krieg, 1992, p. 167 sqq.

dépendaient de la personnalité de chaque responsable, de sa sensibilité à la situation à laquelle il se voyait confronté.

4.3 Refus d'accorder le droit d'asile

En septembre 1942, Hermann H., un Juif autrichien réfugié en Suisse depuis 1938, reçoit une lettre de son frère Oskar. A l'instar de nombreux Juifs étrangers qui avaient trouvé refuge en France au cours des années 30, Oskar H. a décidé de fuir pour échapper aux razzias à la fin de l'été 1942. Comme beaucoup d'autres, c'est en vain qu'il a essayé d'obtenir l'asile en Suisse après la fermeture des frontières du 13 août. Ses espoirs se sont effondrés. Il écrit à son frère:

> «Malheureusement, je me suis fait arrêter. J'ai accordé toute ma confiance aux Suisses et voilà que je dois le payer cher. J'ai franchi la frontière dans la nuit du 31 août au 1er septembre et j'ai été arrêté près de Genève par un gendarme. On m'a assuré que j'étais en sécurité et que je pourrais rester en Suisse. Cela m'a été confirmé par toutes les autorités auxquelles j'ai eu affaire. Je me sentais donc en sécurité dans le stade de football de Genève où l'on m'avait conduit. Le lendemain, une voiture est arrivée (on nous a dit, à moi et à plusieurs autres compagnons d'infortune, qu'on allait nous faire passer une visite médicale) et on nous a amenés directement à la frontière française où l'on nous a remis à la gendarmerie de l'endroit. C'est ainsi que cela se passe tous les jours. Voilà à quoi ça ressemble chez vous en Suisse.»[161]

La police française a immédiatement transféré Oskar H. à Rivesaltes. Il raconte ainsi sa situation:

> «Je suis actuellement détenu dans un camp, avec plusieurs centaines d'hommes, de femmes et d'enfants, et j'attends ma déportation car il n'est pas question de me libérer. [...] Il est exclu de fuir d'ici, je vais tout tenter; mais je n'ai que peu d'espoir. Personne ne sait où nous irons, en Pologne, dans la zone occupée ou en Allemagne. Environ 2000 personnes ont déjà été déportées d'ici. Nous sommes témoins de scènes horribles.»[162]

Le 16 septembre, une semaine après avoir écrit cette lettre, Oskar H. est déporté à Auschwitz. Lorsque le convoi arrive, on «sélectionne» quelque 300 hommes et femmes pour les travaux forcés, et tous les autres sont envoyés immédiatement dans les chambres à gaz. 33 personnes survivront à ce convoi.[163] Oskar H. semble avoir été l'une d'elles, car Hermann H. demandera, après la guerre, des titres de voyage pour émigrer aux USA avec un frère dont le nom n'est pas cité, mais qui «a passé 3 ans dans un camp de concentration».[164]

Cette histoire n'est qu'un exemple parmi d'autres; de nombreux réfugiés refoulés ont connu le même destin. Toutefois, on ne trouve aucune mention dans les dossiers officiels sur le sort de

---

[161] Oskar H. à Hermann H., 9 septembre 1942, AF E 4264 (-) 1988/2, vol. 514 (citation originale en allemand). Le stade de football cité est le centre d'accueil pour réfugiés installé dans le stade de Varembé à Genève.

[162] Oskar H. à Hermann H., 9 septembre 1942, AF E 4264 (-) 1988/2, vol. 514 (citation originale en allemand). Au sujet de Rivesaltes, cf. Bohny-Reiter, Journal, 1993.

[163] Klarsfeld, Mémorial, sans date, Convoi no 33.

[164] Formulaire pour l'obtention de documents de voyage, AF E 4264 (-) 1988/2, vol. 737.

ces réfugiés après leur refoulement.[165] Les autorités suisses considéraient qu'un «cas» était de leur compétence tant qu'il se déroulait dans le pays; tout ce qui se passait de l'autre côté de la frontière était hors de leur «champ visuel».[166] Des pièces comme la lettre d'Oskar H. et d'autres documents de réfugiés, souvent gribouillés à la hâte sur un morceau de papier, ne nous sont parvenus que par hasard ou lorsque des œuvres d'entraide, des avocats ou des parents ont essayé de rassembler des preuves pour protester contre la pratique restrictive de la politique d'asile ou pour intervenir au nom des réfugiés, ou encore lorsque la presse a publié de tels témoignages afin de mobiliser ses lecteurs.[167]

Les plaintes déposées par Elie Carmel[168], Charles et Sabine Sonabend[169] ou Joseph Spring[170] ont fait connaître à l'opinion publique le calvaire qu'ont enduré les milliers de réfugiés anonymes qui se sont vu refuser l'asile par la Suisse. Au nom des innombrables victimes, ils ont révélé la tragédie que cachent les statistiques du refoulement. Il est toutefois impossible de connaître le nombre exact des réfugiés qui ont été refoulés à la frontière suisse depuis 1933. Des sources importantes ont été détruites après la guerre. En outre, de nombreux cas de refoulement antérieurs à l'automne 1942 n'ont même pas été enregistrés.[171] L'évaluation la plus précise indique un total de 24 398 cas attestés de réfugiés refoulés pendant la guerre.[172] D'autre part, entre le printemps 1938 et novembre 1944, sur 24 100 demandes de visas soumises par des réfugiés, la Police des étrangers en a refusé 14 500.[173] Les pages qui suivent

---

165 Il existe quelques documents isolés dans les archives; mais ils sont classés sous d'autres rubriques. La lettre de H. se trouvait dans le dossier personnel que la Police des étrangers a constitué sur une étrangère qui était active dans le domaine de l'aide aux réfugiés.

166 Avant que fût décidée la fermeture des frontières le 13 août 1942, Rothmund s'était renseigné auprès des fonctionnaires des Douanes allemandes dans le Jura au sujet de la façon dont étaient traités les réfugiés juifs refoulés. Les informations fournies par les Allemands étaient contradictoires. L'un d'eux répondit qu'ils étaient fusillés; d'autres prétendirent qu'ils étaient reconduits à leur lieu de domicile et qu'ils y étaient astreints à travailler. Rothmund au conseiller fédéral von Steiger, 13 août 1942. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336; rapport du commandant des gardes-frontières major Debrunner, 13 août 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 114.

167 Le journal *Winterthurer Landbote* du 19 février 1943 publia la lettre d'un réfugié qui avait été refoulé. Cf. aussi Häsler, Terre d'asile, 1971.

168 En octobre 1939, Elie Carmel, juif d'origine allemande, a été expulsé par la police de Bâle vers l'Allemagne où il a été arrêté. Il a survécu à son internement dans le camp de concentration de Sachsenhausen. Cf. les articles de Stefan Keller dans *WoZ*, 11, 14 mars 1997; *WoZ* 35, 29 août 1997; *WoZ* 41, 10 octobre 1997.

169 Le 17 août 1942, la famille juive Sonabend a été expulsée du Jura vers la France occupée où elle est tombée entre les mains d'une patrouille allemande. Les parents ont été déportés à Auschwitz où ils ont été tués; les enfants Charles et Sabine Sonabend ont survécu. Mächler, Abgrund, 1996, p. 140–173. Un article d'Irene Loebell a paru dans la *Weltwoche* 28 du 11 juillet 1996.

170 Le 18 novembre 1943, les gardes-frontières suisses du poste de La Cure ont refusé de laisser entrer Joseph Spring et ses deux cousins. Ils ont remis les trois jeunes Juifs aux Allemands qui les ont été déportés à Auschwitz. Seul Joseph Spring a survécu. Cf. les articles de Stefan Keller dans *WoZ* 11, du 12 mars 1998, ainsi que son interview de Joseph Spring dans *WoZ* 15, du 9 avril 1998, *WoZ* 26, du 25 juin 1998; *WoZ* 52–53, du 24 décembre 1998.

171 Les archives de la Division de police qui ont trait aux refoulements n'existent plus. Il en est de même des archives relatant la politique à l'égard des réfugiés de plusieurs arrondissements territoriaux et de la Section de police du Service de renseignements et de sécurité de l'Etat-Major Général de l'Armée. Pour les références: Archives fédérales suisses, Flüchtlingsakten 1930–1950, Bern 1999 et Koller, Entscheidungen, 1996, p. 76–85.

172 Koller, Entscheidungen, 1996, p. 91 sqq., notamment p. 97. Les Archives fédérales constituent actuellement une banque de données qui regroupera toutes les informations disponibles sur les réfugiés refoulés dont les noms sont connus.

173 Koller, Entscheidungen, 1996, p. 97.

sont consacrées aux pratiques de refoulement à la frontière.[174] Les remarques au sujet des diverses catégories de réfugiés prouvent que les chances d'obtenir l'asile étaient très inégales selon les groupes de personnes persécutées. Les réfugiés étaient traités comme l'avaient été les apatrides pendant les années 30. Comme on l'a vu plus haut, les autorités étaient toujours bien renseignées sur la politique de persécution et d'extermination du régime national-socialiste.[175]
A partir de 1938, les fonctionnaires concernés avaient donc connaissance des dangers qui guettaient les personnes persécutées dans les territoires sous domination allemande. Toutefois, les pratiques en vigueur le long de certains secteurs frontaliers étaient plus sévères encore que ne l'exigeaient les consignes de la Confédération. Les fonctionnaires disposaient d'une certaine marge de manœuvre; elle leur permettait ou d'éviter le refoulement des réfugiés, ou d'appliquer une politique d'asile particulièrement restrictive.

Perspective juridique

La Suisse était liée par l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 sur le statut juridique des réfugiés en provenance d'Allemagne. Par cet accord, les gouvernements s'engageaient notamment à ne refouler des réfugiés en Allemagne que si ceux-ci avaient préalablement consenti à y rentrer ou refusaient d'envisager leur départ pour un autre pays ou de profiter des arrangements pris pour eux à cet effet.[176]

Par la circulaire du 19 août 1937, le DFJP a commenté l'Arrangement à l'intention des cantons. Il explique notamment:

> «Bien que l'Arrangement prévoie, dans certaines circonstances, la possibilité de refouler les réfugiés vers l'Allemagne, une telle mesure ne devra être envisagée qu'à titre tout à fait exceptionnel et seulement après entente avec notre Division de police.»[177]

4.3.1 Les catégories de réfugiés et leur application dans la pratique

Pendant la période examinée, l'octroi de l'asile a été unanimement défini par les autorités comme étant du domaine de la souveraineté de l'Etat.[178] Le risque d'être refoulé à la frontière n'affectait pas de la même manière tous les groupes de réfugiés. La décision d'accorder l'asile n'était pas prise par rapport à la détresse dans laquelle se trouvait le requérant, ou aux dangers auxquels il était exposé, mais plutôt à l'appartenance du réfugié à une catégorie administrative,

---

174 Au sujet de la question du refus d'accorder l'asile, cf. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B.

175 Cf. chap. 3.2.

176 Cf. chap. 2.1.

177 Cité selon Ludwig, Politique, 1957, p. 58 (citation originale en allemand); pour l'ensemble de ces questions, cf. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre II, 3.

178 Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 74; Ludwig, Politique, 1957, p. 202 (discours du conseiller fédéral von Steiger devant le conseil national, 22 septembre 1942). Même le fait de privilégier les réfugiés militaires pour l'octroi de l'asile n'était pas une obligation imposée par les accords internationaux. Il existait certes, en droit international public, des dispositions bien définies pour les militaires qui cherchaient un refuge. Toutefois, la décision d'accueillir ou de refouler était laissée à l'appréciation des gouvernements. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2c et 2ème Partie, B chiffre II, 1–2; Bonjour, Neutralité VI, 1970, p. 41–45.

voire à une catégorie implicite.[179] Ces catégories n'étaient pas établies selon des schémas fixes, mais étaient au contraire très flexibles.[180] La constitution de catégories de réfugiés s'est inscrite dans le sillage du discours de l'entre-deux-guerres relatif à la «surpopulation étrangère». Les arrêtés du début des années 30 définissaient les requérants juifs comme une catégorie en soi et leur conféraient le statut de réfugiés en transit.[181] Quelques mois avant que la guerre n'éclate, Rothmund justifiait l'attitude défensive face aux réfugiés en invoquant la mission qu'avait la Police des étrangers de combattre la «‹surpopulation étrangère› et tout particulièrement l'‹enjuivement› de la Suisse».[182] La circulaire du 13 août 1942 annonçant la fermeture de la frontière spécifiait:

> «Ne doivent pas être refoulés: [...] Les réfugiés politiques, c'est-à-dire les étrangers qui, dès l'abord et spontanément, s'annoncent expressément comme tels et peuvent rendre crédibles leurs déclarations. Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques.»[183]

Cette disposition antisémite ne sera annulée qu'en juillet 1944, lorsque de nouvelles instructions stipuleront qu'il faut accueillir tous les réfugiés qui «sont réellement menacés dans leur vie ou leur intégrité».[184]

Selon les instructions en vigueur depuis le mois d'août 1942, seuls les réfugiés en mesure de prouver qu'ils étaient poursuivis en raison de leur activité politique n'étaient pas refoulés directement à la frontière. Leur demande était examinée par le Ministère public de la Confédération. Toutefois, les communistes n'avaient que peu de chances d'être reconnus comme des réfugiés politiques.[185] Néanmoins, le refus d'accorder l'asile était rarement pratiqué à la lettre des dispositions légales. Dans la pratique, les critères observés reposaient surtout sur des instructions orales ou des évidences. On citera, à titre d'exemples, les difficultés à distinguer les réfugiés militaires des civils, le critère de la nationalité et le cas des étrangers «indésirables» dont le statut était établi implicitement, non selon des dispositions écrites.

Même la distinction entre réfugiés militaires et civils, qui peut sembler évidente au premier abord, a soulevé des problèmes. Le statut des prisonniers de guerre était particulièrement

---

179 Au sujet de la définition du réfugié et des catégories de réfugiés, cf. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, A.

180 Werenfels, Praxis, 1985, et Stadelmann, Umgang, 1998, p. 171–132 interprètent le système des catégories qui est exposé dans Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, comme étant conforme à la pratique et lui attestent une certaine rigidité.

181 Ludwig, Politique, 1957, p. 39–41, p. 57–58, p. 156–158. Contrairement au DFJP, certains services de l'administration fédérale étaient d'avis que les requérants d'asile juifs avaient droit à l'asile politique. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 29; Mächler, Kampf, 1998, p. 391–395.

182 Rothmund à Arthur de Pury, Ministre de Suisse à La Haye, 27 janvier 1939, DDS, vol. 13, no 12, p. 22. Cf. chap. 3.1. ci-dessus. Cf. aussi: Mächler, Kampf, 1998; Gast, Kontrolle, 1997; Picard, Schweiz, 1994, p. 59–79. Dans les années 40 aussi, l'administration distinguait les réfugiés en deux catégories, à savoir les «Juifs» et les «Aryens». On trouve dans les dossiers des réfugiés des fiches portant la rubrique «Race», par ex. dans AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 220. Koller, J-Stempel, 1999.

183 Ludwig, Politique, 1957, p. 191–192; Koller, Entscheidungen, 1996, p. 29 sqq.

184 Ludwig, Politique, 1957, p. 279. Ce n'est que dans les explications relatives aux instructions que les Juifs sont désignés comme des personnes menacées. Rothmund à la Direction générales des douanes, 15 juillet 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 114.

185 Ludwig, Politique, 1957, p 41; Wichers, Kampf, 1994, p. 46–53.

confus. Lorsque, après la défaite de la France, des prisonniers de guerre polonais évadés ne purent plus quitter la Suisse, la Division de police décida de les refouler vers l'Allemagne.[186] Ebranlé par des rumeurs selon lesquelles les Polonais refoulés étaient fusillés, Rothmund se sentit obligé de demander des renseignements auprès de la Légation de Suisse à Berlin. Il écrivit donc à Frölicher, au printemps 1941, et termina sa lettre par ces mots: «Notre décision de poursuivre notre pratique du refoulement ou d'y renoncer dépendra du contenu de votre rapport.»[187] Le ministre balaya les scrupules de Rothmund en lui répondant que, selon les informations fournies par le Ministère des Affaires étrangères, les prisonniers de guerre en Allemagne étaient traités conformément aux accords internationaux.[188] Des doutes quant à la véracité des propos de Frölicher auraient dû surgir compte tenu des déclarations faites par des prisonniers de guerre polonais. Lors de leur interrogatoire à la frontière, ces derniers rapportaient souvent qu'on leur avait infligé des sanctions draconiennes pour la moindre indiscipline.[189] La Division de police ne renonça pas pour autant à refouler les prisonniers de guerre.

La distinction entre réfugiés militaires et civils se posa à nouveau en septembre 1943, avec l'exode en provenance d'Italie.[190] Les premières expériences avec les réfugiés italiens ont démontré qu'il n'était pas facile de les différencier:

> «Il est arrivé, par exemple, que des Italiens qui avaient déjà été démobilisés revêtent des uniformes avant de se présenter à la frontière, pour se faire interner en tant que militaires. D'autres Italiens qui étaient encore mobilisés se débarrassaient complètement ou partiellement de leur uniforme et de leur arme, pour pouvoir atteindre la frontière plus discrètement et s'y présenter en tant que civils.»

Il se posait donc la question de savoir comment, dans le cas concret, on allait repérer les militaires étrangers ou les unités ou les détachements armés. L'Etat-Major Général de l'Armée exigea que «les termes de ‹militaire› et de ‹détachement› soient interprétés avec réserve».[191] Dans l'obligation de donner des directives, la Division de police se rabattit sur des règles générales: seront considérés comme réfugiés militaires «les militaires étrangers vêtus de l'uniforme complet d'une puissance étrangère». Tous les autres, y compris ceux qui ne portent qu'une partie de l'uniforme, devront être traités comme des réfugiés civils.[192]

---

186 Circulaire de la Division de police du DFJP, 11 juillet 1940, AF 4320 (B) 1990/270, vol. 4 «Bericht der Polizeiabteilung über die Rückweisung entwichener Kriegsgefangener» 18 octobre 1940, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135. Au sujet de la position des prisonniers de guerre dans le droit international public, cf. Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre 1, 2aa et 2c; 2ème Partie, B chiffre II, 2c.

187 Rothmund à Frölicher, 2 mai 1941, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135.

188 Frölicher à Rothmund, 4 juin 1941; Kappeler à Rothmund, 12 août 1941, AF E 4260 (C) 1974/34, vol 135.

189 Audition de Kasimir J. et de Henryk N., 27 octobre 1941, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 104. «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» de Robert Jezler, 30 juillet 1942, AF E 27 (-) 14446.

190 Broggini, Terra d'asilo, 1993, p. 65 sqq.

191 Huber, chef de l'Etat-Major Général, au DMF, 19 septembre 1943, «Urgent», AF E 27 (-) 14446.

192 Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 75. Lorsque des membres de la Gestapo et des SS, pressentant la chute de l'Allemagne national-socialiste, cherchèrent à passer en Suisse, la question se posa de savoir s'il fallait traiter les SS en uniforme conformément à la «règle générale» édictée par la Division de police – contrairement aux instructions du 12 juillet 1944 qui, pour la première fois, mentionnaient le refoulement de criminels de guerre potentiels. Le Conseil

Un système particulier de catégories, qui ne reposait toutefois sur aucune base juridique, se fondait sur la nationalité des réfugiés. Des considérations de politique étrangère déterminaient alors si une personne devait être admise ou refoulée. Un critère important fut aussi la perspective des réfugiés de pouvoir retourner un jour dans leur patrie. Les apatrides et les sans-papiers furent de ce fait jugés indésirables avant la guerre.[193] Au même titre, les autorités justifièrent le refoulement des prisonniers de guerre et des ouvriers forcés polonais qui s'étaient évadés par le fait que la Pologne n'existait plus et qu'il n'y avait donc aucune garantie que ses ressortissants puissent un jour y être rapatriés.[194] En accord avec l'anticommunisme régnant et sous prétexte de l'absence de relations diplomatiques avec l'Union soviétique, la Division de police décréta aussi le refoulement des réfugiés russes.[195] Inversement, les autorités ont renoncé à refouler des Anglais: «Nous avons totalement renoncé à refouler les Britanniques en raison des relations que nous entretenons avec l'Angleterre.»[196] Des motifs similaires furent favorables aux réfugiés hollandais. En outre, la Légation du gouvernement des Pays-Bas en exil avait donné l'assurance de subvenir aux besoins de ses ressortissants, ce qui augmenta les chances des Hollandais d'obtenir l'asile.[197]

Dans la pratique, les chances de bénéficier de l'asile ne dépendaient pas seulement des différentes classifications. Car il s'y ajoutait des catégories relevant de la perception sociale qui primait les dispositions explicites. Ces catégories étaient tellement évidentes qu'on n'y faisait pas allusion; on ne les trouve que très rarement mentionnées dans les sources. Elles étaient néanmoins très réelles puisqu'elles modelaient la pratique et décidaient du sort des réfugiés. L'une de ces catégories était celle des Tsiganes. En 1936, un haut fonctionnaire des douanes fit la remarque suivante: «Les mendiants, les vagabonds, les Tsiganes, etc.» doivent être «refoulés à la frontière sans autre forme de procès». Cette remarque atteste de la pratique courante adoptée par la police.[198] Une année auparavant, la Police des étrangers avait critiqué les consulats qui avaient délivré à des Tsiganes des visas de transit pour la Suisse: «Il suffit de voir l'aspect de leurs passeports sales et les photos de Tsiganes qui y sont collées» pour leur refuser

---

fédéral choisit une solution de compromis: les unités de la Waffen-SS pouvaient être accueillies comme réfugiés militaires, alors que les gradés-SS devaient être refoulés. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p 34.

193 «Protokoll über die Besprechnung der Frage betreffend die Mitwirkung des Zolldienstes bei der Durchführung der Fremdenpolizeikontrolle», 17 décembre 1936, AF E 4300 (B) 3, vol. 12.

194 «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» de Robert Jezler, 30 juillet 1942, AF E 27 (-) 14446; «Bericht der Polizeiabteilung über die Rückweisung entwichener Kriegsgefangener», 18 octobre 1940, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135.

195 «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» de Robert Jezler, 30 juillet 1942, AF E 27 (-) 14446. Cf. Gehrig-Straube, Zeiten, 1997, en particulier p. 205–277, p. 330–471; Pavillon, Ombre, 1999, p. 182–191.

196 «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» de Robert Jezler, 30 juillet 1942, AF E 27 (-) 14446. Le privilège accordé aux Britanniques est peut-être en relation avec les difficultés de politique commerciale auxquelles la Suisse était confrontée depuis 1941, date à laquelle la Grande-Bretagne avait renforcé son blocus. Cf. Inglin, Krieg, 1991, p. 87 sqq.

197 «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» de Robert Jezler, 30 juillet 1942, AF E 27 (-) 1446; «Notiz zur holländischen Kritik an der schweizerischen Flüchtlingspolitik», 1er octobre 1952, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 109.

198 «Protokoll über die Besprechung der Frage betreffend die Mitwirkung des Zolldienstes bei der Durchführung der Fremdenpolizeikontrolle», 17 décembre 1936, AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

un visa d'entrée.[199] De telles déclarations nous permettent de déduire que les Tsiganes constituaient une catégorie de réfugiés à refouler, bien qu'aucun arrêté ne les ait explicitement désignés ainsi.

A la frontière, il se posait très concrètement la question de l'attribution du requérant: faisait-il partie de la catégorie des personnes susceptibles d'être accueillies ou plutôt de celle des personnes à refouler? Ce problème peut être illustré par l'arrêté du 7 septembre 1938, qui donnait l'instruction à la police frontalière de refuser l'entrée en Suisse aux «émigrants» porteurs de passeports allemands. Or, la circulation des voyageurs entre la Suisse et l'Allemagne était encore libre. «Les fonctionnaires de la police frontalière auront souvent des difficultés à déterminer si les porteurs de passeports allemands sont des émigrants ou non.» Pour aider les douaniers à différencier les «émigrants» des autres Allemands, ils devaient s'attacher à distinguer si les personnes concernées sont «Juives ou très probablement Juives» car «presque tous les émigrants sont Juifs.»[200] Ces instructions n'ont guère dû faciliter la tâche des gardes-frontières pour identifier les «émigrants» dans la masse des réfugiés. Comment auraient-ils pu discerner si un Allemand était juif, catholique ou protestant? Implicitement, les instructions faisaient appel à des stéréotypes sur les Juifs; mais elles n'énonçaient pas de critères et ne laissaient pas même supposer que de tels critères existaient.

En matière de politique d'asile, les catégories avaient un caractère fonctionnel. Les adaptations continuelles aux exigences de la politique intérieure et extérieure de même que la nécessité d'interpréter les directives furent caractéristiques du système de classification retenu. Les chances d'obtenir l'asile dépendaient également d'autres grilles de lecture qui assouplissaient quelque peu la rigidité du système. Parmi elles figurent les dispositions sur les «cas critiques», appliquées à partir de l'automne 1942, qui permettaient à certains réfugiés civils, tels que les personnes âgées ou malades, les familles avec des petits enfants et les jeunes voyageant seuls, de trouver accueil.

4.3.2 L'évolution de la pratique du refoulement dans les années 30

Depuis le début des années 30, le DFJP s'efforça d'instituer des contrôles restrictifs aux frontières.[201] Les réfugiés italiens qui, depuis 1930, étaient de plus en plus nombreux à transiter par la Suisse pour aller en France, furent aussi touchés par le durcissement des dispositions. Suite au refoulement accru de réfugiés de passage, des voix s'élevèrent au sein de

---

199 Division de police du DFJP à la Division des Affaires étrangères du DPF, 7 mars 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 95.

200 «Streng vertrauliches Kreisschreiben der Polizeiabteilung des EJPD» 7 septembre 1938, AF E 4300 (B) 1971/4, vol. 8. L'introduction du tampon «J» suivit à peine un mois après l'envoi de cette circulaire.

201 Les contrôles aux frontières et l'obligation du visa avaient été supprimés en 1929, Gast, Kontrolle, 1997, p. 275. Les restrictions introduites en 1931 étaient dues à la situation difficile sur le marché du travail. Au plus fort de la crise économique mondiale, en 1932, 16 000 personnes ont été refoulées parce qu'elles étaient sans ressources. La circulaire du DFJP du 27 janvier 1931 ordonnait aux gardes-frontières d'inscrire dans le passeport des personnes refoulées «Séjour refusé pour manque de ressources» (citation originale en allemand). Données statistiques dans AF E 6351 (F) 1, vol. 521.

l'administration fédérale pour demander la libéralisation des pratiques; on savait que beaucoup d'Italiens refoulés étaient persécutés à leur retour. Le seul fait que leur départ furtif d'Italie les exposait à des sanctions draconiennes leur donnait «en quelque sorte, un droit à l'asile».[202] Dans la pratique, seuls quelques cantons se rallièrent à ce point de vue. Dans la seconde moitié des années 30, le Tessin refoula régulièrement les réfugiés: «Nous expulsons *toujours* ceux qui sont entrés clandestinement.»[203] De même, la police cantonale valaisanne s'est empressée, à plusieurs reprises, de remettre des Italiens directement aux carabiniers. Par contre, encore vers la fin des années 30, le canton des Grisons permettait aux réfugiés entrés illégalement de continuer leur route vers la France.[204] La reconnaissance effective d'un principe de non-refoulement par la Confédération n'accordait pas aux réfugiés italiens le droit de séjourner en Suisse; elle autorisait, au plus, les personnes entrées illégalement à transiter par la Suisse avant de rejoindre un autre pays de destination. Les autorités étaient encore plus méfiantes à l'égard des réfugiés en provenance d'Allemagne, parce qu'elles s'attendaient à un flot «d'émigrants suspects», notamment de réfugiés communistes.[205] En règle générale, dans les années 30, les communistes entrés illégalement en Suisse étaient refoulés. Certains cantons les remettaient même parfois directement aux Allemands.[206]

L'attitude alors adoptée face aux apatrides et sans-papiers traçait l'évolution future. Quiconque n'était plus considéré comme citoyen par son pays d'origine était privé de toute protection diplomatique et de ce fait était «totalement dépourvu de droits».[207] Aucun pays ne voulait tolérer les apatrides sur son territoire, par crainte de devoir subvenir à leurs besoins. Au cours des années 30, une procédure informelle se développa, selon laquelle les pays limitrophes se renvoyaient mutuellement, et clandestinement, les apatrides et les sans-papiers.[208] Pour justifier cette pratique, les autorités suisses invoquèrent l'intérêt du pays:

---

202 DPF à la Direction générale des Douanes, 9 juillet 1931, et aussi Direction générale des Douanes à la Division de police du DFJP, 2 juillet 1931, AF E 6351 (F) 1, vol. 521.

203 La Division de police du canton du Tessin au Ministère public de la Confédération, 13 décembre 1937 (citation originale en italien), AF E 4230 (B) 1990/270, vol. 3. Le rapport «Grenzübertritt durch gewöhnliche Flüchtlinge ab 1. Januar 1936» mentionne plusieurs italiens refoulés par la police tessinoise. AF E 2001 (D) 4, vol. 92.

204 Lettre de la Direction générale des Douanes, 20 juillet 1937; rapport de la police cantonale valaisanne, 21 août 1937, AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3. Rapports sur le traitement d'Italiens entrés illégalement en Suisse aussi dans AF E 2001 (D) 4, vol. 92. Le Commandement de la gendarmerie du canton des Grisons au Ministère public de la Confédération, 5 juillet 1937, AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3.

205 Le Ministère public de la Confédération à la Direction générale des Douanes, 9 janvier 1935, AF E 6351 (F) 1, vol. 521.

206 Wichers, Kampf, 1994, p. 58–63, mentionne qu'en 1935, la police cantonale de Schaffhouse avait remis des communistes aux mains de la police allemande.

207 Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, A chiffre III, 2a. Cf. aussi Arendt, Elemente, 1996, p. 559 sqq., p. 577–601. Les apatrides et les sans-papiers n'étaient pas tous forcément des réfugiés. Toutefois, dans les années 30, le nombre des persécutés à qui leur pays d'origine ne délivrait plus de papiers d'identité pour des raisons politiques était en nette augmentation. La consultation juridique de Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, A chiffre III, 2 et 3, traite du problème des apatrides dans le cadre des efforts déployés par la Société des Nations pour établir des normes de droit international public réglant le traitement des réfugiés. Les accords correspondants ont été conclus à titre de réaction à la politique de certains Etats et ils n'étaient donc valables que pour certains groupes de réfugiés. D'autre part, ces conventions ne furent pas ratifiées par tous les pays membres de la Société des Nations.

208 Rapport du Directeur du VIe Arrondissement des douanes, 4 avril 1936, AF E 651 (F) 1, vol. 522.

> «Tant qu'un accord international ne réglera pas le sort des personnes qui entrent clandestinement dans un pays étranger, sans avoir de papiers valables, il est dans notre intérêt, même si cela nous en coûte dans certains cas, de renvoyer ces individus dans le pays d'où ils viennent, immédiatement au moment où ils passent la frontière.»[209]

Suite à cette pratique, les apatrides furent contraints de tomber dans l'illégalité. Il était exclu pour eux d'exercer une activité lucrative régulière, puisque personne n'était disposé à leur accorder l'autorisation de travailler. Pour s'en débarrasser, la Police obligeait les apatrides à quitter le pays clandestinement, ne leur laissant ainsi pas d'autre choix que de commettre un acte illicite. Les apatrides devenaient ainsi des suspects; ils se faisaient emprisonner lorsqu'ils passaient la frontière illégalement et que leurs documents de voyage portaient le tampon du refoulement. Ces pratiques poussaient à commettre des actes illicites comme l'illustre l'exemple de Johann K., une victime de l'émergence de nouveaux Etats après la Première Guerre mondiale. Enfant naturel, K. est né en 1902 à Budapest. Il a grandi à Vienne. Au début des années 20, la Police autrichienne l'expulse vers la Hongrie, estimant qu'il était ressortissant de son pays natal. Mais la Hongrie refuse de lui accorder la nationalité et se borne à l'expédier dans la commune d'origine de sa mère qui, entre-temps, relevait du territoire yougoslave. Mais là aussi, on refuse de le reconnaître et on l'expulse. A partir de ce moment, K. est devenu apatride et n'obtient nulle part un permis de séjour. Il est contraint de travailler au noir, et comme il l'avoue lui-même: «lorsque je n'avais pas de travail, j'étais obligé de voler». Il est fiché pour détournement de fonds, pour «vagabondage», pour passage illégal de la frontière; son casier judiciaire devient de plus en plus chargé. Les séjours en prison se multiplient; au milieu des années 20, il a passé davantage de temps en prison qu'en liberté. Lorsqu'il n'est pas enfermé, il erre à travers l'Europe. «J'étais refoulé d'un pays à l'autre. Je n'avais la paix que lorsque j'étais emprisonné quelque part.» En 1938, K. s'engage dans les Brigades internationales, avec lesquelles il combat en Espagne où sévit la guerre civile. Après la chute de la République, il est interné dans un camp, en France. En 1941, il s'enfuit en Suisse et se fait passer pour un déserteur allemand, pensant ainsi avoir plus de chances d'obtenir l'asile. Mais les autorités découvrent sa véritable identité et décident de l'expulser. Entre-temps, K. est devenu un réfugié politique persécuté; car s'il retourne en Allemagne, il y sera interné dans un camp de concentration. Il supplie donc les autorités suisses de renoncer à l'expulsion et demande son internement en Suisse. Mais les autorités se montrent intransigeantes; en octobre 1941, K. est refoulé vers l'ex-Autriche. En décembre 1941, il réussit de nouveau à s'enfuir en Suisse. Cette fois-ci les autorités se résignent à l'idée qu'elles n'arriveront pas à se débarrasser de lui. Elles le qualifient d'«étranger indésirable» et l'enferment dans l'établissement pénitentiaire de Witzwil.[210]

---

209 Frölicher à la Direction générale des Douanes, 10 mars 1936, AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

210 Procès verbal de l'audition devant le Tribunal de Glaris, 4 octobre 1941; d'autres informations ont été puisées dans le curriculum vitae rédigé par K. lui-même, le 7 janvier 1942. Ordre d'internement de la Division de police du 31 décembre 1941, AF E 4264 (-) 1985/196, vol 98. Les autorités n'ont pas accordé à K. le statut de réfugié; en 1943, elles ont refusé de le transférer dans le camp de réfugiés de Gordola.

Au cours des années 30, des expériences similaires ont été vécues par un nombre croissant de personnes qui, pour des raisons diverses, ont perdu leur nationalité ou sont considérées comme indésirables, tels les Tsiganes et les réfugiés que personne ne voulait reconnaître. Souvent ils se faisaient refouler à deux ou trois reprises dans la même journée d'un pays à l'autre et devaient, chaque fois, repasser la même frontière.[211] Suite à cette pratique, les gardes-frontières suisses qui, jusqu'à présent, avaient considéré les formalités douanières comme leur «tâche la plus valorisante», et non le contrôle des passeports, durent accomplir de plus en plus des travaux incombant habituellement à la police, notamment «reconnaître les personnes suspectes du premier coup d'œil».[212] La terminologie utilisée dans les sources laisse à penser que les apatrides et les sans-papiers – des «éléments indésirables» dans l'esprit des autorités – étaient assimilés à des individus qui relevaient de la police, c'est-à-dire des personnes «suspectes». Ils sont décrits dans les rapports de refoulement comme des personnes au statut illégal, avec des «mines de malfaiteurs»,[213] des «canailles», des «clandestins» et des «mendiants invétérés» qui n'arrêtent pas de «gémir et de mentir, se faisant passer pour des déserteurs, des réfugiés politiques ou des apatrides».[214] Dans la pratique, les catégories commencèrent à s'estomper. Les fonctionnaires n'arrivaient pas à faire la différence entre des réfugiés qui avaient dû quitter leur patrie précipitamment et qui arrivaient à la frontière suisse sans argent ni papiers, et des apatrides ou des immigrés démunis: tous étaient considérés comme des «éléments indésirables» ou des «émigrants suspects».

4.3.3 Le refoulement des réfugiés à partir de 1938

A partir de 1938, le refoulement des Juifs chassés du III[e] Reich se mua en une politique du refus en connaissance du sort réservé aux réfugiés. Les recherches récentes montrent que les instructions des autorités fédérales ont été interprétées très diversement. Sur quelques tronçons de la frontière, le pourcentage des refoulements fut élevé à certaines périodes, alors qu'au même moment la pratique était beaucoup plus libérale en d'autres endroits.[215] En raison de la disparité des sources, ces recherches ne peuvent être complétées que de manière ponctuelle.

---

211 D'autres rapports dans AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3; cf. Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, p. 109; Wichers, Kampf, 1994, p. 59.

212 Le Commandant des gardes-frontières du Ier Arrondissement des douanes s'est plaint, le 18 février 1933, du fait que les fonctionnaires des douanes devaient accomplir des travaux de policiers. AF E 6351 (F) 1, vol. 521; Procès-verbal au sujet du débat sur la question concernant la participation des douanes aux contrôles de la Police des étrangers, 17 décembre 1936, AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

213 Procès-verbal de la Police cantonale soleuroise de l'arrestation d'un apatride, 28 février 1936, AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3.

214 Le Ministère public de la Confédération aux commandements de la Police des cantons de Saint-Gall, des Grisons et de Thurgovie, 5 août 1936, AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 3.

215 Koller, Entscheidungen, 1996, au sujet de la pratique sur la frontière occidentale; Wacker, Bern, 1992, au sujet de la politique d'asile du canton de Bâle-Ville; Broggini, Terra d'asilo, 1993 et Broggini, Frontiera, 1998, au sujet de la pratique à l'égard des réfugiés en provenance d'Italie. Concernant le Jura, cf. Spira, Flux, 1998. La thèse sur la politique d'asile du canton de Schaffhouse, que Franco Battel va terminer incessamment, de même que le travail de Claude Hauser sur le Jura et les recherches en cours à Genève fourniront de nouveaux éléments.

Un éclairage sur Genève montrera à quel point la pratique adoptée dépendait de l'attitude personnelle des fonctionnaires.

La situation des réfugiés qui se présentent à la frontière avec l'ex-Autriche, en été 1938, est analogue à celle des apatrides persécutés. Les gardes-frontières allemands et les SS dévalisent les Juifs et les expulsent discrètement vers la Suisse, avec seulement quelques marks en poche. De leur côté, les polices cantonales exigeaient que ces personnes soient «refoulées sans appel».[216] Pourtant les réfugiés rapportent de plus en plus souvent que les Allemands ont menacé de les interner dans des camps de concentration s'ils reviennent sur le territoire du Reich. Pour endiguer l'exode que les fonctionnaires des douanes qualifient «d'invasion», les pratiques deviennent beaucoup plus rigoureuses.[217] Un peu partout, les gardes-frontières refoulent les personnes entrées illégalement et les remettent souvent directement entre les mains de la police allemande, bien que connaissant le danger qui les guette.[218] Les attitudes se durcissent. Des soldats postés aux frontières frappent les réfugiés avec la crosse de leur fusil pour les empêcher de franchir la frontière.[219] Un officier garde-frontière doute pourtant de l'efficacité de cette méthode: «L'exécution rigoureuse des mesures préconisées par la Police fédérale des étrangers n'est pas chose aisée, même si l'on n'y mêle pas les sentiments» déclara-t-il, parce que les réfugiés essaient par tous les moyens, «même au péril de leur vie», d'entrer en Suisse.

> «Nous avons refoulé des réfugiés dont c'était déjà la 5e tentative d'entrer dans le pays, à divers endroits de la frontière. Les réfugiés qui sont partis de Vienne [...] ont déclaré qu'ils n'avaient que trois possibilités au choix: quitter l'Allemagne, être internés dans des camps de concentration ou se suicider.»[220]

Même après le début de la guerre, la Suisse interdit l'entrée à des victimes persécutées par le régime national-socialiste et refuse de prendre en considération des demandes formelles d'asile, telles les demandes déjà mentionnées des politiciens allemands Breitscheid et Hilferding.[221] En juin 1940, des milliers de personnes civiles – y compris des réfugiés d'Allemagne qui vivaient en exil en France – cherchèrent refuge en Suisse, dans le sillage des unités militaires françaises.

---

216 Rapport du corps de gendarmerie à la Direction de la Police cantonale de Schaffhouse, 13 août 1938; le Commandement de la Police de Zurich au Ministère public de la Confédération, 3 août 1938, AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 17.

217 Déclaration d'un chef de poste-frontière, cité dans «Grenzübertritt österreichischer Flüchtlinge», rapport de Jezler, 16 août 1938, AF E 4300 (B) 1, vol. 12. Cf. aussi Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2.b.

218 Le commandant des gardes-frontières Häfliger à la Direction des Douanes de Schaffhouse, 17 août 1938, AF E 6531 (F) 1, vol. 522; Direction des douanes de Schaffhouse à la Direction générale des douanes, 18 août 1938, de même: «Grenzübertritt österreichischer Flüchtlinge», Rapports de Jezler, 11 août–1er septembre 1938, AF E 4300 (B) 1, vol. 12. Dans le canton de Saint-Gall, le capitaine de police Grüninger fit exception: il empêcha personnellement des centaines de refoulements. Keller, Grüninger, 1993. Cf. chap. 4.2.4.

219 Rapport d'un officier garde-frontière de Coire au Commandant des gardes-frontières, 22 août 1938, AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

220 Rapport d'un officier garde-frontière de Coire au Commandant des gardes-frontières, 22 août 1938, AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

221 Circulaire de la Division de police, 25 juin 1940, AF E 27 (-) 14445, publiée dans DDS, vol. 13, no 311, Annexe IV. Cf. chap. 2.2.3 et 4.1.1.

Quelque 300 d'entre elles furent refoulées immédiatement. Parmi elles se trouvaient une centaine de membres des Brigades internationales qui s'étaient repliés en France après la défaite de la République espagnole. 150 autres réfugiés furent reconduits, peu après leur entrée, à la frontière de la France non occupée. A la fin d'août 1940, la Division de police remit 350 autres personnes aux autorités de Vichy.[222] On peut ainsi estimer qu'en été 1940, 900 réfugiés au moins ont été refoulés ou expulsés. En réalité, ce chiffre est nettement plus élevé car un grand nombre de cas n'ont pas été enregistrés.[223] Ces réfugiés étaient considérés comme «extrêmement dangereux pour l'Etat» car ils auraient pu «donner une nouvelle impulsion au communisme». On craignait aussi qu'ils veuillent rester en Suisse, «parce qu'ils étaient menacés de mort dans tous les pays limitrophes, probablement aussi en France».[224]

Après la défaite de la France, les requérants d'asile qui ne pouvaient transiter vers la France non occupée avaient peu de chances d'être accueillis. Durant les deux premières années de la guerre, il s'est agi surtout des Juifs d'Allemagne. Cela ressort des cas de refoulement enregistrés par la Police cantonale thurgovienne: en automne 1941, cinq réfugiés juifs et quatre personnes dont les motifs de fuite ne sont pas connus ont été reconduits à la frontière.[225] Parmi les Juifs ainsi refoulés se trouvaient Ruth et Lothar H. Ce couple avait quitté Berlin en automne 1941. Sur une embarcation gonflable, ils avaient traversé le lac de Constance à la rame pour atteindre la Suisse. L'officier de police responsable de ce secteur, le conseiller national radical Ludwig Rittmeyer, refusa de les refouler parce que: «J'estime que la pratique actuelle est un scandale et un déshonneur pour nous.»[226] Ruth et Lothar H. n'en furent pas moins reconduits en Allemagne quelques jours après. Les supérieurs de Rittmeyer, les officiers de la Section de police du commandement de l'Armée, avaient imposé le refoulement avec l'accord de la Division de la police du DFJP. Cet incident résulte d'un conflit de compétences dans lequel les autorités fédérales ont exigé que la décision concernant l'accueil des réfugiés leur revienne en dernière instance. Leur décision a créé un précédent et a anticipé, dans la pratique, ce que la fermeture des frontières du 13 août 1942 légalisera: la centralisation des

---

222 Rapport de Frédéric Rapp, Commandant des gardes-frontières du Ve Arrondissement des douanes, 11 juillet 1940, AF E 6351 (F) 1, vol. 522; Liste des réfugiés refoulés de la Direction de Justice et Police du canton de Fribourg, 23 août1940, AF E 4300 (B) 1971/4, vol. 8. La plupart des réfugiés civils en provenance de France furent hébergés dans le canton de Fribourg. Circulaire de la Division de Police, 25 juin 1940, AF E 27 (-) 14445, publiée dans DDS, vol. 13, no 311. Le 17 juillet 1940, la Division de la police a promulgué l'ordre d'expulser ceux qui n'étaient pas repartis volontairement. AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

223 Stadelmann, Umgang, 1998, p. 109, cite le chiffre de 1500 combattants qui s'étaient engagés en Espagne ainsi que quelques plus petits groupes de réfugiés refoulés.

224 Rothmund au colonel Paul Logoz, bureau du chef de l'Etat-Major Général, 19 juin 1940 AF E 27 (-) 14445. Cf. DDS, vol. 13, no 311, p. 730.

225 Listes de réfugiés 1941, 1942, 1943, 1944, StaTG 4'517'2, dossier 8. En 1942, cinq réfugiés ont été refoulés vers l'Allemagne, trois d'entre eux ont été remis aux Allemands; en 1943 onze personnes dont certaines expulsées clandestinement, et d'autres remises aux Allemands; en 1944 six réfugiés refoulés.

226 Rittmeyer à la Section de police du Service de renseignements et de sécurité du Commandement de l'Armée, 30 octobre 1941, AF E 4264 (C) 1985/196, vol. 104, d'autres documents dans AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 135. Lors des débats du Conseil national, à la session d'automne 1942, Rittmeyer fut l'un des rares parlementaires bourgeois qui ait vivement critiqué la politique d'asile adoptée par le Conseil fédéral. Graf, Flüchtlingsdebatte, 1979, p. 57–69. Cf. ci-dessus chap. 3.2.

compétences à la Division de police et l'ordre aux gardes-frontières et aux officiers de la Gendarmerie de l'Armée d'interdire l'entrée à tous les réfugiés civils.[227]

La fermeture des frontières de 1942

Lorsqu'en été 1942 la Suisse devint le dernier havre de salut pour un nombre croissant de persécutés, Rothmund fit fermer les frontières, le 13 août, avec l'accord du Conseil fédéral.[228] Des actes violents de refoulement se déroulèrent les jours suivants. Le 17 août, la famille Sonabend fut expulsée vers la France occupée après avoir passé plusieurs jours en Suisse.[229] A peu près en même temps, le couple Céline et Simon Zagiel, qui s'était caché dans le cimetière israélite de Berne, dut aussi retourner en France.[230] Le refoulement de réfugiés qui avaient déjà séjourné quelques jours en Suisse et qui se croyaient en sécurité provoqua un tollé dans l'opinion publique.[231] Etonné par la véhémence de cette protestation, le conseiller fédéral von Steiger décréta que «dans certains cas particuliers, il fallait éviter le refoulement».[232] Par la suite, les réfugiés qui avaient réussi à entrer dans le pays ne furent pas immédiatement refoulés. Peu après, von Steiger convoqua discrètement les autorités genevoises et les pria, sur un ton informel, de ne plus refouler les réfugiés juifs et de ne remettre personne directement entre les mains des Allemands; cela jusqu'à ce que les remous dans l'opinion publique se soient estompés.[233] A partir de ce moment là, Genève n'appliqua pour ainsi dire plus les instructions du 13 août 1942. Le nombre des refoulés diminua.[234] Sur d'autres secteurs – à la frontière valaisanne avec la France non occupée ainsi que le long de la frontière avec la France occupée – les pratiques furent peu assouplies ou pas du tout. Le commandant des gardes-frontières responsable de ce secteur, Frédéric Rapp, continua de faire refouler la grande majorité des

---

227 Koller, Entscheidungen, 1996, p. 29–46.

228 Cf. chap. 3.2 et Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2.b.

229 Mächler, Abgrund, 1996, p. 137–173.

230 L'article de Hermann Böschenstein paru dans le journal *National-Zeitung* du 24 août 1942, concernant le refoulement de ce couple de réfugiés, est reproduit dans Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 11 sqq. Céline et Simon Zagiel, dont l'identité a été retrouvée grâce aux recherches récentes, ont été déportés à Auschwitz. Céline Zagiel a été tuée immédiatement, alors que Simon Zagiel a survécu aux travaux forcés. Spira, Hospitalité, 1996.

231 Häsler, Terre d'asile, 1971, notamment p. 175–181; Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 209–227, Imhof, Kommunikation, 1999.

232 Cité par Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 215. Auparavant, Gertrud Kurz et Paul Dreyfus-de Gunzburg étaient venus voir von Steiger et l'avaient prié, en vain, d'annuler la fermeture des frontières. Toutefois, le 23 août 1942, des instructions communiquées par téléphone assouplirent quelque peu les dispositions du 13 août 1942. AF E 4001 (C) 1, Bd. 259. Le 24 août 1942, Rothmund promet aux œuvres d'entraide d'ordonner un assouplissement de la pratique. Cf. chap. 3.2 ci-dessus.

233 «Note confidentielle» d'Arthur Guillermet, 1er septembre 1942, concernant une conversation informelle avec le conseiller fédéral von Steiger du 31 août 1942. Guillermet à Rothmund, 2 septembre 1942; Daniel Odier au Commandement de l'Armée, 3 septembre 1942. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

234 Sur les 527 réfugiés entrés dans le pays entre le 13 et la fin août, 314 furent refoulés. Dans la première semaine de septembre, il n'y eut plus que 40 refoulements sur 259 réfugiés. La grande majorité des refoulés étaient des Juifs de Belgique, des Pays-Bas et de France. Après que la plupart d'entre eux eussent tenté de franchir la frontière dans le Jura, le nombre des entrées augmenta dans la région du Léman, au cours du mois de septembre, pour atteindre 95% de toutes les entrées. «Bericht zuhanden von Bundesrat von Steiger über die in der letzten Zeit schwarz eingereisten Ausländer», von Schürch, 7 septembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol 259; Rapports des autorités douanières de septembre 1942, AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

réfugiés et ne dévia pas de la position dure qu'il avait adoptée depuis 1940. D'autre part, il faisait remettre les réfugiés directement entre les mains des organes frontaliers étrangers.[235]

Dans les mois qui suivirent, les autorités fédérales envoyèrent d'autres directives pour modifier les dispositions du 13 août 1942.[236] Parallèlement, les instances militaires surtout réclamaient des pratiques plus rigoureuses.[237] Les instructions contradictoires de la Division de police avaient créé une situation confuse; les décisions étaient prises de cas en cas, selon l'appréciation personnelle d'un garde-frontière ou d'un quelconque organe de contrôle.[238] La situation à la frontière était déterminée par l'arbitraire et le hasard. C'est ainsi que le couple Feingold, dont la vie était menacée en France non seulement à cause de son origine juive mais aussi en raison de l'activité politique passée de Max Feingold, a été refoulé en automne 1942. Les gardes-frontières n'ont prêté aucune attention aux invocations de Madame Feingold qui affirmait être enceinte, ce qui aurait dû lui garantir l'asile. Ils ont réagi en couvrant le couple d'injures antisémites.[239] Des incidents tragiques se déroulèrent souvent dans les secteurs frontaliers où les pratiques étaient les plus sévères. Un médecin s'est plaint auprès des autorités fédérales que les gardes-frontières d'un poste valaisan reconduisaient à la frontière des personnes complètement épuisées, hors d'état de marcher.[240] Les réfugiés essayaient par tous les moyens d'éviter le refoulement. Près de Monniaz, un couple juif s'est suicidé sous les yeux du garde-frontière qui les avait surpris en train de franchir clandestinement la frontière.[241]

Un éclairage ponctuel: Les pratiques en vigueur à Genève en automne 1942

La nouvelle situation confiait aux fonctionnaires des frontières et aux officiers de la Gendarmerie de l'Armée le droit de décider du sort des requérants d'asile. Elle investit quelques individus d'un pouvoir énorme. Certains souffrirent de la responsabilité qui leur

---

235 Capitaine Mumenthaler au Service de renseignements et de sécurité du Commandement de l'Armée, 23 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Concernant les pratiques restrictives dans le Ve Arrondissement des douanes, qui comprenait la plus grande partie de la frontière romande, Genève non-inclu, cf. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 48–54.

236 Cf. aussi Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2b.

237 «Telephonische Weisung über die Behandlung von Flüchtlingen aus dem unbesetzten Frankreich», 26 septembre 1942, contiennent des dispositions concernant les «cas critiques» qui devraient être accueillis. Ludwig, Politique, 1957, p. 222 sqq. Le 11 octobre 1942, la Section de police du Commandement de l'Armée a ordonné le refoulement des Juifs français; au début novembre, les mêmes instances demandaient que les instructions des mois d'août et de septembre soient appliquées avec davantage de rigueur. Déposition d'Arthur Guillermet, 23 décembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

238 Capitaine Mumenthaler, Commandement de l'Armée, à la Division de police du DFJP, 5 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

239 Mächler, Abgrund, 1996, p. 173–194. Une enquête fut menée contre les gardes-frontières qui avaient participé au refoulement, parce que Max Feingold s'était adressé, depuis la France, au conseiller national Paul Graber pour se plaindre du traitement qui leur avait été infligé. Cf. les dossiers relatifs à cet épisode dans AF E 6351 (F) 1, vol. 522.

240 Dr Pierre Mariethoz à Rothmund, 28 septembre 1942, AF E 6351 (F) 1, vol. 522. Des prisonniers polonais évadés ont rapporté qu'avant de les livrer aux Allemands, les gardes-frontières suisses les avaient maltraités. Archiwum Wojskowego Instytutu Historycznego, Varsovie, Kor. A. Ladosia, V/3/3, III, p. 23.

241 *La Suisse*, 19 octobre 1942. Une lettre adressée par la Fédération suisse des comités d'entraide israélite à Robert Briner, le 19 janvier 1943, contient également mention de tentatives de suicide commises par des réfugiés refoulés. AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

incombait; à l'instar de l'officier de police Ludwig Rittmeyer, ils essayèrent de tout mettre en œuvre pour autoriser les réfugiés à entrer en Suisse. Mais d'autres cédèrent à la tentation d'abuser de leur pouvoir aux dépens d'êtres humains sans défense. Les nouvelles dispositions renforçaient d'autre part le rôle de l'Armée. C'est ainsi que des hommes qui n'étaient pas à la hauteur se trouvèrent subitement placés à des postes importants et devinrent des personnages influents. Cette situation s'observe à Genève, devenue à la fin de l'été et en automne 1942 le principal passage frontalier pour les réfugiés.[242]

Le 22 août 1942, trois Juifs apatrides, Eduard Gros, Hubert et Paul Kan franchissent la frontière suisse, près de Genève. Ils sont arrêtés peu après par la Gendarmerie de l'Armée, reconduits en voiture jusqu'au poste-frontière allemand de La Plaine et obligés à repasser la frontière à pied pour retourner en France occupée. Dès que ces réfugiés aperçoivent les policiers allemands, ils sautent dans le Rhône et retournent, à la nage, sur la rive suisse. Désespérés, ils supplient les autorités de leur accorder l'asile, en vain. L'un d'eux tente de s'ouvrir les veines. Prévenant cette tentative, les gardes-frontières et les soldats suisses traînent les trois hommes qui se cramponnent les uns aux autres, pour les éloigner de la berge et les remettre aux fonctionnaires allemands qui s'apprêtent à les recevoir. Vu la résistance des trois réfugiés, l'extradition s'avère impossible. Comme il faut éviter d'attirer l'attention par des actions intempestives, l'officier de police de l'Arrondissement territorial de Genève, Daniel Odier, a convenu avec les fonctionnaires frontaliers allemands la remise officielle des réfugiés sur le sol de la France occupée. Les trois Juifs sont finalement arrêtés par la police frontalière allemande et, comme l'ont rapporté plus tard d'autres réfugiés, ils sont internés dans la prison de Gex. Le 18 septembre 1942, Eduard Gros, Hubert et Paul Kan seront déportés vers Auschwitz via Drancy.[243]

Peu après cet incident, Daniel Odier et Arthur Guillermet, Secrétaire général du Département genevois de Justice et Police, rencontrent un officier allemand à La Plaine. Un second entretien a lieu un peu plus tard avec le chef de la Gestapo de Dijon. Cette fois-ci, Odier représente les autorités genevoises.[244] Les Allemands exigent que les Suisses prennent contact avec les organes frontaliers allemands avant de procéder à des refoulements et que les réfugiés ne soient pas relâchés clandestinement en France occupée. Guillermet s'est souvenu plus tard qu'Odier

---

242 Le passage qui suit se base en grande partie sur des informations, qui n'ont pas encore été analysées, recueillies dans les volumineux dossiers d'un procès pénal intenté à un membre de la Gendarmerie de l'Armée, Fernand Demierre. Des réfugiés, des témoins oculaires, des fonctionnaires genevois, des gardes-frontières et des fonctionnaires fédéraux ont été entendus au cours de la procédure.

243 «Rapport sur le refoulement de trois juifs allemands au poste de douane de La Plaine» de Daniel Odier, 23 août 1942. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. L'orthographe des noms est celle du document original. Klarsfeld, Mémorial, sans date, Convoi no 34.

244 Déposition de Daniel Odier, 6 novembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Dans le Jura aussi, les fonctionnaires frontaliers suisses entretenaient des relations avec les Allemands. L'officier de police, le major Hatt, a souvent cherché le dialogue avec des fonctionnaires allemands et des SS, parfois «autour d'un verre de vin.» De même, le major Debrunner, commandant des gardes-frontières de Bâle, avait fait installer une ligne directe avec les fonctionnaires allemands. Rothmund au conseiller fédéral von Steiger, 13 août 1942, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, dossier 336.

et lui-même n'avaient pas répondu aux attentes des Allemands; Odier, de son côté, a prétendu que les deux parties avaient convenu que, dorénavant, les organes frontaliers s'informeraient mutuellement des refoulements prévus. Peu après, Rothmund interdit le refoulement de réfugiés vers les territoires sous domination allemande.[245] Des témoins rapportent toutefois qu'on continua de renvoyer des réfugiés en France occupée, en leur faisant passer la frontière de manière à ce qu'ils tombent inévitablement entre les mains des Allemands. «J'ai constaté personnellement, en tout cas à deux reprises [...] des refoulements au cours desquels les intéressés, la frontière à peine franchie, étaient cueillis par les Allemands», a raconté un frontalier en ajoutant que cela ne pouvait pas être un hasard: «Mon opinion personnelle est que, dans certains refoulements, les Allemands étaient prévenus d'une manière ou d'une autre.»[246] Au début du mois de septembre 1942, la Gendarmerie de l'Armée à Genève remit un Juif apatride aux Allemands et leur confia les procès-verbaux des auditions dans lesquels le réfugié avait donné des renseignements au sujet de ses contacts avec la Résistance hollandaise.[247] Ces incidents montrent que la Gendarmerie de l'Armée pratiquait sa propre politique à l'égard des réfugiés. L'extradition de personnes menacées vers l'Allemagne prit une ampleur qui dépassait largement les consignes contenues dans les instructions des autorités fédérales. Malgré l'arrêt des refoulements ordonné pour Genève, des réfugiés qui se trouvaient en Suisse depuis un certain temps furent encore refoulés. Dans les grandes lignes, Berne était informée des pratiques de la Gendarmerie de l'Armée à Genève, ne serait-ce que par les lettres de protestation des œuvres d'entraide.[248] Il semble que cette pratique était tolérée. Outre la remise de réfugiés aux mains des Allemands, d'autres pratiques étaient manifestement devenues coutumières.[249] Des réfugiés de France arrêtés au moment de franchir la frontière étaient régulièrement remis aux autorités de Vichy. Cette procédure remontait à une convention antérieure à la guerre entre le canton de Genève et le département de Haute-Savoie. La convention de 1939 était une réaction à l'usage d'expulser clandestinement les apatrides et les sans-papiers d'un pays à l'autre. Genève et le département français s'étaient assurés mutuellement de remettre officiellement à la police frontalière du pays voisin tous les étrangers qui franchissaient la frontière illégalement.[250] Lorsque le nombre des réfugiés

---

245 Dépositions de Daniel Odier, 6 novembre 1942 et Arthur Guillermet, 23 décembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

246 Déposition du 19 décembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

247 Kurt D. à l'attaché militaire hollandais, 1er octobre 1942; jugement du 1er Tribunal de division, 7 juin 1946. A plusieurs reprises, la Gendarmerie de l'Armée de Genève a remis des réfugiés directement aux Allemands. Déclaration de Louis Ferrin, 19 juin 1943. AF E 5330 (-) 1975795, 43/2254.

248 M. Furrer, Office central suisse pour l'aide aux réfugiés à la Division de la police, 22 septembre 1942, AF E 4264 (-) 1988/2, vol. 514. Daniel Odier a justifié cette pratique en 1945: «Ayant cru comprendre qu'on trouvait à Berne le nombre de refoulements trop faible [...] j'ai voué toute mon attention à cette importante question.» Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar. Ter. GE, 29 novembre 1939–31 juillet 1945; AF E 27 (-) 14880.

249 «Compléments à ma déposition» d'Arthur Guillermet, 6 janvier 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

250 La convention est rédigée sous forme de lettres échangées entre avril et juillet 1939 entre le Département genevois de Justice et Police et la Préfecture de Haute-Savoie. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Après l'occupation de la Haute-Savoie par des troupes italiennes, la convention fut confirmée par des représentants de la puissance d'occupation et des fonctionnaires de la police genevoise. Une convention similaire de mars 1941 existait aussi entre le Valais et la Haute-

clandestins augmenta en été 1942, les autorités genevoises eurent recours aux dispositions de 1939. En automne 1942 encore, elles communiquaient aux Français la véritable identité des réfugiés, comme la convention le prescrivait. Deux Juifs hollandais qui avaient été livrés aux Français prétendaient être protestants, comme l'attestaient les faux papiers qu'ils avaient présentés aux autorités. Or, à leur grand effroi, ils furent démasqués par les policiers français qui leur déclarèrent avoir été informés par les autorités suisses de leur véritable religion.[251] Selon toute vraisemblance, certains responsables suisses ont puisé dans la convention le droit de traiter de la même manière les réfugiés qui étaient refoulés en France occupée.

Les trois cas cités ci-dessous à titre d'exemples sont significatifs des situations vécues par deux douzaines de réfugiés connus nommément et par un nombre inconnu d'autres réfugiés, victimes de pratiques brutales lors de leur passage à Genève.

Le 12 août 1942, le Juif hollandais Leo H., âgé de 19 ans, est entré en Suisse en passant par la douane de Saint-Julien. Il portait sur lui 40 pièces d'or et un bracelet. La Gendarmerie de l'Armée lui a retiré ses objets de valeur, puis elle l'a expulsé le lendemain vers la France non occupée. Quelques semaines plus tard, il réussit à repasser clandestinement la frontière. Conformément au règlement, il s'annonça à la police. Le 15 septembre 1942, il se rendit à Genève pour réclamer ses biens, après que les autorités l'eurent assuré qu'il ne serait pas inquiété. Or, au lieu de pouvoir récupérer ses valeurs, il fut arrêté séance tenante. L'officier de Police Daniel Odier menaça de le livrer aux Allemands, alors que les autres membres de la Gendarmerie de l'Armée, dont le caporal Fernand Demierre, frappèrent Leo H., le jetèrent par terre et lui donnèrent des coups de pied dans le ventre. Ils braquèrent ensuite leur pistolet sur lui, le menottèrent et le traînèrent vers une voiture de fonction. De la gare, ils se dirigèrent vers la frontière.

> «A Annemasse, ils me donnèrent encore un coup de pied, puis ils me livrèrent à la frontière. Ils ont gardé tout ce que j'avais dans mes poches: mon porte-monnaie, mon portefeuille, un stylo, une montre, un couteau, du savon, un rasoir, un peigne; ils ont aussi pris ma valise et son contenu, mon chapeau, mon manteau, ma cravate, mes bretelles, même mes lunettes, et de nouveau, ils m'ont délesté de tout mon argent [...] de sorte que je n'avais même plus la possibilité de m'acheter quelque chose, et voilà que l'hiver arrivait.»[252]

Savoie. Cf. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 52–54. Au nom de cette convention, des réfugiés à Saint-Gingolph ont été directement remis à la police française; c'était le cas le 5 juin 1942 pour deux gaullistes français, dont un Juif. Rapport du lieutenant Galay, Division de police, Commandement de l'Armée, 4 juin 1942. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 144. En Valais aussi, de grands groupes de réfugiés ont été remis à la Police française en automne 1942, aux postes-frontière de Vallorcine ou de Saint-Gingolph. Daniel Odier à la Division de police du Commandement de l'Armée, 21 octobre 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 114.

[251] Déposition de Hans-Peter St. et d'Elias P., 21 novembre 1942. Cette procédure était courante en été et en automne 1942, a certifié le caporal Demierre au cours de l'audition du 26 juin 1943. De même: Jezler au capitaine Mumenthaler, Commandement de l'Armée, 24 octobre 1942, «note III» d'Arthur Guillermet, 6 janvier 1943. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. A propos de la révélation de la véritable identité des réfugiés par les fonctionnaires frontaliers suisses dans le Jura: Koller, Entscheidungen, 1996, p. 45 sqq., Stefan Keller in *WoZ* 15, 9 avril 1998; p. 26, 25 juin 1998; p. 52–53, 24 décembre 1998.

[252] Copie d'une lettre de Leo H. [sans destinataire, probablement adressée à la Légation des Pays-Bas] (citation originale en allemand), 28 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

Le 17 septembre 1942, Leo H. se retrouva une fois de plus en France non occupée. Il y fut interné dans le camp de Châteauneuf-les-Bains, d'où il écrivit au Consulat des Pays-Bas, à la fin du mois de septembre, pour se plaindre des mauvais traitements qu'on lui avait infligés à Genève. Le 2 octobre 1942, il se représenta à la frontière suisse; mais cette dernière tentative de fuite échoua comme les précédentes, et il fut refoulé.[253]

Max et Frédéric Z., Juifs ressortissants des Pays-Bas, étaient internés, depuis avril 1942, dans le camp de réfugiés de Cossonay. Le 21 août 1942, l'officier de police Daniel Odier, le caporal Fernand Demierre et d'autres membres de la Gendarmerie de l'Armée expulsèrent les deux frères ainsi que trois autres réfugiés vers la France occupée. Le refoulement se déroula d'une manière très brutale. Les hurlements des policiers et les cris des réfugiés choquèrent les frontaliers, qui avaient souvent été témoins de refoulements.[254] Max et Frédéric Z. se sont plaints plus tard, dans une lettre adressée à la Légation des Pays-Bas à Berne. Ils ont déclaré qu'ils avaient été arrêtés sans motif, le 17 août 1942, à Genève. Quatre jours plus tard, on les avait reconduits à la frontière. Arrivés à destination, les membres de la Gendarmerie de l'Armée présents les ont expulsés de Suisse après les avoir frappés et leur avoir donné des coups de pied. Plusieurs réfugiés avaient été blessés.

> «Les policiers ont fait un tel tapage que cela a attiré l'attention des gardes-frontières allemands. [...] Nous étions là, délestés de nos biens, roués de coups, épuisés, sans vêtements, ni nourriture, ni argent, ni papiers, abandonnés à la frontière suisse, directement exposés aux regards des douaniers allemands.»[255]

Sous les balles des Allemands, les frères Z. ont rampé jusqu'au prochain poste frontière suisse. Mais on les refoula une fois de plus. Leur trace se perd en France.

«Je comprends bien que la Suisse ne soit pas en état d'accueillir tous les réfugiés et qu'elle soit forcée d'en refouler, mais il n'est pas du tout admissible qu'on profite encore de notre malheur.»[256] Frédéric G., un Juif apatride, a écrit ces lignes de protestation, le 10 septembre 1942, pour se plaindre du traitement subi à Genève. Après lui avoir pris tout son argent, la Gendarmerie de l'Armée l'avait remis aux gardes-frontières français. Ces derniers ont transféré le réfugié à Rivesaltes. Il fut déporté vers Auschwitz le 16 septembre 1942.[257]

Systématiquement dévalisés, battus et maltraités, ces réfugiés étaient reconduits à la frontière d'une manière telle que leur refoulement équivalait à une extradition. Dans la plupart de ces cas, le refoulement était arbitraire et illégal.[258] De nombreuses victimes de cette brutalité ont

---

253 Procès-verbal de refoulement par le garde-frontière, 2 octobre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

254 Procès-verbal d'audition de témoins dans AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Une protestation a été publiée dans le journal *La vie protestante*, le 25 septembre 1942. D'autres documents dans AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 133.

255 Frédéric Z. à la Légation des Pays-Bas à Berne, sans date, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254; Procès-verbal de refoulement du 22 août 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 133.

256 Frédéric G. à la Légation de Suisse à Vichy, 10 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

257 Klarsfeld, Mémorial, sans date, Convoi no 33.

258 Tous les refoulements mentionnés ont eu lieu sans la consultation requise de la Division de Police, et pourtant, depuis le début du mois de septembre 1942, les autorités genevoises avaient reçu la consigne de ne pas reconduire à la

été arrêtées par la police allemande ou française et déportées dans des camps d'extermination. Au début du mois de septembre 1942, l'attaché militaire hollandais s'était déjà adressé à Heinrich Rothmund pour se plaindre de la Gendarmerie de l'Armée à Genève. Il lui avait rapporté succinctement les plaintes qui étaient parvenues à sa connaissance, selon lesquelles les réfugiés étaient maltraités et dévalisés avant d'être refoulés. Rothmund rapporte: «Lorsque j'ai fait la remarque que ces méthodes étaient aussi utilisées ailleurs, il a répliqué ‹oui, ce sont les méthodes de la Gestapo›». Ce propos de l'attaché militaire ne fut pas démenti.[259]

Un nom surtout revient dans tous les rapports, celui de Fernand Demierre, caporal de la Gendarmerie de l'Armée du commandement de l'arrondissement territorial de Genève. Il y est décrit comme particulièrement brutal. Son comportement était déjà connu de ses supérieurs. Demierre, dont la carrière civile d'employé de banque s'était soldée par un échec, travaillait depuis 1940 pour la Gendarmerie de l'Armée. Au mois de mai 1941, on s'était déjà plaint des méthodes qu'il utilisait dans ses interrogatoires. Au début, on s'était contenté de lui adresser un avertissement. En avril 1942, après de nombreuses autres plaintes, Demierre fut licencié. Mais il fut réengagé, le lendemain déjà, par la section de police du Commandement de l'Armée, qui connaissait pourtant sa tendance à la violence. Il bénéficia même de compétences élargies. Désormais, sa tâche principale était de procéder à l'audition des réfugiés et de surveiller les étrangers vivant à Genève et placés sous le contrôle des militaires.[260] Directement subordonné aux autorités de Berne, Demierre échappa totalement au contrôle de l'officier de police Daniel Odier. Au cours des interrogatoires, il continua de pratiquer ce que l'attaché militaire hollandais avait appelé les «méthodes de la Gestapo». Il ordonnait de son propre chef des refoulements et faisait expulser des réfugiés qui avaient été acceptés auparavant. Demierre se souciait fort peu des lois et de la politique. Au cours d'une communication téléphonique, il déclara: «Je m'en fous de ce qu'ils racontent aux chambres fédérales; on ne m'empêchera pas de faire mon boulot. [...] Je refoulerai encore qui bon me semble.»[261]

Le 22 octobre 1942, la Justice militaire engagea une enquête pénale. Demierre fut arrêté le lendemain. Le jugement, rendu presque quatre ans plus tard, a reconnu la culpabilité de Demierre sur plusieurs chefs importants et prononcé une peine d'emprisonnement de trois

---

frontière des Juifs et des réfugiés qui se trouvaient déjà en Suisse depuis un certain temps. Le refoulement de réfugiés qui étaient internés dans des camps de travail civils était de la seule compétence de la Division de police. L'arrêt du 1er Tribunal de division du 7 juin 1946 a reconnu que la Gendarmerie de l'Armée genevoise avait refoulé les réfugiés mentionnés «sans autorisation» et «contrairement aux instructions». AF E 5330 (-) 1975/95, 4372254. Un réfugié a déclaré qu'il avait été refoulé parce qu'il en savait trop sur les pratiques des Genevois. Déposition de Hans-Peter St., 2 novembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

259 Notice de Rothmund, 7 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

260 Déposition du premier-lieutenant Edmond Burnier, Section de la Police du Commandement de l'Armée, 3 décembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

261 Procès-verbal de l'écoute téléphonique opérée par le Ministère public de la Confédération, 24 septembre 1942, AF E 4320 (B) 1990/266, vol. 225. Les informations supplémentaires proviennent du dossier d'instruction. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

ans.[262] Les crimes de Demierre reflètent son mépris vis-à-vis d'êtres humains livrés à son pouvoir abusif. Cette affaire est d'une portée historique considérable, puisqu'elle nous renvoie aux problèmes fondamentaux de la pratique de l'asile. Longtemps avant l'arrestation de Demierre, ses supérieurs avaient été informés de ses agissements illégaux et des mauvais traitements infligés aux réfugiés. On savait depuis longtemps qu'il avait coutume d'utiliser la torture pour arracher des aveux.[263] L'estime que lui portaient ses supérieurs était due au succès obtenu par ses méthodes, comme l'atteste cette remarque du lieutenant Pierre Galay, de la Section de police du Commandement de l'Armée: Demierre «a fait preuve de qualités spéciales pour découvrir la vérité».[264] Un autre officier a loué l'empressement de Demierre à effectuer des tâches désagréables, telles que le refoulement des réfugiés, un travail qu'il a accompli «avec tout son cœur».[265]

L'une des principales raisons qui ont permis ces conditions insoutenables à Genève est très certainement la militarisation de la société pendant la période du service actif.[266] La carrière militaire a ouvert à des hommes des portes qui leur étaient fermées dans la vie civile. Elle leur a permis d'accéder à des positions qu'ils n'auraient jamais pu atteindre dans le cadre d'une autre carrière. L'application de la politique à l'égard des réfugiés était, en partie, entre les mains d'officiers qui n'étaient pas à la hauteur de cette tâche. Du jour au lendemain, Daniel Odier, ancien magasinier, chômeur, était devenu officier de police. Le sort des réfugiés dépendait de lui; il menait des négociations avec de hauts fonctionnaires de la Gestapo et se plaisait à appliquer une politique particulièrement restrictive à l'égard des réfugiés. Odier «n'avait ni la personnalité, ni le sens de l'organisation, ni non plus les compétences et l'expérience voulues pour faire face à cette tâche écrasante.»[267] Odier essayait de compenser son manque de qualifications par une intransigeance démesurée. Il préconisait une pratique de refoulement

---

[262] Demierre a été déclaré coupable de la majorité des chefs d'accusation qui lui étaient imputés, notamment d'avoir dépassé ses compétences en ordonnant, sans concertation préalable, le refoulement de réfugiés, de s'être enrichi illicitement, d'avoir infligé des sévices répétés ainsi que des coups et blessures. Son complice, Louis Ferrin, fut aussi condamné. Le lieu de résidence de l'accusé était inconnu au moment de l'annonce du jugement. Jugement du 7 juin 1946 du 1er Tribunal de division, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Les contemporains de l'époque trouvèrent ce jugement trop clément. *Berner Tagwacht*, 19 juin 1946.

[263] Dépositions d'Oscar Hochstrasser, 19 novembre 1942, de Charles Knecht, Inspecteur de la Police fédérale, 17 novembre 1942 et de Kurt von Wattenwyl, 13 novembre 1942. Jezler à la Section de police du Commandement de l'Armée, 24 octobre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

[264] Déposition du lieutenant Pierre Galay, 13 novembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

[265] Déposition du premier-lieutenant Edmond Burnier, 3 décembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

[266] Cf. Jost, Politik, 1998, p. 128–145.

[267] Rapport du juge d'instruction, 27 mai 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Daniel Odier était vendeur, puis plus tard magasinier dans la branche automobile. En 1940, il perdit sa place à cause de la baisse des affaires. Il a été chargé des interrogatoires à partir du 19 juin 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Il a occupé le poste d'officier de la Police de l'arrondissement territorial du 1er juillet 1942 jusqu'à fin juillet 1945, avec une interruption entre le 8 novembre et le 16 décembre 1942. «Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar. Ter. GE», 29 novembre 1939–31 juillet 1945, AF E 27 (-) 14880, p. 15. En prenant ses décisions de refoulement, Odier allait souvent au-delà des instructions en vigueur. Rothmund au Bureau des Services territoriaux du Commandement de l'Armée, 21 juillet 1944, AF E 5330 (-) 1975/95, 44/3427.

particulièrement sévère à l'égard des réfugiés juifs.[268] Totalement ignorant en matière juridique, il prenait souvent des dispositions arbitraires; il décidait librement du montant des amendes infligées pour franchissement illégal de la frontière. Il obligea par exemple un homme qui était le seul à avoir de l'argent dans le groupe de nouveaux arrivants dont il faisait partie, à payer l'amende pour tous les autres qui étaient sans ressources. Contrairement aux instructions de la Division de police, il fit reconduire des réfugiés déjà en Suisse depuis un certain temps de l'autre côté de la frontière, même en France occupée.[269] Enfin, Odier était souvent témoin des mauvais traitements que Demierre faisait subir à des réfugiés et il a surveillé plusieurs refoulements illégaux. Pourtant, Odier n'a pas été sanctionné pour avoir dépassé ses compétences et pour avoir manqué à ses devoirs.[270]

L'arbitraire des pratiques genevoises est apparu au grand jour au cours de la procédure contre Demierre. Les dossiers du procès attestent des agissements criminels de certains responsables. Ils donnent aussi un aperçu de la routine quotidienne des pratiques de refoulement. Ces dernières étaient plus rigoureuses que les instructions des autorités fédérales ne l'exigeaient, non seulement à Genève, mais aussi le long d'autres secteurs frontaliers.[271] Il ressort du procès contre Demierre que les fonctionnaires du DFJP et les officiers du Commandement de l'Armée étaient au courant du renforcement des mesures prises à la frontière et de l'intransigeance dont ont fait preuve parfois les organes frontaliers. L'indifférence de ces autorités face à de telles pratiques donne l'impression que celles-ci allaient dans le sens de leurs intentions, quand bien même elles étaient en contradiction avec leurs instructions. On peut donc affirmer que la responsabilité de la situation créée à Genève ne peut être imputée seulement aux fonctionnaires qui opèrent les refoulements, mais aussi aux autorités fédérales de Berne.

Les pratiques de refoulement dans les dernières années de la guerre

En décembre 1942, la Division de police émit de nouvelles instructions qui clarifièrent la situation ambiguë des derniers mois.[272] Elles entraînèrent un renforcement des mesures de

---

268 «Considérations générales sur la situation à Genève», 3 octobre 1942, de Daniel Odier, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

269 Audition de Daniel Odier, 14 janvier et 16 janvier 1943, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

270 Parallèlement à la procédure contre Demierre, une enquête pénale a été menée contre Odier, qui fut toutefois interrompue le 8 avril 1946. AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Odier demeura à son poste et fut même promu capitaine. «Rapport d'activité du Bureau de Police de l'Ar. Ter. GE», 29 novembre 1939–31 juillet 1945, AF E 27 (-) 14880, p. 15.

271 En Valais, le commandant des gardes-frontières compétent, Frédéric Rapp, prit la responsabilité de refouler de nombreux réfugiés contrairement aux instructions modifiées pour ce secteur frontalier au début du mois de septembre 1942. Capitaine Mumenthaler au Commandement de l'Armée, 23 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2251. Plusieurs officiers préconisaient une pratique de refoulement plus restrictive. Ludwig, Politique, 1957, p. 238; colonel divisionnaire Combe au chef de l'état-major de l'Armée, 23 octobre 1942; Premier-lieutenant Burnier à la Division de la police, 21 novembre 1942. AF E 27 (-) 13222. En automne 1943, les autorités militaires du Tessin ont refoulé des réfugiés conformément aux instructions du 29 décembre 1942, alors que la Division de police avait ordonné l'assouplissement de ces mêmes instructions. A plusieurs reprises, en automne 1943, l'officier de police responsable pour le Jura, major Heinrich Hatt, a refoulé des enfants en dessous de 16 ans. Cf. ci-dessous: «Les pratiques de refoulement dans les dernières années de la guerre».

272 Les instructions du 29 décembre 1942 renforçaient le principe de fond selon lequel les réfugiés civils devaient être refoulés. Elles contenaient, en outre, des dispositions plus restrictives que celles des instructions précédentes

fermeture à la frontière. Ainsi, jusqu'à l'automne 1943, plusieurs milliers de réfugiés furent refoulés; contrairement à août 1942, il n'y eut pas de protestations au sein de la population suisse.[273] Comparativement à l'automne et aux mois d'hiver de l'année précédente, le nombre de tentatives de passage de la frontière était en forte diminution. Cette évolution est due, en partie, à la radicalisation des mesures de persécutions dans les territoires contrôlés par les nazis, mais sans doute aussi au fait que beaucoup de personnes, dissuadées par la politique d'asile restrictive, n'ont même plus essayé de se réfugier en Suisse.

Lors de l'exode des réfugiés en provenance d'Italie, en automne 1943, un très grand nombre de personnes furent encore refoulées. Ce fut surtout le Commandement de l'Armée qui préconisa alors une pratique restrictive.[274]

En dépit de l'assouplissement des conditions d'admission décidé par la Division de police, le capitaine Burnier commença par appliquer les instructions de décembre 1942. Il ordonna des rafles de réfugiés cachés chez des particuliers dans le Malcantone.[275] Durant les seuls premiers jours de l'exode, 4354 réfugiés furent refoulés.[276] Plusieurs milliers de jeunes italiens furent expulsés plus tard, qui avaient refusé d'obtempérer aux convocations des autorités allemandes d'occupation.[277] Au début, de nombreux Juifs figuraient parmi les réfugiés refoulés. Le 22 septembre 1943, Rothmund ordonna que les Juifs soient admis en plus grand nombre, parce que «leur vie était certainement très menacée».[278] A partir de l'automne 1943, les pratiques commencèrent donc à s'assouplir graduellement.[279] Or, ni le corps des gardes-frontières ni les troupes n'étaient préparés à faire face à un afflux massif et soudain de réfugiés. Ils permirent

---

concernant les catégories des «cas critiques». D'autre part ces instructions étendaient la frontière à une zone de 12 km à l'intérieur du pays, dans laquelle tout réfugié arrêté devait être immédiatement refoulé. Ludwig, Politique, 1957, p. 216–219. Cf. aussi: Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2b.

273 Du 1er septembre au 31 décembre 1942, 7372 réfugiés ont été acceptés en Suisse; le recensement des refoulements (incomplet) montre que pendant la même période au moins 1628 personnes ont été refoulées. Du 1er janvier au 31 août 1943, 4833 réfugiés ont été acceptés, et on enregistre 3331 refoulements. Cf. Koller, Entscheidungen, 1996, p. 87, p. 94.

274 Guisan au conseiller fédéral Kobelt, chef du DMF, 11 septembre 1943; colonel Hartmann, chef du service territorial du Commandement de l'Armée, au sous-chef d'Etat-major de front, 17 septembre 1943. AF E 27 (-) 14447, cf. aussi DDS, vol. 15, no 22. Concernant l'exode massif en provenance d'Italie, cf. Broggini, Terra d'asilo, 1993 p. 65–121.

275 Rapport du colonel Agostini, 24 septembre 1943; note de dossier au sujet des affaires concernant les réfugiés et les incidents de frontières au Tessin, 26 septembre 1943 AF E 27 (-) 14447. Procès verbaux de conversations téléphoniques entre Rothmund et le capitaine Burnier, 22 septembre 1943, 24 septembre 1943. AF E 4001 (C) 1, vol. 281. Les instructions des 14/15 septembre 1943 et celles du 17 septembre 1943 reconnaissent, pour la première fois, que lorsque la vie de personnes est gravement menacée, cela constitue une bonne raison de les admettre. En outre, les femmes et les enfants doivent être admis en plus grand nombre. Ludwig, Politique, 1957, p. 247–250. Le 19 septembre 1943, la Division de police ordonna que l'Armée ne puisse pas refouler des réfugiés sans concertation préalable avec les autorités civiles, AF E 27 (-) 14447.

276 «Zahl der Flüchtlinge aus Italien», 24 septembre 1943. Procès-verbal d'une communication téléphonique entre Rothmund et capitaine Burnier, 22 septembre 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 281. Cf. Broggini, Terra d'asilo, 1993, p. 126 sqq.

277 Le rapport du colonel Bolzani, 16/18 mars 1944, cite le chiffre de 2693 réfugiés qui ont été refoulés au cours du premier semestre d'hiver 1943/44. AF E 6351 (F) 3, vol. 22.

278 «Notiz über eine telefonische Besprechung zwischen Herrn Oberst Hartmann und Herrn Dr. Rothmund», 21 septembre 1943, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 195. En novembre la Division de police enjoignit les organes frontières de ne plus refouler les réfugiés juifs. Cf. Broggini, Terra d'asilo, 1993, p. 126 sqq.

279 Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2b.

donc à de nombreuses personnes d'entrer alors qu'en d'autres circonstances elles auraient été refoulées.[280] Pour la première fois, les instructions de la Division de police concernant la frontière sud tenaient compte du danger qui guettait certaines catégories de réfugiés. Par ailleurs, le gouvernement tessinois exigea une pratique libérale et, à maintes reprises, la population locale a manifesté spontanément sa solidarité pour empêcher le refoulement de réfugiés. C'est ainsi que des ouvrières de la fabrique de tabac de Brissago ont pris fait et cause pour des femmes et des enfants que les gardes-frontières suisses ne voulaient pas laisser entrer. De même, à Agno, le curé du village s'est opposé à l'expulsion de réfugiés vers l'Italie.[281] Au printemps 1944, le commandant territorial responsable, le colonel Bolzani, a dressé ce bilan: «il faut reconnaître tout court que les organes d'extrême frontière ont été débordés par l'afflux de réfugiés, sinon les 4/5 de tout ce monde auraient dû être refoulés.»[282]

A la même époque, les pratiques le long d'autres secteurs frontaliers sont demeurées rigoureuses. En novembre 1943, dans le Jura, le major Heinrich Hatt a fait refouler des jeunes Belges ou les a fait expulser ultérieurement. Certains d'entre eux ont été arrêtés en France, reconduits en Belgique, puis déportés. D'autres ont réussi, après plusieurs refoulements, à parvenir jusqu'à Zurich où ils ont pu s'annoncer à la police sans devoir craindre d'être expulsés une fois de plus. Une jeune Juive de 15 ans s'est adressée à la famille Spira à Porrentruy après avoir été refoulée à trois reprises: elle était blessée et dans un état de grand épuisement. La famille Spira a averti l'avocat Veit Wyler qui s'est chargé de faire accueillir la jeune fille à Zurich. Un autre groupe d'adolescents a échappé de peu au refoulement. La voiture qui aurait dû les conduire à la frontière a eu un accident et plusieurs réfugiés, blessés, ont dû être hospitalisés. Entre-temps, les autorités fédérales ont suspendu la décision de refoulement.[283]

Jusqu'en 1944, outre les réfugiés juifs, les refoulements touchaient surtout des prisonniers et des travailleurs forcés polonais et russes.[284] Les sources attestent que les cantons de Schaffhouse et de Thurgovie ont fréquemment refoulé des Russes et des Polonais entre 1942 et 1944. Certains réfugiés ont pu quitter la Suisse clandestinement, d'autres ont été remis aux Allemands contre «accusé de réception». Souvent, après les avoir livrés, les gardes-frontières entendaient encore les cris de détresse des réfugiés maltraités, alors qu'ils étaient déjà assez

---

280 Rapport du colonel Bolzani, 16/18 mars 1944, AF E 6351 (F) 3, vol. 22. Correspondance concernant des problèmes d'organisation. dans AF E 27 (-) 14447.

281 Le gouvernement tessinois adoptait une attitude libérale surtout envers la population frontalière italienne et moins envers les réfugiés juifs. Procès-verbal d'un entretien entre le conseiller fédéral von Steiger et les conseillers d'Etat tessinois, 26 septembre 1943. AF E 4001 (C) 1, vol. 281. Au sujet des manifestations de solidarité: Teubner: Exilland, 1975, p. 172; Broggini, Terra d'asilo, 1993, p. 86; «Notiz über eine telephonische Unterredung mit Herrn Major Läderach», 4 octobre 1943, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 155.

282 Rapport du colonel Bolzani, 16/18 mars 1944, AF E 6351 (F) 3, vol. 22.

283 AF E 4624 (-) 1985/196, vol. 728, Lettre de Veit Wyler à Henry Spira, 28 décembre 1995. «Jüdische Flüchtlinge in Pruntrut», 26 novembre 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1036. Henry Spira a aimablement mis ses documents à la disposition de la CIE.

284 Au sujet des pratiques jusqu'en été 1942: «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» de Robert Jezler, 30 juillet 1942, AF E 27 (-) 14446. Cf. ci-dessus chap. 3.2. Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 décembre 1942, le refoulement touchait aussi les Français qui essayaient d'échapper au travail forcé en Allemagne. AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 114.

loin de la frontière.[285] En Allemagne, les prisonniers de guerre et les ouvriers forcés évadés risquaient la peine de mort ou l'internement dans des camps de concentration. En outre, les policiers allemands avaient l'ordre de tirer sur les ouvriers forcés qui prenaient la fuite.[286]

Les instructions restrictives de 1942 n'ont été suspendues que le 12 juillet 1944, pour être remplacées par la disposition selon laquelle toutes les personnes dont la vie était gravement menacée devaient être accueillies. Dans les commentaires sur les nouvelles instructions on peut lire: «Actuellement, en règle générale, les Juifs sont considérés comme menacés.»[287] Vers la fin de la guerre, le passage de la frontière n'était interdit qu'aux personnes qui avaient participé à l'extermination d'êtres humains, c'est-à-dire aux nationaux-socialistes et aux fascistes qui voulaient quitter le III^{e} Reich et l'Italie, ainsi qu'aux ressortissants des pays de l'Europe de l'Ouest qui avaient collaboré avec l'occupant allemand.[288]

4.3.4 Expulsion et refoulement des étrangers «indésirables»

> «On m'a fait descendre au milieu de la forêt, sur un petit chemin étroit; on m'a enlevé les derniers dix francs suisses que j'avais encore dans ma poche. Ensuite, les policiers m'ont remis une enveloppe et ont pointé dans une direction où devait se trouver Belfort. J'étais là toute seule dans la forêt, sous la pluie, et je tenais à la main le reçu de la plus démocratique des démocraties: l'expulsion à vie de Suisse.»[289]

Le refoulement de l'Allemande Lore Wolf vers la France a eu lieu à la fin de l'automne 1937. Lore Wolf, qui avait été accusée d'être une «espionne communiste militante», avait séjourné à Zurich depuis le printemps 1937, sans s'être annoncée aux autorités. Le Ministère public de la Confédération lui reprochait d'avoir organisé la distribution de tracts communistes en Allemagne.[290] Les raisons du refoulement étaient l'activité politique et le séjour illégal en Suisse. Malgré l'interdiction d'exercer une activité politique, de nombreux réfugiés en

---

[285] Pour 1942, des documents attestent le refoulement de 8 travailleurs forcés polonais, 3 ont été remis aux Allemands. Rapport du poste de police de Thayngen, 7 mai 1942. Durant le premier semestre de l'année 1943, 10 ouvriers forcés polonais et 2 russes ont été refoulés. Rapports de la Police cantonale de Schaffhouse, AF E 4320 (B) 1990/270, vol. 5. Durant la première moitié de l'année 1944, les fonctionnaires frontaliers du II^{e} Arrondissement des douanes ont refusé de laisser entrer 53 réfugiés, au total, en majorité des Russes et des Polonais. Rapport de la Direction du IIe Arrondissement des douanes, 22 avril 1944, AF E 6351 (F) 3, vol. 14. A plusieurs reprises, au cours des années 1941 et 1942, des prisonniers polonais ont été refoulés par le canton de Thurgovie. Listes de réfugiés, 1941–1945, StATG 4'517'2, dossier 9.

[286] «Betr. Wiederergreifung von flüchtigen Kriegsgefangenen; Waffengebrauch», lettre du chef suprême des SS et de la police, Wurtemberg et Baden le 31 mars 1942, GLA Karlsruhe, 357/30.614. Le travailleur forcé polonais refoulé A., a été interné, pour tentative d'évasion, dans le camp de concentration de Mauthausen où il mourut 5 mois après son entrée. AAN Reichsjustizministerium sygn. 1237 Mf. 2477. Rapports sur le traitement brutal des prisonniers de guerre russes en Allemagne: AF E 4260 (C) 1985/196, vol. 1510.

[287] Rothmund à la Direction générale des Douanes, 15 juillet 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 114 (citation originale en allemand). Le statut des travailleurs forcés évadés restait ambigu. Quelques-uns ont encore été refoulés sporadiquement vers l'Allemagne, à la fin de l'été 1944. Cette pratique soulevait la désapprobation des frontaliers. A ce sujet: correspondance entre les autorités douanières et la Division de la police à la fin de l'été 1944. AF E 6351 (F) 3, vol. 14 et DDS, vol. 15, no 197. Cf. aussi Koller, Entscheidungen, 1996, p. 57. A la fin du mois d'août 1944, la police cantonale de Thurgovie a encore remis deux réfugiés entre les mains de la police frontalière allemande, StATG 4'517'2, dossier 8.

[288] Lasserre, Frontières, 1995, p. 195–200.

[289] Wolf, Leben, 1973, p. 69.

[290] Ordre de refoulement du Ministère public de la Confédération, 5 novembre 1937, AF E 4320 (B) 1991/87, vol. 4.

provenance d'Allemagne et d'Italie essayaient d'organiser la lutte contre le fascisme à partir de la Suisse. La diffusion illicite de littérature et des services de messagerie constituait la majeure partie de l'activité politique. Les communistes n'avaient aucune chance d'être reconnus comme réfugiés politiques. C'est pourquoi, ils ne s'annonçaient pas aux autorités; ils adoptaient des noms de couverture, possédaient de faux passeports et étaient soutenus par leurs camarades résidant en Suisse.[291] Aux yeux de la police politique, leur activité représentait une conspiration contre l'ordre bourgeois. Le Ministère public de la Confédération déployait de grands efforts pour dépister l'activité politique des réfugiés. Lors d'une rafle, à Zurich, en 1936, la police arrêta plus d'une douzaine de réfugiés dont la majorité vivaient illégalement en Suisse. La plupart d'entre eux furent expulsés vers la France.[292] Les activités des adversaires du national-socialisme ont aussi provoqué des réclamations de la part de l'Allemagne. Ces plaintes, formulées par la Légation d'Allemagne, «contre la diffusion illicite, à partir de la Suisse, de littérature hostile au national-socialisme», ont poussé les autorités helvétiques à mener une enquête sur un réfugié politique reconnu comme tel. Ce statut lui fut retiré.[293]

Dans les années 30 et 40, le Conseil fédéral fit surtout expulser les militants de gauche qui vivaient en exil en Suisse, en prétendant qu'ils compromettaient la sûreté intérieure et extérieure du pays.[294] A quelques exceptions près, les autorités ont renoncé à pratiquer ces refoulements après la défaite de la France; elles firent donc emprisonner les réfugiés politiques suspects dans les pénitenciers, notamment à Bellechasse et à Witzwil.[295] Dans un cas, quatre hommes ont échappé de justesse au refoulement. En février 1942, le Conseil fédéral avait ordonné l'expulsion de Wilhelm Frank, Walter Fisch, Kurt Seliger et Rudolf Singer, soupçonnés de propagande communiste dans le camp de travail de Thalheim et d'encaissement des cotisations de membres pour le PC allemand.[296] Bien qu'une procédure pénale les ait

[291] Wichers, Kampf, 1994; Studer, Parti, 1994; Knauer/Frischknecht, Spur, 1983; Teubner, Exilland, 1975.

[292] Mandat de refoulement du Ministère public de la Confédération du 3 octobre 1936 et d'autres documents dans AF E 4320 (B) 1981/87, vol. 4.

[293] Mandat d'expulsion du Ministère public de la Confédération, 10 juillet 1938, AF E 4320 (B) 1991/87, vol. 4.

[294] L'art 70 de la constitution confère au Conseil fédéral la compétence de «refouler, hors du territoire suisse, les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération.» C'est ainsi que 109 personnes ont été refoulées ou internées dans des pénitenciers, entre 1934 et 1944, à cause de leurs activités politiques de gauche. D'autre part, le Conseil fédéral a ordonné le refoulement de 55 étrangers accusés d'avoir participé à des manifestations de droite et travaillé comme agents de renseignements pour l'Italie et l'Allemagne. Ce n'est qu'après la fin de la guerre que des nationaux-socialistes allemands ont été refoulés en grand nombre. AF E 4320 (B) 1991/87, vol. 4. Diverses procédures sont relatées dans les mémoires écrits par d'anciens réfugiés: Müller, Welt, 1987, p. 166–186, Seliger, Basel, 1986, p. 80–134. Cf. aussi Teubner, Exilland, 1975, p. 93, p. 147–149.

[295] Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, p. 209, raconte le refoulement du communiste Alfred Klahr que les Suisses ont remis aux autorités de Vichy et que la Gestapo a déporté à Auschwitz en 1942. Au sujet des internements: Lasserre, Frontières, 1995, p. 128–133. A plusieurs reprises, les conditions de détention à Witzwil ont donné lieu à des protestations. AF E 4001 (C) 1, vol. 258. Mayer, Deutscher, 1982, p. 267–272.

[296] Ordre de refoulement du Ministère public de la Confédération, 25 février 1942, AF E 4320 (B) 1991/87, vol. 4.

innocentés, l'ordre de refoulement ne fut pas abrogé. L'intervention de parlementaires de gauche a empêché que les réfugiés ne soient remis aux mains des nazis.[297]

«Qui dit ‹étranger› dit danger pour notre Etat». Cette formule du conseiller d'Etat vaudois Antoine Vodoz ne concernait pas seulement l'activité politique des étrangers. Pour les autorités, la seule présence d'étrangers dans le pays représentait déjà une menace.[298] Le contrôle fut donc intensifié en vertu de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE), entrée en vigueur en 1934. En pratique, il suffisait que ces étrangers soient dépendants d'une assistance sociale ou qu'on leur reproche des «tares morales» telles qu'un mode de vie indécent, l'homosexualité ou «l'esprit chicaneur», pour justifier le retrait du permis de séjour.[299] Même les femmes ayant eu la nationalité suisse pouvaient être refoulées.[300] Elles perdaient en effet leur nationalité suisse en épousant des étrangers. Elles étaient donc aussi soumises à la LFSEE et les autorités pouvaient leur retirer le permis d'établissement en invoquant les mêmes motifs que pour les étrangers. Les femmes mariées à des étrangers ne pouvaient d'ailleurs plus bénéficier du droit à la protection des représentations diplomatiques de Suisse à l'étranger. En perdant leur nationalité suisse, les femmes juives, menacées de déportation sur le territoire sous contrôle allemand, devenaient des réfugiées et risquaient d'être refoulées si elles essayaient d'entrer illégalement en Suisse.[301]

L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 a introduit des motifs d'expulsion supplémentaires. Dans les commentaires relatifs à ces dispositions, qui concernaient particulièrement les réfugiés, le DFJP écrit:

> «Doivent être expulsés en plus grand nombre, les étrangers dont le comportement général est particulièrement déplaisant et marginal, mais qui sont souvent assez intelligents pour ne pas commettre d'actes isolés qui permettraient d'agir contre eux, et qui, par conséquent, n'ont pas encore pu être écartés.»[302]

---

297 Seliger, Basel, 1986, p. 127 sqq., p 133; Seliger se réfère aux mémoires de Bringolf qui mentionne une intervention en faveur de quatre communistes refoulés. Le texte ne permet pas d'affirmer indubitablement qu'il s'agit de ces mêmes réfugiés. Bringolf, Leben, 1965, p. 298 sqq.

298 Procès-verbal de la Conférence des directeurs de police, 8 février 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 259.

299 Selon l'article 10 de la LFSEE, peut être expulsé celui qui «a abusé de l'hospitalité suisse par des contraventions graves ou réitérées» Kammermann 1948, p. 40–42, p. 79 sqq., p 160–164.

300 En été 1942, une femme suissesse de naissance a dû suivre son mari qui avait été expulsé vers l'Allemagne, parce que les autorités craignaient qu'en restant en Suisse avec ses enfants, elle devienne une charge pour les services sociaux. Note de Keller, 9 juin 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 97.

301 Picard, Schweiz, 1994, p. 208–217. Les femmes suissesses de naissance mais ayant perdu leur nationalité qui désiraient obtenir un visa d'entrée en Suisse, étaient soumises aux mêmes conditions que les étrangers. Ce n'est qu'à partir de 1942 qu'elles furent considérées comme des «cas critiques» et qu'elles bénéficièrent d'un traitement privilégié à la frontière. Ludwig, Politique, 1957, p 218.

302 Instructions du DFJP concernant l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, 7 novembre 1939, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, dossier 285. L'art. 15 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 énonce comme motifs d'expulsion le séjour illégal en Suisse, l'activité politique, le travail rémunéré non autorisé, les efforts insuffisants pour assurer la continuation de leur voyage, les fausses déclarations, le non-respect de la discipline dans les camps et la complicité de fuite. Ludwig, Politique, 1957, p. 156 sqq., Aeschbach, Entwicklung, 1994, p. 236. Cf. aussi Kälin, Gutachten, 1999, 1ère Partie, B chiffre I, 2b.

Avant la guerre, les expulsions de réfugiés étaient relativement fréquentes; en général, elles sanctionnaient une activité politique ou professionnelle non autorisée.[303] En 1938, l'écrivain allemand Walther Victor a été contraint à quitter la Suisse parce qu'il avait exercé une activité journalistique malgré l'interdiction qui lui en avait été faite.[304] Après le début de la guerre, en cas d'exercice non autorisé de la profession ou d'autres délits du ressort de la Police des étrangers, les autorités ordonnaient l'internement des réfugiés dans un pénitencier ou dans un camp de travail.[305]

Dans les années 40, les autorités militaires ont fait expulser à plusieurs reprises des réfugiés qui étaient encore sous le contrôle de l'Armée dans les centres d'accueil. Le motif de cette mesure était souvent un manquement banal à la discipline. En octobre 1942, un adolescent juif de 14 ans a dû retourner avec sa mère en France non occupée parce qu'il avait commis un vol dans le centre d'accueil.[306] En octobre 1943, la Gendarmerie de l'Armée a reconduit à la frontière près de Genève une jeune fille juive de 15 ans et trois jeunes garçons. La jeune fille avait eu des relations sexuelles avec d'autres réfugiés du centre d'accueil; en outre, elle avait été importunée par des soldats suisses éméchés. La Gendarmerie de l'Armée a conclu que la jeune fille et les garçons n'étaient pas dignes de l'asile «pour s'être conduits d'une façon scandaleuse dans les camps de réfugiés et avoir outragé les mœurs».[307] La fille fut assassinée à Auschwitz. En novembre 1943, le Slovaque Nikolaus B. fut aussi expulsé de Genève pour avoir enfreint la discipline du camp; il était pourtant recherché comme déserteur par la Gestapo, en France. Ce réfugié avait soustrait à la censure des lettres confiées par des camarades de camp et les avait portées directement à la poste.[308]

Les réfugiés devaient se conformer strictement aux règles et convenances. Par principe, les autorités estimaient que la décision d'expulsion était une question d'appréciation et considéraient que l'opportunité politique était le critère déterminant. «L'expulsion peut être nécessaire *en tant qu'acte d'autodéfense nationale*; mais elle peut aussi s'imposer lorsque, pour des raisons personnelles, l'étranger n'est *pas digne de bénéficier de l'asile*» a affirmé Robert Jezler, en 1944.[309] Si l'expulsion exposait les réfugiés à de graves dangers durant les années 30, elle pouvait équivaloir à un arrêt de mort après le début de la guerre, lorsque la

303 Expertise interne de Scheim, 14 septembre 1943; AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, dossier 285.

304 Mittenzwei, Exil, 1978, p. 86–88; Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 321–336.

305 Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 381 sqq.; Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, p. 167.

306 Guillermet à Wildbolz, 12 novembre 1942, Correspondance de Nettie Sutro avec Gertrud Kurz, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 6.

307 Lettre adressée à l'officier de police de Genève, 11 octobre 1943. Copies de documents des Archives d'Etat de Genève, fonds Ef 2: Justice et Police, ont été mises à disposition de la CIE par Stefan Keller. Des parents de la fille expulsée désirant préserver son anonymat, nous renonçons ici à indiquer la cote du dossier.

308 Les autorités militaires n'ont pas donné suite à une intervention de Ludwig Rittmeyer. Lettre du lieutenant Burnier, Section de police du Commandement de l'Armée, 11 décembre 1943. Nikolaus B. a pu se cacher en France. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1057.

309 «Ausschaffung von Flüchtlingen», Expertise interne de Jezler, 26 avril 1944, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, dossier 285 (citation originale en allemand).

politique national-socialiste de persécution et d'extermination s'est radicalisée. Les expulsions ordonnées par les autorités militaires étaient habituellement exécutées très rapidement. En conséquence, les œuvres d'entraide et les avocats n'avaient guère la possibilité d'intervenir.

4.4 La vie en exil

Le 3 décembre 1942, tard dans la soirée, Herta et Felix P., un couple juif de Berlin, sont dans un poste-frontière suisse près de St-Margrethen et renseignent les fonctionnaires des douanes sur les circonstances de leur fuite. Felix P. raconte qu'ils ont quitté Berlin à la dernière minute, parce qu'ils se savaient voués au même destin cruel que la plupart de leurs parents et connaissances de religion juive. Ces derniers avaient été déportés dans un camp dénommé Auschwitz où ils avaient été assassinés. «Je ne sais pas de quelle manière, tout ce que je sais, c'est que 48 heures après leur arrivée à ‹Auschwitz› ils étaient tous morts.»[310]

Les deux réfugiés ont passé leur première nuit en Suisse dans la prison de St-Margrethen. Le lendemain, ils ont été envoyés dans le camp d'accueil de Jakobsbad. L'ancien établissement de cure était considéré comme un camp de luxe.[311] Felix et Herta P. s'y sentirent momentanément en sécurité. Mais alors commença pour eux une période d'angoisse en attendant les décisions prises par les autorités à leur sujet, jusqu'à ce qu'on leur garantisse enfin qu'ils étaient sauvés. Le couple, qui avait été fortuné, avait coutume de passer des séjours de vacances en Suisse. Ils découvraient maintenant une autre facette du pays. Dans le camp d'accueil, ils vivaient sous la surveillance des militaires, coupés du monde extérieur. Les réfugiés avaient dû déposer dans un coffre-fort le peu d'argent qu'ils avaient pu emporter avec eux et qui devait servir plus tard à payer leurs frais d'hébergement et leur pension dans le camp.[312] Au printemps 1943, les réserves étaient épuisées. Sans aucunes ressources, Herta et Felix dépendaient désormais de l'aide de tierces personnes.

Au début de l'année 1943, les deux réfugiés reçurent l'ordonnance d'internement de la Division de police du DFJP. Jusqu'à nouvel avis, ils avaient le droit de rester en Suisse et ils seraient soumis au contrôle civil exercé par la Direction centrale des homes et des camps. Ils échappèrent momentanément à leur internement dans un logement de masse parce que Felix était tombé malade et avait dû être hospitalisé. A la fin du mois de septembre 1943, Felix succomba à un infarctus. Peu de temps après, Herta fut transférée dans le home de Tivoli, à Lucerne. Elle passa là-bas les mois suivants avec plus de 300 femmes de diverses

---

310 Procès-verbal d'audition de la Gendarmerie de l'Armée, 5 décembre 1942. Les autres renseignements sont tirés du dossier des réfugiés de la Division de police: AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

311 «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» du lieutenant-colonel Hauswirth, 11 décembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

312 Pour les premiers 136 jours que Herta et Felix P. ont passé en Suisse, fr. 369.80 ont été déduits de leur compte pour payer les frais de pension. Décompte du fourrier de Jakobsbad, 28 février 1943, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75. En automne 1942, le Commandement de l'Armée fixa à fr. 2.60 par personne le tarif journalier pour l'hébergement dans les centres d'accueil. Plus tard cette somme fut majorée à fr. 3.– puis à fr. 3.50. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 156.

nationalités.[313] Elle était obligée d'aider chaque jour aux tâches ménagères et d'exécuter des travaux de couture. A la longue, Herta P. ressentit cette promiscuité constante comme une contrainte psychique insupportable. En février 1944, elle put quitter le home et déménager à Bâle où le pasteur Paul Vogt lui avait trouvé une place en régime libre, dans une famille.[314] En raison de l'interdiction d'exercer une activité lucrative, Herta P. demeura financièrement dépendante des œuvres d'entraide. Le peu d'argent que des parents lui envoyaient des Etats-Unis était géré par le DFJP; et elle devait obtenir l'approbation des autorités chaque fois qu'elle devait acheter des vêtements ou des chaussures dont elle avait un urgent besoin.[315]

Avec la fin de la guerre, les réfugiés eurent la possibilité de quitter la Suisse. En été 1945, la Division de police demanda à Herta de l'informer sur ses projets d'émigration et lui suggéra de retourner en Allemagne.[316] Les autorités lui rappelèrent une fois de plus que «la Suisse devait être considérée comme un pays de transit pour les réfugiés» et qu'elle devait donc quitter le pays dès que possible.[317] Dans la cinquantaine, Herta P. éprouvait des difficultés à se conformer à cet ordre. Elle était déterminée à ne pas retourner dans le pays de ses persécuteurs.[318] Pour améliorer ses perspectives d'avenir dans un pays tiers, les autorités lui permirent de faire un apprentissage de modiste. C'est ainsi que celle qui avait été naguère la femme d'un directeur fortuné se retrouva sur les bancs d'école, avec un salaire mensuel de 25 francs.[319] Bien qu'entrée dans la vie professionnelle, elle devait continuer de se plier aux restrictions en vigueur pour les réfugiés pendant la guerre et qui n'avaient été que légèrement assouplies en automne 1945.[320] Lorsqu'à la fin de l'année 1948, elle voulut épouser Herbert M., un juif également apatride, il lui fallut obtenir l'accord des autorités. Après leur mariage, le couple demanda, en vain, que leur internement soit transformé en une autorisation de séjour normale.[321] Pour pouvoir subvenir aux besoins de leur ménage, le commerçant Herbert M. devait obtenir un permis de travail. Plusieurs offres d'emploi pouvaient lui convenir; cependant, les autorités ont rejeté toutes ses requêtes, craignant que le couple ne quitte plus la

313 «Eintrittsmeldung» du home Carlton-Tivoli, Lucerne, 13 novembre 1943, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75. «Mitteilung über die Eröffnung des Interniertenheims Tivoli in Luzern», 17 juillet 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 259.

314 Avocate Margrit Willfratt-Düby à la Division de police, 26 janvier 1944 AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75. Concernant l'offre de «places libres» (*Freiplatzaktion*), cf. ci-dessus chap. 2.3 et Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 291–300.

315 Cf. chap. 5.5.2.

316 Lettre de la Division de police du 29 août 1945, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75. Par sa 11e ordonnance du 25 novembre 1941 du «*Reichsbürgergesetz*» de 1935, l'Allemagne national-socialiste avait décrété que tous les Juifs vivant à l'extérieur du «IIIe Reich» étaient déchus de leur nationalité. Rethmeier, Rassengesetze, 1995, p. 435–438.

317 «Mitteilung an die ausserhalb der Lager untergebrachten Flüchtlinge», 19 février 1948, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

318 Questionnaire de la Division de police du DFJP, 29 août 1945, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

319 La Division de police du DFJP à la Direction centrale des homes et des camps, 29 octobre 1946. La Direction centrale des camps de travail à l'Office de travail féminin Zurich, 7 juin 1947, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

320 Ludwig, Politique, 1957, p. 321–323.

321 «Gesuch um Entlassung aus der Internierung und Erteilung normaler fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligung», 30 décembre 1948, AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

Suisse si on lui accordait des conditions de séjour régulières.[322] Ce n'est qu'en 1953, lorsque Herta et Herbert M.-P. obtinrent le droit de citoyenneté de la République fédérale allemande, que leur statut de réfugiés fut abrogé et qu'ils furent enfin délivrés de toutes les restrictions à leur liberté personnelle. Ils demandèrent alors un permis d'établissement régulier, auquel ils n'avaient pas eu droit lorsqu'ils étaient apatrides.[323]

Herta P. a traversé toutes les étapes de la vie en exil suisse. A son arrivée à la frontière elle a été conduite dans un camp d'accueil. Plus tard, son quotidien s'organisait autour de son séjour et de son travail dans le home où elle était internée. Elle échappa à la promiscuité de ce home lorsqu'on lui trouva une place libre dans un foyer privé. Longtemps après la fin de la guerre, elle demeura soumise à l'interdiction d'exercer une activité lucrative. En outre, les autorités exerçaient une pression sur elle et sur son mari pour qu'ils quittent la Suisse le plus rapidement possible. Ces différentes étapes constituent le thème des développements qui suivent.[324]

4.4.1 Le système des camps

Le séjour dans les camps et les logements collectifs ne laissait aux réfugiés aucune possibilité de satisfaire leurs besoins personnels ou de développer leurs aptitudes individuelles.[325] Le rapport d'activité de la Direction centrale des homes et des camps pour l'année 1950 relate: «Il ne leur était pas donné de trouver la tranquillité si nécessaire, à l'abri de leurs quatre murs, et de pouvoir se ressourcer pour renouveler leurs forces. Ils étaient obligés de vivre dans des camps et des homes et de côtoyer, pendant de longues années, des personnes étrangères avec lesquels ils n'avaient aucune affinité.»[326] Toutefois, contrairement à ce que ces lignes suggèrent, les directeurs de ce système de camps et de homes ne réalisaient pas, au début des années 40, les contraintes que représentait la vie dans ces logements collectifs. Lorsque Otto Zaugg, mandaté par le DFJP, créa la Direction centrale des homes et des camps, en 1940, qu'il commença à aménager des camps pour les réfugiés et qu'il organisa des programmes de

---

322 La Police des étrangers du canton de Zurich à la Division de police, 29 septembre 1948; l'OFIAMT à l'Office du travail de la Ville de Zurich, 23 mars 1950; l'Office du travail de la Ville de Zurich à la Division de police, 24 mars 1950; AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

323 La Police des étrangers du canton de Zurich à la Division de police, 10 décembre 1953. AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75. Sur la base de l'accord d'assistance germano-suisse de 1952, le couple reçut une rente à partir du milieu des années 50. L'œuvre d'entraide des Eglises évangéliques de Suisse à la Division de police, 26 mai 1955. AF E 4264 (-) 1985/197, vol. 75.

324 Concernant les questions juridiques: Kälin, Gutachten, 1999, 2ème Partie, B chiffre I – B chiffre II; III 5.

325 Concernant l'internement des réfugiés et les camps: Kälin, Gutachten, 1999, 2ème Partie, B chiffre III, 5. Depuis sa création pendant la guerre, le système des camps a toujours soulevé des critiques. Les reproches formulés dans l'édition de l'étude du Centre Simon-Wiesenthal publiée en 1998 ont déclenché des protestations aussi bien de la part d'anciens réfugiés que de citoyens et citoyennes suisses. Shom, Guests, 1998. Réagissant à cette étude, le conseiller national François Loeb a lancé un appel aux anciens réfugiés les enjoignant de raconter les expériences qu'ils ont vécues dans les camps et les homes. M. Loeb a transmis à la CIE les manuscrits qui lui ont été envoyés. La grande majorité des réfugiés qui se sont annoncés ont brossé un tableau différencié et ont réfuté les critiques globalisantes du système des camps. Des lettres écrites par des Suisses rappellent que la population locale était aussi soumise à de nombreuses restrictions imposées par l'économie de guerre, qu'elle avait aussi l'obligation de travailler et qu'elle devait endurer de nombreuses privations. D'autres souvenirs de témoins contemporains ont été rassemblés par un ancien réfugié, Ken Newman, qui les a mis à la disposition de la CIE.

326 ZL, Schlussbericht, 1950, p. 126.

travail, les priorités étaient différentes. Il s'agissait, en premier lieu, d'héberger les réfugiés à bon compte. D'autre part, on pouvait les utiliser pour compenser le manque de main-d'œuvre qu'avait occasionné la mobilisation.[327] Enfin, il fallait non seulement employer les réfugiés qui étaient condamnés à l'oisiveté suite à l'interdiction d'exercer une activité lucrative, mais aussi les contrôler étroitement et les tenir éloignés des villes.[328]

Créés au printemps 1942, les camps de travail pour hommes et les homes pour femmes et personnes âgées étaient des unités dirigées par des civils sous l'égide de la Direction centrale des homes et des camps. Cette dernière s'est développée pendant la guerre au point de devenir une grande entreprise. Son chef, Otto Zaugg, régnait à la fin de l'année 1944 sur 12 000 réfugiés, employait par intermittence jusqu'à 900 collaborateurs et collaboratrices dans l'administration des homes et des camps, ainsi que dans la formation et la prise en charge médicale des réfugiés. En 1944, la Direction centrale des homes et des camps en gérait 96. En règle générale, les logements collectifs hébergeaient entre 100 et 200 personnes. Certains homes abritaient jusqu'à 500 réfugiés des provenances les plus diverses. Certains homes et camps regroupaient des réfugiés d'un même Etat, d'autres étaient réservés aux Juifs pratiquants ou aux adolescents, d'autres encore servaient de «camps disciplinaires».[329] Ces centres d'hébergement collectif civils se différencient des camps d'accueil, créés par l'Armée dès 1942, sur mandat du DFJP. Ces derniers étaient dirigés par des militaires et destinés à accueillir les réfugiés pour une durée limitée. Suite à l'exode d'Italie en automne 1943, le système des camps militaires a été différencié: de la frontière, les réfugiés étaient envoyés dans des camps de triage où on les répartissait, selon leur appartenance à diverses catégories, et où l'on décidait de les admettre ou de les refouler. Des camps de triage, les réfugiés passaient dans des camps de quarantaine où ils séjournaient trois semaines avant d'être placés dans les camps d'accueil à proprement parler.[330]

---

327 La création de camps de travail pour réfugiés avait été décrétée par l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940. Ludwig, Politique, 1957, p. 164–166. A l'origine, la Direction centrale des homes et des camps avait pour objectif de gérer le système des camps sans augmentation des frais. Toutefois, le choix de possibilités de travail ne permettait pas une marge de manœuvre parce que les réfugiés devaient exécuter des travaux qui n'étaient pas rentables afin de ne pas concurrencer les travailleurs suisses. Les camps de travail n'ont donc jamais pu s'autofinancer. ZL, Schlussbericht, 1950, p. 54–61.

328 Lasserre, Vie, 1998; Lasserre, Frontières, 1995, p. 133–138; Ludwig, Politique, 1957, p. 164–166.

329 ZL, Schlussbericht, 1950, p. 102. Une liste établie le 8 février 1943 par la Division de police classe les camps sous des rubriques telles que: «Aryens, diverses nationalités», «Juifs, diverses nationalités», «Femmes et enfants», etc. AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

330 Lasserre, Frontières, 1995, p. 224–233; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 90–93. Les rapports du Commissaire aux réfugiés Ulrich Wildbolz qui exerçait, depuis l'automne 1942, la fonction de coordinateur entre les autorités civiles et militaires, documentent la création des camps d'accueil et le mode de fonctionnement du système des camps militaires; rapports quotidiens du Commissaire aux réfugiés 1942–1945, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. D'autre part, les notes rédigées par l'ancien réfugié Max Brusto, immédiatement après la guerre, décrivent ce même système des camps sous un éclairage différent. Toutefois, ces souvenirs ne furent publiés qu'en 1967, après remaniement. Brusto, Rettungsboot, 1967.

4.4.2 Des réfugiés engagés dans une procédure militaire d'admission

Depuis l'été 1940, les réfugiés étaient presque exclusivement confrontés à l'Armée sitôt qu'ils avaient franchi la frontière.[331] Ils passaient souvent les premiers jours en prison. Pour beaucoup d'entre eux qui s'étaient crus enfin en sécurité, cet internement était un choc, d'autant plus qu'ils ne savaient pas si on n'allait pas les reconduire à la frontière.[332] Ils devaient aussi se soumettre aux interrogatoires de la Gendarmerie de l'Armée, suivis de séances de photographies pour les fiches signalétiques. Manès Sperber s'était senti «comme un délinquant» lors de ces séances: «Ils m'ont photographié de profil et de face, ils ont pris mes empreintes digitales, ont inscrit toutes mes caractéristiques anthropométriques, ensuite ils ont encore noté mes réponses à toutes les questions qu'ils me posaient.»[333]

Les réfugiés arrivaient ensuite dans les camps d'accueil gérés par l'Armée. Dans ces camps, l'inspection et l'appel étaient à l'ordre du jour. On peut lire dans le rapport d'un ancien réfugié que «même les femmes et les enfants devaient se comporter comme des recrues»: à l'appel de leur nom, ils devaient s'avancer et se mettre au garde-à-vous.[334] Ce n'est pas uniquement pour des raisons d'organisation que la Division de police avait donné l'ordre à l'Armée, en 1942, de prendre en charge l'encadrement des réfugiés nouvellement arrivés dans les camps d'accueil. L'objectif visé était de faire comprendre aux réfugiés que «pendant leur séjour dans notre pays ils seraient soumis à une discipline très stricte».[335] Ces motifs didactiques étaient souvent inspirés par des préjugés antisémites. Un rapport résume ainsi l'attitude d'un grand nombre d'officiers:

> «Seule une poigne militaire peut permettre d'instaurer une certaine discipline parmi les réfugiés juifs. [...] Le Juif a beaucoup de respect devant l'uniforme et il n'ose pas s'approcher de celui qui le porte. S'il a affaire à des civils il sera enclin à ‹marchander›. [...] D'autre part, on ne négligera pas les problèmes sexuels qui jouent un rôle très important chez les Juifs.»[336]

A la mi-novembre 1942, plus de 4500 réfugiés vivaient dans des camps dirigés par des militaires. Pour beaucoup, le séjour durait plusieurs mois, parfois plus de six.[337] Au début de l'année 1943, 26 camps d'accueil étaient en fonction. Les locaux étaient d'anciennes fabriques

---

331 Depuis 1940, la procédure d'admission prenait forme dans la pratique. On l'entérinait par la suite en rédigeant diverses instructions. Lasserre, Frontières, 1995, p. 224–230; Koller, Entscheidungen, 1996, p. 39–43.

332 Edith Dietz qui s'est enfuie en Suisse en 1942 et qui croyait que les autorités suisses la prenaient pour une espionne allemande, a passé des moments angoissants dans la prison de Schaffhouse. Dietz, Freiheit, 1993, p. 11–15. Les recherches effectuées par Henry Spira qui a examiné avec soin les registres d'écrou des prisons romandes, indiquent que de nombreux réfugiés ont été refoulés après avoir passé quelques jours en prison.

333 Sperber, Scherben, 1977, p. 296. Cf. aussi Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 91.

334 Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 22.

335 «Auffanglager für ausländische Flüchtlinge», Rothmund au Service territorial du commandement de l'Armée, 29 septembre 1942, AF E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

336 «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» du lieutenant-colonel Hartmann, Service de santé, 11 décembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 258. Cf. Lasserre, Frontières, 1995, p. 227.

337 Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 92; liste des camps d'accueil, état au 18 novembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 258. En novembre 1944, quelque 12 000 réfugiés étaient hébergés dans des camps d'accueil et des camps de quarantaine. Lasserre, Frontières, 1995, p. 228.

désaffectées qu'on pouvait difficilement chauffer; elles ne disposaient pas d'installations sanitaires en suffisance et les salles pouvaient uniquement servir de logements collectifs.[338] Comme l'Armée avait dû installer ces camps d'accueil à la hâte, de nombreux défauts ne tardèrent pas à apparaître. C'est à Büren que les conditions étaient les plus déplorables. A l'origine, ce camp composé de baraques devait servir à héberger des militaires polonais internés. Il fut transformé en camp d'accueil à la fin de l'automne 1942. Entre 600 et 700 réfugiés y ont logé par intermittence. Les équipements y étaient trop restreints et l'exploitation des locaux pour une telle foule se heurtait à des problèmes d'organisation. D'autre part, le commandant du camp et une partie du personnel passaient pour des antisémites notoires.[339] Bien entendu, le ravitaillement posait un sérieux problème. Voici ce qu'écrivait un réfugié à la fin de l'année 1942: «On peut affirmer sans exagération que nous recevons une nourriture presque sans graisses.» Il ajoutait qu'on ne leur avait jamais servi de fruits frais à table et que la plupart des gens avaient faim.[340] En dehors du camp, la rumeur courut qu'à Büren les réfugiés se glissaient hors du camp, la nuit, pour aller dans les champs déterrer des pommes de terre pour calmer leur faim. De nombreuses lettres de réfugiés demandaient qu'on leur envoie de la nourriture; certains suppliaient même des connaissances suisses de leur envoyer des pommes de terre.[341] Lorsqu'une enquête eut lieu, au début de l'année 1943, on apprit que dans les camps d'accueil, pendant longtemps, «les rations servies étaient beaucoup plus maigres que celles distribuées dans les camps civils».[342] Les autorités militaires ne tenaient pas compte du fait que beaucoup de réfugiés souffraient depuis longtemps de sous-alimentation, et ils les traitaient d'insatiables. «Les réfugiés ont en général un gros ‹appétit›» avait déclaré le commissaire aux réfugiés Wildbolz. «On leur sert de grosses portions, mais ils n'en ont jamais assez; cela doit venir, en partie, de la sous-alimentation qu'ils ont connue à l'étranger; néanmoins, force est de constater que ces gens sont tout simplement gloutons.»[343]

---

338 Dans de nombreux camps, les réfugiés dormaient sur la paille. «Uebersicht über die Einrichtung, Aufnahmefähigkeit und Zweckbestimmung für Flüchtlingsauffanglager», sans date. Certains hôtels inoccupés servaient aussi de camps d'accueil. AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 7. Conseiller fédéral von Steiger à la rédaction du magazine *Schweizer Beobachter*, 20 janvier 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 258. Concernant les conditions de vie dans les camps d'accueil: Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 7–72.

339 Rapport du Commissaire aux réfugiés, 6 novembre 1942, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» du lieutenant-colonel Hartmann, 11 décembre 1942, AF 4001 (C) 1, vol. 258. Au début de l'année 1943, la presse a critiqué les conditions à Büren. Cf. aussi Stadelmann/Krause, «Concentrationslager», 1999.

340 Rapport concernant le camp de Büren a./A., 31 décembre 1942, d'un auteur inconnu, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. Des plaintes similaires concernant la nourriture insuffisante se retrouvent dans une lettre écrite par une femme internée à Büren et adressée au conseiller fédéral von Steiger, sans date, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

341 Le magazine suisse *Beobachter* au conseiller fédéral von Steiger, 20 janvier 1943. Cette missive est accompagnée d'extraits de lettres de réfugiés. AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 155. Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 20 sqq.

342 Procès-verbal d'un entretien concernant le camp d'accueil de Büren, 20 janvier 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

343 Rapport du Commissaire aux réfugiés du 4 janvier 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5; «Betr. Kurt Kolbach, Lager Büren a/A.», 5 janvier 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 6; cf. aussi un rapport analogue du capitaine Béguin, 22 décembre 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 258. André Béguin, commandant du camp-prison de Wauwilermoos, était craint parmi les réfugiés. Après la guerre, il a été condamné par la Justice militaire à trois ans et demi de prison pour différents délits commis en tant que commandant de camp. Cf. Grivat, Internés, 1995, p. 69 ss; Kamber, Schüsse, 1993, p. 196–213.

Beaucoup de pensionnaires des camps d'accueil trouvaient pénible d'être complètement coupés du monde extérieur. «Cet isolement est pire que dans un pénitencier» a déclaré Brusto, «car les prisonniers ont au moins le droit de recevoir des visites, alors que cela n'est même pas permis aux réfugiés».[344] Dans certains camps, notamment à Genève, dans les camps d'accueil du stade de Varembé, de Champel et des Charmilles, les réfugiés vivaient derrière des barrières en fil de fer barbelé. Pour empêcher qu'ils entrent en contact avec la population suisse, les promenades en groupes, qui étaient quotidiennes à certains endroits, et même les déplacements pour des consultations médicales ne se faisaient que sous l'escorte d'un soldat.[345] Le courrier était soumis à la censure; les Juifs n'avaient pas le droit d'écrire des lettres en hébreu, et il était interdit d'envoyer des lettres à l'étranger.[346] Au nom de la discipline, les réfugiés devaient respecter des consignes qui n'avaient pas de raison d'être. A Jakobsbad, le commandant défendit aux femmes de se maquiller et de fumer en plein air.[347] A la demande d'un réfugié de pouvoir rencontrer sa fiancée hébergée dans un autre camp d'accueil, afin de préparer avec elle leur mariage, l'officier répondit sur un ton lapidaire: «Je pense que nous avons autre chose à faire.»[348]

Ces nombreuses lacunes dans l'organisation des camps d'accueil tenaient à la difficulté pour l'Armée de recruter un personnel qualifié. Les officiers et soldats de service dans les camps n'avaient ni la formation ni la sensibilité nécessaires pour l'encadrement des réfugiés. Les plaintes ont été nombreuses sur l'incapacité et l'incompréhension des commandants. Certains officiers faisaient exécuter leurs ordres pistolet au poing.[349] Dans deux camps genevois, les commandants chicanaient et insultaient les réfugiés juifs: le capitaine Quillet avait laissé entendre à ses supérieurs qu'il ne supportait pas les Juifs; le capitaine Rehfus inspectait le camp des Charmilles la cravache à la main et menaçait à tout moment les réfugiés de les refouler; il se comportait de manière indécente envers les femmes.[350] Ces faits étaient largement connus et des représentants des communautés juives de Genève les avaient relevés à plusieurs reprises, mais en vain. Malgré tous les témoignages compromettants, les officiers Rehfus et Quillet furent maintenus à leur poste, grâce au soutien de l'officier de police Daniel Odier. Parmi les officiers, on croyait communément que les «réfugiés entrés illégalement en Suisse étaient

344 Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 19.

345 Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 127; Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 28, p. 48.

346 «Richtlinien [der Polizeiabteilung] über die Behandlung der Flüchtlinge nach der Festnahme und in den Auffanglagern» 13 octobre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 258. Depuis 1944, le contrôle du courrier était pratiqué avec moins de rigueur. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 141 sqq.

347 Rapport du Commissaire aux réfugiés, 4 mars 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. De telles interdictions sont aussi rapportées par Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 39.

348 Rapport du capitaine Béguin, 22 décembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

349 «Pro Memoria», Rapport de la section des réfugiés de Lugano de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière, 21 février 1944, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

350 Rapport du Commissaire aux réfugiés, 4 décembre 1943. Des plaintes plus anciennes au sujet du capitaine Quillet sont documentées dans les rapports des 23 mars 1943, 7 avril 1943, 1er juin 1943 et 12 juin 1943. AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. Wildbolz témoigne aussi de l'attitude antisémite d'autres commandants de camps. Ludwig, Politique 1957, p. 238, Haymann, Camp, 1984, p. 115–122; Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 298.

exclusivement d'ignobles criminels et des escrocs» et qu'il fallait donc user de la méthode forte pour maintenir l'ordre.[351] Les moindres infractions à la discipline donnaient lieu à de lourdes sanctions. «La menace de refoulement était le refrain préféré» du personnel, et elle était souvent mise à exécution, selon Brusto.[352] On traitait de «rouspéteurs pénibles» les réfugiés qui critiquaient les mauvaises conditions dans les camps. L'écrivain Walter Fabian en a fait l'expérience lorsqu'il a contesté les conditions dans le camp d'accueil d'Adliswil et qu'il a dénoncé les «atteintes répétées du directeur du camp à la dignité humaine des réfugiés et aux droits de l'homme les plus fondamentaux». Fabian a rapporté que le commandant avait l'habitude de faire taire les personnes qui exprimaient leur mécontentement en leur disant «qu'on ne les avait pas sonnées et qu'elles pouvaient retourner d'où elles étaient venues».[353] On l'avertit que s'il continuait de raconter à l'extérieur les irrégularités qui se passaient dans le camp, «cela aurait de fâcheuses conséquences pour lui».[354]

Il faut néanmoins relever que lors d'une tournée d'inspection dans un des camps d'accueil, le commissaire aux réfugiés Wildbolz a constaté qu'«en inspectant ce camp on voit partout [...] des visages satisfaits». Grâce à sa personnalité le commandant de ce camp avait réussi à y créer une bonne ambiance; il faisait preuve de compassion face à leur destin et estimait que ses pensionnaires «étaient, pour la plupart, des gens sympathiques et très convenables [...], qu'ils étaient extrêmement reconnaissants chaque fois que l'on s'adressait à eux avec une bonne parole. En faisant preuve de bonté, on arrivait à de meilleurs résultats que si on les traitait avec violence.»[355] Certains directeurs de camps se sont attirés la reconnaissance des réfugiés parce qu'ils s'efforçaient de réunir les familles.[356] Toutefois, les supérieurs hiérarchiques considéraient que les commandants qui s'investissaient personnellement en faveur des réfugiés de leur camp étaient des «mous», qu'ils manquaient de virilité.[357] Ils devaient s'attendre à des sanctions s'ils se montraient trop indulgents dans l'interprétation des instructions.[358]

«Les camps d'accueil étaient la bête noire des réfugiés et des autorités», écrit l'historien André Lasserre.[359] Les responsables politiques avaient été mal inspirés en confiant à l'Armée l'encadrement des réfugiés fraîchement arrivés. Cette conclusion s'est imposée vers la fin de la

---

351 Rapport du Commissaire aux réfugiés, 4 décembre 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

352 Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 70, cf. chap. 4.3.4.

353 Walter Fabian à Elisabeth Rotten, sans date, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol 7.

354 Rapport du Commissaire aux réfugiés du 21 décembre 1942, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

355 Rapport de Wildbolz à l'attention de Schürch, 19 novembre 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

356 Correspondance personnelle de l'ancien commandant de camp Theodor Rüegg, archives privées de la famille (mise à la disposition de la CIE par Madame Rüegg-Staudinger).

357 Un commandant, par exemple, a été considéré comme «mou» parce qu'il pensait que les réfugiés étaient des «gens honnêtes» qu'on ne devait pas traiter comme des «prisonniers». Rapport du Commissaire aux réfugiés du 15 décembre 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

358 Un directeur de camp, capitaine Lindt, a été relevé de ses fonctions parce qu'il permettait aux réfugiés de se promener et d'entrer en contact avec la population suisse. Rapport du Commissaire aux réfugiés, 17 mars 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5.

359 Lasserre, Frontières, 1995, p. 230.

guerre, même dans les milieux de l'Armée.[360] Inexpérimentés dans la fréquentation de gens qui avaient un vécu différent, de nombreux officiers se figeaient dans les comportements acquis par leur pratique du commandement. Là où il aurait fallu apporter de la compréhension, ils réagissaient en fonction de préjugés; là où l'indulgence eût été de mise, ils proféraient des menaces et infligeaient des sanctions. Beaucoup considéraient les réfugiés comme l'élément perturbateur du camp. On peut lire dans un rapport rédigé en 1945 que «les réfugiés se comportaient comme des enfants et empêchaient le personnel du camp d'exécuter ses tâches principales en le dérangeant pour des affaires sans importance».[361] Cet acharnement excessif à faire respecter l'ordre et la discipline a porté des réfugiés (mais ils n'étaient pas les seuls) à comparer les camps d'accueil aux camps français d'internement.[362] La réputation de certains camps était si mauvaise dans la seconde moitié de la guerre, que le DPF s'en préoccupa pour la renommée internationale de la Suisse. Une note interne du DPF déclare: «Exception faite du ravitaillement, le traitement des réfugiés dans plusieurs camps est pire que celui appliqué dans le camp de Gurs, au Sud de la France. J'avoue que cela m'a été particulièrement pénible à entendre et l'on pourrait être d'avis que la manière dont la Suisse pratique l'hospitalité n'est pas de nature à augmenter son prestige moral.»[363]

4.4.3 L'hébergement civil des hommes, des femmes et des enfants

Après plusieurs mois passés dans les camps militaires, les réfugiés ressentaient comme une libération leur transfert dans un camp civil. Les congés qui leur étaient accordés et les sorties qu'ils pouvaient faire dans la localité proche leur permettaient de rompre avec la monotonie de la vie quotidienne à l'intérieur du camp. Manès Sperber écrit que sous la surveillance des civils, les réfugiés n'étaient plus traités «comme des parias ou des forçats évadés».[364] Beaucoup de personnes durent néanmoins supporter des privations qui troublaient leur joie d'avoir enfin acquis des droits. Des familles ont été séparées, des enfants confiés à des parents adoptifs; on a placé les femmes dans des homes et les hommes dans des camps de travail. L'exemple d'une famille de réfugiés français montre que des parents et leurs enfants vivaient parfois à une grande distance les uns des autres. Le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés a placé les quatre enfants, âgés de cinq à quinze ans, chez des parents adoptifs: les deux aînés à Zurich, leurs jeunes frère et sœur dans deux familles différentes de Suisse romande. Les parents n'ont pas pu non plus rester ensemble: le père a été placé dans un camp de travail et la mère internée

---

360 Procès-verbal de la sous-commission II de la Commission d'experts, 27 avril 1944, Aumônier de campagne capitaine Müller. AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

361 Rapport concernant le Service actif au Commandement territorial 5 du colonel R. Frey, 1945, AF E 27 (-) 14878.

362 Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 25; rapport concernant le camp de Büren, 31 décembre 1942, d'un auteur inconnu, AF 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. Déclarations analogues de réfugiés dans Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 148.

363 «Note [d'Henri Walther] pour Monsieur le Ministre Bonna concernant l'entretien des réfugiés», 5 novembre 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol 13.

364 Sperber, Scherben, 1977, p. 298. Egalement: Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 81.

dans un home. Ce n'est qu'à son retour en France, en automne 1945, que la famille a été à nouveau réunie, après une séparation qui avait duré trois ans.[365]

Les représentants des œuvres d'entraide et la presse ont protesté contre la séparation des familles. L'hebdomadaire israélite *Israelitisches Wochenblatt* a exigé que les réfugiés soient logés dans des lieux d'hébergement propices aux familles. Un journaliste a écrit à ce sujet: «Arracher des enfants à leur mère est un acte de barbarie accompli au nom de l'humanité.»[366] Néanmoins, les enfants sont restés séparés de leurs parents jusqu'à la fin de l'année 1943. Au début de l'année 1944, plus de 800 hommes et femmes vivaient à une grande distance de leur conjoint et plus de 200 mères espéraient pouvoir récupérer leurs enfants.[367] Des parents désespérés se sont adressés aux œuvres d'entraide. Une mère a écrit au pasteur Paul Vogt:

> «Aujourd'hui, mercredi, nous avons le droit d'avoir nos enfants de 2h à 5h; mais déjà le fait de penser à la séparation prochaine nous tourmente. Nous allons nous promener, nous tenons nos enfants dans nos bras comme des âmes en peine, nous les pressons contre nous, parce que nous savons qu'ils vont bientôt nous les arracher [...] Mon mari est dans le camp d'Andelfingen, mon fils est placé à Winterschwil (Argovie), ma petite fille et moi sommes à Langenbruck, elle au premier étage et moi au second. La nuit, je me réveille et je me demande: est-ce que la petite dort?»[368]

Le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés qui s'employait, depuis décembre 1942, à placer les enfants des réfugiés, a fait savoir aux autorités qu'il était plus bénéfique pour les enfants de baigner dans une atmosphère familiale normale que de vivre avec leur mère dans des homes, séparés du reste de la famille.[369] Sur les quelque 2000 enfants dont l'œuvre d'entraide s'est occupée en 1943, plus de 1300 vivaient dans des familles suisses. Deux ans plus tard, ils étaient presque 2500. Les parents adoptifs assumaient les frais d'hébergement de la majorité d'entre eux.[370] Plus de 90 % des enfants de réfugiés étaient juifs. Seul un petit pourcentage d'entre eux ont pu être placés chez des coreligionnaires appartenant à la petite communauté juive de Suisse. La plupart des enfants vivaient donc en milieu chrétien et leurs parents craignaient, à juste titre, que leurs enfants perdent leurs traditions et se détournent de leur foi. D'autre part, des problèmes de communication sont apparus entre parents et enfants lors des rares occasions où ils pouvaient être réunis. Les enfants apprenaient rapidement la langue parlée dans leur

---

365 AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 633.

366 *Israelitisches Wochenblatt*, 27 novembre 1942; Interventions des œuvres d'entraide pour défendre certaines familles dans AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 7. Critiques de la séparation des familles, cf. également: Kägi-Fuchsmann, Herz, 1968, p. 185.

367 Rapport de la Division de police, 15 avril 1944, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. «Aufstellung der Unterbringung von Internierten in den Betrieben der Zentralleitung», 21 février 1944, note de Schürch pour le conseiller fédéral von Steiger, AF E 4001 (C) 1, vol. 260. Cf. Lasserre, Frontières, 1995, p. 136 sqq., p. 236 sqq., p. 240.

368 Lettre d'une femme au pasteur Paul Vogt, 16 novembre 1943, cité par Kocher, Zeit, 1986, p. 57 sqq.

369 Pour justifier la séparation des familles, les autorités invoquaient des contraintes matérielles d'ordre organisationnel. Elles prétendirent, en outre, que, du point de vue pédagogique, il était défavorable de laisser les enfants dans les locaux collectifs car les mères étaient très éprouvées nerveusement par les fatigues de la fuite et n'étaient plus en mesure de s'en occuper. Rapport du Commissaire aux réfugiés, 14 décembre 1942. AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5; discours d'ouverture du conseiller fédéral von Steiger, 2ème séance de la Commission d'experts, 5 octobre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

370 Lasserre, Frontières, 1995, p. 324, Picard, Schweiz, 1994, p 445. Des «places libres» étaient aussi proposées à des réfugiés adultes dans des familles, cf. plus bas.

famille d'accueil et risquaient d'oublier leur langue maternelle.[371] Une alternative au placement des enfants dans des familles d'accueil était leur hébergement dans des homes gérés par les œuvres d'entraide, qui regroupaient souvent des enfants de la même communauté religieuse.[372]

Les jeunes de plus de 16 ans étaient soumis à l'obligation de travailler, au même titre que les réfugiés adultes. Mais beaucoup d'entre eux avaient une formation extrêmement lacunaire. Certains parlaient couramment plusieurs langues; mais il leur manquait des connaissances élémentaires parce qu'ils avaient dû interrompre leur scolarité pour fuir leur pays ou qu'ils vivaient depuis longtemps dans des camps où il était impossible de suivre une formation.[373] Depuis le début de l'année 1941, il existait à Davesco un camp de travail très particulier pour jeunes réfugiés. Ces derniers pouvaient consacrer une partie de leur temps à leur formation. Le directeur du camp faisait preuve de beaucoup de compréhension à leur égard et savait les encourager à développer leur personnalité.[374]

Depuis 1942, dès que les réfugiés adultes étaient autorisés à quitter les camps d'accueil, ils vivaient en règle générale dans des centres d'hébergement collectif. Les homes pour femmes et personnes âgées et les camps de travail pour hommes fonctionnaient selon un système d'exploitation conçu pour les groupes nombreux.[375]

L'emploi du temps était réglé à la minute près.[376] Lorsque les réfugiés devaient effectuer des travaux de terrassement ou forestage, leur camp se trouvait dans des régions isolées, éloignées des villes. A la longue, et surtout en hiver, lorsque les réfugiés étaient contraints à passer leur temps libre dans des salles de séjour exiguës, la dépression s'emparait d'eux.[377] Ce n'est qu'au bout d'un certain temps que les autorités réalisèrent l'importance d'offrir aux réfugiés des possibilités de formation et un programme d'occupation pour les loisirs. Dans certains camps, les réfugiés prirent l'initiative d'organiser des activités culturelles, comme à Gordola, un camp spécial pour les communistes, occupé par une population relativement homogène, et dont le directeur était à l'écoute des réfugiés. Dans le home de Bienenberg, la directrice encourageait,

---

371 Concernant le conflit au sujet du baptême: Picard, Schweiz, 1994, p. 444–447. Zeder, Zuhause, 1998, p. 63–65. Procès-verbal de la sous-commission pour les questions concernant les enfants de la Commission d'experts, 29 juillet 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260. Dietz, Freiheit, 1993, p. 43.

372 A partir de 1942, des enfants juifs étaient placés dans le village appenzellois de Wartheim. A Bex et à Versoix, la Jeunesse Aljiah gérait ses propres homes dans lesquels les enfants étaient préparés à l'émigration vers la Palestine. Picard, Schweiz, 1994, p. 440–449; Lasserre, Frontières, 1995, p. 319–330. Zeder, Zuhause, 1998.

373 Hohermuth, Bericht, 1945, p. 52. Cf. Picard, Schweiz, 1994, p. 451–455.

374 Procès-verbal de la sous-commission III de la Commission d'experts, 20–22 avril 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

375 Concernant le quotidien dans les camps et les homes: lettres de réfugiés dans Kocher, Zeit, 1986, Brusto, Rettungsboot, 1967; Dietz, Freiheit, 1993, Weber, Strom, 1994.

376 «Tagesbefehl für das Arbeitslager Bärten, BL, ab 17. Mai 1944», l'ordre du jour du camp de travail de Büren prescrivait le programme suivant pour les jours ouvrables: 06.00 Diane / 06.30 Petit déjeuner / 06.55 Appel / 07.00 Début du travail / 11.30 Repas de midi / 12.55 Appel / 13.00 Reprise du travail / 17.30 Rétablissement / 18.00 Repas du soir / 21.30 Appel en chambre / 22.00 Extinction des feux, AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 30.

377 Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 81 sqq.; cf. aussi Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 132 sqq.

avec beaucoup d'enthousiasme, les femmes internées à exercer des activités théâtrales.[378] L'organisation de manifestations constituait d'une part un moyen «d'ouvrir des perspectives pour oublier le quotidien qui était souvent fait de monotonie, d'humiliation et d'atrocité, et d'autre part, d'y faire diversion».[379] Souvent, il régnait une agitation constante dans ces unités d'hébergement collectif, et cela s'opposait au développement d'un esprit de solidarité.[380] Les réfugiés restaient rarement plus d'un an dans la même unité; et pendant ce temps, ils voyaient partir beaucoup de leurs camarades transférés dans d'autres camps. Durant son exil en Suisse, qui a duré à peine deux ans, le Français Guy W. a connu sept camps et homes différents. Après avoir séjourné dans plusieurs camps d'accueil, il avait exprimé le souhait d'être placé dans un camp de travail à proximité de sa sœur malade qui habitait à Zurich. La Direction centrale des homes et des camps ne tint pas compte de son souhait: en automne 1943, elle l'envoya à Sierre, en Valais; de là, il rejoignit un home à Lugano. Après avoir changé plusieurs fois de lieu d'hébergement, il arriva au printemps 1944 dans le camp de travail de Mezzovico, au Tessin. En automne, on le transféra avec ses camarades dans le camp disciplinaire de Granges-Lens, où il passa plusieurs semaines. Cette peine collective leur avait été infligée par la Direction centrale des homes et des camps à la suite d'un incident qui avait fait beaucoup de bruit. En septembre, plusieurs réfugiés de Mezzovico avaient abandonné leur travail le long d'une voie ferrée et avaient sifflé au passage d'un train qui transportait des soldats allemands blessés.[381] Comme W. n'avait pas pris part à cette manifestation, il put quitter rapidement le camp disciplinaire et retourner à Mezzovico jusqu'à son rapatriement en France peu après, en novembre 1944.[382]

La personnalité du directeur ou de la directrice déterminait l'ambiance qui régnait dans les homes et les camps. Certains directeurs de camps civils étaient maniaques; ils s'obstinaient à faire appliquer à la lettre le règlement interne, en y ajoutant quelques nouvelles clauses de leur cru.[383] D'autres tenaient à traiter les réfugiés comme des personnes responsables et à les respecter. Ils fermaient les yeux si l'un d'eux s'attardait dehors, lorsque c'était son jour de sortie, ou qu'il ne rentrait pas pour la nuit.[384] Ils s'attiraient certes ainsi la sympathie des réfugiés, mais aussi la méfiance des autorités et de l'Armée. On citera, à titre d'exemple, le cas

---

[378] Concernant Gordola: Seliger, Basel, 1986, p. 144 sqq.; concernant Bienenberg: Weber, Strom, 1994; Dietz, Freiheit, 1993, p. 40 sqq.

[379] Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 393; ZL, Schlussbericht, 1950, p. 90–96.

[380] Procès-verbal de la sous-commission IV de la Commission d'experts, 2 octobre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260; Brusto, Rettungsboot, 1967, p 79, Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, p. 178.

[381] Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 14 septembre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260. Cf. aussi: Broggini, Frontiera, 1998, p. 271.

[382] AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 633.

[383] Le 27 janvier 1944, le journal bâlois des travailleurs *Basler Arbeiterzeitung* a protesté contre le directeur du home de Brissago qui avait interdit aux femmes de discuter en travaillant. Cf. Seliger, Basel, 1986, p. 153 sqq., Dietz, Freiheit, 1993, p. 57 sqq.

[384] Seliger, Basel, 1986, p. 143 sqq. La directrice d'un home, Charlotte Weber, a été mutée parce que la direction centrale des homes et des camps estimait qu'elle était trop souple dans l'application du règlement. Weber, Strom, 1994, p. 75 sqq.

du home de Vicosoprano qui fut l'objet de réclamations de la part de la Gendarmerie de l'Armée. Au début de l'année 1944, ce home hébergeait surtout des réfugiés juifs d'un certain âge. Le directeur du home leur avait permis de participer aux décisions concernant l'administration de l'unité et il y régnait une bonne ambiance, comme l'a écrit un inspecteur de la Direction centrale des homes et des camps: «Les gens sont calmes et vaquent à leurs occupations journalières sans grand tapage. Un certain autocontrôle parmi les personnes internées est très bénéfique.»[385] Mais cela ne plut pas aux autorités militaires. Les membres de la Gendarmerie de l'Armée se sont plaints des conditions dans ce «camp de Juifs». Ils accusèrent les réfugiés de faire du marché noir et d'abuser de l'alcool et du chocolat. Ils leur reprochèrent de mener une vie nocturne débridée et d'organiser des spectacles de danse. En outre, ils estimèrent que le directeur n'était plus capable de leur imposer son autorité et qu'ils agissaient comme bon leur semblait.[386]

Il y avait souvent des tensions entre l'administration civile des camps et les instances militaires. Certains officiers auraient voulu que les unités civiles d'hébergement soient gérées selon le modèle militaire des camps d'accueil. Après tout, pour le Commandement de l'Armée, tout étranger représentait un risque potentiel pour la sûreté intérieure. La mobilité des réfugiés a toujours dérangé les militaires.[387] Lorsque de tels conflits éclataient, la mentalité antisémite et xénophobe, présente à tous les échelons de l'Armée, ne manquait pas de se manifester, attisée par quelques hommes politiques tels que le conseiller aux Etats Eugen Bircher. Dans les dernières années de la guerre, les menaces de mort, les attaques avec voie de fait sur les réfugiés et les conflits réglés avec violence se multiplièrent à une fréquence effrayante.[388] D'autres incidents moins spectaculaires reflètent aussi l'intolérance croissante au sein de la population suisse.[389]

Au quotidien, bien des Suisses ont aussi fait preuve de solidarité envers les réfugiés. Des «places libres» au sein de familles suisses ont été offertes aux réfugiés, qui ont pu ainsi échapper à la routine dans les homes et les camps et participer à la vie intellectuelle et

---

385 «Bericht über das Interniertenheim Vicosoprano» de Hans Bachmann, Direction centrale des homes et des camps, 8 février 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

386 «Betr. Spezialauftrag i.S. Judenlager Bergell.» Rapport de la Gendarmerie de l'Armée, 24 janvier 1944; «Betr. Interniertenlager Vicosoprano», 8 janvier 1944. La Direction centrale des homes et des camps a réfuté les accusations. «Bericht über das Interniertenheim Vicosoprano» de Hans Bachmann, Direction centrale des homes et des camps, 8 février 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

387 A l'instigation de l'Armée, la liberté de mouvement des réfugiés a été limitée une fois de plus en 1944, en fonction de l'évolution de la guerre. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 129.

388 Rapport concernant une séance de la commission de travail de l'OSAR, 1er mars 1943, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. A Bürten, BL, un paysan a excité son chien contre des réfugiés et a menacé de tirer sur les pensionnaires du camp. AF E 4320 (B) 1991/243, vol. 30. Des réfugiés des camps de Murimoos et de Sierre ont été gravement blessés au cours de bagarres et d'attaques avec voies de fait. Ces incidents ont été débattus au sein du Conseil national, le 21 septembre 1944. Des extraits du procès-verbal et d'autres documents se trouvent dans AF E 4001 (C), vol. 258.

389 Les femmes qui avaient des habitudes citadines suscitaient souvent la réprobation. Dietz, Freiheit, 1993, p. 42. Un officier, effectuant une inspection, a remarqué ironiquement qu'«il semble que les rouges à lèvres ont bien supporté le passage de la frontière» (citation originale en allemand). «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» du lieutenant-colonel Hauswirth, 11 décembre 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 258.

culturelle. Les contacts entre les hôtes et les réfugiés étaient souvent enrichissants pour les deux parties.[390] Toutefois, la cohabitation n'était pas toujours harmonieuse. Certains hôtes louaient des chambres aux réfugiés pour le seul apport financier que cela représentait. D'autres faisaient de l'excès de zèle, considérant qu'il était de leur devoir de surveiller étroitement leurs locataires et de renseigner les autorités sur leurs faits et gestes et sur leur vie privée.[391] Dès l'été 1943, les autorités qui avaient de la peine à trouver des locaux pour aménager des unités d'hébergement collectif, ont accueilli avec satisfaction les initiatives de placement des réfugiés chez des particuliers. Au printemps 1944, sur les quelque 25 000 réfugiés civils, environ 9250 vivaient dans des homes et des camps, 5329 habitaient chez des parents ou dans des pensions, à peine 1000 personnes avaient trouvé une place libre dans une famille suisse et 2500 enfants étaient placés dans des familles d'accueil.[392] Un nombre croissant de réfugiés eurent enfin la possibilité de quitter les unités d'hébergement collectif. Néanmoins, les longs séjours dans des camps militaires ou civils étaient plutôt la règle. Vers la fin de la guerre, les défauts du système d'hébergement sont apparus de plus en plus flagrants. En 1945, à l'heure du bilan, les critiques sont empreintes de déception: «Durant ces 4 ans, nous avons donné à ces réfugiés un toit, des habits, de la nourriture [...] mais nous n'avons pas réussi à faire en sorte qu'ils se sentent heureux en Suisse.»[393] Les innombrables prescriptions qui pesaient sur les réfugiés leur ont donné le sentiment d'être privés de leurs droits. Gertrud Kurz n'a pas trouvé surprenant que beaucoup de réfugiés se soient plaints d'être traités en «objets dont il fallait faire l'éducation».[394] Même des membres des autorités ont avoué que certaines mesures de contrôle avaient été excessives.[395] Parfois l'«esprit policier» prenait des proportions grotesques, ainsi lorsqu'on interdisait aux réfugiés d'entrer dans certains établissements ou de s'asseoir sur certains bancs publics.[396] De telles prescriptions étaient surtout source d'amertume, comme le montre l'extrait suivant de la lettre écrite par un réfugié inconnu:

> «Le réfugié ne comprend pas, et ne comprendra probablement jamais, que des hôtes qui sont dans l'heureuse position de sauver la vie de gens malheureux, puissent se permettre de les traiter d'individus de troisième classe [...] Le réfugié est privé de ses droits et placé sous curatelle. Après ce

390 Sperber, Scherben, 1977, p. 302 sqq.

391 Contrairement au système des camps, le logement privé des réfugiés n'a pas fait l'objet de nombreuses recherches. Cela est dû principalement à la disparité des sources. Concernant les propositions de «places libres», cf. Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 291–300. De nombreuses familles n'étaient pas disposées à accueillir des réfugiés juifs. En quatre ans, l'œuvre d'entraide de Paul Vogt a pu placer à peine 1700 réfugiés chez des particuliers; cf. ci-dessus chap. 2.3. Concernant la dénonciation d'une réfugiée par son hôtesse: AF E 4264 (-) 1985/196, cf. aussi chap. 5.5.2 (Sybille F.).

392 Quelque 3000 réfugiés étaient dans des camps d'accueil en attendant d'être placés dans une unité civile; 1600 hommes et femmes travaillaient dans l'agriculture ou à des tâches ménagères et étaient logés chez des particuliers; 580 réfugiés suivaient des études. Lasserre, Frontières, 1995, p. 236–255, surtout p. 237.

393 Procès-verbal de la sous-commission II de la Commission d'experts, 22 mars 1945, Dr Zangger, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

394 Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 13 janvier 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

395 Note interne de Walther, 13 novembre 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

396 Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 13 novembre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260. De telles interdictions ont réveillé, chez certains Juifs, des souvenirs désagréables des premières dispositions antisémites prises en Allemagne national-socialiste. Brusto, Rettungsboot, p. 87 sqq.

qui précède, vous comprendrez que la majorité des réfugiés attendent impatiemment le moment où ils pourront s'échapper de Suisse.»[397]

4.4.4 Interdiction d'exercer une activité lucrative et obligation de travailler

L'occupation des réfugiés

En édictant les arrêtés de 1933 sur la politique de l'asile, le Conseil fédéral a introduit l'interdiction pour les réfugiés d'exercer une activité lucrative. A l'origine, cette mesure avait pour objectif prioritaire de protéger le marché national du travail.

Toutefois, vers la fin des années 30, cette disposition devait aussi empêcher l'intégration des réfugiés dans la vie sociale afin de les inciter à poursuivre rapidement leur émigration vers un autre pays. Avec la mobilisation générale, l'interdiction d'exercer une activité lucrative perdit sa justification première, suite à la soudaine pénurie de main-d'œuvre dans plusieurs branches économiques.[398] Malgré cela, les offices du travail, soutenus par les associations professionnelles, firent pression pour que les réfugiés ne soient pas autorisés à exercer une activité lucrative.[399] Les réfugiés qui travaillaient «au noir» pour essayer de subvenir à leurs besoins, couraient un grand risque.[400] Ces dispositions restrictives s'appliquaient même aux écrivains et aux artistes. Toute activité de publication ou toute apparition en public nécessitait une autorisation spéciale de la Police des étrangers. Cela n'a d'ailleurs pas empêché les acteurs allemands d'influencer durablement la vie culturelle, zurichoise notamment.[401]

Depuis le printemps 1940, tous les émigrants internés dans des camps étaient soumis à l'obligation de travailler. Le Conseil fédéral espérait en tirer profit pour l'économie de guerre et la défense nationale; mais il était aussi persuadé que les capacités acquises par des activités manuelles augmenteraient les chances d'émigration.[402] Les hommes étaient principalement employés dans des travaux agricoles et sur des projets de construction de l'Armée. Les femmes, placées dans des homes, accomplissaient des travaux ménagers, cousaient,

---

397 Lettre d'un réfugié inconnu, lue par le conseiller national Jacques Schmid, procès-verbal de la 2ème séance de la Commission d'experts pour la question des réfugiés, 5 octobre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

398 Jost, Politik, 1998, p. 52 sqq.; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 134–140.

399 Le directeur de l'OFIAMT au conseiller fédéral von Steiger, 16 juillet 1943, AF E 4001 (C) 1, vol. 259. On citera, à titre d'exemple, pour l'attitude des associations professionnelles, la politique adoptée par l'Association des écrivains suisses qui a exigé, à plusieurs reprises, depuis 1933, que les écrivains en exil en Suisse ne soient pas autorisés à publier. Mittenzwei, Exil, 1978, p. 112–114, Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 321–336. Cf. aussi ci-dessus chap. 2.2.3.

400 Avant la Guerre, ils risquaient le retrait de leur permis de séjour. L'ACF du 17 octobre 1939 a renforcé les dispositions et prévoyait l'expulsion comme sanction. A la place, les autorités transféraient les réfugiés dans des camps de travail. Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 27 mars 1946, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

401 Mittenzwei, Exil, 1978; Wichers, Schweiz, 1998.

402 Arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 77. Cf. Lasserre, Frontières, 1995, p. 133–136; Maurer, Anbauschlacht, 1985. Depuis le mois de mai 1940, les Suisses étaient aussi soumis à l'obligation de travailler. Tout au long de la guerre, des dizaines de milliers de personnes ont accompli des mandats de travail. En 1944, 50 000 femmes étaient employées dans l'agriculture. Jost, Politik, 1998, p. 52, p. 57. Concernant l'estimation juridique des camps et de l'obligation de travailler pour les réfugiés: Kälin, Gutachten, 1999, 2ème Partie, B chiffre III, 5.

raccommodaient et tricotaient pour les hommes internés et parfois aussi pour l'Armée.[403] Au début, la solde dans les camps de travail était de 1 franc par jour; elle fut augmentée à 1.80 franc en 1942 pour les réfugiés qui étaient internés depuis un certain temps. La moitié de cette somme était versée sur un compte bloqué. Dans les homes, la rétribution était largement inférieure puisqu'elle ne se montait qu'à 20 centimes. Durant l'été 1944, la Direction centrale des homes et des camps introduisit un système de salaire à la performance pour augmenter la motivation des travailleurs, marquée par un fléchissement.[404]

En 1940, un réfugié émigré de Suisse aux Etats-Unis, fut interrogé à son arrivée à New York par un journaliste sur les conditions de vie dans les camps. Il déclara que ses camarades et lui-même avaient participé à des travaux de construction et qu'ils avaient même dû «casser des rochers pour construire des routes suisses. Nous n'étions pas des prisonniers, mais c'était un travail auquel nous n'étions pas habitués [...] D'autre part, la nourriture était bonne et le logement correct.»[405] Une telle déclaration reflète les sentiments mitigés des réfugiés à l'égard du travail obligatoire. Certains étaient contents de travailler pour échapper à l'oisiveté humiliante du quémandeur.[406] Les travaux accomplis dans l'agriculture, les terrassements et la construction de routes exigeaient des performances physiques considérables. Tous les réfugiés n'en étaient pas capables car la plupart venait des professions libérales, académiques, commerciales ainsi que des métiers de l'artisanat spécialisé. L'effectif des camps était donc composé de médecins, de juristes, de journalistes, de commerçants, de coiffeurs, de couturiers, d'opticiens ou de musiciens qui travaillaient tous, côte à côte, avec des pelles et des pioches.[407] En voulant traiter tout le monde de la même manière – notamment en obligeant des artisans ou des musiciens à exécuter ces tâches pénibles – la Direction centrale des homes et des camps savait pertinemment que certains réfugiés garderaient des séquelles qui pourraient les gêner dans l'exercice futur de leur profession.[408] Craignant d'attraper une maladie qui aurait pu détériorer sa voix, le chanteur Joseph Schmidt avait demandé, en vain, sa libération du camp. Il mourut en 1942 et son décès alarma l'opinion publique. Néanmoins, les protestations exprimées de toutes parts ne purent convaincre les autorités de supprimer l'obligation de travailler.[409]

---

403 ZL, Schlussbericht, 1950, p. 54–66; Lasserre, Frontières, 1995, p. 239–244.

404 Lasserre, Frontières, 1995, p. 241. Un soldat recevait une solde journalière de fr. 2.–, un capitaine fr. 11.–; dans l'agriculture les salaires journaliers allaient de fr. 6.50 à fr. 7.50. Jost, Politik, 1998, p. 57.

405 *New York Sun*, 25 novembre 1940, E 2001 (D) 2, vol. 112.

406 Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, p. 174.

407 Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 73; Seliger, Basel, p. 60 sqq.; Concernant la structure des métiers: Picard, Schweiz, 1994, p. 336.

408 Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, p. 167 sqq. Une évaluation critique du travail dans les camps par Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 386–396. La crainte d'un chanteur de détériorer sa voix n'était pas un motif suffisant pour être libéré d'un camp. Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 5 juin 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

409 Concernant la mort de Joseph Schmidt: cf. le rapport du DFJP, 15 décembre 1942, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.16, dossier 73 et Häsler, Terre d'asile, 1971, p. 319; au sujet du placement d'artistes dans des camps de travail, cf. également Hörschelmann, Exilland, 1997, p. 140 sqq. Cf. Imhof, Kommunikation, 1999.

Au fil des années, un nombre croissant de réfugiés travaillèrent dans l'agriculture. Les récoltes apportaient une diversion bienvenue dans la vie monotone des camps. La plupart des paysans étaient contents de disposer de cette main-d'œuvre. D'autres se sont comportés parfois d'une manière humiliante: ils passaient en revue les hommes pour choisir les plus forts, comme sur un marché aux esclaves.[410] A partir de 1943, des hommes et des femmes furent placés individuellement chez des paysans, parfois même contre leur gré. En automne, 1100 hommes travaillaient chez des paysans; un an plus tard ils étaient 1780 et en août 1945, plus de 5000. A la fin de l'année 1944, 630 femmes étaient employées dans des familles suisses.[411] Toutefois, les différences culturelles et religieuses ainsi que des problèmes de communication généraient des conflits entre les travailleurs et les employeurs. Les réfugiés se sentaient isolés dans ce monde qui leur était étranger et auraient préféré retourner dans leur camp. Le Juif orthodoxe Frédéric B. fut placé, en juillet 1944, chez un paysan de Bâle-Campagne. L'employeur était mécontent parce que son employé observant le sabbat, refusait de travailler le samedi. Frédéric B. demanda son transfert dans un camp avec des Juifs traditionalistes. L'Office cantonal du travail n'a pas tenu compte de sa requête:

> «Nous ne pouvons pas demander votre transfert pour des motifs purement religieux [...]. Des milliers de vos coreligionnaires se trouvent dans des situations pires que la vôtre. Nos paysans ont besoin de main-d'œuvre et nous sommes donc en droit de demander à des réfugiés qu'ils mettent leurs forces à la disposition des paysans, à titre de remerciement pour l'hospitalité qui leur est offerte.»[412]

Les autorités exerçaient une pression considérable sur les femmes pour pouvoir satisfaire la demande de personnel de maison. Les réfugiées se montraient réticentes à aller travailler comme domestiques dans des familles; la Division de police leur reprocha donc «de préférer le confort de l'internement dans les homes par paresse et par fierté mal placée».[413] Mais les problèmes de communication et les exigences excessives empoisonnaient surtout la vie des réfugiés. La Russe Olympiade S., qui avait été assignée aux travaux forcés en Allemagne et qui avait fui de Singen pour venir en Suisse, fut placée chez des paysans comme employée de maison. Elle fut accueillie avec méfiance et se sentit traitée «comme une paria ou une criminelle».[414] Le dur labeur de la ferme l'éprouvait, car elle souffrait encore des séquelles des

---

410 Ludwig, Politique, 1957, p. 272; Brusto, Rettungsboot, 1967, p. 92 sqq. Des réfugiés travaillaient aussi dans la filiale de Frauenfeld de la fabrique de conserves Lenzburg. En 1943, les travailleurs firent la grève parce qu'ils devaient travailler 14 heures par jour lorsque la récolte battait son plein. Walter, Exilliteratur 3, 1988, p. 394–396.

411 Instructions du DFJP sur l'hébergement des réfugiés, 20 mars 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 136–138, aperçu statistique dans AF 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, dossier 219. Très rapidement, les autorités ont abandonné la notion de cœrcition contenue dans l'arrêté du Conseil fédéral du 11 février 1941 sur le placement des réfugiés dans l'agriculture. Lorsque les réfugiés travaillaient pour des particuliers, la Direction centrale des homes et des camps imposait les tarifs pratiqués localement. Le réfugié était payé selon un tarif inférieur, fixé par le camp; la différence était versée en partie sur un compte bloqué au nom des réfugiés, en partie à la Direction centrale des homes et des camps. Rapport de la Division de police, 15 avril 1944, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 138 sqq., ZL, Schlussbericht, 1950, p. 64 sqq.

412 L'Office du travail de Bâle-Campagne à Frédéric B., 25 septembre 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 736.

413 Rapport de Division de police, 15 avril 1944, AF E 9500.193 (-) 1969/150, vol. 5. Procès-verbal de la sous-commission III de la Commission d'experts, 12 avril 1945, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

414 Regina Kägi-Fuchsmann à la Division de police, 25 novembre 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 736.

travaux forcés qu'elle avait dû exécuter en Allemagne. Ses employeurs ne firent pas preuve de compassion; au contraire ils se plaignirent que leur nouvelle employée ne savait ni laver, ni raccommoder, ni cuisiner.[415] Pour des raisons de santé, Olympiade S. demanda son transfert dans une autre place de travail; mais l'Office du travail compétent refusa d'accéder à sa demande, en lui reprochant d'être une simulatrice.[416]

Les employeurs suisses avaient souvent de la peine à se montrer compréhensifs envers les réfugiés, parce qu'ils étaient eux-mêmes accablés par les tâches qui leur incombaient en cette période de guerre. Ils exigeaient souvent des réfugiés des performances inconsidérées, sans tenir compte de l'affaiblissement de ces personnes éprouvées par toutes ces années de souffrances.[417] Pendant très longtemps, il n'était pas possible pour les réfugiés de travailler dans d'autres branches que celles de l'agriculture, du ménage et de l'hôtellerie. Craignant une crise dans l'après-guerre, les autorités ont renforcé les conditions générales et les ont maintenues, même lorsque la Suisse a très rapidement retrouvé un rythme normal et qu'une période de croissance s'est amorcée après la guerre.[418] Le motif principal de cette réticence à accorder des permis de travail après la guerre était le souci d'inciter les réfugiés à aller s'établir à l'étranger pour y reconstruire leur avenir.[419]

4.5 Un regard par-dessus les frontières: les réfugiés et la fin de la guerre

«L'émigrant d'aujourd'hui sera peut-être le Premier ministre de demain. Et nous devons donc nous soucier de l'opinion qu'il a de la Suisse.» En fait, au cours des années passées en Suisse, certains réfugiés n'avaient pu se faire une bonne image de notre pays.

> «Par conséquent, il faut craindre qu'après la guerre, ces réfugiés et ces internés ne fassent pas une propagande positive pour la Suisse, comme on serait en droit de l'espérer, mais qu'au contraire ils nuisent plutôt à la renommée de notre pays.»[420]

A mesure que les Alliés remportaient des victoires, la fin du temps de l'asile devint prévisible. Les réfugiés reprirent confiance en eux-mêmes et exigèrent le droit de participer aux décisions qui concernaient leur avenir. Le changement de la situation de la Suisse en matière de politique

---

415 Rapport du Corps de police de Schaffhouse, 24 avril 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 736.

416 Office du travail de Schaffhouse à la Division de police, 21 mars 1944; Rapport du Corps de police de Schaffhouse, 23 avril 1944; AF E 4264 (-) 1985/96, vol. 736.

417 Procès-verbal de la sous-commission III de la Commission d'experts, 12 avril 1945, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

418 Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 27 mai 1946, AF E 4001 (C) 1, vol. 260. Dès 1945, la conjoncture économique est marquée par une importante reprise, contrairement à la période qui suivit la fin de la Première Guerre mondiale. Cf. Bergier, Histoire, 1984, p. 254–255. Perrenoud, Politique, 1989, p. 113–141; Jost, Politik, 1998, p. 8 sqq.

419 Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 12 novembre 1945, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

420 Postulat du conseiller national radical Theodor Gut concernant la question de l'encadrement intellectuel des internés et des réfugiés du 14 février 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260 (citation originale en allemand).

étrangère fit concevoir de nouvelles priorités en matière d'asile. Désormais, les autorités considérèrent les réfugiés comme de futurs bâtisseurs de l'Europe.[421]

Un changement de cap avait été opéré dès la fin de l'année 1943. Depuis l'été 1944, la menace de mort qui pesait sur les personnes persécutées leur donnait droit à l'asile. Quant aux autorités, elles se montraient mieux disposées à satisfaire les besoins et les souhaits des réfugiés dans les homes et les camps. En règle générale, les familles ne furent plus séparées. Depuis 1943, les personnes qui avaient dû interrompre leurs études pour s'enfuir furent autorisées à poursuivre leur formation dans les universités suisses. Un camp universitaire spécial pour les étudiants et un camp pour les études secondaires, réservé aux lycéens italiens, furent créés grâce à des initiatives privées.[422] En février 1944, une Commission d'experts pour la question des réfugiés fut créée. Elle était constituée de membres des autorités et de représentants des institutions d'aide aux réfugiés. Au cours de la séance constitutive, des voix s'élevèrent pour demander que les réfugiés soient aussi représentés. Le conseiller fédéral von Steiger ne voulut pas entrer en matière sur cette question; il déclara:

> «Nous accueillons avec grand plaisir la participation de femmes dans cette commission d'experts. Par contre, il n'est pas question que des réfugiés y soient acceptés comme membres.»[423]

La Commission fut soucieuse de la position de la Suisse dans l'ordre mondial d'après-guerre. Plusieurs membres demandèrent que les réfugiés puissent se familiariser avec l'industrie locale pour leur permettre de faire plus tard de la publicité pour l'économie suisse.[424]

On accorda une attention accrue à la formation continue et à la reconversion professionnelle des réfugiés en vue de la poursuite de leur émigration. Si, jusque-là, les réfugiés avaient été considérés avec méfiance par les fonctionnaires, on était maintenant prêt à les voir participer à l'organisation des loisirs. Parallèlement, la pression exercée sur les exilés allait grandissante: il fallait qu'ils quittent la Suisse le plus rapidement possible; et s'ils ne pouvaient pas retourner dans leur pays d'origine, ils devaient essayer de trouver ailleurs une patrie. Pour des milliers de personnes, les perspectives d'avenir n'étaient pas évidentes. Ceux qui avaient dépassé un certain âge ou ceux qui étaient physiquement et psychiquement diminués par les séquelles des persécutions et de leur fuite, n'avaient que peu de chance de trouver un pays d'immigration disposé à les accueillir. Beaucoup de gens n'avaient tout simplement plus la force de recommencer leur vie pour la troisième, la quatrième, voire la cinquième fois. Depuis un

---

421 Concernant le traitement amélioré et le comportement plus assuré des réfugiés cf. Dietz, Freiheit, 1993, p. 89, p. 94; cf. également: Teubner, Exilland, 1975, p. 217.

422 Les étudiants purent s'immatriculer dans les universités suisses à partir du semestre d'été 1943. Ils étaient, toutefois, soumis au travail obligatoire pendant les vacances universitaires. Les frais d'entretien et d'études étaient souvent pris en charge par les œuvres d'entraide. Lasserre, Frontières, 1995, p. 290 sqq.; Broggini, Terra d'asilo, 1993, p. 362–367, p. 493–527. Depuis octobre 1940, des camps spéciaux étaient réservés aux internés militaires polonais: les jeunes gens pouvaient y suivre leurs études en vue de l'obtention de la maturité. Plus tard, des camps universitaires leur furent aussi réservés. Broda, Beziehungen, 1991, p. 19.

423 Procès-verbal de la 1ère séance de la Commission d'experts pour la question des réfugiés, 23 février 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

424 Procès-verbal de la sous-commission II de la Commission d'experts, 9 novembre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

certain temps, les organismes d'entraide demandaient aux autorités d'accorder des permis d'établissement permanent à ces personnes. L'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 instituera, avec certaines restrictions, un asile durable pour les réfugiés à qui l'on ne pouvait pas imposer de repartir.[425]

4.5.1 Le chemin vers l'autonomie est semé d'embûches

> «Un certain nombre d'entre nous ont déjà le statut d'émigrés et d'apatrides depuis dix ans. La plupart d'entre nous habitent déjà, depuis plus de quatre ans, dans des baraquements et nous sommes soumis à des conditions de vie qui s'impriment profondément dans notre personnalité. Mais ce qui nous tourmente le plus, et cela aucune personne extérieure ne peut en mesurer le poids, ne serait-ce qu'approximativement, c'est notre incapacité totale à assumer notre responsabilité dans l'organisation de notre vie et l'impossibilité dans laquelle nous sommes de déterminer notre destin. Les heures du réveil et du coucher sont fixées avec précision, on nous donne des travaux spécifiques à exécuter, même la nourriture nous est imposée. Et il en va de même pour nos femmes, nos parents et nos amis dans les camps.»[426]

La caractéristique déterminante de la vie d'exil en Suisse était la programmation des journées dans les moindres détails. Les réfugiés furent complètement désorientés lorsque, du jour au lendemain, ils retrouvèrent leur autonomie et durent forger leurs propres projets d'avenir. «Il faut faire de gros efforts pour persuader les réfugiés qu'il est dans leur intérêt de gagner eux-mêmes leur vie» se plaint Heinrich Rothmund, un an après la fin de la guerre.[427] Pourtant, pendant des années, la Division de police avait interdit aux réfugiés d'exercer une quelconque activité lucrative. Soumis à ces conditions, les réfugiés avaient perdu leurs connaissances pratiques et leurs capacités professionnelles s'étaient dépréciées. Or, à la fin de la guerre, les réfugiés peuvent et doivent reprendre leur destin entre leurs mains. Cela signifie qu'ils doivent se recycler, trouver un champ d'activité qui puisse garantir leur subsistance, acquérir de nouvelles connaissances et de nouvelles aptitudes.

Jusqu'alors, les programmes de formation continue et de recyclage pour les réfugiés avaient été placés sous le signe des chances d'émigration. Les œuvres d'entraide juives avaient organisé des cours avant le début de la guerre pour faciliter l'admission des réfugiés dans les pays d'immigration. A partir de 1942, les organismes d'entraide se sont investis pour que les jeunes puissent accomplir un apprentissage professionnel en Suisse. L'ORT, organisation juive active sur le plan international, a déployé des efforts considérables dans ce domaine en dirigeant de nombreuses écoles et ateliers d'apprentissage pour les réfugiés. Jusqu'en 1951, 3000 jeunes y ont reçu une formation professionnelle. D'autre part, des organisations sionistes

---

425 Ludwig, Politique, 1957, p. 323–330. 1345 réfugiés ont reçu des permis de séjour et d'établissement normaux et ont pu bénéficier, pour la première fois, de subventions des services sociaux. Les organismes d'entraide avaient évalué à plusieurs milliers le nombre des candidats à l'asile durable. L'Union suisse d'entraide juive avait présenté 1500 demandes dont seulement 900 ont été acceptées. Picard, Schweiz, 1994, p. 357; Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 97–105.

426 Ueber die Grenzen. Von Flüchtlingen – für Flüchtlinge, 1er novembre 1944, p. 5.

427 Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 27 mai 1946, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

se sont chargées de préparer des jeunes à l'immigration en Palestine.[428] Comparé aux actions des associations privées, le programme de reconversion et de formation continue de la Direction centrale des homes et des camps est resté très modeste. Ce n'est qu'en automne 1944, que les autorités se sont engagées sérieusement dans la formation professionnelle. L'objectif principal de leurs programmes était, ici encore, d'augmenter les chances des réfugiés qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas rentrer dans leur pays d'origine, de pouvoir repartir vers un autre pays d'immigration.[429]

Sur les 1500 réfugiés qui ont suivi les cours de la Direction centrale des homes et des camps, jusqu'en 1947, à peine un tiers étaient des femmes. Pour elles, les possibilités se limitaient à des métiers traditionnellement féminins dans les domaines du ménage, des soins aux enfants, de l'industrie textile et de l'assistance sociale. Pour leur part, les hommes pouvaient choisir des professions dans les domaines techniques et manuels ainsi que dans les branches commerciales. Cette répartition reflète bien l'idée dominante des autorités et de la Direction centrale des homes et des camps quant à l'ordre des sexes. On voulait inculquer aux femmes des connaissances qui «leur seraient utiles pour savoir gérer les tâches ménagères après la guerre».[430] Les représentantes des organismes d'entraide se sont plaintes que les besoins intellectuels des femmes étaient négligés dans les homes et que l'on accordait trop peu d'importance à leur formation professionnelle.[431]

Pendant les dernières années de la guerre, lorsque les conditions de séjour furent assouplies, l'initiative personnelle des réfugiés put enfin renaître et se développer graduellement. Longtemps, le seul domaine où les réfugiés placés dans les homes et les camps avaient une marge de manœuvre limitée resta l'organisation des loisirs. Mais les autorités se montraient, malgré tout, méfiantes à l'égard des commissions de loisirs formées de réfugiés; elles ne pouvaient s'empêcher de soupçonner un engagement politique secret derrière ces activités.[432] En automne 1943, des réfugiés de différents camps et homes se réunirent en vue de planifier ensemble des manifestations culturelles.[433] Les réfugiés voyaient dans les activités de cet ordre une possibilité de s'occuper intelligemment. Cela d'autant plus qu'ils désiraient organiser des loisirs qui sortent des sentiers battus, notamment en évitant les soirées de pur divertissement,

---

428 Picard, Schweiz, 1994, p. 314–317 p. 337, p 340–343.

429 ZL, Schlussbericht, 1950, p. 71–87; Zaugg, Schulung, 1945, p. 162 sqq. Cf. également Lasserre, Frontières, 1995, p. 285–289.

430 Zaugg, Schulung, 1945, p. 162 sqq.; ZL, Schlussbericht, 1950, p. 73, p. 87, aperçu statistique sur la formation professionnelle.

431 Procès-verbal de la sous-commission I de la Commission d'experts, 27 avril 1944 (Helena Baumgarten), AF E 4001 (C) 1, vol. 260; Bertha Hohermuth exigea une meilleure formation professionnelle pour les femmes, Hohermuth, Bericht, 1945, p. 51.

432 En février 1942, la commission des loisirs du camp de Gordola a été dissoute parce qu'on la soupçonnait de faire de la propagande politique. Lasserre, Frontières, 1995, p. 271 sqq.; Teubner, Exilland, 1975, p. 154–157. Pour pouvoir organiser des manifestations culturelles dans les camps, il fallait demander préalablement l'autorisation de la Direction du camp. ZL, Schlussbericht, 1950, p. 90.

433 Hans Mayer in Flüchtlinge wohin?, 1945, p. 185.

pour leur préférer des spectacles dans lesquels grâce auxquels leurs camarades de camp pourraient puiser des idées qui leur serviraient à reconstruire l'Europe. Comme l'a écrit le socialiste allemand Paul Müller que la Direction centrale des homes et des camps avait mandaté, depuis 1944, pour s'occuper des activités culturelles: «L'objectif recherché imperturbablement n'était pas de distraire bêtement, mais d'éveiller chez les spectateurs la volonté de se forger un avenir meilleur.»[434] Au cours des mois précédant la fin de la guerre, quelques projets pilotes permirent également aux réfugiés de s'autogérer partiellement. Cette situation était nouvelle pour eux: ils trouvaient étrange de ne plus devoir se présenter à l'appel ou de pouvoir établir leur propre règlement de maison.[435]

Une conférence s'est tenue à Montreux au printemps 1945; des réfugiés y rencontrèrent les représentants des organismes d'entraide et des autorités pour discuter des problèmes de l'après-guerre. Pour la première fois, les réfugiés ne recevaient pas d'ordres mais participaient à la conférence en tant qu'interlocuteurs à part entière. On peut donc affirmer que la Conférence de Montreux a représenté un tournant décisif, même si elle a confirmé les principes de la politique suisse en matière d'asile, notamment le principe du transit. En juin 1945, une commission mixte s'est constituée, à laquelle les réfugiés purent élire eux-mêmes leurs représentants. Cette commission s'occupait des problèmes d'après-guerre, notamment du statut d'apatride.[436]

Avec la défaite prévisible de l'Allemagne, les réfugiés ressentirent le besoin d'agir sur le plan politique pour modeler le nouvel ordre social et politique de leur patrie. Des mouvements tels que le «*Freies Deutschland*» (Allemagne libre) ou le «*Comitato di Liberazione nazionale*» italien (Comité de libération nationale), fondé en 1943 déjà, discutèrent avec animation de l'avenir de leurs pays respectifs libérés du national-socialisme et du fascisme. Malgré l'interdiction de s'adonner à des activités politiques, on assista à une politisation des réfugiés dans les camps et les homes. Au début de l'année 1945, le KPD (Parti communiste allemand) et le mouvement «*Freies Deutschland*» organisèrent leurs propres conférences.[437] Pour la plupart des réfugiés juifs, un problème d'un autre ordre émergea vers la fin de la guerre. Forcés de quitter la Suisse en vertu du principe de transit, ils étaient confrontés à une alternative: fallait-il retourner dans leur pays qu'ils avaient fui pour échapper à la persécution ou devaient-ils poursuivre leur émigration et recommencer une vie dans un autre pays? Dès la fin de l'année

434 Müller, Welt, 1987, p. 239 sqq.

435 L'un de ces projets était le home de formation de Hilfikon dirigé par Charlotte Weber. Rapport du personnel de Hilfikon concernant les expériences de gestion par les réfugiés eux-mêmes in Flüchtlinge: wohin?, 1945, p. 69–70; cf. Weber, Strom, 1994, p. 128 sqq.; Dietz, Freiheit, 1993, p. 71 sqq., notamment p. 75.

436 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 83–87, Lasserre, Frontières, 1995, p. 295–298.

437 Bergmann, Mouvement, 1974; Lasserre, Frontières, 1995, p. 278–285; Hoerschelmann, Exilland, 1997, p. 170–210; Teubner, Exilland, 1975, p. 235 sqq., p. 241 sqq.; Mayer, Deutscher, 1982, p. 297 sqq.; Müller, Welt, 1987, p. 246–253.

1944, les débats sur les projets d'avenir devinrent très enflammés. Ils trouvèrent aussi une tribune dans les différents journaux que les réfugiés avaient créés et qu'ils rédigeaient.[438]

4.5.2 Rapatriement et émigration vers des pays tiers

Depuis le début des années 30, pour être autorisés à entrer en Suisse, les réfugiés devaient avoir une chance potentielle de pouvoir s'établir plus tard dans un pays tiers. Pour des raisons financières, les organismes d'entraide avaient aussi tout intérêt à faciliter la poursuite de leur voyage.[439] Collaborant avec des organisations internationales spécialisées dans la migration, ils s'occupaient de leur procurer des visas et des moyens de transport. Entre 1933 et le début de la guerre, l'Union suisse des comités d'entraide juifs a aidé quelque 3800 coreligionnaires à poursuivre leur émigration vers d'autres pays. Diverses autres opérations étaient en cours depuis la Suisse pour permettre aux Juifs d'émigrer vers la Palestine.[440] La majorité de ces projets ont été stoppés brusquement par le début de la guerre. Bien qu'il fût illusoire de vouloir poursuivre l'émigration pendant les hostilités, cela ne libérait pas les réfugiés du principe du transit. Même lorsqu'ils étaient internés dans des camps, les réfugiés avaient l'obligation de préparer la suite de leur voyage; ceux qui possédaient une autorisation de tolérance devaient renseigner les autorités sur l'avance de leurs préparatifs de départ chaque fois qu'ils demandaient la prolongation de leur autorisation.[441]

Dès 1943, des organisations nationales et internationales s'occupaient à Genève de préparer les migrations de l'après-guerre. C'est dans ces milieux que naquit l'idée de mener une enquête parmi les réfugiés pour connaître leurs projets. L'initiatrice, Bertha Hohermuth, dirigea cette étude avec le soutien financier de l'«International Migration Service». L'enquête révéla que seul un quart des quelque 5000 personnes individuelles ou familles interrogées désiraient retourner dans leur patrie.[442] Ce furent surtout les réfugiés de Pologne et d'Allemagne qui refusèrent catégoriquement leur rapatriement. Le motif de ce refus était évident: 80% des personnes interrogées étaient juives et ne voulaient pas retourner dans le pays de leurs persécuteurs. Les Allemands, les Autrichiens et les Polonais craignaient une reprise de l'antisémitisme dans leur patrie; d'autre part, bien avant la guerre, de nombreux Juifs avaient quitté les pays d'Europe de l'Est pour émigrer à l'Ouest; ce n'est que lorsque les Allemands eurent envahi le pays de leur nouveau domicile, qu'ils en furent chassés. La majorité des réfugiés préféraient donc poursuivre leur émigration vers un autre pays européen plutôt que de retourner chez eux. Seuls 9% des personnes interrogées souhaitaient émigrer en Palestine, cela en raison de la situation politique instable qui y régnait alors. Beaucoup de réfugiés ne savaient

---

438 Picard, Schweiz, 1994, p. 350–355.

439 Wichers, Kampf, 1994, p. 120–123; Arnold, Transitprinzip, 1997, notamment p. 36 sqq. Cf. chap. 5.3.

440 Picard, Schweiz, 1994, p. 293; p. 308–314.

441 Ludwig, Politique, 1957, p. 157 sqq.

442 Quelque 5000 réfugiés ont rempli les questionnaires; en comptant leurs familles, l'enquête a donc englobé quelque 9000 personnes. Cf. Picard, Schweiz, 1994, p. 358–364, notamment p. 359.

pas quel pays indiquer, car ils ignoraient le destin de leurs proches et le lieu où ils se trouvaient. Même si elle ne pouvait refléter qu'une situation momentanée, cette enquête a toutefois établi un constat: il ne fallait pas rapatrier de force les réfugiés après la guerre, car beaucoup d'entre eux craignaient d'être internés dans d'autres camps à leur retour.[443]

Les Pays-Bas, la Belgique et la France ont assuré les étrangers établis dans ces pays avant la guerre qu'ils pouvaient y retourner. Cette promesse engloba aussi les Juifs polonais dont la majorité écrasante avaient indiqué, dans le formulaire de l'enquête de 1944, qu'ils désiraient retourner dans le pays où ils étaient domiciliés avant la guerre.[444] En automne 1944, les rapatriements organisés vers les pays d'Europe de l'Ouest commencèrent. En même temps, la pression augmenta sur les réfugiés qui n'avaient pas encore pris de décision quant à leur avenir. Il était difficile pour certains réfugiés dont les proches avaient été déportés et dont les parents étaient dispersés dans le monde entier, de choisir une nouvelle patrie pour reconstruire leur vie. A titre d'exemple, citons le cas d'une Juive belge dont le mari polonais avait été déporté en 1942, alors qu'elle-même et ses enfants avaient pu s'enfuir en Suisse. Ses frères et sœurs vivaient alors à Londres, à Cuba, à New York, en Espagne et en Belgique. Son statut de veuve avec enfants la rendait dépendante de l'aide de ses parents. Comme les enfants étaient de nationalité polonaise, les autorités essayèrent de pousser la famille à émigrer en Pologne. La femme qui n'y connaissait personne, fit une demande, au début de l'année 1945, pour être rapatriée en Belgique. L'automne venu, elle refusa cependant de se joindre à un voyage organisé pour la Belgique car elle s'était engagée dans des démarches pour émigrer en Palestine. Entre-temps, ses frères à New York avaient demandé pour elle un visa d'entrée aux Etats-Unis et étaient disposés à subvenir aux besoins de la famille. Au printemps 1946, la famille partit pour les Etats-Unis après une escale à Bruxelles.[445]

L'émigration des réfugiés juifs d'Allemagne et d'Autriche était plus problématique que le retour des réfugiés en provenance de Belgique, des Pays-Bas et de France. Ceux qui avaient dû s'enfuir, dans les années 30, en raison de leurs activités politiques avaient tendance à vouloir retourner chez eux pour y participer à la reconstruction d'un nouvel ordre démocratique. Par contre, ceux qui avaient dû quitter leur pays pour échapper aux persécutions, ne voulaient y retourner à aucun prix.[446] Richard Baer, un ancien réfugié qui a collaboré à l'enquête de 1944, a déclaré, après avoir discuté avec des Juifs allemands et autrichiens:

---

443 Hohermuth, Bericht, 1945, p. 45, p. 55. Procès-verbal de la sous-commission IV de la Commission d'experts pour la question des réfugiés, 2 octobre 1944, AF E 4001 (C) 1, vol. 260; Picard, Schweiz, 1994, p. 348, p. 358–364; Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 77.

444 Ludwig, Politique, 1957, p. 314–317. Le pourcentage des Juifs parmi les citoyens étrangers établis dans les pays de l'Europe de l'Ouest avant la guerre était très élevé. Il atteignait 90% en Belgique. Enzyklopädie des Holocaust, I, 1995, p. 168. Picard, Schweiz, 1994, p 289.

445 AF E 4264 (-) 1988/196, vol. 633.

446 Picard, Schweiz, 1994, p. 348 sqq.; Mayer, Deutscher, 1982, p. 298 sqq., en tant que membre du mouvement «Freies Deutschland» il était l'un des plus grands propagandistes du rapatriement. D'autres Juifs engagés politiquement sont aussi retournés en Allemagne et en Autriche; beaucoup de communistes refusaient avec véhémence le sionisme et l'émigration vers la Palestine. Cf. Teubner, Exilland, 1975, p. 246 sqq.

> «Ils ne peuvent et ne veulent pas retourner parce qu'ils méprisent profondément ces pays et leurs habitants, parce qu'ils s'imaginent que chaque Allemand ou chaque Autrichien qu'ils rencontreront était peut-être un SS qui a assisté à l'arrestation, à la déportation ou au gazage d'un membre de leur famille. Parce qu'ils n'y trouveront plus aucun de leur proches et qu'ils ont perdu le contact avec toutes leurs connaissances. Parce qu'ils pensent à leurs anciens amis qui, du jour au lendemain, les avaient reniés; à l'échec de tous les partis de gauche; à tous ces artistes et ces scientifiques qui s'étaient vendus pitoyablement au Régime. Parce que chacun sait que cet ennemi juré, l'antisémitisme, a toujours été présent en Allemagne.»[447]

Après 1945, les réfugiés juifs d'Allemagne durent sans cesse expliquer aux autorités suisses pourquoi ils refusaient les papiers d'identité allemands. Beaucoup n'ont laissé planer aucun doute quant aux raisons de ce refus, à l'instar de ce réfugié qui déclarait:

> «Je refuse le passeport allemand de remplacement parce que j'ai dû fuir l'Allemagne à cause du racisme. Ma mère [...] a été déportée; moi-même j'ai été maltraité par la Gestapo [...]. J'ai été déchu de ma nationalité en vertu de la loi de Nuremberg; je n'ai *pas la moindre* intention de retourner en Allemagne.»[448]

Or, les autorités suisses avaient refusé de reconnaître la déchéance de la nationalité selon la 11ème ordonnance de la loi de Nuremberg, parce qu'elle était contraire aux principes juridiques observés par la Suisse. Cela entraîna de grands désagréments pour les réfugiés juifs à qui les cantons avaient refusé de délivrer un permis de séjour, justement parce qu'ils étaient sans papiers. Ils eurent peur d'être rapatriés de force. Ceux qui avaient des papiers d'identité allemands ou autrichiens pensaient que les vainqueurs pourraient les traiter comme des criminels national-socialistes. C'est pourquoi, les réfugiés et les organismes d'entraide exigèrent que les apatrides qui avaient fui le IIIe Reich, reçussent une carte qui «les libère de la tare que représente leur origine allemande ou autrichienne.»[449] En 1946, la Commission mixte trouva un compromis: les cartes des réfugiés allemands ne mentionneraient pas qu'ils étaient, à l'origine, des ressortissants allemands.[450]

Au début des années 50, l'obligation de poursuivre leur voyage fut annulée pour les quelque 10 000 réfugiés qui étaient arrivés en Suisse au temps des persécutions national-socialistes et qui y vivaient encore. La plupart d'entre eux avaient été successivement libérés des camps d'internement et avaient reçu des permis d'établissement cantonaux qui leur permettaient d'exercer une activité lucrative.[451] Après avoir été des réfugiés pendant dix, voire quinze ans, ils étaient enfin redevenus des citoyens normaux, assurés des mêmes droits que tous les autres étrangers.

---

447 Richard Baer dans Flüchtling wohin?, 1945, p. 62.

448 Requête pour la libération de l'internement, 20 juillet 1948, AF E 4264 (-) 1986/197, vol. 75 (souligné dans l'original).

449 Richard Baer dans Flüchtlinge wohin?, 1945, p. 65. Procès-verbaux de la sous-commission I de la Commission d'experts, 12 novembre et 17 décembre 1945, AF E 4001 (C) 1, vol. 260.

450 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 85.

451 Ludwig, Politique, 1957, p 339–344.

5 Aspects financiers et problèmes des avoirs

On a accordé très peu d'attention jusqu'ici aux aspects de la politique d'asile relevant des finances et des droits patrimoniaux. Mis à part un rapport administratif interne de 1951 qui consacre plusieurs chapitres à ces questions[1], il faut attendre le milieu des années 1990 pour que l'historien Jacques Picard se penche sur le problème des avoirs déposés en Suisse par les victimes des nazis.[2] Il y souligne les prestations financières considérables fournies aux réfugiés par les Juifs suisses et les œuvres d'entraide juives aux Etats-Unis.[3] Les recherches récentes de Jonas Arnold ont quant à elles livré d'importantes informations sur les contributions financières des œuvres d'entraide privées.[4]

Dans ce chapitre, nous présentons pour commencer la politique de spoliation du régime national-socialiste à l'égard des personnes persécutées, afin de mettre en évidence la précarité de la situation financière dans laquelle se trouvaient les réfugiés parvenus en Suisse. A ses mesures vinrent s'ajouter les restrictions imposées sur les transactions financières internationales, qui empêchèrent presque totalement les possibilités d'emporter et de transférer des valeurs en Suisse. Se posa dès lors la question de savoir qui allait subvenir aux besoins de ces réfugiés, la plupart totalement démunis. Jusqu'en 1942, les œuvres d'entraide furent pour ainsi dire seules à en assumer la charge financière. Au cours de la guerre, lorsqu'elles parvinrent aux limites de leurs capacités, la Confédération prit à sa charge une plus grande partie des dépenses. Les œuvres d'entraide eurent, en outre, beaucoup de peine à toucher les subsides en provenance des Etats-Unis. Par ailleurs, les autorités suisses adoptèrent à l'encontre des réfugiés des dispositions légales leur permettant de réduire les dépenses publiques. Les réfugiés furent enfin touchés par le blocage des avoirs allemands en 1945. Les effets de toutes ces mesures se prolongèrent pendant une grande partie des années 50 et contribuèrent à l'existence de ce qu'on a appelé les «avoirs en déshérence».

Ce chapitre fait donc œuvre de pionnier en analysant les implications financières de la politique pratiquée face aux réfugiés, de 1933 à 1950. Il s'avère que cette politique s'inscrit dans une structure institutionnelle complexe. Outre le Département fédéral de Justice et Police (DFJP), d'autres acteurs sont appelés à jouer un rôle: les œuvres d'entraide, le Département fédéral des Finances et des Douanes (DFFD), le Département politique fédéral (DPF), le Département fédéral de l'Economie publique (DFEP), l'Office suisse de Compensation (OSC), la Banque nationale suisse (BNS) et la Banque populaire suisse (BPS). Comme pour la politique d'asile

1 Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 144.

2 Picard, Vermögen, 1996 (angl. 1993).

3 Picard, Schweiz, 1994, p. 364–385. Pour le soutien apporté par l'American Jewish Joint Distribution Committee, cf. Bauer, Jewry, 1982.

4 Arnold, Transitprinzip, 1997; Arnold, Finanzierung, 1998. Arnold a rédigé ce rapport à l'intention de la CIE. Cf. également Koller, Finanzierung, 1997, et Gast, Kontrolle, 1997, qui procède à une analyse systématique du lien entre la politique pratiquée à l'égard des étrangers et la politique économique, jusqu'en 1933. Pour l'historiographie en général, cf. chap. 1.3.

en général, il convient d'analyser les événements dans un contexte international; les aspects financiers et les problèmes des avoirs font partie intégrante des relations économiques avec l'Allemagne nazie et avec les Alliés, principalement les Etats-Unis. L'analyse de l'attitude des organes de l'Etat et des œuvres d'entraide constitue le point fort de ce chapitre.

5.1 La politique d'expropriation et de spoliation du régime nazi

Dès 1933, le régime national-socialiste instaure une politique de spoliation de la population juive en Allemagne. Une loi sur la fonction publique permet le licenciement des fonctionnaires pour motifs politiques ou raciaux.[5] Un boycott est organisé contre les entreprises et les commerces «juifs». Au cours de l'année 1933, 37 000 des quelque 525 000 Juifs d'Allemagne quittent le pays.[6] Jusqu'en 1938, le régime prend toute une série d'autres mesures visant à accélérer les spoliations. Les entreprises considérées comme juives, c'est-à-dire dont le propriétaire ou des actionnaires sont juifs, sont soumises à d'innombrables pressions et entraves[7], qui diminuent massivement la valeur de ces entreprises. La combinaison de terreur, de propagande et de législation est si efficace que les deux tiers de toutes les affaires possédées ou gérées par des Juifs (environ 100 000 personnes morales) sont liquidées ou vendues «volontairement» jusqu'en 1938. A partir de novembre 1938, l'«aryanisation» entre dans une deuxième phase et le gouvernement l'active systématiquement. Branche par branche, toutes les entreprises juives sont transmises sous la contrainte à des propriétaires non juifs. Les affaires restant encore en mains juives sont remises à un «aryen» qui est chargé de surveiller la vente forcée immédiate. C'est ainsi que les entrepreneurs visés doivent soit vendre leurs propriétés, soit cesser leurs activités. L'Etat prélève des impôts qui peuvent aller jusqu'à 70% sur la différence entre l'estimation officielle et le prix de vente.[8] De façon générale, tous les moyens sont utilisés pour pousser la population juive à émigrer. A la suite de la «Nuit de cristal» (du 9 au 10 novembre 1938), Hermann Göring lui impose de surcroît une amende de 1.127 milliard de *Reichsmark* (RM). Les actions, les obligations et autres papiers-valeurs doivent être déposés par leur propriétaire sur un compte «juif», dans une banque désignée par les autorités.[9] Quant aux biens en or, platine ou argent, aux pierres précieuses et aux objets d'art, il est obligatoire à partir de mai 1939 de les remettre à des offices dépendant du ministère de l'économie.[10]Aux spoliations s'ajoutent les mesures qui visent directement les émigrants. Dans le contexte de la crise économique et financière des années 30, l'Allemagne introduit, en juillet

---

5 «*Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*» (loi sur le rétablissement du statut professionel des fonctionnaires), du 7 avril 1933, in: Walk, Sonderrecht, 1996.

6 Friedländer, Allemagne, 1997, p. 73.

7 Genschel, Verdrängung, 1966, p. 89.

8 Longerich, Politik, 1998, p. 217.

9 Hilberg, Destruction, 1990, vol. 1, p. 114.

10 Hilberg, Destruction, 1990, vol. 1, p. 124.

1931, le contrôle des devises et un impôt destiné à combattre la fuite des capitaux.[11] La taxe concerne les contribuables disposant d'une fortune supérieure à 200 000 RM ou d'un revenu annuel de plus de 20 000 RM. Le régime hitlérien abaisse la limite de la fortune taxée à 50 000 RM, avec effet rétroactif au 1er janvier 1931.[12] Afin de contrôler l'exportation des devises, des offices sont créés qui règlent tout paiement vers l'étranger (*Devisenstellen*). Avec le début, en 1936, du «Plan de quatre ans» (*Vierjahresplan*), qui a pour but de mettre l'économie au service de la préparation à la guerre, la soif de devises s'accroît. Un des moyens préconisés consiste à augmenter la taxation des biens des Juifs. Les *Devisenstellen* deviennent ainsi les instruments de la liquidation des entreprises et de l'appropriation par le Reich de la fortune juive.

Des taxes spéciales sont exigées pour l'émigration.[13] Les réfugiés qui se trouvent déjà à l'étranger sont exclus du transfert, l'Etat s'appropriant leurs biens.[14] Les avoirs que les émigrés ne peuvent pas emporter avec eux restent bloqués sur un compte spécial en Allemagne (*Auswanderer-Sperrmark*). Pour les émigrants juifs, un transfert de capital n'est guère possible; le cas échéant, il est assorti d'une perte financière considérable.[15] S'ils veulent récupérer une partie de leur fortune, il doivent renoncer au moins à 80%, voire 90% ou plus de leur capital en *Sperrmark*. Exceptionnellement, ils peuvent espérer le versement d'un intérêt minime sur le solde. Jusqu'en 1938, il demeure possible de transférer les pensions et les rentes à l'étranger.[16]

Il y a une contradiction évidente entre la volonté des nazis de forcer la population juive à émigrer et celle de la spolier à un point tel qu'aucun pays ne va accepter de l'accueillir. Pour rendre l'émigration possible malgré tout, les autorités permettent un transfert minimum.[17] Chaque émigrant a le droit de prendre avec lui ses biens personnels et du mobilier. En plus, il peut changer et emporter 10 RM en devises, une somme qui équivaut, après la dévaluation de 1936, à 17.50 francs suisses. Cependant, dès mai 1938, les *Devisenstellen* peuvent exiger une taxe allant jusqu'à 100% du prix d'achat du mobilier. Le fonctionnement arbitraire de ces offices est bien décrit dans un aide-mémoire du DPF de septembre 1938:

> «Ces dispositions sont appliquées aux Juifs de manière particulièrement sévères et même souvent arbitraires. Un cas a d'ailleurs été porté à la connaissance de la Division des Affaires étrangères. Il

[11] DDS, vol. 10, no 93, p. 213, note 1. Pour les problèmes fiscaux qui ont surgi entre la Suisse et l'Allemagne à propos du «*Reichsfluchtsteuer*» cf. AF E 2001 (D) 3, vol. 205.

[12] Cf. chap. 5.2.1.

[13] Longerich, Politik, 1998, p. 217.

[14] Cf. chap. 5.2.1.

[15] Hilberg, Destruction, 1990, vol. 1, p. 146.

[16] Cf. chap. 5.2.1.

[17] Hilberg, Destruction, 1990, vol. 1, p. 146–151. Hilberg relate douze moyens que les «candidats» à l'émigration avaient à leur disposition pour emporter quelques biens avec eux.

s'agit d'un émigrant juif de nationalité suisse revenu au pays qui n'a pu prendre possession de son mobilier déménagé, d'une valeur de RM 6500.–, que contre le versement d'une taxe de RM 20 500.»[18]

5.2 Les paiements entre la Suisse et l'Allemagne nazie ainsi qu'avec les pays occupés par le III^e^ Reich[19]

Lors de la crise économique mondiale, les mesures de contrôle des devises ne sont pas l'apanage de l'Allemagne mais sont aussi introduites par plusieurs autres pays européens. Pour parer aux problèmes que cela entraîne pour les relations économiques avec l'étranger, le gouvernement suisse décide de conclure des accords avec de nombreux partenaires économiques, afin de régler les modalités de paiements bilatéraux.[20] Dans les accords conclus avec le Reich, le Conseil fédéral reconnaît l'incorporation de l'Autriche ainsi que des territoires annexés de la Pologne et de la Tchécoslovaquie dans l'espace économique allemand, s'adaptant ainsi à la politique expansionniste du régime national-socialiste dans le domaine de l'économie.[21] En été et en automne 1940, le Conseil fédéral étend le système des paiements centralisés aux Etats occupés par l'Allemagne en Europe de l'Ouest et du Nord.[22] Les dispositions sévères auxquelles ces paiements sont soumis s'appliquent aussi bien aux entreprises qu'aux personnes privées qui se trouvent en Suisse. Elles sont lourdes de conséquences pour les réfugiés, car ceux-ci dépendent souvent du transfert des avoirs qu'ils ont laissés derrière eux pour assurer leur subsistance en Suisse ou pour la poursuite de leur périple. Les autorités de la Police des étrangers – aussi bien de la Confédération que des cantons – éprouvent elles-mêmes d'énormes difficultés à s'y retrouver dans le dédale de prescriptions qui règlent les paiements internationaux.[23] En ce qui concerne les transferts impliquant des étrangers, elles travaillent en étroite collaboration avec l'Office suisse de compensation (OSC), chargé du contrôle des paiements, et avec la Division du commerce du Département fédéral de l'Economie publique (DFEP).

---

18 «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», Aide-mémoire du Département politique, 14 septembre 1938, in DDS, vol. 12, no 383, p. 873–874. Ce cas est contenu dans une lettre adressée au chef du DPF, le 19 août 1938, par l'avocat des personnes touchées. AF E 2001 (D) 1, vol. 231.

19 La problématique des «paiements réglementés de la Suisse» sera traitée de manière plus approfondie dans le cadre du rapport final de la CIE.

20 De 1931 à 1945, la Suisse a conclu ce type d'accord financier avec, entre autres, la Hongrie (1931), la Bulgarie (1932), la Roumanie (1933), l'Allemagne (1934), l'Italie (1935), l'Espagne (1936), la Pologne (1936), la Belgique (1940), le Danemark (1940), la France (1940) et les Pays-Bas (1940). Pendant la guerre, 50 à 80% du total de son commerce extérieur s'est effectué par le biais des «paiements contrôlés», Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, p. 41–74.

21 L'Autriche est englobée dans le système des paiements germano-suisses, le 30 juin 1939, les territoires polonais annexés, le 1^er^ août 1940, et le protectorat de Bohême et de Moravie, le 1^er^ octobre 1940. La Suisse conclut, le 15 juillet 1939, un Accord de clearing avec la Slovaquie. Des paiements avec le «Gouvernement général» étaient autorisés par le Ministère allemand de l'Economie. Cf. Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, p. 68–71, p. 261–280.

22 Cf. chap. 5.2.2.

23 «Tout le problème du trafic des paiements est fort complexe et difficilement compréhensible vu de l'extérieur», constate la Police fédérale des étrangers pendant la guerre. Ni les fonctionnaires, ni les étrangers ne sont véritablement en mesure de juger chaque cas de manière adéquate. Exposé de Carl Brunner à la Conférence des directeurs cantonaux de Police des 10 et 11 septembre 1943 (citation originale en allemand), AF E 4300 (B) 3, vol. 11; cf. également Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 151.

5.2.1 Le transfert de fonds pour les émigrants et les réfugiés venant d'Allemagne nazie

Les possibilités de faire transférer en Suisse des fonds venant du Reich et des territoires annexés sont fixées par les prescriptions allemandes sur les devises et par l'accord de clearing germano-suisse. Cet accord, signé en 1934, amendé à maintes reprises jusqu'à la fin des hostilités, règle le déroulement de presque tous les paiements bilatéraux.[24] Ces transactions ne peuvent plus être opérées librement et directement par le biais d'une banque commerciale, par exemple, mais doivent passer par les deux banques centrales: *Reichsbank* et Banque nationale suisse (BNS). Cette procédure de *clearing* donne naissance à des circuits de paiements fermés dans les deux pays. En Suisse, les prétentions des créanciers (exportateurs, professionnels du tourisme, créanciers financiers) sont satisfaites grâce aux montants que les débiteurs suisses versent à la BNS. Les importations en provenance de l'Allemagne ayant reculé dans les années trente, les versements à la BNS diminuent d'autant, déclenchant une lutte entre différents groupes de créanciers afin de répartir les moyens disponibles dans le clearing.[25] Les autorités suisses du clearing (OSC et Division du commerce) tentent de remédier à cette situation en limitant le nombre des bénéficiaires de paiements. Mais le fait que les étrangers qui viennent d'arriver en Suisse sont autorisés à recevoir des paiements indépendamment de leur nationalité – au titre de ce qu'on a appelé le principe du domicile – ne leur facilite pas la tâche. Les autorités décident alors de «prendre le taureau par les cornes» et d'édicter des mesures afin d'éviter que le clearing soit grevé par les prétentions des ressortissants étrangers.[26]

Transfert de capitaux

Le transfert de capitaux (argent liquide, biens et comptes en banque ou papiers-valeurs) n'est pas couvert par l'accord de clearing et l'interdiction d'exporter des capitaux décrétée par l'Allemagne bloque toute possibilité de les faire venir en Suisse.[27] L'exception à la règle autorisant un transfert de capitaux dans les cas de détresse personnelle grave – lorsque les créanciers peuvent fournir la preuve de leur indigence – contribue, certes, à améliorer leur sort, bien que dans une faible mesure. A ce titre, ils peuvent se faire verser un montant maximum de 700 francs par mois par le clearing.[28] Mais la plupart des réfugiés n'ont pas accès aux avoirs restés dans le Reich et que les autorités n'ont pas (encore) saisis, ce qui a de graves conséquences sur leur situation en Suisse.[29] Les autorités helvétiques doivent également trouver une solution pour un groupe spécifique de réfugiés: les ressortissants suisses qui

---

[24] Les transactions portant sur les capitaux et les assurances sont toujours autorisées, bien que de manière limitée, en devises libres.

[25] Les titulaires d'un intérêt créancier passent toujours après les exportateurs de marchandises.

[26] OSC (Service des transferts) à la Division du commerce (DFEP), 12 janvier 1939, AF E 7160-10 (-) 1968/30, vol. 188; cf. également sous Transfert des revenus du capital, pensions et subsides.

[27] Cf. chap. 5.1.

[28] Le montant est fixé à 400 Reichsmark (RM) (cours du clearing en 1936–1940: RM 100.– = fr. 175.– et en 1940–1945: RM 100.– = fr. 173.01).

[29] La grande majorité n'a pas de travail en Suisse. Commission de clearing Allemagne, 23 octobre 1936, p. 192, p. 192 sqq., AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 12. Cf. également chap. 5.3.

vivaient en Allemagne et qui sont toujours plus nombreux à rentrer au pays, à la suite de la prise du pouvoir par les nazis.[30] Eux aussi ont l'interdiction d'emmener leurs biens avec eux. Comme les montants pouvant être virés au titre de la procédure du transfert de capitaux dans les cas de détresse personnelle grave sont insuffisants pour leur permettre de se refaire une situation en Suisse,[31] ces concitoyens risquent de tomber à l'assistance publique une fois de retour au pays. Les autorités cherchent un règlement diplomatique avec l'Allemagne, à partir de l'automne 1935. Le Consul de Suisse à Mannheim écrit à Berne qu'il ne comprend pas que la Suisse, face à la question si importante du retour au pays des ressortissants suisses, n'ait encore rien entrepris, contrairement aux Pays-Bas et à la France.[32] La Division du commerce pense aussi qu'un règlement de principe s'impose. Se référant à la «question juive», devenue aiguë avec la promulgation des lois raciales par l'Allemagne en septembre 1935,[33] elle s'enquiert du sort des quelque 1000 Juifs suisses qui vivent dans le Reich.[34] «Tout porte à croire qu'au fil du temps, ces pauvres concitoyens vont tous quitter l'Allemagne sans demander leur reste s'ils veulent continuer à mener une existence un tant soit peu supportable», écrit Paul Dinichert, le ministre de Suisse à Berlin, dans un courrier adressé à Berne, en octobre 1935.[35] Il est vrai que le régime national-socialiste n'applique pas toujours à la lettre les lois antisémites aux ressortissants juifs d'un pays étranger, et cela même après le début des hostilités, afin de ménager les susceptibilités en matière de politique extérieure;[36] ils n'échappent toutefois pas aux boycotts, aux humiliations quotidiennes et aux discriminations croissantes.[37] Comme pour les Juifs allemands, on cherche à les spolier en vue de les chasser d'Allemagne.[38] En 1939, les Juifs suisses d'Allemagne sont surtout frappés par les lois d'«aryanisation» économique qui les obligent à déclarer les avoirs qu'ils possèdent dans le

[30] Il n'a pas été possible d'obtenir de chiffres globaux. Pour les années de guerre, on trouve des indications dans Ritzmann-Blickenstorfer, Statistik, 1996, p. 373. En 1939, 1381 Suisses de l'étranger quittent l'Allemagne pour revenir au pays.

[31] Commission de clearing Allemagne, 4 mars 1936, p. 42 sqq., AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 12. Par exemple G., qui est d'origine juive et Suisse de l'étranger rentré au pays, est forcé de payer le loyer de son frère qui est sans moyens. AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 938.

[32] Les Pays-Bas ont conclu un accord avec le gouvernement du Reich. Il porte sur les avoirs que les ressortissants juifs peuvent emporter avec eux lorsqu'ils rentrent au pays. Notice de Walter Hofer (DPF), 21 novembre 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

[33] Jean Hotz (sous-directeur de la Division du commerce) à la Division des Affaires étrangères du DPF, 5 novembre 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

[34] Une estimation du DPF effectuée en 1938 fait état de 500 à 1000 Juifs suisses. «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 14 septembre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 100; cf. également DDS, vol. 12, no 383, p. 874. Les chiffres avancés par la Légation à Berlin font état de 378 Juifs suisses. Les doubles nationaux ne font pas partie du nombre. Hans Frölicher (chef de la Division des Affaires étrangères au DPF) à la Division de police du DFJP, 18 décembre 1935, AF E 2001 (C) 4, vol. 130.

[35] Paul Dinichert à la Division du commerce du DFEP (citation originale en allemand), 24 octobre 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

[36] Graml, Behandlung, 1958, p. 85 sqq.; Maurer, Juden, 1986, p. 190; Picard, Schweiz, 1994, p. 166.

[37] Divers cas dans AF E 2001 (D) 3, vol. 163. Même des citoyens suisses ont été arrêtés, déportés et assassinés dans le III^{e} Reich. Le présent rapport ne traite pas de la protection des victimes par les autorités suisses (cf. chap. 1.1). Ce chapitre se limite à la protection des avoirs des ressortissants suisses.

[38] Déclaration du 12 novembre 1938 de Hermann Göring, citée dans Maurer, Juden, 1986, p. 191.

Reich.[39] Certains se voient retirer leur permis de travail.[40] Avec l'accord du Ministère de l'économie du Reich, ils peuvent être contraints de liquider leurs biens.[41] Les autorités à Berne et la Légation à Berlin caressent à plusieurs reprises l'idée de protester officiellement auprès du gouvernement allemand contre ces discriminations.[42] Dans certains cas isolés, la Légation et le Consulat ont pris d'ailleurs fait et cause pour les Juifs concernés.[43] Le DPF et le DFJP étudient même la possibilité de faire une démarche de principe ou encore de convoquer un tribunal d'arbitrage international, en invoquant la clause d'égalité de traitement contenue dans les accords bilatéraux de protection juridique et d'établissement. Toutefois, les deux départements ne se font pas beaucoup d'illusions sur le succès de ce type de démarche.[44] Ils renoncent également à dénoncer les accords parce que cela risquerait de mettre en danger toute la colonie suisse, même si le nombre de Juifs y est relativement peu élevé.[45] Le ministre suisse à Berlin relève, en outre, que le Conseil fédéral a renoncé à prendre des mesures juridiques afin de «ménager les bonnes relations avec l'Allemagne».[46] Vu la précarité de leur situation juridique, la Légation demande aux Juifs suisses d'envisager leur retour en Suisse.[47] Le DFP et la Légation s'entendent pour déclarer qu'on ne peut pas envisager d'accord spécial pour protéger les biens des ressortissants juifs rentrant au pays.[48] Reste à savoir comment faire accepter au

---

39 «Verordnung vom 26. April 1938 über die Anmeldung des Vermögens von Juden» (Ordonnance du 26 avril 1938 sur la déclaration des avoirs des Juifs) dans: Walk, Sonderrecht, 1996, p. 223. Les Juifs allemands doivent aussi déclarer les avoirs qu'ils possèdent à l'étranger.

40 «Gesetz vom 6. Juli 1938 zur Änderung der Gewerbeordnung für das deutsche Reich» (Loi du 6 juillet 1938 en vue d'amender la réglementation du Reich sur les professions), dans: Walk, Sonderrecht, 1996, p. 232. Dans le cas de L., la Légation de Suisse intervient auprès du Ministère des Affaires étrangères qui refuse, toutefois, de faire une distinction de traitement entre les Juifs du pays et les Juifs étrangers; AA à la Légation de Suisse, note verbale, 25 novembre 1938, AF E 2001 (D) 1, vol. 76.

41 «Verordnung über den Einsatz jüdischer Vermögen» (ordonnance sur l'utilisation des avoirs juifs) du 3 décembre 1938, dans: Walk, Sonderrecht, 1996, p. 262. Les Juifs étrangers ne sont pas obligés de consigner leurs papiers-valeurs ou leurs objets d'art en dépôt. Frölicher à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC), 14 décembre 1940, AF E 2001 (D) 3, vol. 163. Cf. aussi notes 34 et 37.

42 DPF, «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 14 septembre 1938, AF E 2001 (D), vol. 100; cf. également DDS, 12, vol. 383, p. 870–876.

43 En 1933, Dinichert proteste déjà énergiquement contre les mauvais traitements infligés au Juif suisse Willy Guggenheim; Dinichert à Motta, 10 mars 1933, DDS, vol. 10, no 245, p. 596 sqq. Le Consul de Suisse à Stuttgart intervient en 1938 contre le signe distinctif apposé sur le magasin d'un Juif suisse; Suter au Polizeipräsidium Stuttgart, 8 juillet 1938, AF E 2001 (D) 3, vol. 163.

44 Pierre Bonna (chef de la Division des Affaires étrangères au DFP) à la Légation de Suisse, 30 octobre 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 232. Le conseiller fédéral Baumann (DFJP) au conseiller fédéral Motta (DPF), 8 octobre 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 232. Le traité d'établissement du 13 novembre 1909 entre la Confédération suisse et l'Empire allemand (1911 p. 677) et le traité du 31 octobre 1910 entre la Confédération suisse et l'Empire allemand règlent certains droits des ressortissants de chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre partie, RO 1911 p. 677 et p. 688. Cf. également à ce propos Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre II, 3a-d. Selon l'art. 1 du Traité de protection juridique, la personne et les biens des Suisses vivant dans le Reich doivent être traités comme ceux des ressortissants du Reich. Le DPF est d'avis qu'il n'y a discrimination que si elle est à mettre au compte de la citoyenneté suisse. «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 14 septembre 1938, DDS, 12, no 383, p. 874. Toutefois, il reste aux autorités une marge d'interprétation. Alors que Dinichert et le DFEP veulent s'en tenir au principe juridique de l'égalité de traitement, le conseiller fédéral Motta, du DPF, avoue que si ce point de vue juridique est fort louable, il ne fera cependant aucune impression sur les Allemands. Motta à Dinichert, 2 janvier 1937, AF E 2001 (D) 2, vol. 289.

45 Division des affaires étrangères du DPF à la Division du commerce du DFEP, 28 septembre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 100.

46 Dinichert à Motta (chef du DPF), 14 janvier 1937, AF E 2001 (D) 2, vol. 289.

47 Frölicher à Bonna, 11 novembre 1938, DDS, vol. 12, no 443, p. 1015.

48 Paul Dinichert à la Division du commerce du DFEP, 24 octobre 1935, AF E 2001 (D) 1, vol. 232; le DPF et la Légation mentionnent l'exemple de l'Accord germano-néerlandais sur les émigrés qui reviennent au pays.

gouvernement allemand un règlement général pour les Suisses qui reviennent au pays, en dépit de la stricte interdiction qui leur est faite d'exporter des capitaux. Lors d'une rencontre avec le Conseil fédéral, en mars 1936, les associations faîtières des milieux économiques refusent un transfert par le biais du clearing parce les moyens disponibles ne suffiraient pas à couvrir également les versements aux Suisses qui reviennent au pays.[49] La suggestion de la Division du commerce est en revanche acceptée. Elle prévoit que la Confédération prendra possession des avoirs que les Suisses concernés possèdent encore en Allemagne et qu'elle les leur restituera en Suisse, après prélèvement d'une retenue. Le gouvernement du Reich rejette cette suggestion en automne 1936.[50] Face à la situation des Juifs en Allemagne, qui ne fait qu'empirer, le DPF décide de suivre l'affaire.[51] Les offices allemands responsables de la gestion des devises finissent par se raviser et, le 19 août 1937, les deux Etats conviennent que les émigrants de nationalité suisse sont autorisés à transférer en Suisse des capitaux à la hauteur maximale de RM 50 000.– (environ 87 000 francs).[52] La Légation de Suisse à Berlin prend possession de cet argent, qu'elle utilise, entre autres, pour subvenir aux besoins des concitoyens nécessiteux qui vivent encore en Allemagne.[53] Les Suisses revenus au pays touchent la somme en francs suisses, amputée toutefois d'un montant substantiel: le taux de change utilisé est inférieur de près de 50% au cours officiel du clearing.[54] Le conseiller fédéral Giuseppe Motta (DPF) est persuadé que ces pertes sont supportables, surtout pour les plus fortunés.[55] Ce calcul de compensation particulier permet à la Confédération de gagner sur le taux de change. Elle le justifie par le surcroît de travail occasionné à la Légation et comme contribution aux économies qu'elle doit réaliser.[56] En 1940, sous la pression de la Division du commerce et du Département des finances qui estiment que cette marge est exagérée,[57] le DPF accorde aux

---

49 Hotz (directeur de la Division du commerce) au Consulat de Suisse à Mannheim, 28 mars 1936, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

50 Ministère des Affaires étrangères du Reich à la Légation de Suisse, note verbale (transcription), 25 septembre 1936, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

51 Walter Hofer (DPF), «Notiz betreffend die Heimschaffung von Rückwanderguthaben aus Deutschland», 21 novembre 1936, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

52 Les Suisses de l'étranger doivent avoir obtenu leur nationalité avant le 15 juillet 1931 et doivent avoir émigré après 1933. L'accord avec le Reich sur le rapatriement des avoirs des Suisses de l'étranger rentrés au pays s'établit par un échange de notes le 19 août 1937 entre Carl Clodius (Ministère allemand des affaires étrangères) et le Ministre de Suisse à Berlin. Pour une copie de ces notes, cf. AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 9. Concernant les émigrés suisses revenant au pays, la Suisse conclut aussi des accords avec l'Italie, la France et les Pays-Bas.

53 Les subsides proviennent de la Confédération, des cantons et des communes. La Confédération paie ses frais diplomatiques et consulaires sur les avoirs des émigrés suisses revenant au pays et, pendant la guerre, le CICR vire de la même manière des montants en Allemagne – à l'insu des Allemands. Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger (DPF) à l'OSC, 17 juin 1943, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 9.

54 Les montants sont versés aux Suisses de l'étranger rentrés au pays au cours du Registermark (le *Registermark* est une sorte de mark bloqué). Avant la guerre, le cours oscille entre frs. 40.– et 70.– pour RM 100.–; pendant la guerre, le DPF fixe le cours à fr. 80.– pour RM 100.–. (Cf. note 58). Si les avoirs des émigrés suisses revenant au pays avaient été versés par le biais du clearing, ils auraient obtenu fr. 175.– pour RM 100.–.

55 Motta (DPF) au DFFD et à la BNS, 13 juin 1936, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

56 Dinichert à la Division des Affaires étrangères, 23 avril 1936, AF E 2001 (D) 1, vol. 232. La marge vient de ce que la Confédération, les cantons et les communes versent à l'Allemagne pour les subsides l'équivalent de fr. 100.– pour la contre-valeur de RM 100.– sur le compte de la Légation à la Banque populaire en Suisse, alors que l'émigré revenant au pays reçoit en Suisse de fr. 40.– à 80.– pour ses RM 100.– versés en Allemagne. Cette différence entre prix d'achat et prix de vente bénéficie à la Confédération.

57 Hotz (directeur de la Division du commerce) au DPF (Division des affaires étrangères), 23 mai 1936, AF E 2001 (D) 1, vol. 232. Conseiller fédéral Wetter (DFFD) au DPF, 20 mars 1940, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

Suisses qui rentrent au pays un taux de change un peu plus avantageux en motivant ainsi sa décision:

> «Plus le taux de change est défavorable, plus le Suisse à l'étranger rentré au pays entame ses avoirs allemands et plus nous courons le risque qu'il tombe à la charge de la communauté avant de pouvoir bâtir une nouvelle existence en Suisse.»[58]

La Légation ne trouve pas d'utilisation pour tous les capitaux qu'elle a repris. En 1938, les possibilités de transferts sont déjà «très limitées» et «n'arrivent de loin pas à répondre aux désirs de tous les Suisses revenant au pays».[59] Quant aux paiements en Suisse, ils ne s'effectuent qu'après une longue attente et seulement sous forme de montants partiels.[60] De 1937 à 1943, 4 millions de francs appartenant à des Suisses revenus au pays ont pu être rapatriés (à quoi il faut ajouter 3 millions à mettre au compte de la procédure de rapatriement des capitaux, au titre des cas de détresse personnelle grave),[61] alors qu'avant la guerre, les Suisses juifs possédaient 16 millions de francs dans le Reich.[62] La stricte limitation des transferts confronte le DPF au problème de l'assistance publique.[63] Le conseiller fédéral Motta écrit, en avril 1938, que tout sera tenté pour aider les Juifs suisses: «Cet effort répond aussi au souci que nous avons d'éviter, dans la mesure du possible, que les Suisses qui reviennent au pays tombent à l'assistance de leurs communes d'origine.»[64] En mai 1938, une première démarche tentée par le DPF auprès d'une organisation d'entraide juive créée par la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) en vue de pré-financer les paiements en Suisse, échoue. En octobre, la FSCI se déclare toutefois d'accord de faire profiter de ses œuvres sociales les Juifs suisses qui attendent depuis longtemps le transfert de leurs avoirs et qui se trouvent dans des conditions économiques particulièrement précaires, de leur verser de quoi subvenir à leurs besoins et de les aider à trouver un emploi.[65] En d'autres termes, la FSCI va dorénavant subvenir aux besoins des Juifs suisses nécessiteux, désireux de rentrer au pays.[66]

---

58 Bonna (DPF) au chef du DFFD (Wetter), 13 mars 1940 (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 1, vol. 232. On utilise à nouveau un cours de fr. 80.– = RM 100.–.

59 DPF, «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 3 mai 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 100. G., par example, doit liquider son entreprise. Sur les RM 200 000.– réalisés, il ne peut toutefois transférer que RM 50 000.–. DPF à la Légation de Suisse (Dinichert), 18 janvier 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 289.

60 Dinichert à Bonna, 3 février 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 100. Les Suisses de l'étranger rentrés au pays qui sont dans le besoin peuvent bénéficier d'un traitement particulier et recevoir des montants partiels, pendant la période d'attente, à titre de cas de détresse personnelle grave.

61 Hans Lacher (DPF) «Zusammenfassung der geltenden Regelungen betreffend den Transfer schweizerischer Rückwanderervermögen aus dem Ausland nach der Schweiz», 10 août 1943, AF E 2001 (E) 2, vol. 600.

62 RM 9, 152 millions Kappeler (Légation de Suisse) à la Division des affaires étrangères, 23 septembre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 293.

63 Chef de la Division des affaires étrangères à la Division du commerce du DFEP, 8 février 1938, AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

64 Motta (DPF) au conseiller fédéral Obrecht (DFFD), 4 avril 1938 (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 1, vol. 232.

65 Le chef de la Division des affaires étrangères (DPF) à la Légation de Suisse à Berlin, 20 octobre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 289; service juridique de la Division des affaires étrangères à Saly Mayer (président de la FSCI), 19 octobre 1938, AF E 2001 (D) 2, vol. 289; cf. également Picard, Schweiz, 1994, p. 167 sqq.

66 La FONDS leur verse entre fr. 1400.– et fr. 1800.– et, en novembre 1939, elle a procuré un emploi à 23 Suisses revenus au pays. «Protokoll der Sitzung des Central-Comités des Schweizer. Israelit. Gemeindebundes» du 19 novembre 1939, AfZ, fonds FSCI, procès-verbaux du CC.

Ainsi, la Confédération s'en remet à la communauté israélite de Suisse pour le soutien financier apporté à une partie de ses concitoyens dans le besoin. Cette pratique est pour le moins discutable, si l'on s'en tient au principe de l'égalité des droits. La situation financière des Juifs déjà rentrés au pays s'aggrave à partir d'août 1939, les offices allemands responsables de la gestion des devises ne leur permettant plus de participer au transfert de capitaux, même en invoquant une détresse personnelle grave.[67] Pour les Juifs suisses restés dans le Reich après 1941, la situation est très préoccupante: certes, seul un petit nombre y vit encore, selon les informations fournies par la Légation de Suisse[68], mais ces personnes courent le plus grand danger car, à partir de 1943, les nazis ne feront plus de distinction entre les Juifs allemands et les Juifs étrangers.[69]

Transfert des capitaux, des pensions, des subsides et des revenus

Si les capitaux sont frappés d'embargo, les produits qui en résultent, c'est-à-dire les intérêts, les dividendes ou les loyers, peuvent être transférés du Reich en Suisse.[70] L'accord de clearing germano-suisse s'applique à toutes les personnes domiciliées en Suisse – quelle que soit leur nationalité. Cependant, le régime national-socialiste baisse continuellement la limite des montants transférables, de telle sorte que, pendant la guerre, seuls 2% d'intérêts sur les avoirs d'un compte ou 1¼ de dividende sur une action allemande peuvent être transférés.[71] Les honoraires, pensions, rentes et subsides peuvent être transférés en Suisse, bien que les autorités suisses aient limité les paiements des pensions allemandes à 1000 francs par mois.[72]

Après 1933, de nouveaux réfugiés en provenance d'Allemagne viennent s'ajouter aux étrangers déjà domiciliés en Suisse, qui sont autorisés à transférer des avoirs. Cette nouvelle catégorie de réfugiés possède encore des biens dans le Reich, en dépit de la politique de dépouillement pratiquée par le régime nazi. Ces réfugiés tentent de sauver ce qui peut encore l'être, c'est-à-dire les intérêts de leurs avoirs ou encore leurs pensions. Mais ils se heurtent aux efforts que déploient les autorités suisses du clearing pour limiter les paiements dans toute la mesure du possible. En 1936, l'Office de compensation et la Division du commerce exigent des autorités cantonales que l'octroi d'un permis de séjour et d'établissement aux émigrants

---

67 OSC à la Légation de Suisse, 22 juillet 1940, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 452.

68 Frölicher au DPF (Kohli), 6 novembre 1941, AF E 2001 (D) 2, vol. 100. Cf. DDS. vol. 13, no 389.

69 Au début de 1943, on communique au DPF que toutes les mesures anti-juives vont être appliquées, dès le 1er avril, aux Juifs étrangers dans les territoires de l'Est, dans le Gouvernement général et dans les Etats baltes. Légation de Suisse au DPF, 22 février 1943, AF E 2001 (D) 3, vol. 163. Cf. aussi DDS, vol. 14, nos 316 et 341.

70 Le capital correspondant doit toutefois être constitué en Allemagne avant juillet 1931 (date de l'introduction du contrôle de devises). Ce transfert en faveur des créanciers financiers est réglé dans l'accord de transfert comme partie de l'accord de clearing. Les paiements se font en Suisse par le biais du fonds de transfert qui est constitué d'un pourcentage des versements à la Banque nationale suisse. La possibilité de se faire verser en Suisse les revenus du capital par le clearing existe aussi avec l'Italie, la Pologne (jusqu'en 1939), la Bulgarie, le Danemark, la Finlande, la Croatie (dès 1941), la Roumanie, la Slovaquie (dès 1939), l'Espagne et la Turquie.

71 L'Etat national-socialiste s'approprie la différence du revenu fixé par le droit privé. On trouve la liste des dispositions, qui est constamment modifiée, chez Roesle, Finanzforderungen, 1944, p. 156–160.

72 Commission de clearing Allemagne, 2 mai 1935, p. 41–43, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 11. Les paiements se font à partir du compte des paiements pour les marchandises et le tourisme.

d'Allemagne prenne davantage en compte le fait qu'ils sont autorisés ou non à recevoir de l'argent du clearing.[73] En d'autres termes, il faut leur refuser l'autorisation s'ils émargent au clearing. Alors que la Division du commerce et la Police fédérale des étrangers sont en train d'élaborer les lignes directrices correspondantes,[74] l'Allemagne et la Suisse décident, dans l'accord de clearing du 30 juin 1937, d'exclure du transfert des revenus (intérêts et dividendes) tous les ressortissants étrangers qui ont transféré leur domicile d'Allemagne en Suisse après le 1er juillet 1937.[75] Faute de procès-verbal des négociations, il est impossible de savoir quelle partie est à la source de cette initiative. On peut néanmoins penser que les deux parties avaient intérêt à exclure les émigrants allemands de l'accord. Le gouvernement nazi s'assure ainsi les revenus des avoirs laissés dans le pays, tandis que les autorités suisses de clearing disposent d'un outil qui leur permet de limiter les versements. La Division du commerce constate que, depuis cette interdiction, «le danger que le transfert des intérêts devienne un fardeau insupportable à la suite de l'arrivée de nouveaux étrangers» est écarté.[76] La réglementation portant sur le jour de référence n'a pas été publiée en Suisse. De grandes parties de l'accord de clearing non plus, d'ailleurs. Les autorités suisses savent parfaitement que ce procédé met en question la force juridique obligatoire de la décision.[77]

Comme les réfugiés arrivés avant le 1er juillet 1937 peuvent continuer à participer au transfert des revenus et à bénéficier du versement des pensions et des subsides, la Division du commerce reprend les directives qu'elle avait mises sur le tapis en 1936, lors de ses discussions avec les autorités cantonales chargées de la police des étrangers, et tente de faire dépendre la prolongation des permis de séjour déjà délivrés de la charge qui en découle pour le clearing.[78] La Division du commerce considère que si les émigrants apportent des avantages économiques à la Suisse en payant des impôts, en consommant, mais aussi par l'exercice de leur profession, ils contre-balancent les effets négatifs de la charge supportée par le clearing. Il faut, en revanche, refuser un permis lorsque le requérant n'a aucune autre ressource que ses revenus, ses rentes ou ses pensions d'Allemagne. Ces directives reçoivent l'aval des Départements fédéraux et des associations professionnelles qui siègent au sein de la Commission de

---

73 Commission de clearing Allemagne, 4 mars 1936, p. 49 sqq., AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 12. Ernst Werthmüller (vice-directeur de la Division du commerce) au chef de la Division de police du DFJP (Rothmund), 18 novembre 1936, AF E 4300 (B) 3, vol. 11. Un projet de directives est joint en annexe. Les dispositions concernent aussi le transfert avec l'Italie.

74 DFJP, «Circulaire aux directions de Police des cantons», 29 octobre 1937, AF E 4300 (B) 3, vol. 11. La Division du commerce veut encore se faire confirmer les directives par la Commission de clearing. Hotz (Division du commerce) au chef de la Police fédérale des étrangers, 9 février 1938, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

75 Annexe C à l'Accord sur les paiements germano-suisses du 30 juin 1937 (Accord de transfert), p. 77, AF E 7110-01 (-) 1973/120, vol. 5.

76 Commission de clearing Allemagne, 1er février 1938, p. 8, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 14.

77 Commission de clearing Allemagne, 6 décembre 1938, p. 272–275 et 296 sqq., AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 14. Le DFJP communique à la Commission de clearing que seuls les textes des accords publiés dans le recueil des lois suisses (Recueil officiel) ont force obligatoire pour le peuple suisse; cf. également Fleiner, Bundesstaatsrecht, 1923, p. 755.

78 Commission de clearing Allemagne, 1er février 1938, p. 7–13, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 14. «Richtlinien für die Berücksichtigung der Clearinginteressen bei der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen durch die Fremdenpolizei», sans indication de lieu ni de date, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 2.

clearing.[79] Si les autorités constatent qu'un étranger en droit de recevoir des paiements est utile à la Suisse sur le plan économique, les montants transférables sont limités à des plafonds annuels maximums, à défaut de quoi il doit complètement renoncer à un transfert s'il veut obtenir un permis de la Police des étrangers.[80] Le fabricant allemand S., qui, selon la Division du commerce, a été chassé d'Allemagne «à cause de ses origines juives», a trouvé refuge en Suisse en juin 1937. Il a obtenu la permission de procéder à un transfert important sur les intérêts des avoirs qu'il possédait encore en Allemagne parce qu'il disposait également d'un million de francs en Suisse, ce qui faisait de lui un contribuable rapportant «de gros avantages».[81] Les requérants étrangers qui ne possèdent pas un tel pécule doivent dorénavant s'engager à renoncer à un transfert.[82] La Police fédérale des étrangers ne semble pas avoir hésité très longtemps à prendre cette décision. Dans le cas de l'Allemand R., qui n'est pas disposé à renoncer aux revenus de ses intérêts, elle écrit au canton compétent que si R. ne veut pas entendre raison, «il peut tout aussi bien aller planter sa tente ailleurs».[83]

A ces mesures prises par la Suisse, il faut ajouter l'interdiction de transfert décrétée par l'Allemagne dans la foulée des «aryanisations». A dater du second semestre de 1938, les autorités allemandes en charge des devises ne délivrent plus d'autorisation de transfert aux Juifs allemands qui vivent en Suisse.[84] Les citoyens et les entreprises suisses ne sont pas épargnés par cette mesure. Ils doivent, eux aussi, fournir ce qu'on a appelé des certificats d'«aryanité», sans quoi le transfert leur est tout simplement refusé.[85] Comme ces discriminations, du côté allemand, violent les dispositions de l'accord de clearing,[86] la Division du commerce décide d'intervenir auprès de la Légation de Suisse à Berlin, en relevant qu'on constate quotidiennement des cas de refus de transfert à l'encontre de «personnes non-aryennes», que ce soit en matière d'intérêts, de subsides, de pensions et dans les cas de détresse personnelle grave.[87] Elle relève par la même occasion que cette pratique de l'Allemagne n'est pas seulement le fait de fonctionnaires subalternes mais qu'elle est appliquée «de manière tout à fait générale et systématique». Jean Hotz, directeur de la Division du commerce et auteur du document en question s'est élevé

---

79 La Commission de clearing fonctionne comme comité directeur de l'OSC et tranche au niveau de l'interprétation et de l'application effective de l'accord de clearing. La Commission se compose de représentants du DFEP et du DPF, de la BNS et des associations économiques (Vorort) de l'USCI, de l'ASB.

80 La Division du commerce a pu annuler les permis cantonaux déjà octroyés en arguant de la surcharge du clearing. Hotz (Division du commerce) au directeur de la Police fédérale des étrangers, 9 février 1938, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

81 Commission de clearing Allemagne, 1er février 1938, p. 17–19, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 14. La Commission a autorisé un transfert des intérêts à hauteur de fr. 20 000.– par année. [Lors de son exode, S. a dû s'acquitter auprès de l'Etat national-socialiste d'un *Reichsfluchtsteuer* (Impôt du Reich sur les capitaux en fuite) de RM 1.1 million]. Dans la plupart des cas, des montants maximums de fr. 12 000.– par année sont autorisés.

82 Divers exemples dans AF E 7160-10 (-) 1968/30, vol. 188.

83 Senti (Police fédérale des étrangers) au Contrôle cantonal des étrangers de Coire, 20 novembre 1937 (citation originale en allemand), AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

84 OSC (Division des transferts) à Jöhr (directeur général du CS), 2 août 1938, AF E 2001 (D) 1, vol. 249.

85 Neuenschwander Fils SA à l'OSC, 29 octobre 1938, AF E 7160-10 (-) 1968/30, vol. 186.

86 OSC (Transfert) au DPF, 16 août 1938, AF E 2001 (D) 1, vol. 249.

87 Hotz (Division du commerce) à la Légation de Suisse, 7 septembre 1938 (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 1, vol. 249.

> «contre le fait de classer les créanciers et les bénéficiaires de paiements qui vivent en Suisse et qui sont autorisés à effectuer des transferts, en ‹aryens› et ‹non-aryens›, protestants et catholiques ou toute autre catégorie, et de les traiter différemment en fonction de ces groupes.»

Il ajoute que l'accord ne fait pas la distinction entre les Suisses et les ressortissants d'autres Etats. La Légation à Berlin est donc invitée à protester auprès du Ministère allemand de l'économie et à exiger que les pratiques d'examen et de refus soient «immédiatement suspendues». La réponse de la Légation se fait longuement attendre. Elle est d'ailleurs révélatrice de sa position à l'égard du régime national-socialiste.[88] L'attaché commercial à Berlin, Max Grässli, déclare qu'il ne partage pas l'avis de Hotz, surtout en ce qui concerne les ressortissants allemands, les prescriptions visant les citoyens «non-aryens» constituant une mesure prise par l'Allemagne de manière autonome. Il ajoute «que nous n'avons pas à nous mêler d'affaires relevant du seul ressort de l'Allemagne». Il se demande «s'il vaut vraiment la peine d'intercéder continuellement auprès des autorités locales en faveur des Juifs allemands tant que les intérêts de la Suisse ne sont pas directement concernés». Il poursuit en indiquant qu'une intervention risquerait de mettre les intérêts économiques de la Suisse en péril, car cela «irriterait inutilement» les instances allemandes. En conséquence, il demande à Hotz de bien vouloir reconsidérer la chose.[89] Les sources ne disent pas si la Légation s'est véritablement abstenue de toute intervention. En tout cas, toujours moins de Juifs allemands vivant en Suisse reçoivent des versements en provenance d'Allemagne. Les bénéficiaires de pensions sont, à leur tour, touchés par ces mesures après le pogrom de novembre 1938.[90] Les autorités chargées des devises appliquent les consignes de manière rigoureuse même dans les cas de détresse personnelle grave. Les refus touchent des personnes dans le besoin, comme ce Juif allemand, W., hospitalisé à la clinique Waldau, près de Berne. Le transfert des 400 francs que son père lui versait d'Allemagne tous les mois n'est plus autorisé.[91]

Au début de 1939, l'augmentation du nombre de réfugiés incite l'Office suisse de compensation à exiger le renforcement des mesures réglant les paiements.[92] Lorsque ses propositions sont étudiées par le DFEP et l'Association suisse des banquiers (ASB),[93] Fritz Probst, de la Division du commerce, relève que tous les Etats européens, à l'exception de

---

88 Hotz se plaint dans la lettre ci-dessus (note 87) de ne pas avoir reçu de réponse depuis l'envoi de son premier courrier du 1er août 1938. Au sujet de la politique menée par la Légation de Suisse et, plus particulièrement, par le ministre Hans Frölicher, cf. Widmer, Gesandschaft, 1997. La Légation a «failli à son devoir moral», dans toute la politique face aux réfugiés, p. 254. Sur l'attitude de Frölicher à l'égard du national-socialisme et de l'Holocauste, cf. p. 217–219, 226–232, 256 sqq. et 262.

89 Max Grässli (attaché commercial à la Légation de Suisse) à Hotz, 10 septembre 1938 (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 1, vol. 249.

90 Hotz à l'OSC, 25 mai 1939, AF E 7160-10 (-) 1968/30, vol. 188.

91 L'OSC à la Division du commerce, 22 décembre 1938, AF E 7110-01 (-) 1967/32, vol. 1759. Le père obtient les autorisations de transfert sans problème jusqu'à l'automne 1938. Par la suite, c'est la clinique Waldau qui devra subvenir aux besoins de W.

92 L'OSC (Service des transferts) à la Division du commerce (DFEP), 12 janvier 1939, AF E 7160-10 (-) 1968/30, vol. 188.

93 Luterbacher, «Protokoll zur Besprechung über die von der Schweizerischen Verrechnungsstelle im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen gemachten Vorschläge, du vendredi 14 avril 1939, l'après-midi à 15h15, au siège du Crédit suisse», 15 mai [sic] 1939, AF E 2001 (D) 1, vol. 250.

l'Angleterre et des Pays-Bas, ont retenu le 1er juillet 1933 comme date de référence du domicile des émigrants.[94] Il propose que cette date soit aussi introduite en Suisse, «parce que cela permettrait de réaliser une nouvelle économie considérable» – qu'il ne peut toutefois pas chiffrer – dans le cadre du transfert des revenus. Peter Vieli, représentant de l'ASB et directeur général du Crédit Suisse, donne son feu vert et recommande même d'abandonner le principe du domicile pour le remplacer par celui de la nationalité. Les deux suggestions sont concrétisées la même année. Dans l'accord de clearing germano-suisse du 5 juillet 1939, les Suisses et la délégation allemande fixent donc la date de référence du domicile au 1er juillet 1935 pour les émigrants allemands.[95] Il s'ensuit, par effet rétroactif, que toutes les personnes ayant quitté l'Allemagne pour se réfugier en Suisse entre 1935 et 1937 sont exclues du transfert des revenus, y compris le fabricant S. dont il a été fait mention plus haut.[96] En plus, dans l'accord de clearing du 24 octobre 1939, la Suisse limite le droit aux versements aux ressortissants allemands et suisses (principe de la nationalité).[97] Tous les autres étrangers, hommes et femmes, qui séjournent en Suisse – même depuis des décennies – ne peuvent plus du tout disposer des avoirs qu'ils possèdent dans le Reich, ce qui ne manque pas de déclencher de très vives protestations.[98] Le principe de la nationalité sera conservé jusqu'à la fin des hostilités, parce qu'il sert aussi bien les intérêts allemands que suisses. Si ce principe permet à l'Allemagne d'interdire aux ressortissants d'Etats ennemis de transférer leurs avoirs,[99] du côté suisse, l'avancement de la date de référence permet, aux dires de la Division du commerce, «d'exclure toute une série de cas».[100] Comme la Commission de clearing décide également, le 5 janvier 1940, d'exclure tous les étrangers qui ne disposent pas d'un permis d'établissement de la totalité des accords de transfert,[101] il ne reste quasiment plus d'émigrants et de réfugiés bénéficiant encore de l'autorisation de transférer leurs avoirs (pour la simple raison qu'ils ne

---

94 Il est vrai que, dans leurs accords avec le Reich, la plupart des Etats européens connaissent des mesures d'exclusion du transfert des intérêts encore plus sévères que la Suisse. Le Danemark, la France, la Norvège et la Suède excluent les étrangers qui se sont installés sur leur territoire après le 1er juillet 1933. Pour les Pays-Bas, la date de référence est fixée au 30 juin 1935. OSC «Übersicht über die von Deutschland mit Ausland-Staaten abgeschlossenen Transferabkommen», [1939], AF E 7110-01 (-) 1967/32, vol. 1759.

95 Annexe C du 5 juillet 1939 de l'Accord sur les paiements germano-suisses du 30 juin 1937 (Accord de transfert), AF E 7110-01 (-) 1973/120, vol. 7. Un jour de référence différent a été fixé pour les émigrants des territoires annexés: le 12 mars 1938, pour l'Autriche et les territoires des Sudètes et le 20 novembre 1939, pour les «territoires de l'Est» annexés. Les personnes morales qui ont transféré leur siège commercial en Suisse après les nouveaux jours de référence sont, elles aussi, exclues du transfert des revenus.

96 Cf. plus haut p. 193.

97 Article 4 de l'avenant du 24 octobre 1939 à l'Accord de clearing germano-suisse du 30 juin 1937 dans sa version du 5 juillet 1939, p. 13 sqq., AF E 7110-01 (-) 1973/120, vol. 7.

98 8e rapport annuel de l'OSC 1940, p. 91, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 350. Après des négociations avec le *Reichswirtschaftsministerium*, certains ressortissants de pays neutres ou liés à l'Allemagne continuent à être au bénéfice de transferts.

99 Vieli (président du Comité Allemagne de l'ASB) au Conseil fédéral (DPF), 14 octobre 1939, AF E 2001 (D) 1, vol. 248.

100 Commission de clearing Allemagne, 5 janvier 1940, p. 26, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 16.

101 Commission de clearing Allemagne, 5 janvier 1940, p. 19–38, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 16. Division du commerce, OSC, BNS, ASB, CS et BF l'ont déjà décidé le 12 juillet 1939 et ont immédiatement concrétisé l'interdiction.

reçoivent plus que des permis de séjour ou de tolérance). Seuls les citoyens allemands ayant reçu un permis d'établissement avant le 1er juillet 1935 y ont encore droit.[102]

En vertu de la 11e ordonnance de la loi sur la citoyenneté du Reich du 25 novembre 1941 (*11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941*), tous les Juifs allemands vivant à l'étranger perdent leur nationalité et leurs avoirs tombent aux mains du Reich.[103] S'appuyant sur cette destitution de leur citoyenneté, la Police fédérale des étrangers retire le permis d'établissement à tous les Juifs allemands établis en Suisse et leur remet, conformément à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE), un permis de tolérance limité dans le temps.[104] Elle attire l'attention de l'OSC sur cette situation et déclare que cela permet, d'une part, «un soulagement bienvenu pour les paiements du clearing» mais que, d'autre part, des rentiers pourraient se trouver dans une situation financière douloureuse, risquant de tomber à l'assistance publique.[105] Pour l'Office de compensation, il est toutefois essentiel que ce soit le principe de la nationalité qui prévale pour le clearing avec l'Allemagne, de telle sorte que les Juifs allemands perdent aussi, de par la destitution de leur citoyenneté, le droit au transfert de leurs avoirs.[106] Il ordonne donc au Crédit Suisse d'exclure de tout transfert les créditeurs de titres, même s'ils continuaient à avoir droit à des paiements (propriétaires d'obligations et d'actions).[107] Peter Vieli, directeur général du Crédit Suisse, rétorque qu'une exclusion pourrait avoir de «graves conséquences» pour les Juifs allemands «qu'on traite souvent injustement avec dureté».[108] La Division du commerce trouve aussi que les autorités suisses vont trop loin si elle se mettent, à leur tour, à soutenir les mesures que l'Allemagne applique à l'encontre des Juifs qui se trouvent à l'étranger.[109] Le DPF et la BNS sont d'avis que la 11e ordonnance viole l'ordre public suisse[110] et exigent que ni l'Office de compensation, ni les banques suisses n'appliquent cette loi allemande, sous quelque forme que ce soit. Ce besoin d'équité est aussi partagé par la Cour d'appel du canton de Zurich, qui, en septembre 1942, dans deux arrêts qui ont un grand retentissement international, statue qu'un tribunal suisse n'a

---

102 Des exceptions sont consenties dans les cas de détresse personnelle grave. De manière générale, tous les étrangers qui vivaient déjà en Suisse avant 1935 y sont autorisés. Il n'empêche qu'un nombre toujours plus important d'étrangers tentent d'obtenir un permis d'établissement pour pouvoir participer au transfert. Direction de l'OSC à la Police cantonale des étrangers de Bâle-Ville (remarque: «Nous avons adressé une lettre identique à toutes les Polices cantonales des étrangers» (citation originale en allemand), 3 novembre 1941, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

103 *11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz* du 25 novembre 1941, RGBl 1941 I, p. 722–724.

104 Cf. chap. 5.3.

105 Baechtold (Police fédérale des étrangers) à l'OSC, 24 mars 1942, AF E 4300 (B) 3, vol. 11. Selon la LFSEE, la dépendance matérielle d'un étranger peut servir de motif de renvoi.

106 OSC à la Police fédérale des étrangers, 31 mars 1942, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

107 Direction de l'OSC à Peter Vieli (directeur général du CS), 1er avril 1942, AF E 2001 (D) 2, vol. 100. C'est par l'intermédiaire du CS que se déroule le transfert en Suisse des dividendes sur les actions allemandes et des intérêts sur les obligations allemandes.

108 Vieli à l'OSC, 15 avril 1942, AF E 2001 (D) 2, vol. 100.

109 Probst (Division du commerce) à l'OSC, 13 avril 1942, Archives centrales du CSG. 08.105.201.312.

110 «Sitzung vom 29. April 1942 der Finanzunterkommission der Schweizerischen Verhandlungsdelegation betreffend den deutsch-scheizerischen Verrechnungsverkehr» (citation originale en allemand), Archives centrales du CSG 08.105.201.311.

pas à appliquer la législation antisémite allemande.[111] Les arrêts précisent que la 11e ordonnance va «diamétralement» à l'encontre de la conception juridique suisse, car la Suisse ne connaît pas l'inégalité de traitement fondée sur la race ou la religion.[112] Cela n'empêche pas la Police fédérale des étrangers et l'OSC de s'en tenir à leurs principes.[113] Lorsque Peter Vieli apprend, en 1943, que l'Office de compensation a recommandé à une banque d'exclure un client juif, il soumet le cas à la Commission de clearing. Une fois de plus, les représentants des autorités et des milieux économiques s'opposent clairement aux arguments de l'OSC qui insiste en faveur de l'application de la 11e ordonnance.[114] F. Probst, de la Division du commerce, ne veut pas être «aussi cynique» et J. Hotz souligne que la Suisse n'a pas à agir comme «agent de l'Allemagne», si elle n'y est pas contrainte. Contrairement aux tribunaux et aux milieux économiques, la Police des étrangers traite les Juifs allemands déchus de leur nationalité – au même titre d'ailleurs que les autres personnes privées de leur passeport par le régime nazi – comme des apatrides, jusqu'à la fin des hostilités.[115] On ignore pourquoi des Juifs allemands semblent néanmoins avoir encore reçu certains paiements d'Allemagne en 1943. Sans doute parce que les consignes sont appliquées de manière plus ou moins rigoureuse selon les bureaux régionaux des devises.[116] S'y ajoute que l'identité d'un détenteur de papiers-valeurs vivant en Suisse est difficilement contrôlable par les bureaux allemands.[117]

5.2.2 Le transfert d'avoirs pour les émigrants et les réfugiés à partir des Etats occupés

La Suisse effectue librement les transactions financières avec le Danemark, la Norvège, la Belgique, le Luxembourg, la France et les Pays-Bas jusqu'au début de 1940. L'occupation de ces pays par l'Allemagne suspend les échanges commerciaux et financiers; le 6 juillet 1940, le Conseil fédéral déclare le blocage des paiements et des avoirs à l'encontre des personnes domiciliées dans ces pays.[118] Le blocus couvre tous les comptes bancaires, les papiers-valeurs ou les biens immobiliers qui sont placés en Suisse pour le compte de ces personnes ou qui sont

---

[111] Tribunal cantonal de Zurich, 2e Chambre, jugement du 25 septembre 1942, reproduit intégralement dans *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 19 avril 1943; cf. également Picard, Schweiz, 1994, p. 175.

[112] Pour la question de l'ordre public, cf. également Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre II, 3e. Le Tribunal fédéral constate, en 1946, que le fait de priver les Allemands de leur nationalité viole la conception juridique suisse.

[113] Baechtold (Police fédérale des étrangers) à l'OSC, 31 juillet 1942, et OSC à la Police fédérale des étrangers, 12 août 1942, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

[114] Commission de clearing Allemagne, 19 mars 1943, p. 53–56, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 19.

[115] Brunner (Police fédérale des étrangers) à l'OSC, 3 mai 1945, AF E 4300 (B) 3, vol. 11. Dès janvier 1945, seuls les Allemands ayant été privés de leur nationalité à titre individuel sont considérés comme des apatrides. Cf. à ce propos chap. 5.5.4.

[116] OSC à la Légation de Suisse à Berlin, 22 juillet 1940, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 452.

[117] Déclaration de l'OSC et de la Division du commerce à la Commission de clearing Allemagne, 19 mars 1943, p. 53 et 55, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 19. Pour le transfert des dividendes des actions qu'elles ont en dépôt, les banques suisses peuvent se présenter comme créanciers collectifs. Aucun affidavit allemand n'est d'ailleurs nécessaire pour le transfert des intérêts des obligations, Roesle, Finanzforderungen, 1944, p. 22.

[118] Arrêté du Conseil fédéral sur le règlement provisoire des paiements entre la Suisse et différents pays, 6 juillet 1940, RO 1940 II, p. 1232–1235. Au cours des années de guerre suivantes, le Conseil fédéral élargit le blocus aux Etats baltes (1940), à l'URSS (1941), à la Grèce (1941), à la Yougoslavie (1941), à la Croatie (1941), à l'Italie (1943), à la Slovaquie et à la Hongrie (1944). Pour les avoirs polonais en Suisse, qui ne seront frappés d'embargo qu'en juillet 1945, cf. Hug/Perrenoud, Avoirs 1997, p. 93.

gérés à partir de la Suisse et, par conséquent, tous les avoirs placés dans des banques suisses à l'étranger. Par ce blocage, le Conseil fédéral entend éviter le retrait de ces valeurs et les retenir comme «gage mobilier» afin d'obtenir, par la suite, la libération des avoirs suisses bloqués dans ces pays.[119] On craint surtout que les autorités d'occupation allemandes puissent retirer des capitaux de Suisse.[120] A la suite de ce blocage, les réfugiés des Etats concernés ne peuvent plus disposer librement des biens qu'ils ont en Suisse ou dans des banques suisses. Sur demande, l'OSC peut néanmoins libérer tout ou partie des montants bloqués. Selon celui-ci, il semblerait qu'en 1940 cette mesure touchait principalement les Hollandais «d'origine non-aryenne, qui, à la suite des mesures décidées par les autorités d'occupation allemandes, sont encouragés à partir outre-mer».[121] Comme la plupart des pays d'outre-mer font dépendre l'autorisation d'immigrer de la preuve que le réfugié dispose de moyens financiers suffisants, l'OSC lève l'embargo sur les biens des émigrés hollandais. En 1942, l'Office de compensation explique qu'il s'est vu à nouveau dans l'obligation de mettre des sommes importantes à la disposition des émigrés de manière à ce qu'ils puissent subvenir à leurs frais de voyage et d'existence dans un autre pays.[122] Comme les émigrés doivent souvent attendre des mois avant de pouvoir «poursuivre leur voyage» et que leur survie dépend donc des avoirs qu'ils ont en Suisse, il «libère des montants plus importants pour répondre à des considérations morales et économiques». Au préalable, l'OSC exige toutefois des réfugiés une déclaration affirmant qu'ils ont vraiment l'intention de quitter la Suisse. L'Office de compensation lève aussi l'embargo sur les avoirs des réfugiés déposés dans des banques suisses à l'étranger[123] et les établissements financiers suisses eux-mêmes sont autorisés à verser tous les mois aux détenteurs de comptes gelés en Suisse et à l'étranger jusqu'à 3000 francs de leurs avoirs bloqués.[124] Au début de 1944, l'OSC accepte, d'entente avec la Division de police (DFJP), de lever partiellement l'embargo sur les avoirs des réfugiés afin «d'alléger le sort de ces derniers et pour permettre à la Confédération de limiter au maximum les dépenses qu'elle consent en leur faveur».[125]

---

119 Proposition du DFEP au Conseil fédéral, 4 juillet 1940, DDS, vol. 13, no 336, p. 816.

120 Déclaration de Vieli, Commission de clearing, 27 octobre 1944, p. 198, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 20. Notice de Kohli, du 19 juin 1940 «Zahlungsverkehr mit Frankreich», AF E 2001 (D) 2, vol. 297. Toutefois, cet argument était en 1940 d'importance secondaire et sera surtout utilisé après la guerre afin de se justifier vis-à-vis des Alliés. Cf. Schaufelbühl, Bankgeheimnis, 1999, p. 214.

121 OSC au DPF (Office de l'émigration) 16 décembre 1940, AF E 4300 (B), vol. 11.

122 Commission de clearing Allemagne, 10 avril 1942, p. 11, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 18.

123 Vers 1941, l'OSC lève l'embargo sur les dépôts des réfugiés français à l'étranger. 9e rapport annuel de l'OSC 1941, p. 317, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 351.

124 ASB (La Roche und Caflisch) au banques affiliées, circulaire no 651, 20 juillet 1940, AF E 7110-01 (-) 1967/32, vol. 1137. A partir de 1943, les banques doivent annoncer à l'OSC les montants libérés. OSC, «Wegleitung an die schweizerischen Banken betreffend die Durchführung des Bundesratsbeschlusses vom 6. Juli 1940 über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und verschiedenen Ländern», 31 mars 1943, p. 15, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 2.

125 OSC (Clearing Italie, Böhi et Schüle) à la Division de police du DFJP, «Betrifft: Zahlungen an Flüchtlinge zu Lasten ihrer in der Schweiz befindlichen Bank- und sonstigen Guthaben», 16 février 1944, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 5.

Le trafic des paiements avec la plupart des Etats occupés reprendra graduellement au cours de la guerre.[126] En fait, il ne s'agit que d'un nombre restreint de transferts qui sont contrôlés de près par le Reich.[127] Le blocage des transferts concerne d'ailleurs aussi bien les capitaux que les intérêts. En revanche, les subsides pour l'entretien, les pensions et les rentes peuvent être versés par le biais du clearing. De 1940 à 1942, les transferts à partir des Pays-Bas s'élèvent à 12 millions de francs et de la Belgique, à 3 millions.[128] Selon l'OSC, ces paiements s'effectuent principalement en faveur de Hollandais et de Belges au bénéfice d'un permis de séjour ou de tolérance, qui, depuis 1940, n'auraient pas dû prendre part au trafic des paiements de la Suisse.[129] Comme le clearing avec les Pays-Bas et la Belgique se révèle déficitaire pour la Suisse, il doit être financé par des crédits de la Confédération.[130] Ces transferts ne sont plus autorisés que pour les cas de détresse personnelle grave, et les nouvelles demandes d'entrée et de séjour doivent être rejetées.[131] Après 1943, les autorités de la Police des étrangers et celles du clearing se mettent à collaborer – comme cela fut déjà le cas pour le trafic des paiements avec l'Allemagne – afin d'éviter que le clearing soit trop sollicité par les étrangers. La Police fédérale des étrangers vérifie, avant de délivrer les permis d'entrée et de séjour, si le requérant dispose de moyens suffisants en Suisse ou s'il doit faire venir son argent par le biais du clearing. Si l'étranger doit passer par le clearing et que la Suisse n'a, aux dires de la Police des étrangers, «aucun intérêt notoire» à sa présence dans notre pays, cela constitue un motif suffisant de refus.[132] Lorsque les autorités se trouvent confrontées à un «cas de détresse personnelle particulièrement grave», elles peuvent, pour des motifs humanitaires, soit fixer un plafond limite des montants transférables, soit faire signer une renonciation de transfert aux étrangers.[133] Dans ce cas-là, on applique les mêmes directives que pour les réfugiés allemands.

Comme la Suisse continuera à effectuer des paiements contrôlés vers la plupart des pays jusqu'en 1958,[134] les réfugiés se verront confrontés à toutes sortes de problèmes, même après la fin des hostilités, au moment où ils chercheront à emporter leurs avoirs consignés en dépôt

---

126 Il en va de même avec les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège, la France, le Danemark, la Grèce, la Croatie et la Turquie.

127 Le 20 septembre 1940, la Suisse conclut un accord de clearing avec l'Allemagne, qui autorise à nouveau les paiements commerciaux, en particulier avec la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège. Le règlement par voie de compensation s'effectue à Berlin. Ce «clearing multilatéral» signifie le contrôle par l'Allemagne du commerce extérieur avec les trois pays occupés.

128 OSC (Dilger et Guth) à la [Police fédéral des étrangers], 29 décembre 1942, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

129 Seuls les étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement ont le droit de participer au clearing, cf. ci-dessus.

130 Pendant la guerre, le crédit de clearing de la Confédération au Reich (le fameux «milliard du clearing») couvre également les pays occupés: Belgique, Pays-Bas et Norvège.

131 OSC (Dilger et Guth) à la [Police fédérale des étrangers], 29 décembre 1942, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

132 Chef de la Police fédérale des étrangers (Baechtold), Directive interne, 21 janvier 1943, AF E 7160-01 (-) 1968/223, vol. 154 (souligné dans l'original). Les requérants doivent remplir un questionnaire dans lequel ils sont tenus de fournir des informations sur leurs avoirs. «Fragebogen ‹F›», [1943], AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

133 [Police fédérale des étrangers], «Ausländische Teilnehmer am französisch-schweizerischen Clearingverkehr», [1944], AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

134 A la fin de 1958, les partenaires économiques de l'Allemagne, à savoir la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la Grande-Bretagne adoptent la libre convertibilité de leurs devises. Avec les pays de l'Est européen, la Suisse continue à procéder aux paiements contrôlés jusqu'au milieu des années 70. Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, p. 56, p. 134–138.

ou frappés d'embargo, ou encore lors du transfert des rentes et des paiements versés par l'Allemagne à titre de réparation.[135]

5.3 Le financement de la politique pratiquée par la Suisse face aux réfugiés: de l'entraide privée à la participation des pouvoirs publics

Si la Convention de la Haye de 1907 stipule que les frais d'internement des réfugiés militaires sont à la charge de l'Etat neutre mais qu'ils lui seront remboursés par les pays concernés après la guerre, il n'y a, en revanche, jamais eu de réglementation de droit international public correspondante pour les réfugiés civils.[136] On sait que le ministre des Pays-Bas à Berne a assuré les autorités que tous les Hollandais se trouvant sans ressources en Suisse seraient pris en charge par son pays.[137] Mais, pour les réfugiés civils d'autres Etats et, plus particulièrement, les apatrides, la Suisse n'a aucune assurance que les dépenses consenties seront un jour remboursées. Toutes les catégories de réfugiés civils ayant l'interdiction formelle d'exercer une activité lucrative,[138] les réfugiés en sont donc réduits à vivre sur les avoirs qu'ils ont pu emporter avec eux ou à dépendre de la générosité de parents ou d'œuvres d'entraide.

Entraide privée

La «Centrale des réfugiés à Berne» (*Flüchtlingszentrale Bern*) demande un soutien financier à la Confédération, dès le 14 juin 1934. Le Conseil fédéral ne répond pas à cette requête.[139] D'autres suivent, mais il faut attendre 1935 avant qu'une délégation de représentants des œuvres d'entraide soit entendue par le Conseil fédéral.[140] Le conseiller fédéral Johannes Baumann écarte la requête:

---

135 OSC, «Zusamenfassung der bei Zahlungen an Flüchtlinge zu beachtenden Vorschriften betreffend den Clearingverkehr mit und die Zahlungs- und Vermögenssperre gegenüber verschiedenen Ländern», 23 mai 1945, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 5. Au sujet des avoirs allemands frappés d'embargo après la guerre, cf. également chap. 5.5.4. Pour les difficultés rencontrées pour débloquer les avoirs français, cf. Schaufelbühl, Bankgeheimnis, 1999.

136 «Convention concernant les droits et devoirs des puissances et personnes neutres en cas de guerre sur terre» du 18 octobre 1907, RO, 1910, vol 26, p. 376–400, cf. en part. l'art. 12. Sur la convention de la Haye, cf. également Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2c et 2ème partie, B chiffre II, 2a. Pour les réfugiés militaires, cf. Stadelmann, Umgang, 1998, p. 122–128; Ludwig, Politique, 1957, p. 15–16.

137 «Notiz über eine Besprechung von H. Rothmund mit dem holländischen Gesandten van Rosenthal über die Behandlung der Holländer in der Schweiz, 9 octobre 1941»; entretien avec M. le baron van Lynden, attaché de la Légation des Pays-Bas à Berne, 22 novembre 1941; AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 109. Rothmund au conseiller de Légation Kohli, Division des affaires étrangères, section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger, 4 août 1943, E 2001 (E) 2, vol. 650. Le ministre belge propose, au cours de l'été 1942, de louer une pension pour loger les réfugiés belges. «Le nombre des Belges étant encore relativement peu élevé, je [Rothmund] lui [le ministre belge] ai simplement vaguement fait entendre la possibilité d'éventuels renvois et explique que nous ne verrions aucun inconvénient à ce qu'il s'occupe de trouver de nouveaux logements.» (citation originale en allemand) Rothmund à von Steiger, 4 août 1942, DDS, vol. 14, no 222, p. 723. On ne sait pas si un accord en faveur des réfugiés belges a pu être conclu.

138 Cf. chap. 4.4.4.

139 Rothmund au conseiller fédéral Baumann, 6 août 1935, AF E 4001 (B) 1970/187, vol. 2.

140 Les œuvres d'entraide réitèrent la demande de la «Centrale des réfugiés à Berne» (*Flüchtlingszentrale Bern*). Elles exigent, en outre, que la Suisse participe, au plan international, à la politique pratiquée à l'égard des réfugiés par la Société des Nations. Elles attirent aussi l'attention sur la discrimination des Suissesses qui ont perdu leur nationalité et ont été exclues du marché du travail à la suite de leur mariage avec un étranger. Œuvres d'entraide [Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, *Hilfswerk für deutsche Gelehrte, Schweiz. Flüchtlingshilfe, Arbeiter-Kinderhilfe Schweiz,* Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs, *Europ. Zentralstelle für kirchliche Hilfsaktionen,* Caritas, Bureau

> «il y a, dans ce cas, une contradiction entre des intérêts d'ordre national. Il nous arrive souvent de ne pas prendre nos décisions le cœur léger, mais il existe de nombreuses occasions dans lesquelles l'intérêt national exige que l'on dise ‹non›, parce que nous ne devons pas admettre que les réfugiés, même si leur destin funeste nous touche, prennent les places et les revenus de nos propres concitoyens.»[141]

En 1936, la situation financière des œuvres d'entraide qui subissent une très forte pression morale est déjà précaire.[142] Sans leur soutien, de nombreux réfugiés seraient réduits à la misère. Mais, la paupérisation et le simple fait de dépendre de l'assistance publique peuvent entraîner l'expulsion de Suisse ou d'un canton.[143] L'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR),[144] créé en 1936, s'adresse à la Confédération et suggère de reconsidérer l'interdiction formelle d'exercer un emploi, afin que les réfugiés puissent subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Comme le DFJP reste sur ses positions, l'OSAR présente, le 16 septembre 1936, une demande d'aide de 20 000 francs pour l'année 1936, dont le financement doit être assuré par les deniers de la Confédération.[145] En contrepartie, Heinrich Rothmund soumet les œuvres d'entraide à une obligation d'informer: elles doivent renseigner les autorités sur la situation et le lieu de séjour des réfugiés et, surtout, annoncer ceux qui se trouvent dans le pays de manière «illégale».[146] Il demande encore à l'OSAR d'informer les réfugiés de leurs droits et de leurs obligations. Les négociations durent plusieurs semaines, certaines œuvres d'entraide se rebiffant contre l'obligation d'annoncer les «illégaux». Le 4 novembre 1936, les œuvres d'entraide réunies au sein de l'OSAR finissent par accepter les conditions de Rothmund.[147] A la demande de ce dernier, le Conseil fédéral accorde, en 1937, un crédit-cadre de 20 000 francs qui doit être consacré exclusivement au financement de la «poursuite du voyage» des étrangers dans d'autres pays. Les œuvres d'entraide doivent présenter pour chaque départ une demande de subside dûment motivée à la Division de police. Une fois le réfugié parti, l'OSAR reçoit un dédommagement de quelques centaines de francs seulement, ce qui permet de ne pas épuiser

---

central de Bienfaisance, *Basler Hilfsstelle für Flüchtlinge*, Association Suisse pour la Société des Nations, Branche suisse de la Ligue internationale de Femmes pour la Paix et la Liberté, Aide aux émigrés] au Conseil fédéral, juillet 1935, AF E 4001 (B) 1970/187, vol. 2. Même des femmes ayant perdu la nationalité suisse furent parfois internées en tant qu'étrangères, comme par exemple Marie-Rose C. de Porrentruy qui eut le droit de quitter le camp grâce à la caution de son frère, mais qui néanmoins ne reçut pas de permis de travail (renseignements aimablement communiqués par Henry Spira).

141 «Aufzeichnung über die Besprechung der Flüchtlingsfrage», du Conseil fédéral avec des représentants d'œuvres d'entraide, 28 août 1935 (citation originale en allemand), AF E 4001 (B) 1970/187, vol. 2.

142 En décembre 1936, l'«Aide suisse aux réfugiés de Berne» (*Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern*) annonce à ses sections locales et à toutes les personnes qu'elle soutient l'ajustement de ses paiements – respectivement leur réduction – à un minimum. Office central suisse d'aide aux réfugiés, 8 décembre 1936, AF E 4300 (B) 1, vol. 12.

143 Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931, dans: Feuille fédérale 1931, I, p. 437–446, art. 10.1.c. OSAR au Conseil fédéral, 16 septembre 1936, AF E 4300 (B) 1, vol. 12.

144 Cf. chap. 2.3.

145 OSAR au Conseil fédéral, AF E 4300 (B) 1, vol. 12.

146 Au sujet du débat sur l'obligation de déclarer, cf. procès-verbaux du comité directeur de l'OSAR, 28 octobre 1936 AF E 4300 (B) 1, vol. 12.

147 Procès-verbal de la 2e réunion de l'assemblée générale du 4 novembre de l'OSAR 1936, Olten. AfZ, Archives OSAR 2.1.1.

complètement le crédit au cours de la première année (1937), puisqu'il n'a été versé que 16 000 francs.[148]

Dans le cadre de leur action caritative, les œuvres d'entraide secourent les réfugiés dans tous les domaines. Elles les aident non seulement à subvenir à leurs besoins en Suisse, mais aussi à organiser et à financer leur émigration dans un autre pays. La Confédération ne participe d'aucune façon à leur entretien. Elle ne prend à sa charge que les dépenses qui contribuent à faciliter le départ des réfugiés. L'OSAR demande aux œuvres d'entraide de lui soumettre une liste des dépenses à intervalles réguliers.

Sur la base de ces informations, il fixe la répartition des contributions de la Confédération et l'attribution des collectes de dons aux différentes organisations.[149] Les tableaux ci-dessous couvrent la période de 1933 à 1947 et indiquent les dépenses des œuvres d'entraide regroupées au sein de l'OSAR. Il convient ici de souligner que, dans l'état actuel des recherches, nous ne disposons encore d'aucune information sur l'ampleur des prestations des autres œuvres d'entraide qui – comme le Secours rouge – n'étaient pas affiliées à l'OSAR.[150] Les dépenses consenties à titre privé par des particuliers et des familles pour l'hébergement des réfugiés, par exemple, ne sont pas quantifiables. Aucune source ne fournit non plus de renseignements sur le soutien financier apporté aux réfugiés qui se trouvent «illégalement» en Suisse et qui dépendent de l'aide privée.

[148] L'argent provient du Fonds d'aide aux Russes. Arnold, Finanzierung, 1998, p. 1.

[149] Ces tableaux offrent un aperçu, somme toute assez fiable, des dépenses des différentes œuvres d'entraide réunies au sein de l'OSAR. Cf. aussi note de page 152 ci-dessous.

[150] Arnold, Finanzierung, 1998, p. 8.

Tableau 3: Subventions versées par les œuvres d'entraide regroupées au sein de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés de 1933–1947
(y compris les frais d'administration, en francs suisses)

Œuvres d'entraide	1933–41	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total
Aide aux Emigrés	52 036	11 483	10 246	22 209				95 974
Auskunftsstelle für Flüchtlinge, Zürich	48 746	21 873	29 012	35 380	52 168	26 316	23 534	237 029
Basler Hilfsstelle	144 220	25 582	37 316	44 888	55 875	31 727	23 684	363 292
Berner Emigrantenhilfe	40 189	16 318	17 400					73 907
Bündner Komitee für Flüchtlingshilfe	8 054	1 614	2 570	1 861		1 695		15 794
Flüchtlingshilfe der Christkatholiken			5 846	13 300	14 473	6 173	2 223	42 015
Chevaliers de la Paix	40 946	47 327	77 756	127 563	144 942	109 387	95 192	643 113
Œuvre suisse d'entraide ouvrière	583 700	56 650	187 882	539 000	341 126	48 129	20 100	1 776 587
Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés	687 886	164 948	787 315	1 810 589	2 242 410	1 357 361	1 040 514	8 091 023
Hilfswerk für Deutsche Gelehrte	57 398	3 170	5 845	6 965				73 378
Hilfskomitee für evang. Flüchtlinge	1 168 642	383 943	566 237	1 355 545	1 531 089	1 086 102	608 341	6 699 899
SARCIS	–	3 872	104 794	261 666	186 000			556 332
Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs (USCARJ)	10 532 849	2 476 234	3 325 805	5 688 312	8 693 900	8 360 287	6 909 085	45 986 472
OSAR (Office central)				240 000				240 000
Caritas	747 661	117 000	539 286	1 303 070	1 051 571	441 920	406 771	4 607 279
Kommission für orthodoxe Flüchtlinge						47 733	92 068	139 801
Total	**14 112 327**	**3 330 014**	**5 697 310**	**11 450 348**	**14 313 554**	**11 516 830**	**9 221 512**	**69 641 895**

Source: Arnold, Finanzierung, 1998.[151]

De 1933 à 1947, les œuvres d'entraide de l'OSAR déboursent globalement 69.6 millions de francs pour l'aide aux réfugiés.[152] Une part importante de cet argent est utilisée – comme l'exigent les autorités – pour financer le départ des réfugiés vers une nouvelle destination. Il n'empêche qu'avec le début des hostilités, il est de plus en plus difficile d'assurer ces départs. En 1939, l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs finance, par exemple, près de 1800 émigrations; une année plus tard, on n'en compte plus que 400. Bien que la

[151] Les tableaux 3 à 5 se fondent sur le dépouillement des archives de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), auquel l'Archiv für Zeitgeschichte a procédé pour le compte de la CIE. Arnold, Finanzierung, 1998. Plusieurs tableaux ont été tirés du rapport Arnold, puis résumés, après quoi les données ont été incorporées. Celles-ci proviennent de questionnaires et de tableaux établis par l'OSAR ou ont été recueillies pour cette dernière afin d'établir la grille de distribution des fonds récoltés à la faveur des collectes. Dans ces tableaux, les indications annuelles des coûts ne sont pas toujours identiques. C'est ainsi qu'il existe des différences entre les chiffres que Jacques Picard a établis pour l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs (USCARJ), sur la base de données du *American Jewish Joint Distribution Committee*. Par exemple, pour l'année 1949, l'USCARJ n'indique que les subventions (sans les coûts pour les réémigrations); Jacques Picard, cependant, indique les coûts totaux. Cf. Picard, Schweiz, 1994, p. 370. Les données du tableau 3 se basent essentiellement sur l'Archiv für Zeitgeschichte, SFH 3.2.1.2: Handakten Silvain S. Guggenheim concernant les subventions des œuvres d'entraide et la répartition des collectes de 1941 à 1948.

[152] On trouve chez Lasserre, Frontières, 1995, p. 105, un tableau qui fait la distinction entre les dépenses consenties, de 1939 à 1945, pour l'entretien, et celles qui sont destinées à la réémigration.

Confédération et les cantons aient globalement augmenté leur participation en 1940 et 1941, toujours moins de réfugiés réussissent à partir.[153]

La charge financière la plus importante est assumée par les Juifs de Suisse, c'est-à-dire quelque 19 000 membres.[154] C'est le groupe de personnes solidaires le moins nombreux qui doit assurer l'aide au plus grand nombre de réfugiés. La tradition veut que chaque œuvre d'entraide assume la responsabilité financière d'un groupe spécifique de réfugiés en fonction de ses affinités politiques, religieuses ou sociales. Les œuvres catholiques secourent donc les catholiques, l'entraide syndicale les socialistes et les organisations d'aide juives les Juifs.[155]

Tableau 4: Aperçu général des dépenses des œuvres d'entraides regroupées au sein de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (1933 à 1954) (en francs suisses)

Année	Dépenses globales des œuvres d'entraide (y inclus les frais administratifs)	Dépenses réelles (sans les subventions de la Confédération et des cantons)	Dépenses de l'Union suisse des Comités d'aide aux réfugiés juifs (y inclus les subventions de la Confédération)
1933–47	[156]68 451 950	[156]68 451 950	45 986 472
1948[157]	7 098 850	7 098 850	6 028 397
1949	6 308 874	5 106 589	3 854 290
1950	4 692 787	2 976 414	2 481 508
1951	4 107 406	2 498 554	1 670 095
1952	3 685 167	1 757 155	1 086 123
1953	3 284 794	1 600 298	927 415
1954	3 212 113	1 637 443	870 939
Total 1933–54	**100 841 941**	**91 127 253**	**62 904 861**

Source: Arnold, Finanzierung, 1998.[158]

L'Union suisse des Comités d'aide aux réfugiés juifs consacre en tout, c'est-à-dire de 1933 jusqu'à l'instauration de l'asile durable en 1947, 46 millions de francs pour l'assistance aux réfugiés juifs, ce qui représente 66% de toutes les dépenses. Le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés verse 8 millions (11.6%), l'organisme d'aide aux réfugiés évangéliques (*Schweizerisches Kirchlicheshilfskomitee für evangelische Flüchtlinge*) 6.6 millions (9.6%),

[153] La Confédération porte le crédit global à fr. 100 000.– pour la réémigration, mais réduit simultanément les montants individuels. Après le début de la guerre, seuls les pays d'outre-mer entrent encore en ligne de compte pour les départs. Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 36–38.

[154] Picard, Schweiz, 1994, p. 364–385.

[155] Ce n'est qu'à partir de la fin de l'été de 1942 que l'entraide protestante aux réfugiés apporte un soutien financier aux réfugiés juifs. Kocher, Menschlichkeit, 1996, p. 124.

[156] Le montant pour 1933–1947, basé sur les données de l'Archiv für Zeitgeschichte, diverge légèrement de celui du tableau 3 que Silvain S. Guggenheim a calcué pour le tableau de l'OSAR. La raison de cette différence ne peut plus être tirée au clair; elle provient probablement d'indications divergentes et, en partie, lacunaires des œuvres d'entraide au fil des années.

[157] La somme ne comprend que les dépenses de l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs, Caritas, *Schweizerisches kirchliches Hilfskomitee für Evangelische Flüchtlinge* et de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière. Si l'on inclut les contributions des autres œuvres d'entraide, les dépenses pour 1948 se montent à 7.5 millions de francs.

[158] Archiv für Zeitgeschichte, SFH-Archiv, 1948*:* 5.2.6.1.2, OSAR au chef du DFJP [23 décembre 1949], 3.1.2.3, OSAR à. Robert Willer [1 octobre 1949] 1949*:* 5.2.6.3.1.,Tableau interne de l'OSAR. 1950: 1.1.1, Rapport annuel de l'OSAR 1950. 1951–1954: 3.2.1.4–3.2.1.7. Réponses des œuvres d'entraide aux différentes enquêtes de l'OSAR; cf. aussi Arnold, Finanzierung, 1998.

l'œuvre d'entraide catholique Caritas 4.6 millions (6.6%) et l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière 1.7 million (2.6%), le reste étant assumé par différentes organisations de plus petite taille.

Les œuvres d'entraide réussissent à rassembler ces montants grâce aux cotisations des membres, aux subventions religieuses et des collectes. De 1933 à 1947, la Confédération soutient l'aide aux réfugiés juifs à hauteur de 3.2 millions de francs, dont la majeure partie doit servir à faciliter le départ des réfugiés. Elle participe à raison de 8.5% au total des 46 millions de francs dépensés par l'Union suisse des Comités d'aide aux réfugiés juifs. Active au niveau international, l'œuvre d'entraide juive *American Jewish Joint Distribution Committte*, contribue pour moitié à l'ensemble de ces dépenses.[159]

Tableau 5: Dépenses et recettes de l'Union suisse des comités d'entraide juive/d'aide aux réfugiés juifs (USCARJ) de 1933 à 1950 (en francs suisses)

	Dépenses		**Recettes**			
	Dépenses totales	**Frais et salaires**	**Contribution des Juifs en Suisse**	**Subventions du *Joint Distribution Committee***	**Subventions des autorités[160]**	**Autres subventions**
1933–37	701 000	75 000 10.7%	701 000 100%			
1938	1 632 000	83 000 5.1%	1 527 000 93.6%			105 000 6.4%
1939	3 688 000	100 000 2.7%	1 519 000 41.2%	2 000 000 54.5%	69 000 1.9%	100 000 2.7%
1940	2 364 000	114 000 4.8%	546 000 23.1%	1 500 000 63.4%	107 000 4.5%	215 000 9.0%
1941	2 144 000	107 000 5.0%	359 000 16.7%	1 500 000 70.0%	172 000 8.0%	110 000 5.3%
1942	2 476 000	122 000 4.9%	495 000 19.3%	1 000 000 38.9%	971 000[161] 37.9%	100 000 3.9%
1943	3 125 000	166 000 5.3%	892 000 29.4%	1 322 000 43.6%	19 000 0.6%	801 000 26.4%
1944	5 688 000	288 000 5.1%	685 000 12.0%	3 300 000 58.0%	52 000 0.9%	1 651 000 29.1%
1945	8 693 000	433 000 5.0%	406 000 4.7%	5 366 000 61.7%	151 000 1.7%	2 770 000 31.9%
1946	8 360 000	418 000 5.0%	420 000 5.0%	5 417 000 64.8%	509 000[161] 6.1%	2 014 000 24.1%
1947	6 909 000	334 000 4.8%	404 000 5.8%	3 973 000 57.5%	1 100 000 15.9%	1 432 000 20.8%
1948	6 143 000	641 000 10.4%	425 000 6.9%	4 144 000 67.5%	1 168 000 19.0%	406 000 6.6%
1949	5 093 000	500 000 9.8%	521 000 10.2%	2 476 000 48.6%	1 691 000 33.2%	405 000 8.0%
1950	3 700 000	360 000 9.7%	420 000 11.4%	1 550 000 41.9%	1 600 000 43.2%	130 000 3.5%
Total	**60 716 000**	**3 741 000 6.1%**	**9 320 000 15.4%**	**33 548 000 55.2%**	**7 609 000 12.5%**	**10 239 000 16.9%**

Source: Arnold, Finanzierung, 1998.[162]

[159] Au sujet des difficultés éprouvées pour le virement des montants en provenance des Etats-Unis, cf. chap. 5.4; pour les prestations du Joint: Bauer, Jewry, 1981, p. 217–234; Picard, Schweiz, 1994, p. 270–273, 370.

[160] Les subventions de la Confédération ont été accordées de 1939 à 1941 afin de faciliter l'émigration.

[161] Ce montant comprend les recettes de la contribution de solidarité.

L'histoire de Rolf M. donne une idée de l'importance des questions financières pour la survie des personnes concernées.[163] Les parents du jeune Rolf M., qui sont Juifs, vivent dans le sud de l'Allemagne. Ils emmènent Rolf (alors âgé de 13 ans) en Suisse pour le mettre en sécurité, alors qu'eux-mêmes préparent leur émigration vers les Etats-Unis. Au printemps 1940, quand Rolf M. finit son école dans la commune thurgovienne de Kreuzlingen, la Police cantonale des étrangers exige une garantie financière importante pour éviter que le jeune homme n'occasionne des frais aux pouvoirs publics. Comme elle menace d'expulser Rolf M. vers l'Allemagne, la Communauté israélite de Kreuzlingen signe, en été 1940, d'entente avec l'Union suisse d'entraide juive, une promesse de paiement généreuse et dépose une caution de 600 francs à la Police cantonale des étrangers.[164]

En octobre 1940, les parents de Rolf M. sont déportés du sud de l'Allemagne dans le camp d'internement français de Gurs.[165] De là, ils adressent plus de 50 lettres et cartes postales à leur fils jusqu'en 1942. En août de cette année-là, les déportations vers Auschwitz commencent, via Drancy. Voici ce qu'écrit la mère de Rolf M. sur la dernière carte postale qui lui soit parvenue: «Il faut, hélas, quand même que je t'écrive que nous sommes sur le point de partir. Mais sois tranquille, nous sommes bien entourés. Ne t'en fais pas, mon enfant, nous espérons très fort que la situation va bientôt changer.» Le père ajoute sur la carte: «tâche de devenir un homme bon et travailleur. Avec mes plus cordiales pensées, je t'embrasse».[166] Tout porte à croire que les parents ont été assassinés à Lublin–Majdanek.[167] La politique d'anéantissement du régime national-socialiste réussit aussi à briser Rolf M., bien qu'il ait survécu. A l'automne 1942, la très forte pression psychique à laquelle il est soumis l'oblige à suivre un traitement psychiatrique. Deux ans plus tard, à la même époque, on lui fait subir des électrochocs et à partir de là jusqu'à sa mort, en 1984, il sera soigné en institution psychiatrique.[168]

Après la guerre, la question se pose de savoir qui va subvenir aux besoins de ce jeune homme exigeant des soins. Plusieurs instances sont impliquées: des membres de la famille de Rolf M. qui vivent outre-mer, la Communauté israélite de Kreuzlingen, la Commune de Kreuzlingen,

---

[162] AfZ, OSAR 5.2.6.3.2., aperçu des dépenses totales et des recettes de l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés, depuis 1933 jusqu'à, et y compris, 1950. Les pourcentages sont basés sur nos propres calculs et divergent, en partie, légèrement de ceux de l'original pour lequel, il n'est plus possible d'établir le mode de calcul.

[163] Le récit de ce cas s'appuie sur les sources suivantes: dossier personnel de M., AfZ Archives de l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés; procès-verbal du conseil d'Etat du canton de Thurgovie, 22 mai 1951, StATG 3'00'389; archives privées du frère de Rolf M., W.M.; interview de W.M., 11 décembre 1998; interview de R. Wieler, Jérusalem, 18 novembre 1997, ainsi que la correspondance s'y rapportant avec R. Wieler.

[164] Les sources n'indiquent pas clairement qui a versé la caution. On peut conclure, sur la base de son augmentation, intervenue en 1946, qu'elle a été payée, en 1940, par la Communauté israélite ou par son président.

[165] Pour la persecution des quelque 6500 Juifs badois et sarrois-palatins, cf. également Sauer, Dokumente, vol. 2, 1966, p. 231–266, ainsi que Wiehn, Oktoberdeportation, 1990. A propos du camp de Gurs et de la situation des Juifs internés en France, cf. Laharie, Camp, 1985; Grynberg, Camps, 1991; Marrus/Paxton, Vichy, 1995.

[166] H.M., Rivesaltes, à R.M., 4 octobre 1942, archives privées de W.M.

[167] D'après Sauer, Opfer, 1969, les parents ont été déportés en mars 1943 et déclarés morts ou disparus, à Lublin-Majdanek. Les lettres qui font partie des archives privées de W.M. et les informations fournies par la littérature ne donnent pas de renseignements précis sur les étapes de la déportation, ni la date et le lieu de l'assassinat.

[168] Avis consultatif psychotechnique de R.M., [septembre 1942]; Communauté israélite de Kreuzlingen à l'USCARJ, 17 août 1943; Communauté israélite juive de Kreuzlingen à l'USCARJ, 9 janvier et 4 juin 1945; aide-mémoire de l'USCARJ, 20 mars 1945; AfZ, archives de l'USCARJ, dossier personnel M., interview avec W.M., 11 décembre 1998.

l'Union suisse d'entraide juive, l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, la Police thurgovienne des étrangers et le DFJP. En mars 1946, la Police cantonale des étrangers augmente la caution de Rolf M. à 2800 francs. Elle est payée par l'Union suisse d'entraide juive – qui, dans l'intervalle, a aussi prélevé 1200 francs de ses propres deniers pour venir en aide à Rolf M. – et par le président de la communauté israélite de Kreuzlingen.[169] Au printemps 1947, lorsqu'on a songé a accorder l'asile durable à Rolf M. et que le canton aurait dû prendre à sa charge un tiers des frais, la Police cantonale des étrangers rappelle à la Communauté israélite de Kreuzlingen sa promesse de paiement de l'été 1940.[170] A quoi la Communauté rétorque que la garantie était incontournable, à l'époque, pour éviter le refoulement de Rolf M. Elle ajoute qu'en 1938 d'éminents représentants des milieux juifs de Suisse ont dû faire des déclarations semblables aux autorités fédérales, mais qu'aucune instance officielle n'était jamais revenue là-dessus.[171] La Police cantonale des étrangers menace quand même d'expulser Rolf M. vers l'Allemagne, sur quoi l'Union suisse d'entraide juive se voit contrainte de prendre à sa charge la part des frais du canton.[172] Le comité directeur de la Communauté israélite de Kreuzlingen songe un moment à faire connaître publiquement l'attitude du gouvernement cantonal à l'encontre d'un réfugié orphelin et handicapé de surcroît, ainsi que la pression exercée sur la communauté juive. Elle finit néanmoins par y renoncer, craignant qu'une critique publique de la politique des autorités ne fasse du tort aux réfugiés qui se trouvent encore en Suisse.[173]

Implication des œuvres d'entraide dans la décision de fermer les frontières

Lorsqu'en 1938, le nombre des réfugiés augmente dans de très fortes proportions à la suite de l'«*Anschluss*» de l'Autriche, la question du financement de l'aide aux réfugiés devient un problème majeur pour les œuvres d'entraide. La Confédération se borne à augmenter son crédit pour la «poursuite du voyage»[174] et insiste pour que les organisations d'entraide se chargent de l'entretien des réfugiés. Par rapport à l'année précédente, les coûts supportés par les œuvres d'entraide telles Caritas et l'Union suisse d'entraide juive sont multipliés par dix.[175] En 1937, les débours de l'Union suisse d'entraide juive pour un total de 841 réfugiés juifs s'élevaient à 114 283 francs. L'année d'après, ce chiffre atteint déjà 1 632 824 francs pour

---

169 L'USCARJ à la Communauté israélite de Kreuzlingen, 20 mars 1946; extrait de compte, 20 mars 1946; Comité Davos à l'USCARJ, 1er février 1956, dans AfZ, Archives de l'USCARJ, dossier personnel de M.

170 Communauté israélite de Kreuzlingen à l'USCARJ, 15 avril 1947; projet de lettre à l'attention de R. Wieler concernant la requête du conseil municipal de Kreuzlingen (créance pour frais), 22 août 1947; AfZ, Archives de l'USCARJ, dossier personnel de M.

171 Communauté israélite de Kreuzlingen à l'USCARJ, 24 novembre 1947, AfZ, Archives de l'USCARJ, dossier personnel de M.

172 Communauté israélite de Kreuzlingen à l'USCARJ, 13 janvier 1948; USCARJ à la communauté israélite de Kreuzlingen, 16 janvier 1948; AfZ, archives de l'USCARJ, dossier personnel de M.

173 Procès-verbal de la 89e réunion de la Communauté israélite de Kreuzlingen, 17 janvier 1948, archives de la Communauté israélite de Kreuzlingen.

174 Comme toujours, les œuvres d'entraide assument la plus grande partie des frais pour la réémigration. Pour 1938 et 1939, l'USCARJ prend à sa charge 96%, resp. 91% des frais encourus pour cette réémigration. Arnold, Finanzierung, 1998, p. 1.

175 Picard, Schweiz, 1994, p. 370; Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 33.

8980 réfugiés. En 1937, Caritas s'occupait en tout de 67 réfugiés pour un montant de 25 668 francs. Une année plus tard, les dépenses s'élèvent à 240 000 francs pour 657 réfugiés.[176] La FSCI constate, en septembre 1938, qu'outre les réfugiés dûment annoncés, il faut encore subvenir aux besoins de quelque 1700 réfugiés arrivés illégalement.[177] Les œuvres d'entraide comptent beaucoup sur une contribution de la Confédération, car il leur paraît quasiment impossible de continuer à financer entièrement les réfugiés.

Les autorités suisses parviennent néanmoins à obliger la Fédération suisse des communautés israélites à prendre à leur charge tous les frais consentis pour les réfugiés juifs, en menaçant de refouler les réfugiés arrivés illégalement.[178] A la Conférence des directeurs de police du 17 août 1938, Rothmund indique qu'il est en contact avec des représentants des communautés juives et qu'il peut affirmer qu'elles ont non seulement pris en charge les réfugiés en provenance d'Autriche, mais aussi mis des fonds à leur disposition.[179] Pour le DFJP, la garantie financière de la FSCI est la condition *sine qua non* pour que les réfugiés arrivés illégalement en Suisse ne soient pas refoulés et que les cantons se résignent à les laisser «séjourner sur leur territoire sans travailler». Mais en même temps, le DFJP insiste pour qu'à l'avenir tous les réfugiés qui se présentent à la frontière soient arrêtés et refoulés vers l'Allemagne.[180] Le procès-verbal de la réunion du Conseil fédéral du 18 août 1938 dresse ainsi le bilan de l'entretien de Rothmund avec Saly Mayer, président de la FSCI, et Silvain Guggenheim:[181]

> «M. Guggenheim, dirigeant des œuvres d'entraide juive, déclare qu'il veut bien se charger des personnes qui sont déjà en Suisse, mais que si le flux de ces derniers jours perdure, il ne voit pas d'autre possibilité que l'interdiction des entrées. Cela implique que la Confédération ou les cantons devront prendre à leur charge les dépenses si elles ne font pas le nécessaire pour stopper l'augmentation du nombre des réfugiés.»[182]

Les procès-verbaux des réunions du comité central de la FSCI indiquent, toutefois, que cette dernière ne s'est jamais exprimée en faveur de l'interdiction des entrées, mais qu'elle a épuisé toutes les possibilités de récolter des fonds auprès des Juifs en Suisse.[183] La FSCI est persuadée de deux choses: premièrement, que l'antisémitisme augmente au sein de la population suisse et, deuxièmement, que la politique pratiquée à l'égard des réfugiés va continuer à se durcir si les frais entraînés par la présence de réfugiés juifs n'arrivent plus à être couverts par les Juifs. Le 18 août 1938, Saly Mayer rapporte que la Police des étrangers a

---

176 Requête de l'OSAR au Conseil fédéral [22 décembre 1939], 2–4, AF J II.55, SHEK 1970/95/30, citée dans: Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 33.

177 Procès-verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 19 septembre 1938, AfZ, archives de la FSCI, procès-verbaux du CC.

178 Picard, Schweiz, 1994, p. 368–373.

179 Conférence extraordinaire des directeurs de Police à Berne, 17 août 1938, AF E 4260 (C) 1969/1946, vol. 6.

180 Communication sur les décisions de la Conférence cantonale des directeurs de police, 17 août 1938. AF E 6351 (F) 1, vol. 522. Cf. chap. 3.1.

181 En 1954 encore, Rothmund se justifiera en faisant valoir que la FSCI a acquiescé à la fermeture des frontières. Lasserre. Frontières, 1995, p. 57.

182 DDS, vol. 12, no 363, p. 833–835 (citation originale en allemand).

183 AfZ, Archives FSCI, procès-verbaux du CC.

demandé à la communauté juive et à l'Union suisse d'entraide juive de «s'engager, dans toute la mesure du possible, à subvenir à l'entretien des réfugiés en Suisse et à assumer leurs frais de départ». Mayer souligne que si la FSCI ne parvient pas à trouver les fonds nécessaires, cela risque d'avoir de graves conséquences pour les réfugiés vivant en Suisse:

> «Si les garanties nécessaires à la survie des réfugiés ne peuvent pas être fournies et que l'organisation existante se voit contrainte de cesser ses activités, les autorités, quant à elles, se réservent de prendre les mesures appropriées et refusent, en tout cas, d'assumer la responsabilité des conséquences éventuelles.»[184]

La FSCI se voit donc obligée de fournir des garanties financières aussi exhaustives que possible. En 1938, elle se trouve dans une situation inextricable: les réfugiés sont toujours frappés par l'interdiction de travailler, les possibilités de départ vers d'autres pays diminuent et ses ressources fondent à vue d'œil. Lorsque les représentants de la FSCI finissent par expliquer aux autorités que les réserves financières des œuvres d'entraide juives sont quasiment épuisées, les autorités interprètent cette démarche comme l'acquiescement de la FSCI à la fermeture des frontières.

Afin de pouvoir continuer à assumer les frais des réfugiés, les délégués décident de lancer de nouvelles collectes de fonds parmi les Juifs suisses. Des demandes en vue d'un soutien financier auprès des organisations juives d'autres pays ont déjà été présentées.[185] Lors d'une réunion, le 18 août 1938, la FSCI soulève également, pour la première fois, la possibilité d'introduire une taxe en faveur des réfugiés pour les Juifs étrangers séjournant en Suisse.[186] Tous les efforts déployés du côté juif pour alléger au maximum la charge financière que représentent les réfugiés pour les pouvoirs publics n'arrivent pas à empêcher l'introduction du tampon «J» et du visa obligatoire, qui rend l'entrée légale des réfugiés juifs en Suisse quasiment impossible à partir d'octobre 1938.

La critique publique à l'encontre de la fermeture des frontières d'août 1942 et les premières rumeurs annonçant les camps de concentration incitent l'OSAR à lancer une vaste collecte pour sensibiliser l'opinion publique. Les œuvres d'entraide y voient un «plébiscite du cœur». Elles espèrent que ce résultat fort réjouissant donnera davantage de poids à leurs requêtes auprès de la Confédération. La FSCI voit aussi dans ce travail de relations publiques une possibilité de faire entendre sa voix contre la fermeture des frontières, d'autant plus qu'elle estime que les négociations avec Rothmund et le DFJP sont parfaitement inutiles.[187] La

---

[184] Procès-verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 18 août 1938, AfZ, Archives FSCI, procès-verbaux du CC (citation originale en allemand).

[185] Procès verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 18 août 1938, p. 2–3, AfZ, Archives FSCI, procès verbaux du CC.

[186] Procès-verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 18 août 1938, AfZ, Archives FSCI, procès-verbaux du CC. Une idée qui trouve sa réalisation dans l'arrêté fédéral du 18 mars 1941 sur «La contribution des réfugiés étrangers aux organisations d'entraide pour les émigrants.»

[187] Aux déclarations de Heinrich Rothmund sur la fermeture des frontières, du 13 août 1942 devant le comité central de la FSCI, Silvain Guggenheim répond: «Nous ne pouvons pas devenir les complices des persécuteurs et collaborer à chasser les réfugiés vers une mort probable ou presque certaine». Guggenheim refuse d'annoncer les réfugiés arrivés

Confédération ne fait aucune concession, en dépit du résultat prodigieux de la collecte, qui permet de recueillir 1.5 million de francs;[188] toutefois, la «véritable indignation»[189] de la population dont parle le rapport Ludwig a été de courte durée.

Participation financière des cantons

Dans les années trente, les cantons partagent l'avis de la Confédération que les frais d'entretien des réfugiés doivent être assurés par les œuvres d'entraide. En 1938, un certain nombre de cantons germanophones proches de la frontière versent une maigre contribution financière en faveur des réfugiés d'Autriche. Si le canton de Berne n'a pas versé un sou pour l'entretien des réfugiés jusqu'à l'été 1942, le directeur de la police de St-Gall estime que les dépenses totales supportées par son canton se sont élevées à 25 000 francs jusqu'en février 1943.[190] Quant au canton de Bâle-Ville, il met une maison vide à la disposition de l'entraide israélite, en août 1938, lorsque la ville abrite 600 réfugiés juifs. La remise en état du bâtiment et le salaire du directeur de la maison sont à la charge de l'organisation d'entraide juive.[191] Selon Alfred Goetschel, président de la Communauté israélite et responsable de l'entraide juive à Bâle, ces dernières ont dépensé 1 million de francs pour les réfugiés. Pour les œuvres d'entraide, c'est le soutien en vue de la «réémigration» qui constitue la plus lourde charge, explique A. Goetschel aux autorités cantonales, car il faut compter en moyenne 1000 francs par cas, le voyage dans des pays plus éloignés pouvant même coûter jusqu'à 5000 francs.[192]

Il faut relever que cet encouragement à la «réémigration» est le domaine par excellence du canton de Zurich, dans lequel il s'engage financièrement aux côtés des autorités fédérales et des œuvres d'entraide.[193] Jusqu'à la fin de 1938, 4000 réfugiés juifs s'annoncent à Zurich, dont 1800 ont à nouveau quitté le canton à la fin de l'année. De 1940 à 1942, le canton dépense 100 000 francs pour l'encouragement au départ. 15 000 francs supplémentaires seront alloués à cette même cause de 1946 à 1949. La condition nécessaire à l'obtention de ces subsides est que la personne concernée possède un permis de tolérance dans le canton de Zurich et que la Confédération verse au moins le double de la somme pour les frais de départ. A la requête des œuvres d'entraide, l'allocation par émigré a été fixée initialement à 200 francs, somme qui a été

illégalement en Suisse à la Division de police. Procès-verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 20 août 1942, p. 6, 8, AfZ, archives FSCI, procès-verbaux du CC (citation originale en allemand).

188 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 55–60.

189 Ludwig, Politique, 1957, p. 195–196. Kreis, Georg: «Lehrstück 1942» in *Tages-Anzeiger* du 20 février 1999.

190 Nous n'avons pas connaissance d'une table systématique des dépenses de tous les cantons. Les informations se trouvent éparpillées dans diverses sources. Pour Berne, cf. «Bericht über die Polizeidirektoren-Konferenz vom 28. August 1942 in Lausanne zur Behandlung der Flüchtlingspolitik», AF E 4260 (C) 1969/1946, vol. 7. Pour St-Gall, cf. procès-verbal de la Conférence des directeurs cantonaux de police, 8 février 1943, AF E 4001 (C) -/1, vol. 259.

191 Wacker, Bern, 1992, p. 116–117.

192 «Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat. Protokoll der Flüchtlingskonferenz vom 23. November 1938», 2 décembre 1938, StABS SK-REG 10-3-0. Les prestations de la Communauté israélite de Bâle viennent d'être analysées de manière très approfondie par Sibold, Flüchtlingshilfe, 1998. Cf. également *Jüdische Rundschau Inside*, 18 mars 1999.

193 Les informations suivantes se fondent sur le rapport d'activités du Conseil d'Etat au parlement cantonal de Zurich, 1938, p. 58; 1940, p. 227; 1941, p. 217; 1942, p. 239; 1946, p. 257; 1947, p. 245; 1948, p. 216; 1949, p. 223.

portée ultérieurement à 400 francs, voire 500 francs par voyageur. Relevons, toutefois, que les réfugiés ne touchaient pas cet argent personnellement. Le décompte était fait avec les œuvres d'entraide après leur départ. Calculés à l'aune des dépenses usuelles – le canton de Zurich a dû débourser plus de 5 millions de francs pour les nécessiteux en 1941[194] – et des prestations des œuvres d'entraide, ces montants peuvent paraître dérisoires, mais ils sont reçus avec reconnaissance aussi bien par les œuvres d'entraide que par les réfugiés. Il ne faudrait pas croire que les autorités versent cet argent par charité. Elles craignent simplement que les réfugiés qui n'auraient pas la possibilité de poursuivre leur voyage «tombent à l'assistance publique et deviennent ainsi une charge trop importante pour le canton de Zurich».[195]

Carl Ludwig a déjà souligné que le manque de volonté d'accueil des cantons a contribué à la politique restrictive pratiquée à l'égard des réfugiés. Lorsque le DFJP, mû par les protestations officielles contre la fermeture des frontières décrétée le 13 août 1942, a adressé, le 4 septembre 1942, une circulaire aux cantons pour leur demander s'ils étaient disposés à accepter de nouveaux réfugiés, à préparer leur hébergement et à participer aux frais, les réponses ont plutôt fait l'effet d'une douche froide.[196] Sur 19 cantons ayant pris la peine de répondre, cinq seulement ont clairement exprimé leur volonté de s'engager financièrement, pour autant qu'une solution à l'échelon de l'ensemble du pays soit trouvée et à laquelle tous les cantons participeraient.[197] Sous la pression de l'opinion publique, la Conférence des directeurs cantonaux de police donne le feu vert à la publication d'une prise de position qui explique «que la solution de la question des réfugiés est du ressort de la Confédération qui peut compter sur le soutien des cantons dans ce domaine».[198]

Le DFJP propose une solution globale avec l'arrêté du Conseil fédéral sur l'hébergement des réfugiés du 12 mars 1943. Le projet d'arrêté prévoit que la Confédération et les cantons se partageront les frais d'hébergement des réfugiés. Lorsque l'arrêté est discuté à la Conférence des directeurs de police du 8 février 1943, le conseiller d'Etat soleurois Oskar Stampfli rappelle la prise de position du mois de septembre précédent et déclare qu'il s'agit maintenant de fixer la proportion de la participation financière des cantons. Il entrevoit toutefois la difficulté suivante:

> «Quelle sera la réaction des organisations d'aide aux réfugiés lorsqu'elles apprendront que la Confédération et les cantons ont repris la charge financière du problème des réfugiés à leur compte? Il

[194] Staatsrechnung des Kantons Zürich (Compte d'Etat du canton de Zurich) 1941, p. 85 et p. 115.

[195] Rapport d'activité du Conseil d'Etat au parlement cantonal de Zurich, 1948 (citation originale en allemand), p. 216.

[196] Ludwig, Politique, 1957, p. 199–200.

[197] Réponses des cantons à la circulaire du 4 septembre 1942; liste des réponses négatives et positives; AF E 4001 (C) -/1, vol. 259. Les cantons de Zurich, St-Gall, Bâle-Ville, Zoug et Soleure sont, en principe, déjà disposés à apporter leur contribution financière.

[198] Procès-verbal de la Conférence des directeurs de police du 11 septembre 1942, AF E 4260 (C) 1969/1946, vol. 7. Les communiqués de presse officiels ne parlent d'ailleurs que du fait que les cantons appuient la politique de la Confédération; cf. *NZZ*, no 1455, 13 septembre 1942.

> ne faut pas que les [œuvres d'entraide] soient déchargées de leur contribution financière, alors qu'elles ont considérablement contribué à créer l'atmosphère qui régnait à l'automne 1942.»[199]

Le conseiller d'Etat bernois Arnold Seematter déclare que son canton refuse toute participation financière. Si la Confédération veut être la seule à décider en matière de réfugiés, elle doit aussi être la seule à payer. Il ne faut évidemment pas que l'argent soit simplement prélevé sur les caisses de la Confédération. «C'est au peuple suisse d'assumer les conséquences de sa générosité. Ne pourrait-on pas [...] prélever une sorte d'impôt pour les réfugiés?» Les voix modérées – Bâle-Ville est disposé à assumer un quart et Schaffhouse un tiers des frais pour les réfugiés accueillis dans leur canton respectif – restent minoritaires et la contribution obligatoire des cantons est repoussée par 17 voix contre 7.

Il serait, néanmoins, réducteur de tirer des conclusions sur l'attitude d'un canton à l'égard des réfugiés sur la seule base de son vote. Les cantons alémaniques exigent de pouvoir participer au calcul de la clé de répartition de leurs dépenses pour la période de 1938 à 1940. Relevons que certains ont d'ailleurs accepté très peu de réfugiés sur leur territoire, de telle sorte qu'il leur est facile de consentir à une participation financière. Les cantons romands, en revanche, dont les frontières avec la France ont servi de passage aux réfugiés en 1942 et 1943, votent en bloc contre toute participation financière. La plupart des cantons ayant refusé de s'engager financièrement, la Confédération continue à assumer l'ensemble des coûts, de concert avec les œuvres d'entraide bien entendu. Pour les cantons, la question de la participation financière ne se pose qu'après la fin de la guerre, au moment de la création de l'asile durable.[200]

Dépenses de la Confédération

Le rapport d'Oskar Schürch fournit des informations sur les dépenses de la Confédération.[201] De 1933 à 1939, le DFJP a déboursé en tout 178 000 francs au titre de la «réémigration» des réfugiés. 7000 francs ont été payés directement comme contribution à l'OSAR. Mais, de 1939 à 1945, les frais totaux encourus par la Division de police et de la direction centrale des homes et des camps se sont élevés à 83 millions de francs; à la fin de 1950, le total des dépenses de la Confédération pour les réfugiés depuis 1939 atteint près de 128 millions.[202]

Le 12 avril 1940, le Conseil fédéral décide l'instauration de camps de travail pour les réfugiés.[203] La Confédération prend à sa charge les frais d'entretien pour toute la durée de

---

[199] Les informations suivantes sont tirées du procès-verbal de la Conférence des directeurs de police du 8 février 1943 (citation originale en allemand), AF E 4001 (C) -/1, vol. 259.

[200] Le canton de Zurich est particulièrement engagé, sur le plan financier, dans le processus de réglementation de l'asile durable. Le vote du 19 décembre 1948 fixe les bases légales de la participation des cantons aux coûts. Jusqu'au 21 mars 1950, 559 requêtes d'anciens réfugiés sont acceptées dans toute la Suisse au titre de l'asile durable, dont 110 dans le canton de Zurich. Jusqu'à la fin de 1950, le canton de Zurich accepte 272 demandes d'anciens émigrants et réfugiés. En 1950 et 1951, l'asile permanent coûte chaque année fr. 200 000.– aux cantons. AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118. Comptes d'Etat du canton de Zurich, 1950, p. 80; 1951, p. 80. Rapport d'activité du Conseil d'Etat au Grand Conseil de Zurich, 1950, p. 67.

[201] Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 228–234.

[202] Ludwig, Politique, 1957, p. 350–351.

[203] Lasserre, Frontières, 1995, p. 133–138.

l'emploi des réfugiés en état de travailler; le reste des dépenses doit être assumé par les œuvres d'entraide. Ces dernières ont, toutefois, l'obligation de fournir des vêtements et une partie de l'équipement de travail aux réfugiés dont elles s'occupent, à défaut de quoi elles doivent s'acquitter d'une contrepartie financière. Les œuvres d'entraide doivent en outre subvenir entièrement aux besoins des réfugiés lorsque ceux-ci ont quitté le camp.[204] Les réfugiés qui ne sont pas enrôlés dans les camps de travail continuent à émarger aux budgets des œuvres d'entraide.[205] Les sources disponibles ne permettent pas d'évaluer la valeur des prestations fournies par les réfugiés; il serait pourtant souhaitable qu'elles puissent être inclues dans le calcul des coûts.[206]

Avec l'ouverture des camps de travail, la Division de police introduit deux décomptes de frais. Le premier contient toutes les dépenses de la Division de police pour l'entretien des réfugiés: nourriture, hébergement, vêtements, soins médicaux, transports, etc., à quoi il faut ajouter les dépenses du Service territorial pour les différents camps: collectifs, de quarantaine et de détention.[207] L'autre décompte englobe l'argent que la direction centrale fédérale des homes et des camps a déboursé pour la gestion et l'exploitation des homes et des camps. Il semblerait qu'un montant encore plus important représente les frais administratifs du bureau des émigrants, en particulier pour la section des réfugiés. Schürch estime ce montant à 5 millions de francs. Relevons que la priorité de la Division de police ne consiste pas directement à aider les réfugiés. Elle considère plutôt sa fonction comme celle de lutter contre la «surpopulation étrangère», ce qui l'incite à procéder à des contrôles et à une surveillance systématique des réfugiés. Les dépenses afférentes à ces activités sont incluses dans le calcul des coûts.[208]

La véhémence avec laquelle la Confédération refuse d'assumer toute responsabilité financière jusqu'à la fin des hostilités et sa détermination à maintenir l'interdiction de travailler, même pendant la guerre, alors que plusieurs secteurs économiques manquent sérieusement de main-d'œuvre, sont autant d'indices qui montrent que le problème des coûts n'est pas qu'un simple problème financier. Il doit être considéré comme un argument économique essentiel, certes, fonction du marché du travail et du budget de l'Etat, mais utilisé aussi à l'appui de la politique restrictive que les autorités pratiquent à l'égard des réfugiés.

[204] Zaugg, Schlussbericht, 1950, p. 6.
[205] Arnold, Finanzierung, 1998, p. 2.
[206] Au sujet des camps, cf. chap. 4.4.1.
[207] Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 230.
[208] Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf 1998; pour l'enregistrement à la Police, cf. chap. 4.4.2.

5.4 Le blocage de subsides venant des Etats-Unis d'Amérique à cause de la réglementation des transferts de dollars

Le 14 juin 1941, les Etats-Unis d'Amérique gèlent les avoirs des pays d'Europe occidentale, y compris ceux des pays neutres.[209] Cette mesure a des conséquences graves pour les œuvres d'entraide en Suisse, qui dépendent des transferts de subsides depuis les Etats-Unis.[210] Pour maintenir cependant les relations économiques avec la Suisse, les Américains autorisent certains transferts sous licence. Dorénavant, les transactions doivent passer par la Banque nationale suisse (BNS) ou la Confédération, qui veillent à ce qu'elles ne bénéficient pas aux ennemis des Alliés. Elles restreignent, par conséquent, la conversion de dollars bloqués en francs suisses.

Pour des raisons de politique monétaire, la BNS décide de ne reprendre que les dollars résultant de la balance commerciale au taux fixe de 4.30 francs. Ces dollars sont appelés «dollars commerciaux» ou «dollars officiels», car ils concernent aussi les transferts en faveur des représentations diplomatiques et consulaires en Suisse, du CICR, des institutions à buts charitables, culturels ou scientifiques, ainsi que les paiements destinés à soutenir des personnes vivant en Suisse.[211] En 1942, la BNS reprend $ 3.36 millions à titre officiel[212], dont $ 1.04 million pour les œuvres d'entraide.[213]

Fin 1942, elle s'adresse au chef du DFFD, Ernst Wetter, pour lui faire part de ses préoccupations. Selon la BNS, les réserves en devises bloquées auraient augmenté de 175 millions de francs depuis le 1er janvier 1942, dont 50 millions impartis à la diplomatie, au CICR et à d'autres institutions charitables. La banque centrale déclare ne plus pouvoir assumer la responsabilité de cette reprise de dollars qui ne sont pas issus de transactions commerciales. Elle estime que cela fait partie des tâches de la Confédération:

> «Nous pensons, d'autre part, qu'étant donné les tâches qui lui incombent, la Confédération serait malvenue de refuser aux légations, aux consulats, à la Croix-Rouge et aux instituts de formation l'argent dont ils ont besoin, d'autant plus que nous disposons en abondance des sommes nécessaires à leur fonctionnement, sous forme de dollars US.»[214]

---

209 Pour une analyse des mécanismes de la réglementation sur le dollar, cf. CIE, Transactions, 1998, p. 145–148; Durrer, Finanzbeziehungen, 1984; Perrenoud, Banques, 1988.

210 Pour les subventions versées par l'*American Jewish Joint Distribution Committee (Joint)* à l'USCARJ, cf. tableau 5, p. 202.

211 Il ne ressort pas des documents pourquoi ces sommes provenant de sources très diverses furent additionnées dans un même total. Il semble évident que le transfert de dollars en faveur de la Légation américaine ne posa pas les mêmes problèmes que le transfert en faveur d'une œuvre d'entraide. Dans un tableau établi par la BNS p.ex., la différence est faite entre les sommes destinées aux légations et consulats; toutefois, les institutions d'ordre culturel, scientifique et humanitaire sont nommées sur la même liste. On y trouve le Comité Monégasque, Genève, mêlé à la Fédération suisse des communautés israélites à Saint-Gall, l'Ecole polytechnique fédérale et le Vatican. Seuls les problèmes touchant aux œuvres d'entraide sont traités dans ce chapitre. Cf. Annexes à la lettre de la BNS au conseiller fédéral E. Wetter, 11 janvier 1943, AF E 2001 (E) 2, vol. 647.

212 En ce qui concerne le besoin des Alliés d'obtenir des francs suisses, cf. CIE, Transactions, 1998, p. 148–150.

213 Lettre de la BNS au chef du DFFD, 11 janvier 1943, cf. annexes, AF E 2001 (E) 2, vol. 647. «Dollarübernahme durch den Bund», Aide-mémoire de Reichenau, 12 février 1945. AF E 2001 (E) 2, vol. 641.

214 «Sperrung schweizerischer Guthaben in den U.S.A.», Archives de la BNS, procès-verbaux de la Direction générale, 11 et 14 décembre 1942, no 920, p. 1158–1159.

Elle propose de fixer la reprise par la Confédération à une limite de $ 1 million par mois.[215] Quelques jours plus tard, elle justifie cette demande en exprimant ses craintes de voir le nombre des émigrés s'accroître et les tâches de la Croix-Rouge ainsi que celles de la Division des intérêts étrangers se multiplier.[216] Dans un rapport du 30 avril 1943 à la Légation de Suisse à Washington, Robert Kohli, chef de la Section du contentieux et des intérêts privés, soutient les raisons invoquées par la BNS:

> «C'est, entre autres, le flot incessant des réfugiés qui déferle depuis les mois de juillet et d'août de l'année dernière qui induit l'augmentation des demandes de prise en charge, augmentation qui oblige la Banque nationale à renforcer ses dispositions. Elle refuse, depuis quelque temps, d'accepter des dollars dont la contre-valeur doit revenir aux personnes qui sont arrivées en Suisse après le 1er janvier 1942.»[217]

Pendant les années 1942–1943, aucun transfert de dollars n'est possible en faveur de l'œuvre d'entraide américaine *American Jewish Joint Distribution Committee*, ni des réfugiés entrés en Suisse après le 1er janvier 1942.

Le chef du DFFD Ernst Wetter répond favorablement à la requête de la BNS; mais il ne peut pas s'empêcher d'exprimer son agacement à propos des conséquences du blocage des avoirs suisses et des largesses de la BNS:

> «Les dollars repris devant être financés par notre marché monétaire, il convient d'agir avec la plus grande prudence. D'autant plus que personne au monde ne veut plus accepter ces dollars en guise de paiement et que l'Amérique est le seul endroit où on peut les changer en or (dont nous n'avons actuellement que faire). A mon avis, la Banque nationale a agi avec trop de largesse. Nous ne pouvons simplement plus soutenir de cette manière toutes les communautés religieuses possibles et imaginables.»[218]

Dans sa réponse, Pierre Bonna considère que le soutien aux grandes œuvres de l'entraide internationale fait partie de la mission humanitaire traditionnelle de la Suisse et qu'il contribue à son prestige.[219] Il souligne ainsi qu'une reprise de dollars bloqués par la Confédération permettrait à cette dernière de pratiquer une politique englobant des considérations plus larges que la BNS n'a pu le faire jusqu'alors.

---

[215] Dans plusieurs ouvrages sur le sujet, il est dit que la demande faite à la Confédération de reprendre des dollars bloqués à son compte provenait du côté américain; mais il semble que, dans ce cas, la proposition provienne du côté de la BNS. On voit d'ailleurs qu'elle se passe dans de toutes autres conditions que les négociations qui auront lieu un an plus tard entre le DPF et la BNS.

[216] Lettre de la BNS au chef de la DFFD, 11 janvier 1943, AF E 2001 (E) vol. 647.

[217] Rapport de Kohli daté du 30 avril 1943 communiqué par la SCIPE à la DC par lettre du 21 mai 1943. AF E 7110-01 (-) 1967/32, vol. 1688.

[218] Lettre du chef du DFFD, Wetter, au chef du DPF, Pilet-Golaz, 18 janvier 1943, AF E 2001 (E) 2, vol. 647. Cf. aussi CIE, Transactions, 1998; Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, p. 112–116.

[219] Lettre du chef de la DAE du DPF, Bonna, au chef de la DFFD, Wetter, 26 janvier 1943, AF E 2001 (E) 2, vol. 647. Il est intéressant de citer ici un passage d'une lettre que Pilet-Golaz adressa le 21 décembre 1942 à Wetter concernant la reprise de dollars financiers: «Notre Légation à Washington est aussi d'avis que les Etats-Unis occuperont à l'avenir, c'est-à-dire immédiatement après la fin des hostilités, une position dominante et déterminante dans le domaine financier [...]. Il convient, toutefois, de prendre en considération que quelles que soient les circonstances, la Confédération devra faciliter les achats allemands sous une forme ou une autre. De ce point de vue, et étant donné la situation politique générale, le moment semblait opportun de mettre également à disposition les fonds nécessaires pour les paiements avec les Etats-Unis.» (citation originale en allemand) AF E 2001 (D) 2, vol. 253. Chez Durrer, Finanzbeziehungen, 1984 et CIE, Transactions, 1998, la reprise de dollars bloqués par la Confédération est considérée comme un premier succès des USA.

La Confédération résoud le problème par la promulgation d'un arrêté du Conseil fédéral qui n'est pas publié: elle reprendra dorénavant à son compte jusqu'à 0.75 million de dollars non-commerciaux par mois, qui seront destinés au service diplomatique et consulaire ainsi qu'à des buts charitables, culturels et scientifiques.[220]

La gestion de la reprise de dollars par la Confédération

Les demandes de transfert courantes continuent à être gérées par la Banque nationale. Pour les requêtes extraordinaires un «petit comité» est constitué, avec des représentants de l'Administration des finances, du Département III de la Banque nationale[221] et la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger du DPF[222]:

> «Celui-ci vérifie surtout que le transfert est absolument indispensable et qu'il ne corresponde vraiment qu'à des intérêts suisses ou à ceux qui – pris dans toute l'acception du terme – servent aux devoirs internationaux de la Suisse. Ce faisant, on refusera, dans la mesure du possible, tous les paiements pour lesquels la Suisse n'est utilisée que comme simple lieu de transit. En effet, les transferts de francs suisses concernés donnent aux banques centrales étrangères un droit sur les réserves d'or de la Banque nationale suisse. Dans les circonstances actuelles, il faut impérativement éviter un afflux d'or»,

écrit R. Kohli dans un rapport. Il reprend ainsi les deux principes qui dictent la politique de la BNS durant la guerre:[223] freiner l'accroissement des avoirs bloqués aux USA, en limitant strictement l'acceptation de dollars bloqués, et empêcher une diminution des réserves d'or en Suisse, car «en temps de guerre l'or constitue une valeur refuge».[224] Or, les œuvres d'entraide internationales (notamment l'*American Jewish Joint Distribution Committee*) déploient une grande partie de leurs activités à l'étranger afin de venir en aide aux populations juives menacées de déportation et d'extermination, ainsi qu'aux prisonniers de guerre en Allemagne (par exemple l'Union chrétienne de jeunes gens). La Confédération reprenant chaque mois 750 000 dollars, le risque de compromettre la politique monétaire de la BNS par des transferts en faveur d'œuvres d'entraide diminue. Malgré cela, seul un tiers de la somme disponible est utilisé; Robert Kohli remarque, en mars 1944: «que, sur les sommes accordées par l'arrêté du Conseil fédéral du 23 mars pour la reprise de dollars notamment en faveur des institutions caritatives, 20 millions[225] ont été économisés (reprise de 250 000 au lieu de 750 000 dollars par mois en moyenne)».[226] Pourtant, il ne s'agit pas d'une dépense à fonds perdu pour la

---

220 «Übernahme von USA-Dollars durch den Bund» PVCF du 23 mars 1943, AF E 1004.1 (-) -/-- vol. 431.

221 Le Département III de la Banque nationale était dirigé par Alfred Hirs qui se fit remarquer au cours des négociations de Washington par son attitude antisémite. CIE, Transactions, 1998, p. 193.

222 Cette section fut créée en 1941 «dans le but de coordonner la politique de neutralité et la défense des avoirs suisses dans le monde». Cf. Perrenoud, Banques 1988, p. 58–65.

223 Rapport de R. Kohli, chef de la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger du DPF, 30 avril 1943, annexé à une lettre du DPF à la Division du commerce, 21 mai 1943, AF E 7110-01 (-) 1967/32, vol. 1688.

224 CIE, Transactions, 1998, p. 154.

225 Bien qu'il ne soit pas précisé s'il s'agit de dollars ou de francs suisses, le calcul approximatif permet de penser qu'il est question de francs suisses.

226 «Aktennotiz über eine Besprechung betreffend die Zurverfügungstellung von Franken gegen freies Gold an das amerikanische Treasury Department vom 22. März 1944», in DDS, vol. 15, no 102, p. 276.

Confédération, mais d'un engagement temporaire, puisque aux USA les montants sont versés par les œuvres d'entraide sur les comptes bloqués.

Au cours de 1943, les USA font pression sur la Suisse afin d'obtenir une cession plus importante de francs; ils reprochent à la Suisse la complaisance avec laquelle elle met des crédits à la disposition de l'Allemagne. Malgré une forte opposition de la BNS, la Confédération donne suite à la demande américaine, ce qui profite également aux œuvres d'entraide internationales. Les montants transférés en leur faveur augmentent nettement. En mars 1944, le montant total des reprises de dollars par la Confédération est triplé et l'équivalent d'environ 500 000 dollars peut être versé aux œuvres d'entraide. A partir de juin 1944, le total des reprises dépasse 700 000 dollars; l'équivalent en francs suisses de 400 000 dollars peut être alloué aux œuvres d'entraide.[227]

American Jewish Joint Distribution Committee (AJJDC)

Fondé en 1915, l'*American Jewish Joint Distribution Committee* collecte des fonds auprès des Juifs américains afin de soutenir les communautés juives à travers le monde. En Suisse, il aide, dès 1939, à réunir la majeure partie des fonds destinés à l'entretien des réfugiés secourus par l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs.[228] En avril 1942 encore, la Banque nationale rapporte avoir transféré «90 000 dollars à une organisation juive», mais recommande, pour des sommes plus importantes, de suivre la voie de la *Federal Reserve Bank*, ou en d'autres termes que cette dernière mette directement à disposition du solliciteur des francs suisses ou d'autres devises.[229] Dès mai 1942, la Banque nationale refuse de transférer des dollars bloqués en faveur du AJJDC.[230] Le comité doit donc trouver d'autres moyens pour se procurer des francs suisses et se voit forcé à accepter de changer des dollars à un taux inférieur.[231] Cette situation se prolonge jusqu'en novembre 1943, malgré de nombreuses démarches entreprises en Suisse et aux USA.[232]

Aux USA, les conditions de transfert se sont également aggravées à partir d'avril 1942. Le Trésor américain n'autorise plus de conversions de devises avec la licence 50, mais uniquement avec une licence spéciale. En avril 1942, la *Chase National Bank* informe le AJJDC qu'il doit obtenir une licence spéciale ou transférer sous licence n° 50, ce qui implique de passer par la BNS.[233]

---

227 «Dollarübernahme durch den Bund 1944», AF E 2001 (E) 2, vol. 647.

228 Cf. Tableau 5, p. 202.

229 Archives de la BNS, Procès-verbal de la Direction générale (citation originale en allemand), 9 avril 1942, no 251, p. 305.

230 Bauer, Jewry, 1982, p. 225.

231 «Les virements de l'American [Jewish] Joint Distribution Committee pour les œuvres d'entraide suisses en faveur des réfugiés se font en dollars bloqués qui ne sont pas versés par la Banque nationale suisse en francs, mais doivent être vendus au cours des dollars bloqués avec une perte de 25%.» (citation originale en allemand) Lettre de la Fédération suisse des communautés israélites à Karl Bruggmann, 2 juillet 1943. Archiv AJJDC, New York, # 974.

232 Picard, Schweiz, 1994, p. 364–385; cf. aussi AfZ, Nachlass Saly Mayer.

233 National Archives II, 1997, College Park, RG 56, Accession # 66A816, Box, File: FFC History: Unofficial History of the United States Department of Treasury Office of Foreign Funds Control, chap. V, p. 10.

Lorsque ces décisions sont prises, les informations sur les massacres perpétrés contre les populations juives se multiplient en Suisse. De plus en plus de personnes cherchent à échapper aux déportations organisées aux Pays-Bas, en Belgique et en France, alors que les autorités fédérales renforcent la fermeture des frontières et que les expulsions augmentent.[234]

D'autres organisations bénéficient pourtant encore de transferts depuis les USA. Il s'agit d'abord de celles qui, aux yeux des autorités fédérales, pourraient être utiles après la guerre pour la réémigration des réfugiés, ainsi que l'écrit von Steiger au sujet de l'*Unitarian Service Committee* et de l'*American Friends Service Committee*:

> «Nous ne croyons pas nous tromper en attendant de vous que vous nous rendiez plus tard de précieux services pour le transport des réfugiés momentanément admis en Suisse.»[235]

Par ailleurs, afin d'améliorer les relations avec les autorités américaines, on saisit l'occasion, par le biais des œuvres d'entraide, d'exposer les difficultés de la Suisse: dans une notice interne du DPF concernant le Comité universel des Unions chrétiennes des jeunes gens (YMCA), on peut lire que cette organisation «a sans aucun doute une certaine importance politique aux Etats-Unis. Nous avons d'ailleurs à nouveau saisi l'occasion des négociations pour présenter au siège américain, donc à un plus vaste cercle de personnes, les difficultés rencontrées par la Suisse.»[236]

Le tournant de 1943–1944

A la mi-novembre 1943, le représentant honoraire en Suisse du AJJDC[237], Saly Mayer, s'adresse une nouvelle fois au DPF pour trouver une solution aux problèmes de transfert:

> «Voici environ un an et demi que je m'efforce d'utiliser ces dollars américains du mieux que je peux. La législation sur les devises complique mon travail et le rend toujours plus difficile, pour ne pas dire impossible.»[238]

La démarche de Mayer se révèle cette fois fructueuse. La Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger écrit à Rothmund à propos d'une libéralisation de transfert de dollars bloqués en faveur du Joint, que celui-ci «jouit d'une certaine influence aux Etats-Unis, de telle sorte que pour des considérations d'ordre politique, il pourrait être opportun de faire un geste de bonne volonté».[239] Il est proposé de transférer annuellement des dollars pour la contrevaleur de 480 000 francs. Le chef de la Division de police donne son accord:

---

234 Picard, Schweiz, 1994, p. 383–384, cf. aussi ci-dessus chap. 3.2. L'année 1942: fermeture de la frontière et protestations.

235 Lettre du chef du DJP au chef du DFP, 29 juin 1943 (citation originale en allemand), AF E 4800. 1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.1, dossier 119.

236 Notice pour Bonna du DPF, 28 octobre 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 3.

237 Cf. notices biographiques.

238 Lettre de Saly Mayer au DPF, 18 novembre 1943, AF E 2001 (E) 1, vol. 387.

239 Lettre du 3 décembre 1943, AF E 2001 (E) 1, vol. 387.

> «Nous reconnaissons sans autre que l'American Joint Distribution Committee [sic] a très largement contribué à soutenir les réfugiés juifs en Suisse et que la communauté helvétique juive dépend absolument du soutien de l'American Joint Distribution Committee[…]».[240]

Sa réponse témoigne d'une évolution de son attitude, alors qu'en août de la même année, il avait strictement refusé la conversion de dollars en faveur du AJJDC.[241] Le changement à l'égard du AJJDC se manifeste également au DPF, ainsi que l'atteste une notice pour R. Kohli:

> «A cause de cette autorisation, la Banque nationale a attiré notre attention sur le fait que cette organisation opérait avec des papiers-valeurs pour contourner le gentlemen's agreement. Comme il s'agit de montants considérables, ces affaires fictives ont contribué à la faiblesse du cours du dollar. Pour empêcher ce genre d'opérations à l'avenir et comme on a reconnu que le montant autorisé n'était pas assez élevé, de nouveaux entretiens ont eu lieu avec l'Americain Joint.»[242]

Il faut préciser, à ce propos, que le *gentlemen's agreement* est un accord conclu en septembre 1941 entre les banques et la BNS. Afin d'empêcher la hausse du franc suisse, accompagnée d'un affaiblissement du dollar, les banques se sont engagées à respecter «un taux [du dollar] qui ne soit pas inférieur à 4.23 francs».[243] Cet accord a très vite engendré un marché parallèle où le dollar est vendu à un taux nettement inférieur. C'est ainsi, notamment, que le Joint s'est procuré des francs suisses, notamment sur le marché new-yorkais.[244] La Suisse accepte, par la suite, la conversion de montants de plus en plus élevés comme le montre une lettre au ministre de Suisse à Washington d'avril 1944 où il est question de $ 300 000 par mois.[245]

Aux USA, se dessine également une libéralisation de la politique de licences pour les œuvres d'entraide. En décembre 1943, le *Treasury Department* autorise celles-ci à transférer des fonds vers l'Europe, en considérant que leur travail en territoire ennemi ne profite pas à l'Axe et qu'il est nécessaire d'aider les réfugiés en Europe.[246]

---

[240] Lettre de Rothmund à la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger du DPF, 22 décembre 1943, in AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.1 dossier 119.

[241] «M. Rothmund […] a catégoriquement refusé la conversion en dollars en faveur du comité mentionné. Elle n'entre absolument pas en ligne de compte.» (citation originale en allemand) Notice de Willi Reichenau de la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger. «$-Übernahme z.G. des Joint Distribution-Committee (Herr Sally [sic] Mayer, St. Gallen) (Jüdische Flüchtlingshilfe)», 17 août 1943, AF E 2001 (E) 1, vol. 387. Cf. aussi Picard, Schweiz, 1994, p. 384.

[242] «Notiz für Herrn Kohli. Dollarübernahme zugunsten des American Joint Distribution Committee», St. Gall (Saly Mayer), 1er avril 1944, AF E 2001 (E) 1, vol. 387.

[243] CIE, Transactions, 1998, p. 139.

[244] Dans une lettre à l'Administration fédérale des finances du 27 avril 1944, R. Kohli remarque: «A cette époque [en janvier 1944], eurent lieu les premiers entretiens entre le *Treasury Department* et la Légation de Suisse à Washington, au sujet de la cession de francs suisses pour les besoins gouvernementaux américains, qui amenèrent une sensible amélioration des relations entre la Suisse et les Etats-Unis. C'est pourquoi la reprise de dollars en faveur de l'*American Joint Distribution Committee* [sic] ne peut plus seulement être considéré comme un geste, tel que cela avait été envisagé, mais il importe ici d'élaborer une solution claire, en particulier pour cette raison, afin d'éviter les achats massifs de francs suisses par cette organisation sur le marché new-yorkais.» AF E 2001 (E) 1, vol. 387.

[245] Lettre du 24 avril 1944, in AF E 2001 (E) 2, vol. 647. Concernant les achats d'or aux Alliés, cf. CIE, Transactions, 1998, p. 142.

[246] National Archives II, 1997, College Park, RG 56, Accession # 66A816, Box, File: FFC History: Unofficial History of the United States Department of Treasury Office of Foreign Funds Control, p. 109.

5.5 Mesures juridiques concernant les avoirs des émigrants et des réfugiés

Pour diminuer, voire éviter la charge que font peser les réfugiés sur le budget de la collectivité publique, les autorités ont recours à des mesures juridiques qui déploient leurs effets sur les biens des réfugiés, en d'autres termes, qui limitent leur droit d'en disposer. Ces mesures consistent à exiger le dépôt d'une caution, de faire gérer les avoirs des réfugiés par le DFJP et de lever une taxe spéciale appelée «contribution de solidarité». Ces deux dernières mesures ont été introduites, pendant la guerre, comme dispositions relevant du droit d'urgence et s'appuient sur les pleins pouvoirs décrétés le 30 août 1939.[247] A la fin de la guerre, les biens des réfugiés seront, en outre, affectés par le blocage des avoirs allemands dirigé contre la fuite des capitaux d'origine national-socialiste. Nous nous proposons ici de démontrer l'interaction juridique et politique de ces mesures, ainsi que leurs conséquences pour les réfugiés.

5.5.1 Cautions

En droit public, on entend par caution un dépôt de valeurs qui doit servir de garantie à la réalisation ultérieure d'une obligation de droit public. Pour les autorisations officielles, elle sert à couvrir les coûts et les demandes de dommages et intérêts éventuels.[248] Les cautions sont courantes déjà au XIX^{e} siècle, alors que les cantons étaient souverains pour leur politique face aux étrangers. Quiconque voulait séjourner ou s'établir dans un canton devait déposer son certificat d'origine ou une caution. Les cantons cherchaient ainsi à se protéger des conséquences de la présence sur leur sol de personnes apatrides ou sans ressources. Les étrangers au canton tombés à l'assistance publique étaient renvoyés dans leur patrie, ou alors les cantons et les communes recouraient à la caution déposée, lorsqu'il s'avérait que les papiers d'origine n'étaient pas valables.[249]

C'est dans ce contexte que la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE) de 1931 stipule que les étrangers sans papiers ne peuvent obtenir qu'un permis de tolérance et qu'ils doivent déposer, afin de l'obtenir, une caution ou toute autre garantie.[250] L'octroi de permis de tolérance est du ressort des cantons. Ils bénéficient d'une grande autonomie pour la délivrance – sous réserve toutefois de l'aval du DFJP, surtout nécessaire pour pouvoir exercer un emploi. Les cantons disposent d'une marge de manœuvre importante pour tout ce qui relève de la politique des étrangers – et cela, même après le début des hostilités. Les réfugiés qui obtiennent une autorisation de tolérance cantonale et qui déposent une caution, sont considérés comme des émigrants, au titre de l'arrêté du Conseil fédéral du

---

247 Pour le cadre juridique général, cf. Kälin, Gutachten, 1999, et plus particulièrement 2ème partie, B chiffre III, 2–3.

248 Metzger, Wörterbuch, 1996, p. 318.

249 Cf., p.ex., la «Gesetz betreffend die Verhältnisse der Aufenthalter und Niedergelassenen», du 27 juin 1866, *Amtsblatt des Kantons Thurgau* 1866, no 55.

250 Feuille fédérale 1931, p. 438 (LFSEE, art. 5, art. 7.). Au sujet de la LFSEE, cf. également chap. 1.4. Ni l'ordonnance d'application du Conseil fédéral, ni les directives du DFJP sur la LFSEE ne définissent les critères qui doivent déterminer le montant de la caution de tolérance. AF E 4300 (B) -/1, vol. 6.

17 octobre 1939.[251] Faute de norme juridique ayant force obligatoire générale, les cantons adoptent des pratiques différentes pour l'octroi des permis de tolérance ainsi que pour le prélèvement et la gestion des cautions, pratiques qui concordent toutefois dans les grandes lignes.[252]

Pour les cautions effectives, un livret d'épargne ou un papier-valeur peut être déposé. On accepte également les promesses de paiement d'une banque ou d'un tiers. Parfois, on exige, simultanément aux cautions effectives, des promesses de paiement – considérablement plus importantes – pour garantir des dettes privées.[253] Le montant des cautions est très variable. Les émigrants sans moyens peuvent payer leur caution par acompte mensuel de 10 à 20 francs.[254] Mais à la fin de 1943, on a aussi exigé pour l'arrivée d'une famille de cinq personnes en provenance de France une caution de 30 000 francs.[255] La gestion des cautions incombe, en général, aux banques cantonales, mais elle peut aussi être assurée par l'administration cantonale des finances ou les autorités cantonales chargées de la police des étrangers. Elle fait l'objet d'une taxe qui varie selon les cantons: 0.5% de la valeur déposée, à Berne, 1.5%, dans le canton de Vaud. Une taxe de 10 francs est perçue pour les frais de dossier.[256] Lors d'un changement de canton, la caution est transférée au canton de séjour, si le premier canton ne s'engage pas à reprendre en tout temps la personne concernée. Si la caution est levée, en cas de départ, de décès ou de remplacement du permis de tolérance par un permis d'établissement, on s'informe auprès de toutes les instances concernées (particulièrement l'administration fiscale) pour savoir s'il existe encore des créances. Une fois celles-ci réglées, le solde de la caution est remboursé.[257]

Quand peut-on toucher aux cautions? La question est controversée. Comme la plupart des cantons se limitent à les utiliser pour des dépenses relevant du droit public et que les émigrants subviennent seuls à leurs besoins, ou avec de l'aide privée, ces cautions restent souvent intouchées jusqu'à leur suspension. Le canton de Vaud a utilisé ces cautions pour éponger les dettes privées des émigrants, en violation de la loi qui prévoit une séparation de principe entre créances de droit privé et créances de droit public.[258] Il n'est d'ailleurs pas le seul. Bâle-Ville s'est aussi remboursé sur une caution lorsque son garant a refusé – ou s'est trouvé dans

---

[251] Cf. chap. 1.4.

[252] «Notiz für Herrn Heinz Meyer», Section des réfugiés, 18 juin 1949, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118.

[253] Rapport interne de Jezler à Schürch, 21 août 1951, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118.

[254] Dans le canton de Schwyz, le montant minimum est fixé à fr. 20.–, dans le canton de Vaud, à fr. 10.–. Cf. Commandement de la police de Schwyz à la Police fédérale des étrangers, 7 septembre 1944, AF E 4300 (B) 1971/4, B.18.4, ainsi que Lasserre, Mandat, 1998, p. 5.

[255] «Notiz für Herrn Dr. Brunner», 6 mars 1947 (signé Güggi), AF E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

[256] «Bericht an die Polizeiabteilung zum Begehren Aargau auf Erhöhung der Liquidationsgebühr auf Kautionen», 2 juillet 1942, AF E 4300 (B) 1971/4. B.18.4.

[257] «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», Section des réfugiés, 18 juin 1949, AF E 4260 (C), 1974/34, vol. 118.

[258] «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», Section des réfugiés, 18 juin 1949, AF E 4260 (C), 1974/34, vol. 118.

l'impossibilité de payer – le séjour en sanatorium de deux enfants réfugiés. La Police des étrangers a payé la facture du sanatorium puis s'est remboursée sur la caution.[259]

Le problème des cautions soulèvera de multiples questions après la guerre. Faut-il conserver les cautions des Juifs allemands, devenus apatrides, qui ne veulent pas reprendre la nationalité allemande? La Confédération qui, entre-temps, soutient financièrement des réfugiés dans le besoin, peut-elle se servir des cautions qui ont été versées aux cantons? Faut-il que les réfugiés qui ont reçu l'asile durable versent encore une caution après coup? Les réponses des cantons à toutes ces questions varient considérablement, que ce soit au niveau de l'application ou à celui de l'interprétation de la loi.[260]

Le DFJP considère d'un œil sceptique la pratique des cantons en matière d'octroi des autorisations de tolérance. Dans sa circulaire du 3 mai 1940, il demande aux cantons de n'exiger ni caution ni taxe des réfugiés sans ressources qui dépendent de l'assistance publique.[261] Cet appel ne semble pas rencontrer un très grand écho. Il est vrai que certains cantons ne demandent que des paiements échelonnés minimes aux réfugiés sans moyens qui se trouvent déjà en Suisse. Mais les cautions sont aussi un moyen d'empêcher les personnes démunies de trouver légalement refuge en Suisse, alors que les réfugiés riches sont les bienvenus dans certaines communes et certains cantons, parce qu'ils sont de bons contribuables. L'exemple de la commune d'Ingenbohl, dans le canton de Schwyz, en est une illustration. Après discussion avec la Police cantonale des étrangers, elle se déclare disposée, le 18 juillet 1940, à accepter pour deux ans une famille juive de trois personnes en provenance d'Allemagne. Pour cela, il faut que cette famille dispose de documents d'émigration allemands valables et de l'autorisation d'entrer aux Etats-Unis, qu'elle dépose une caution de 15 000 francs au Département cantonal des finances, une garantie de la banque cantonale de Schwyz attestant qu'elle dispose de moyens d'existence d'au moins 15 000 francs et qu'elle mette enfin en sûreté 750 francs pour les autorités fiscales.[262]

La question juridique qui pose problème est de savoir comment les autorités ont réagi à l'occupation de la Pologne par l'Allemagne et à la destitution de la nationalité des Juifs allemands qui vivent à l'étranger. A l'automne 1939, le canton de Zurich commence à examiner les papiers des Polonais et remplace toute une série d'autorisations de séjour et d'établissement par des permis de tolérance. Ultérieurement, ces documents sont, en partie, mis à jour et la procédure arrêtée, ce qui donne lieu à un traitement inéquitable, d'ailleurs relevé par un avocat zurichois, en septembre 1943. Il explique que les Polonais concernés sont

---

259 «Notiz für Herrn Dr. Brunner», 6 mars 1947 (signé Güggi), AF E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

260 «Bericht zur Frage der Heranziehung kantonaler Kautionen für Unterhaltskosten [...] sowie zur Frage der auf der Schweizerischen Volksbank liegenden Konti im Verhätnis zu öffentlich-rechtlichen Forderungen der Kantone, 24. Mai 1949»; «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», 18 juin 1949; Rapport interne de Meyer à Schürch, 22 juin 1949; AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118. Police fédérale des étrangers à H. Buck, 9 avril 1947, AF E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

261 Ludwig, Politique, 1957, p. 167.

262 Conseil communal d'Ingenbohl au Landammann J. Bösch, 18 juillet 1940, AF E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

tout à fait disposés à maintenir leur caution, pour autant qu'on leur redonne un permis d'établissement. Il ajoute qu'ils s'intéressent moins à l'argent qui est déposé pour la caution qu'à l'autorisation de tolérance et aux inconvénients qui y sont liés au niveau du rationnement ou sur le marché du travail, par exemple.[263] Les Juifs allemands établis en Suisse ressentent aussi cette discrimination, car le DFJP a reconnu la perte de nationalité décrétée par la 11e ordonnance de la loi sur la citoyenneté du Reich du 25 novembre 1941, et leur a retiré le permis d'établissement.[264] Il faudrait poursuivre les recherches pour déterminer avec certitude dans quelle mesure les différents cantons ont vraiment appliqué cette loi et à quelle hauteur ils ont fixé la caution pour l'octroi de tolérances.

Dans les années trente, les «cautions d'entrée» commencent à prendre de l'importance. Elles doivent être versées aux Légations de Suisse à l'étranger avant la remise d'un visa. Leur but est d'inciter la personne qui voyage en Suisse à retourner dans le pays dont elle vient, à l'expiration de son visa. Ces cautions d'entrée servent aussi – comme pour les cautions cantonales – à garantir les éventuelles créances de droit public pendant la durée du séjour en Suisse. De 1935 à 1938, la Légation de Suisse à Berlin a touché RM 683 000.– pour un total de 416 cautions d'entrée. Les consulats de Suisse en Allemagne encaissent RM 180 000.– pour 144 cautions.[265] A partir de la fin de 1937, la Légation n'a plus exigé de caution que contre présentation d'une autorisation de devises, puisque pour la Suisse, cette caution a peu de valeur, vu les limites qui sont imposées sur les paiements.

Depuis 1939, aucune caution n'est plus acceptée, Hans Frölicher étant d'avis qu'elle a perdu sa fonction. La plupart des gens qui doivent déjà s'acquitter d'un impôt sur les grandes fortunes de près de 94% ne sont pas à «quelques marks près» pour la caution. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Frölicher propose

> «[...] d'exiger à l'avenir le versement d'une caution des requérants qui vivent en Suisse et qui doit servir de référence à leur requête. De cette manière, aussi bien les autorités suisses que les garants de ces cautions en Suisse auraient un intérêt à ce que les personnes assujetties à une caution poursuivent leur voyage en temps utile.»[266]

Selon Frölicher, les 416 cautions versées à Berlin ont toutes été remboursées, à l'exception de six, les garants de la caution ayant quitté la Suisse dans les délais impartis. En juin 1939, la Division des Affaires étrangères décide que les cautions déposées à l'étranger pour les personnes qui ne sont pas retournées dans leur pays, c'est-à-dire pour tous les réfugiés, sont pour la plupart perdues et reviennent donc à la Confédération. Lorsque le réfugié:

> «reste en Suisse en violation des conditions mises à son séjour, la caution devrait être versée au fonds de roulement de notre représentation, tandis que s'il se rend dans un pays tiers, il ne pourra guère en disposer qu'en faveur de parents ou d'amis ou pour payer des dettes dans son pays d'origine, mais il ne

---

263 E. Rubinstein à la Division de police du DFJP, 20 septembre 1943, AF E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

264 Cf. Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre II, 3e.

265 Cours du clearing, dès 1936, c'est-à-dire après la dévaluation du franc: RM 100.– = fr. 175.–.

266 Légation de Suisse en Allemagne (Frölicher) à la Division des Affaires étrangères, 13 juillet 1939, AF E 2001 (D) -/2, vol. 277.

> pourrait certainement pas en obtenir le transfert par le clearing avec la Suisse, sauf éventuellement s'il s'agissait d'y payer des dettes, puisqu'il ne se trouverait plus en Suisse au moment où la caution pourrait lui être rendue.»[267]

Certains cantons cherchent à tenir les émigrants à l'écart de leur territoire en exigeant des cautions exorbitantes pour la délivrance de tolérances. Carl Ludwig donne l'exemple du canton de Thurgovie – qu'il ne cite pas nommément. En 1941, ce canton a exigé 467 981.50 francs pour la caution de 142 permis de tolérance, soit une moyenne de 3225 francs par permis.[268] André Lasserre fait toutefois remarquer que la moyenne des montants est beaucoup moins explicite que la répartition des cautions en différentes catégories d'importance. Le canton de Vaud, par exemple, a délivré 653 permis de tolérance en tout, et 1.95 million de francs ont été déposés à titre de cautions. D'ailleurs, une caution n'a été versée que pour 395 autorisations et pour un cinquième de ces cautions, le montant était de 10 000 francs à 50 000 francs.[269] Contrairement aux cantons de Vaud et de Thurgovie, les comptes annuels et les rapports comptables (que nous avons consultés) des cantons de Zurich, de Bâle-Ville et de Genève ne fournissent aucun renseignement sur la somme globale des cautions déposées. Pour pouvoir disposer d'informations fiables sur le montant et la fonction des cautions, ainsi que sur l'endroit où elles se trouvent actuellement, il convient de procéder à des recherches exhaustives et sérielles, comme celles menées dans le canton de Vaud sous la direction d'André Lasserre.

Lorsqu'une procédure commune est demandée à la Confédération et aux cantons à l'occasion de la Conférence des directeurs de Police du 8 février 1943, le conseiller fédéral von Steiger s'insurge contre l'intention de plusieurs cantons de remettre les réfugiés démunis entre les mains de la Confédération et de délivrer des permis de tolérance cantonaux aux réfugiés prospères. Si le Conseil fédéral a promulgué un arrêté sur l'hébergement des réfugiés, le 13 mars 1943, c'est parce que les autorités fédérales ont estimé que la procédure adoptée par les cantons pour l'octroi des permis de tolérance était beaucoup trop longue et qu'elles cherchaient à raccourcir la durée de séjour des réfugiés dans les centres d'accueil.[270] L'arrêté du Conseil fédéral susmentionné permet d'interner tous les réfugiés arrivés illégalement en Suisse après le 1er août 1942 et de les placer sous l'autorité de la Confédération. Cette disposition rend les permis de tolérance et les cautions obsolètes. Les autorités fédérales prennent de nouvelles mesures pour se prémunir contre toute exigence de droit public éventuelle, en plaçant l'ensemble des avoirs des réfugiés sous l'administration du DFJP.

---

267 Division des Affaires étrangères (signé Feldscher) à la Police fédérale des étrangers, 8 juin 1939, AF E 2001 (D) -/2, vol. 277.

268 Ludwig, Politique, 1957, p. 201.

269 Lasserre, Mandat, 1998, p. 9.

270 Procès-verbal de la Conférence des directeurs de Police du 8 février 1943, AF E 4001 (C) -/1, vol. 259.

5.5.2 Obligation de déposer l'argent et les valeurs

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 soumet tous les avoirs des réfugiés au contrôle de la Confédération. Les réfugiés doivent remettre leur argent et les valeurs qu'ils détiennent à un office fiduciaire qui est chargé de les gérer.[271] Cet arrêté doit servir de base juridique à une pratique qui est déjà largement répandue dans les camps d'accueil.[272] De cette manière, les réfugiés ne peuvent plus disposer de leurs avoirs sans l'aval de la Division de police.

Mandat de la Banque populaire suisse

C'est la Banque populaire suisse (BPS) qui est chargée de l'administration des avoirs à titre d'office fiduciaire.[273] La BPS gère les avoirs des réfugiés de manière centralisée à Berne et enjoint ses filiales de prendre possession de l'argent et des valeurs des réfugiés, de leur en donner quittance et de transférer l'argent et les valeurs au siège central à Berne.[274] Un compte courant spécial a été ouvert pour chaque réfugié, ainsi qu'un dépôt pour les valeurs. Les devises étrangères doivent être changées en francs suisses par la banque, au plus tard le troisième jour ouvrable après leur remise, au cours du jour, et crédités au compte du réfugié. La Division de police fixe la hauteur des montants dont les réfugiés peuvent disposer.[275] Les frais de pension sont soit débités chaque mois du compte, soit ils sont déduits des avoirs au

---

[271] «Arrêté du Conseil fédéral sur l'hébergement des réfugiés» du 12 mars 1943, art. 8, RO 1943, p. 207–209: «L'argent et les valeurs que les réfugiés possèdent en Suisse ou qu'ils reçoivent de l'étranger, ou de Suisse, doivent être déposés auprès d'une fiduciaire, désignée par le Département de Justice et Police, qui se chargera de les gérer. Les avoirs d'un réfugié servent avant tout de garantie pour toutes les prétentions éventuelles de droit public, pour couvrir ses frais d'entretien et ceux de son conjoint, de ses enfants, de ses parents et de ses frères et sœurs. Ils doivent aussi servir à la réémigration. La Division de police a le droit de demander à la fiduciaire de bloquer un montant suffisant comme garantie contre les éventuelles prétentions de droit public à l'égard du réfugié. La fiduciaire doit changer toutes les devises qui lui ont été remises en francs suisses, au taux du jour. La Division de police peut ordonner que les bijoux, les pierres précieuses et autres valeurs soient réalisés si cela est nécessaire pour couvrir les prétentions de droit public et les frais d'hébergement, sous réserve des dispositions de l'économie de guerre.»

[272] «Richtlinie über die Behandlung von Flüchtlingen», 13 octobre 1942, AF E 4260 (C) 1974/24, vol. 114; Robert Jezler Division de police à la Poste militaire, no 5397, 4 décembre 1942, AF (C) 1974/24, vol. 77; Inspectorat territorial du 4e Corps d'Armée, major Baumgartner, au DFJP concernant l'argent et les bijoux des réfugiés, 5 décembre 1942, AF, E 4260 (C) 1974/24, vol. 77; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 143.

[273] «Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Volksbank [...] und der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes», 18 mai 1943. AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85. La Banque nationale suisse fait savoir à Robert Jezler qu'elle n'est pas apte à se charger de tâches administratives. Jezler avise le conseiller fédéral von Steiger que seul un institut bancaire important entre en ligne de compte. Il craint que les réfugiés présentent des demandes de dommages et intérêts si la banque désignée par la Division de police devait éprouver des difficultés financières. Jezler à von Steiger, 1er février 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85. Von Steiger justifie le choix de la Banque populaire suisse en expliquant qu'elle possède de nombreuses succursales dans tout le pays. Procès-verbal de la direction générale de la BPS, 10 septembre 1943, Archives centrales du CSG, 41.102.201.302. Ce qui a sans doute fait pencher la balance en faveur de la BPS, c'est le fait qu'aucune grande banque ne s'intéressait à ce mandat et que le Conseil fédéral pouvait obliger la Banque populaire à procéder aux reprises parce que la Confédération était intervenue pour assainir les finances de la BPS au début des années 1930. Au sujet de l'assainissement de la BPS, cf. Bodmer, Intervention, 1948, p. 68–81; Ehrsam, Bankenkrise, 1985, p. 97–101; Halbeisen, Bankenkrise, in Guex, Krisen, 1998, p. 61–79.

[274] D'innombrables procès-verbaux de remise sont conservés aux Archives centrales du CSG; point de la situation de la BPS, Division des réfugiés.

[275] Le 7 juillet 1943, la BPS suggère au DFJP de ne plus fixer de délai pour le change des billets de banque. Cela doit empêcher qu'ils soient changés à un taux défavorable en raison de délais trop courts. Le DFJP ne semble pas disposé, quant à lui, à abolir tout délai. Il accepte toutefois d'accorder une semaine entière. Le 22 août 1943, un nouvel accord est conclu dans ce sens. «Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Volksbank [...] und der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes», 18 mai 1943, avec amendements du 22 août 1943. AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85. Pour la libéralisation des avoirs bloqués, cf. aussi chap. 5.4.

moment de leur restitution. Le solde est remis aux réfugiés à leur départ de Suisse.[276] Pour les adultes, on compte de 3 francs à 3 francs 50 par jour de séjour dans un camp d'accueil. Les enfants paient 2.20 francs à 2.70 francs.[277] Seuls les réfugiés nantis qui séjournent dans des camps d'accueil touchent 20 francs d'argent de poche par mois.[278] Les comptes courants ne rapportent pas d'intérêts. Tant qu'il y a assez d'argent liquide pour couvrir les besoins usuels et les créances de droit public, les réfugiés peuvent virer leur argent sur un livret d'épargne ou le déposer à la Banque nationale suisse en bons de caisse au taux lombard ou encore les investir en obligations suisses. La Division de police peut ordonner la vente des bijoux, des pierres précieuses ou des valeurs qui sont consignées en dépôt pour régler les créances de droit public. La Banque est tenue de fournir des renseignements sur l'état des avoirs d'un réfugié à la demande de toutes les autorités fédérales et cantonales. Dans son commentaire sur le projet d'accord, le conseiller fédéral Eduard von Steiger constate:

> «Les avoirs des réfugiés n'appartiennent pas à la Confédération, mais continuent à être la possession du réfugié, que ces avoirs soient considérables ou non. Ce rapport de propriété doit être respecté et ce respect doit se traduire clairement dans les faits. C'est justement parce qu'il s'agit pour la plupart de Juifs qui sont particulièrement pointilleux en matière de finances, que nous devons agir avec une extrême correction.»[279]

Von Steiger demande qu'on traite ces avoirs avec la plus grande prudence, reprenant à son compte le stéréotype antisémite qui veut que les Juifs soient «particulièrement pointilleux» pour tout ce qui touche aux affaires financières. La Banque populaire suisse a d'autres raisons de gérer correctement les comptes. Voici ce que stipule la direction dans sa note de service:

> «Nous devons garder à l'esprit qu'une grande partie des requérants d'asile sont parfaitement à même de porter un jugement sur notre comportement en affaires. C'est sur la base de ce jugement que les personnes concernées décideront plus tard de poursuivre ou non leurs rapports avec notre banque. Nous devons donc faire tout ce qui est en notre pouvoir pour appliquer à chaque fois les directives avec la plus grande souplesse.»[280]

Les sommes en argent liquide que les réfugiés apportent avec eux en Suisse, après 1943, sont relativement peu élevées. Le solde des comptes ouverts jusqu'en septembre 1943 tourne en moyenne autour de 230 francs.[281] La Banque espérait au moins gagner de futurs clients. Mais la gestion équitable de ces comptes n'est pas sans poser quelques problèmes. En juillet 1943, la

---

[276] Division de police à la Division du Service territorial au commandement de l'Armée, 20 juillet 1944, Archives centrales du CSG, 46.102.201.

[277] Division de police à la Division du Service territorial au commandement de l'Armée, 20 juillet 1944; DFJP à la BPS, 23 août 1944, Archives centrales du CSG, 46.102.201.

[278] Ce montant a été ultérieurement porté à fr. 30.–. «Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Volksbank [...] und der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes», 18 mai 1943 avec amendements du 22 août 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85. Les directions des camps et des homes doivent contrôler que l'argent dont les réfugiés disposent est bien utilisé de «manière raisonnable», p.ex., pour «l'acquisition urgente de vêtements, pour aider des membres de leur famille dans le besoin, etc.» (citation originale en allemand) DFJP, direction centrale des camps de travail, circulaire no 156, 1er février 1944, Archives centrales du CSG, 46.102.201.

[279] Von Steiger à la Division de police, 24 mars 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85.

[280] Note de service à la direction concernant la gestion des avoirs des réfugiés, 20 décembre 1943, Archives centrales du CSG, 46.101.210.

[281] Procès-verbal d'une discussion entre la BPS, l'ASB et la Section des réfugiés de la Division de police, 4 septembre 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

direction militaire de plusieurs camps n'a pas encore transféré toutes les valeurs à la Banque et bon nombre de documents qui s'y réfèrent se révèlent incomplets.[282] Le Commandement territorial de Genève, par exemple, remettait les avoirs à la Banque sans établir de procès-verbal de remise.[283] Certains procès-verbaux de remise que le DFJP avait demandé à la BPS à des fins de contrôle, sont restés des semaines entre les mains du département en question.[284] En septembre 1943, la BPS constate que le lieu de séjour des réfugiés n'a pas été annoncé pour la moitié des propriétaires de comptes. A la requête du DFJP, la BPS envoie des employés dans les camps pour faire activer la remise et l'établissement du procès-verbal des avoirs et des valeurs. Comme, d'après les estimations de la Banque populaire, beaucoup de réfugiés ont emmené avec eux des bijoux de valeur, les employés doivent veiller à ce qu'ils soient enregistrés correctement. Dans ce domaine, la Banque ne fait pas entièrement confiance aux organes militaires.[285]

L'administration des comptes des réfugiés exige beaucoup plus de travail que la Banque ne l'aurait imaginé. Il s'agit d'une tâche bien plus considérable que la gestion d'un compte habituel.[286] La Banque ne correspond pas seulement avec les détenteurs de comptes, mais aussi avec d'innombrables services et directions de camps au sujet de demandes de paiements et de décomptes pour les frais de pension. Elle envoie des extraits de comptes non seulement aux réfugiés mais aussi, à intervalles réguliers, à la Direction de police.

La Banque populaire essaie, bien sûr, d'y trouver aussi son compte. Elle s'emploie à ce que les réfugiés qui avaient auparavant des comptes dans d'autres banques, transfèrent leurs avoirs chez elle:

> «Après tout, cette fonction de fiduciaire que nous n'avons pas sollicitée pour la gestion des avoirs des réfugiés nous occasionne beaucoup de tracas, d'efforts et de travail. La seule contrepartie que nous pouvons en tirer, c'est que tous les dépôts – sauf cas exceptionnels – nous soient confiés.»[287]

---

[282] DFJP au DMF, 7 août 1943; BPS au DFJP, 9 juillet 1943. Archives centrales du CSG, 46.102.201. Cf. aussi Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 147–148.

[283] BPS au DFJP, 9 juillet 1943; DFJP au DMF, 7 août 1943, Archives centrales du CSG, 46.102.201.

[284] BPS au DFJP, 17 septembre 1943, Archives centrales du CSG, 46.102.201. Un an plus tard – la BPS gère depuis lors 6400 comptes – différentes notes internes confirment les difficultés rencontrées par la Banque pour obtenir les adresses des réfugiés, la Division de police ne lui remettant que des documents souvent incomplets. La BPS décide néanmoins de s'en remettre à la Division de police pour obtenir les renseignements sur le lieu de séjour des réfugiés. Voici d'ailleurs ce qu'elle explique à ce propos: «Les réfugiés qui ont remis leur argent ou leurs valeurs à la douane peuvent constater, sur la base du procès-verbal, que leurs biens sont déposés à la Banque populaire suisse. C'est donc à eux, et non à nous, de veiller à ce qu'ils reçoivent bien cette confirmation de dépôt et l'accusé de réception des valeurs déposées que nous avons délivrés. Ce n'est tout de même pas à nous à leur courir après.» (citation originale en allemand) Note concernant le problème des réfugiés, 31 juillet 1944, Archives centrales du CSG, 46.101.202; Tenue des comptes pour la comptabilité des réfugiés, 26 juin 1944, Archives centrales du CSG, 46.101.201.

[285] BPS au DFJP, 7 juillet 1944, Archives centrales du CSG, 46.101.201. La BPS a été dédommagée par le DFJP pour ce service. Le DFJP plaide toutefois pour que le surcroît de travail soit facturé, dans toute la mesure du possible, aux détenteurs des comptes. Rothmund à la Division du Service territorial au commando de l'Armée, 21 juin 1944; Rothmund à la BPS, 5 juin 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85.

[286] Pour le traitement des comptes, la BPS a dépensé fr. 158 000.– en salaires. D'après les pertes et profits pour les années 1943 et 1944, elle a enregistré un déficit de fr. 50 000.–. Rapport à la direction générale, 27 février 1945, Archives centrales du CSG, 46.101.201.

[287] BPS à l'ASB, 13 septembre 1943, Archives centrales du CSG, 46.101.202.

La Division de police avait, auparavant, constaté qu'une partie des avoirs des réfugiés n'était pas déposée à la Banque populaire.[288] Certains réfugiés avaient précédemment – c'est-à-dire avant leur fuite en Suisse – confié leur argent à une autre banque suisse. Comme la Division de police suspecte qu'un volume d'avoirs très important n'a pas été déclaré, Heinrich Rothmund écrit à l'Association suisse des banquiers (ASB) en lui demandant d'attirer l'attention de tous les instituts monétaires sur l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 et de leur donner l'ordre de transférer tous les avoirs des réfugiés à la BPS. Les banques ne doivent plus non plus remettre d'argent aux réfugiés.[289] L'ASB estime que le fait de devoir transmettre à la BPS les avoirs des réfugiés qui étaient déjà clients d'autres banques avant leur fuite en Suisse, est «une ingérence non justifiée dans les relations bancaires des clients de longue date.»[290] Lorsque l'ASB apprend que les autorités exigent des réfugiés qu'ils déposent leur argent à la BPS sous peine de sanctions, elle envoie une circulaire.[291] On y lit que tant qu'un règlement avec les autorités fédérales n'est pas trouvé, toutes les procédures en cours doivent être suspendues et qu'il ne faut exécuter aucun transfert. Après des négociations houleuses entre la Banque populaire, l'Association suisse des banquiers et la Division de police, les instances en cause arrivent enfin à la conclusion que les «clients de longue date» ont la possibilité de conserver leur compte dans leurs banques respectives. Sont considérés comme clients de longue date, toutes les personnes qui entretenaient déjà des relations d'affaires avec une banque suisse avant le 1er juillet 1940.[292] Ces comptes sont, toutefois, aussi soumis aux dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943. Toutes les banques ont l'obligation d'informer la BPS et le DFJP sur les avoirs et les rentrées éventuelles – comme les transferts effectués par des membres de la famille à l'étranger, par exemple.[293] Les banques prennent à leur charge les frais administratifs qui en découlent en augmentant tout simplement de 50% les taxes pour frais et dépôts.[294] Les banques concernées doivent demander aux clients qui ne peuvent pas apporter la

[288] «Bericht über die Verwaltung der Geldmittel und Wertsachen der Flüchtlinge bei der Schweiz. Volksbank», Meyer, 22 juillet 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85. Une feuille avec les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 est dorénavant collée dans le document d'identité des réfugiés. Circulaire de la Division de police aux autorités cantonales de la Police des étrangers, 13 août 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85.

[289] Division de police à l'Association suisse des banquiers, 10 août 1943. Dans sa réponse, l'ASB se montre étonnée de ne pas avoir été consultée dans le cadre de la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral, d'autant plus que les dispositions risquent d'entraîner des «problèmes de principe très importants» (citation originale en allemand). Il a été démontré par la suite qu'il s'agissait du secret bancaire. ASB à la Division de police, 23 août 1943. La Division de police explique que la Banque nationale a été consultée mais qu'elle a apparemment omis d'en avertir l'ASB. Division de police à l'ASB, 27 août 1943. Tous les documents se trouvent dans: AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

[290] Procès-verbal d'une discussion entre la BPS, l'ASB et la section des réfugiés de la Division de police, 4 septembre 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

[291] Circulaire de l'ASB à toutes les banques, no 1015, 11 septembre 1943, Archives centrales du CSG, 46.101.202.

[292] L'ASB et la BPS s'accordent sur ce jour de référence, qu'elles préfèrent à la date du début des hostilités, le 1er septembre 1939, car ce n'est qu'après l'invasion de la France que les transferts de capitaux ont commencé à prendre des proportions importantes en Suisse. Procès-verbal de la réunion entre l'ASB et la BPS, 5 novembre 1943, Archives centrales du CSG, 46.101.202.

[293] Circulaire à toutes les banques, no 1029, 11 novembre 1943 et no 1055, 10 février 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

[294] Circulaire à toutes les banques, no 1055, 10 février 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

preuve de relations de longue date de transférer leurs avoirs à la Banque populaire.[295] Cette dernière a établi plusieurs listes de réfugiés dont elle a appris qu'ils avaient déposé leurs avoirs dans d'autres banques. Elle a envoyé cette liste à la Division de police en lui demandant de faire le nécessaire pour que le transfert des avoirs à la BPS ait bien lieu.[296]

Différentes instances ont, elles aussi, jeté leur dévolu sur les objets de valeur. En octobre 1942, l'Office de la guerre, de l'industrie et du travail du DFEP fait part de son intérêt pour les diamants des réfugiés juifs et suggère, en février 1943, un «blocage du transfert des objets de valeur des réfugiés juifs». Il aimerait procéder à un inventaire des diamants industriels et s'offre à les reprendre aux prix indiqués.[297] L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 permet de procéder à l'examen des valeurs et des diamants industriels qui sont consignés en dépôt. Et ils sont nombreux à sauter sur l'occasion.[298] L'Association suisse des bijoutiers-orfèvres se fait ainsi connaître au DFJP et demande à pouvoir procéder à la vente des bijoux en or qui se trouvent dans les dépôts des réfugiés. Le DFJP lui oppose une fin de non recevoir car la BPS fait, elle-même, des offres et accepte les propositions les plus avantageuses, dans l'intérêt à la fois du DFJP et des réfugiés.[299] Par la suite, l'Association suisse des bijoutiers-orfèvres a émis la crainte que le marché suisse soit submergé par les «bijoux des réfugiés». Le DFJP a assuré l'Association que les objets de valeur ne seraient pas vendus en-dessous du prix de leur estimation.[300]

Conséquences pour les réfugiés

L'administration des avoirs touche les réfugiés civils et les autres étrangers internés par la Police des étrangers, mais elle ne concerne pas les internés militaires, les émigrants et les

---

[295] Alfred Wegelin, Secrétaire général de la BPS, informe l'ASB que la Division de police exerce une pression sur les réfugiés et qu'elle pourrait obtenir un nouvel arrêté fédéral qui obligerait toutes les banques à déclarer les réfugiés: «Ces conséquences fâcheuses (et une nouvelle incursion préjudiciable dans le secret bancaire) devraient être évitées dans l'intérêt des relations de toutes les banques avec les réfugiés.» (citation originale en allemand) Procès-verbal de la réunion entre l'ASB et la BPS, 5 novembre 1943, Archives centrales du CSG, 46.101.202. L'ASB fait parvenir ce procès-verbal à la Division de police de manière confidentielle. Lettre accompagnant la copie du procès-verbal de l'ASB, Vögeli à la Division de police, Schürch, 9 novembre 1943, ainsi que le rapport de Schürch à Rothmund, 11 novembre 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

[296] BPS au DFJP, 27 octobre 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84. On y trouve la remarque suivante: «Les noms qui figurent dans ces listes sont pour la plupart tirés des ordres de paiements que nous avons transmis à d'autres banques. Certains proviennent aussi d'autres sources.» De son côté, la Division de police remet régulièrement à la BPS des listes de noms de réfugiés qui ont des comptes dans d'autres banques afin de vérifier si, dans l'intervalle, un compte a été ouvert à la BPS. Cf. également divers documents dans le dossier N/40/5/3 «Unterhandlungen zwischen der Polizeiabteilung und der Schweizerischen Volksbank über die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen», AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84. En janvier 1945, la BPS constate que ses nombreuses taxes de dépôt risquaient de ne pas être acquittées parce que la Division de police ne faisait pas grande chose en sa faveur et que les autres banques étaient très peu coopératives. Elle tire au clair elle-même la situation auprès de 130 réfugiés qui ont encore des dépôts dans d'autres banques. Aide-mémoire à l'attention de la direction de la BPS, 24 janvier 1945. Le directeur général Peter Hadorn laisse entendre que d'autres démarches pourraient avoir des conséquences «désagréables», et qu'insister n'en vaudrait pas vraiment la peine. Il est d'avis qu'il est plus indiqué de présenter une demande de dédommagement à la Confédération. Aide-mémoire BPS, 2 février 1945, Archives centrales du CSG, 46.101.201.

[297] DFEP à la Section de Police du Service de renseignement et de sécurité de l'Etat-major de l'armée, 24 février 1943, AF 4260 (C) 1974/34, vol. 84.

[298] Aide-mémoire de la BPS, 16 juin 1943; DFEP à la BPS, 16 juin 1943, Archives centrales du CSG 46.101.202.

[299] DFJP à l'Association suisse des bijoutiers-orfèvres, 19 mai 1943, Archives centrales du CSG 46.102.201.

[300] DFJP à l'Association suisse des bijoutiers-orfèvres, 5 juillet 1943, Archives centrales du CSG 46.102.202

réfugiés politiques.[301] Cela n'empêche pas la Division de police de vouloir être informée des avoirs que ces émigrants ont sur un compte de la Banque populaire. Elle veut que les autorités cantonales et les organisations d'entraide qui soutiennent un émigrant ou qui veulent exiger une caution, lui fournissent des informations sur ces avoirs.[302] Mais la banque entend que les émigrants qui ne sont pas soumis aux dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 13 mars 1943 soient traités conformément aux conditions générales usuelles: «Cela implique qu'ils bénéficient sans autre aussi du secret bancaire.»[303] La Division de police s'abstient de répliquer, les émigrants étant de toute façon soumis à l'obligation de déclarer leurs avoirs au titre de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939.[304] Les réfugiés, en revanche, doivent tous remettre leurs avoirs et leurs objets de valeur. Même si aucun cas de renvoi de réfugié au motif qu'il aurait contrevenu à l'obligation de déposer ses avoirs n'a été porté à notre connaissance, les réfugiés étaient bel et bien menacés d'internement dans un pénitencier ou encore d'expulsion.[305]

Le 27 septembre 1942, Sybille F. se réfugie de France en Suisse avec son fils. Elle passe quelques mois dans un home d'internement et obtient, en mai 1943, une «place libre» à Zurich, n'étant pas apte au travail pour raisons de santé.[306] Son beau-frère lui envoie régulièrement de l'argent des Etats-Unis, de telle sorte qu'elle n'a pas besoin d'être aidée par les œuvres d'entraide ou l'assistance publique. En juin 1944, un montant de 329 francs est crédité sur son compte à la Banque populaire.[307] Elle s'efforce d'obtenir la libération de ce montant pour régler ses frais de pension et pour acheter de toute urgence des médicaments, car elle ne dispose plus d'argent liquide depuis le mois de mars.[308] La Division de police lui demande de lui remettre ses pièces justificatives et de fournir le nom de la banque où elle a retiré tous les mois les montants qui lui ont été envoyés des Etats-Unis.[309] Sybille F. remet toutes les pièces justificatives en sa possession ainsi que les quittances. Les frais de pension de 160 francs par mois, les factures de médecin, les quittances pour les médicaments et une paire de chaussures

---

301 Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943, l'obligation de dépôt ne touchait que les réfugiés arrivés en Suisse après le 1er août 1942. Pour les autres étrangers internés par la Police des étrangers, la Division de police peut imposer l'obligation de dépôt en rapport avec l'internement. Division de police à l'Association suisse des banquiers, 3.6.1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 84. Les réfugiés politiques sont soumis au Ministère public fédéral qui fixe également la somme dont ils peuvent disposer.

302 DFJP à la BPS, 5 septembre 1944, Archives centrales du CSG, 46.101.202.

303 BPS à la Police des étrangers, 12 septembre 1944 (citation originale en allemand), AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85.

304 Note marginale de la BPS à la Police des étrangers, 12 septembre 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85.

305 Circulaire de la Division de police aux autorités cantonales de la Police des étrangers, 13 août 1943, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85. Le réfugié polonais Abe L. a été dénoncé pour avoir dissimulé une somme considérable afin de participer à un trafic de devises. La Division de police lui a intimé l'ordre de lui remettre tous ses avoirs en le menaçant d'expulsion. Lettre anonyme à la direction centrale des camps de travail, 4 octobre 1943; ordre à Fehlmann 7 octobre 1943; Division de police à la direction du camp pour les internés à Bonstetten, 12 octobre 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 220.

306 DFJP à l'OSAR, 31 mars 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

307 Union suisse des comités d'entraide juifs à Sybille F., 14 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

308 Sybille F. au DFJP, 2 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

309 DFJP à Sybille F., 6 juillet et 17 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331. La Division de police ordonne simultanément que l'USCARJ rembourse, sur le compte qu'elle possède à la BPS, les fr. 100.– qu'elle a déboursé pour Sybille F. DFJP à l'USCARJ, 19 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

de 25 francs, une facture pour des supports orthopédiques et les mandats de paiements de l'Union de banques suisses relatifs au montant que Sybille F. a reçu de son beau-frère d'Amérique.[310] La Division de police lui répond qu'elle a contrevenu à plusieurs reprises à l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943, ce qui pourrait entraîner des mesures disciplinaires, car elle a accepté des devises et dépensé de l'argent sans permission de la Division de police. Cette dernière fait simplement virer 25 francs du compte de Sybille F. au magasin de chaussures pour l'achat des supports et ordonne à Sybille F. de ne plus rien dépenser sans en avoir reçu la permission. La Division de police ne fait pas virer d'argent pour les médicaments dont Sybille F. a un besoin urgent.[311] La logeuse de la «place libre» s'adresse, elle aussi, aux autorités parce que Sybille F. n'a plus payé ses frais de pension depuis trois mois. Elle demande donc aux autorités de la Police de prélever cet argent sur le compte de Sybille F.[312] Il faut attendre jusqu'au 14 septembre 1944 pour que la Division de police autorise un paiement mensuel de 150 francs à Sybille F., pour ses frais d'entretien,[313] ce qui ne lui permet pas d'aller bien loin, la «place libre» coûtant 160 francs par mois. Un avocat essaie, en vain, d'obtenir la libération d'un montant unique de 58 dollars,[314] mais le Département politique qui prend les décisions sur les conversions des dollars repousse la demande au motif que Sybille F. peut payer ses frais de pension par acomptes. La Division de police communique aussi de manière confidentielle «qu'elle a entendu dire que Mme F. avait exprimé l'intention d'utiliser une partie de ses avoirs pour acheter des devises étrangères à des fins de spéculation».[315] La Division de police décide, néanmoins, d'augmenter pendant trois mois les versements à 300 francs, tout en soulignant – forte des suspicions du DPF – qu'à l'avenir, il convenait d'exercer «une certaine prudence» à son égard.[316] Sybille F. est finalement partie au début de novembre 1945, pour la France.[317] La Division de police lui a écrit, en août 1946, à Paris, qu'elle avait fait transférer le reste des dollars déposés à la Banque populaire à l'expéditeur aux Etats-Unis.[318]

Cet exemple montre combien la Division de police est stricte à l'égard des avoirs des réfugiés. La plupart du temps, elle ne consent à libérer de l'argent que pour l'acquisition de l'essentiel dont ne font visiblement pas partie les médicaments de Sybille F. Les efforts déployés par la

---

310 Pièce jointe de la lettre de Sybille F. au DFJP, 19 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

311 Division de police à Sybille F., 26 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

312 Mme K. à l'USCARJ, 27 juillet 1944; USCARJ à la Division de police, 31 juillet 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331. Sur l'action «places libres», cf. ci-dessus chap. 2.3.

313 DFJP à Sybille F., 14 septembre 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

314 Max Indermaur au DFJP, 3 octobre 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

315 DPF à la Division de police, 5 octobre 1944 (citation originale en allemand), AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

316 Division de police à Sybille F., 7 octobre 1944; Division de police à la Division des Affaires étrangères, 24 novembre 1944, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331. Sybille F. a déjà été dénoncée auparavant. Cela incite la Police des étrangers de Zurich à questionner la logeuse de la «place libre». Mme K. promet à la police de continuer à contrôler Sybille F. et de l'informer immédiatement si Sybille F. émet l'intention d'épouser un Suisse en vue d'acquérir la nationalité suisse. Procès-verbal de l'interrogatoire par la Police cantonale des étrangers, 15 novembre 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

317 Bureau de Police de Zurich à la Police cantonale des étrangers, 26 mai 1946, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

318 Division de police à Sybille F., 8 août 1946, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

bureaucratie n'ont pas de commune mesure avec les montants en question. Rien que la liste des lettres, des téléphones et des réunions avec la Division de police dont s'est chargé l'avocat de Mme F., dans cette affaire, remplit quatre pages.[319] Sybille F. qui n'a jamais fait appel aux deniers publics ou aux œuvres d'entraide, a dû craindre qu'on la menaçait d'expulsion parce qu'elle avait reçu de l'argent de son beau-frère d'Amérique, sans en informer les autorités.

Comme mentionné plus haut, les réfugiés doivent déposer à la Banque populaire non seulement leur argent, mais aussi leurs objets de valeur, que la Division de police est habilitée à vendre en cas de nécessité. Les réfugiés ont, toutefois, le droit de conserver les appareils de photos, les couvertures en laine, les chaussures, les vêtements, les vélos, les matelas, les rasoirs et les conserves.[320] Tous les autres objets de valeur doivent être consignés. Cette démarche est d'autant plus problématique que parmi ces objets se trouvent souvent des bijoux de famille qui revêtent une importance hautement symbolique pour les réfugiés. Ainsi, Ester M. a remis en dépôt à la Banque populaire des bijoux pour son enfant. Celui-ci a été séparé de sa mère et confié à une famille d'accueil à laquelle la banque a remis une paire de boucles d'oreilles sans l'assentiment de la mère. Dans sa plainte à la Banque populaire, Esther M. écrit:

> «Mon mari a hélas été déporté avec le reste de ma famille et je suis seule avec mes deux enfants à être restée en vie. J'ai perdu tout ce que je possédais. Le peu que j'ai pu sauver, ce sont ces quelques bijoux que j'ai déposés à mon nom chez vous. Ce sont des souvenirs de mon cher mari et c'est aussi tout ce que je possède encore sur cette terre.»[321]

Les objets de valeur disparaissent, parfois, dans les camps d'accueil dirigés par des militaires. Les personnes concernées ne sont dédommagées que dans des cas exceptionnels et pour une valeur inférieure à celle des objets disparus.[322] Sur la base de la liste établie par le commandement territorial de Genève, on a la preuve qu'au moins dix réfugiés ont dû déposer leur argent au camp d'accueil et qu'ils ont été ensuite refoulés. Après quoi, la somme de 203 francs a été versée à la Banque populaire.[323] Un certain nombre de réfugiés ont quitté la Suisse vers la fin de la guerre, sans réclamer leurs valeurs au DFJP. Ce dernier a chaque fois demandé à la Banque populaire de fermer les comptes et de transférer les montants aux Services de caisse et de comptabilité de la Confédération.[324]

Dans le cas du réfugié Reinhold B. qui se réfugie en Suisse en juillet 1943, la correspondance qu'il a entretenue au sujet de la restitution de ses maigres avoirs en dépôt à la Banque populaire, après son retour en Allemagne, a duré près de dix ans.[325] En décembre 1945, on

---

319 Facture du Dr. Max Indermaur, 1er septembre 1945, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 331.

320 Division de police à la Direction générale des douanes, 21 janvier 1944, AF E 7160-08 (-) 1968/28, vol. 5.

321 Esther M. à la BPS, 18 mars 1945. Archives centrales du CSG, correspondance des réfugiés, boîte 25. Cf. aussi Esther M. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1110.

322 Isaak C., AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 85; AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1892.

323 «Etats des dépôts de réfugiés restés en souffrance à l'Ar.Ter.GE», sans date, AF 4264 (-) 1985/196, Bd. 349; cf. chap. 4.3.

324 P.ex.: Bernhard A., AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 308; Paolo B., AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1574; Siegbert D., AF 4264 (C) 1985/196, vol. 376.

325 Reinhold B. a déserté du «Hilfszolldienst» allemand. Procès-verbal d'audition par l'Arrondissement territorial GE de Reinhold B., AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

promet à Reinhold B. qu'on lui remettra ses bijoux (trois montres-bracelets et une bague en argent) à la frontière au moment où il quittera la Suisse.[326] Comme la restitution n'a pas pu s'effectuer à ce moment-là, c'est de Berlin qu'il s'adresse à la Division de police.[327] Dans l'intervalle, le dépôt est tombé sous le coup des dispositions relatives au blocage décrété en Suisse sur les avoirs allemands, et une restitution n'est plus possible qu'avec l'aval de l'Office suisse de compensation.[328] La BPS lui fait savoir ceci: «certains indices font penser que les bijoux qui sont en dépôt chez nous sont d'origine française et nous vous prions de bien vouloir nous fournir la preuve qu'ils vous appartiennent légalement».[329] La lettre suivante qui est versée au dossier, date d'août 1953. La Division de police y informe Monsieur B. que les bijoux peuvent être libérés et que la taxe de dépôt s'élève à 35 francs. Relevons, tout de même, que la Division de police a pris cette taxe à sa charge.[330] Reinhold B. demande à la Division de police de réaliser ses bijoux et de lui envoyer le produit de la vente. Il explique que ce dépôt lui a occasionné des frais considérables, d'autant plus qu'à l'époque il a même dû payer 30 francs de taxes de douane.[331] La Banque populaire arrive à la conclusion que les bijoux ne valent pas plus d'une centaine de francs et qu'ils sont presque invendables parce que «démodés».[332] Reinhold B. finit par faire don des bijoux en question à Caritas.[333] C'est ainsi que prend fin, après dix ans, une correspondance relative à des bijoux d'une valeur de 100 francs dont les frais de dépôt ont absorbé le tiers du prix.

Mais les dépôts de valeurs ne sont pas seulement source d'une bureaucratie considérable. Dans le cas de Gerda Sigall[334], le blocage des avoirs a eu de graves conséquences. Juive, elle s'est réfugiée en France après l'«*Anschluss*» de l'Autriche, en mai 1938. En septembre 1939, elle arrive à passer en Suisse. A l'époque, son père est interné dans le camp français de Rivesaltes. Elle doit remettre ses bijoux quand elle se trouve dans le camp d'accueil d'Aeugstertal.[335] Son avocat tente d'obtenir une autorisation d'entrée pour son père. Comme on lui répond qu'une telle autorisation ne peut s'obtenir que contre une caution, il s'adresse au commandement territorial et lui demande de libérer les bijoux de Gerda Sigall qui sont en dépôt, de manière à ce que la vente couvre la caution. Le 12 décembre 1942, le major Baumgartner, Commissaire

---

326 Reinhold B. à W. Schönemann, 26 juin 1946. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

327 Cette dernière promet à nouveau de transmettre la requête en faveur de la restitution des objets au Commissaire pour les internés dont il dépendait comme ancien interné militaire. Division de police à Reinhold B., 22 mai 1946, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056; Reinhold B., à la Division de police, 23 août 1946, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

328 BPS à Reinhold B., 14 juin 1946; Division de police à Reinhold B., 21 septembre 1946, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056. Pour le blocus des avoirs allemands, cf. chap. 5.5.4.

329 BPS à Reinhold B., 14 juin 1946, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

330 Division de police à Reinhold B., 12 août 1953, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056. Toutefois la lettre fut retournée à l'expéditeur. Par lettre du 8 septembre 1943, la Division de Police chargea alors la Délégation suisse à Berlin de rechercher Reinhold B. AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

331 Délégation suisse à Berlin à la Division de police, 30 mars 1954, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

332 Division de police à la Délégation suisse à Berlin, 9 avril 1954, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

333 Délégation suisse à la Division de police, 27 avril 1954, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 1056.

334 Max Brusto s'est fait connaître grâce à sa publication: Rettungsboot, 1967. Motek Brustowiecki, dit Max Brusto, était le mari de Gerda Sigall.

335 Ce qui suit est tiré de: Inspectorat territorial du 4e Corps d'Armée au DFJP, 12 décembre 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 354.

de guerre aux réfugiés auprès de l'Inspectorat territorial du 4e Corps d'Armée, tente de motiver son refus comme suit:

> «Nous partons du principe qu'une libération des bijoux qui sont déposés chez nous au nom de Gerda Sigall n'entre pas en ligne de compte actuellement. D'une part, parce qu'aucune décision définitive n'a encore été prise concernant l'utilisation des bijoux qui ont dû être remis par les réfugiés [...] et, d'autre part, parce que des bijoux n'auraient guère été acceptés à titre de caution. En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir étudier la demande d'entrée de M. Sigall et de nous faire part de votre décision.»[336]

A l'époque, la confiscation des objets de valeur des réfugiés ne repose sur aucune base légale. Celle-ci n'est créée qu'avec l'arrêté fédéral du 12 mars 1943. Le 10 mars 1943, les autorités de Police informent le commandement territorial que les bijoux ne doivent pas être utilisés comme caution pour un permis de tolérance, car ils sont destinés à l'entretien de Mme Sigall et à financer son émigration à une date ultérieure.[337] Mme Sigall est informée de la décision le 12 mars 1943, le jour où le Conseil fédéral décide le dépôt obligatoire de toutes les valeurs. L'autorisation d'entrée est refusée à son père qui est déporté de France à Auschwitz où il sera assassiné.[338]

Abrogation du dépôt d'argent et des valeurs (1947)

Le Conseil fédéral décide de mettre un terme à la gestion des avoirs des réfugiés en date du 7 mars 1947. Sur les 1650 comptes qui sont encore aux mains de la BPS le 1er mars 1947, on est sans nouvelle des titulaires des 1000 comptes constitués de petits dépôts.[339] Ces comptes ont été liquidés et le montant a été viré au «compte de dépôt ‹Internés›» du Service de caisse et de comptabilité de l'Administration fédérale des finances.[340] 340 comptes sont libérés et 175 sont conservés comme comptes porteurs d'intérêts.[341] Dans 100 cas, il s'agit de comptes avec dépôts.[342]

Les réfugiés qui se trouvent encore en Suisse, en 1947, récupèrent en général leurs avoirs après déduction d'une participation aux frais d'internement.[343] Certains comptes sont conservés comme garantie pour des créances de droit public; ils sont, toutefois, porteurs d'intérêts dès ce moment. Ces comptes bloqués constituent une condition sine qua non à l'obtention d'un permis de travail et doivent être alimentés par des saisies directes sur les

---

336 Inspectorat territorial du 4e Corps d'Armée au DFJP, 12 décembre 1942, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 354.

337 Division de police à l'Inspectorat territorial du 4e Corps d'Armée, 10 mars 1943, AF E 4264 (-) 1985/196, vol. 354.

338 Brusto, Rettungsboot, 1967. P. 133.

339 Liste des comptes et des dépôts de la Banque populaire suisse, AF 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, dossier 34.

340 AF, G. Koller, «Nachrichtenlose Konten und Depots von Flüchtlingen», 10 novembre 1998, 452-09.13, p. 4.

341 La BPS a continué, en collaboration avec la Police, à administrer un certain nombre de comptes de réfugiés jusqu'en 1961, Archives centrales du CSG, Rapport sur la situation des réfugiés, projet du 7 août 1997, p. 8.

342 Tableau des comptes et des dépôts à la Banque populaire suisse, AF 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, dossier 34.

343 Les comptes sur lesquels il n'y pas plus de fr. 300.– sont libérés en faveur des réfugiés, pour autant qu'ils soient hébergés aux frais de la Confédération chez des particuliers ou dans des homes. Les réfugiés qui sont hébergés à leur frais en privé et qui ont des sommes supérieures sur leur compte doivent s'acquitter des frais d'internement. Directives pour la liquidation des avoirs des réfugiés à la BPS à Berne, 7 mars 1947. AF 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, dossier 34.

salaires. Ce mode de procéder ne repose toutefois sur aucune base juridique, comme le constate d'ailleurs un rapport interne du DFJP.[344] On ne sait pas au juste si certains réfugiés ont contesté cette saisie sur salaire. La Division de police est néanmoins persuadée de pouvoir appliquer ces mesures sans base légale. Elle n'y voit aucune difficulté:

> «Si un réfugié ne conteste pas immédiatement notre ordonnance sur la saisie sur salaire et qu'il laisse son employeur procéder à cette saisie, c'est-à-dire qu'il y consent sans mot dire, il ne peut plus disposer des montants versés à la banque qu'avec l'autorisation de la Division de police.»[345]

La BPS n'a aucun intérêt à continuer à gérer les petits comptes et insiste pour qu'on trouve une solution. La Division de police hésite encore à libérer les avoirs. A la fin des années 1940, elle propose à certains cantons de reprendre à la BPS les avoirs des anciens réfugiés qui sont maintenant au bénéfice d'une autorisation de séjour ordinaire, de les transformer en cautions et de les alimenter par des saisies sur salaire.[346]

Si les réfugiés ont déjà quitté la Suisse en 1947, les créances de droit public sont alors déduites des comptes et le reste est viré au Service de caisse et de comptabilité de l'Administration des Finances.[347] La Division de police affirme avoir mené de nombreuses recherches, au cours des années suivantes, pour tenter de retrouver les propriétaires des comptes qui avaient été liquidés, ce qui lui a permis de restituer de nombreux biens. A la fin de 1955, il reste 26 537.84 francs sur le «compte de dépôt ‹Internés›».[348] En juillet 1956, la BPS liquide le reste des comptes en déshérence des réfugiés et vire le produit de la liquidation, soit 10 038.65 francs, sur le «compte de dépôts ‹Internés›».[349] En 1960, comme les restitutions aux anciens réfugiés ont pour ainsi dire cessé, la Division de police émet le souhait de liquider le «compte de dépôts ‹Internés›» et de remettre la somme ainsi réalisée à des œuvres d'entraide.[350] Le compte contient encore 51 241.86 francs.[351] La Division de police verse tout

---

344 L'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947, art. 9., stipule seulement que «les réfugiés qui en ont les moyens peuvent être tenus de s'acquitter des frais d'internement.» (citation originale en allemand) On trouve aussi une disposition similaire dans la modification de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, art. 14, alinéa 3. La saisie sur salaire doit servir à couvrir les prétentions de droit public. Elle sert également à payer les arriérés d'impôts, les taxes, les amendes et les frais de voyage, ainsi qu'au co-financement du départ. Cette utilisation ne repose toutefois sur aucune base légale. Cf. «Bericht zur Frage der Heranziehung kantonaler Kautionen für Unterhaltskosten [...] sowie zur Frage der auf der Schweizerischen Volksbank liegenden Konti im Verhältnis zu öffentlich-rechtlichen Forderungen der Kantone», 24 mai 1949, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118.

345 «Bericht zur Frage der Heranziehung kantonaler Kautionen für Unterhaltskosten [...] sowie zur Frage der auf der schweizerischen Volksbank liegenden Konti im Verhältnis zu öffentlich-rechtlichen Forderungen der Kantone», 24 mai 1949 (citation originale en allemand), AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118.

346 Dans le cas du canton de Zurich, le DFJP envoie à la Police des étrangers du canton une liste de 89 comptes qui sont encore gérés par la BPS, ont été repris par le canton et devraient être transformés en cautions. Les cautions doivent, ensuite, servir à satisfaire les prétentions de droit public des communes, du canton et de la Confédération. Division de police, DFJP à la Police des étrangers du canton de Zurich, 20 juin 1949, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 118.

347 Les réserves résultant des prestations de travail doivent être virées à l'Administration fédérale des finances (AFF), aux Services de caisse et de comptabilité, sur le compte de dépôts «Internés»; s'il y a encore des créances de droit public, l'argent des autres comptes doit être versé sur un compte «Créances» de l'AFF à titre de remboursement partiel pour les frais d'internement. Directives pour la liquidation des avoirs des réfugiés par la BPS à Berne, 7 mars 1947, AF 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, dossier 34.

348 Notice de Kunz pour Tschäppät, 23 décembre 1955, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 86.

349 Division de police à la BPS, 8 août 1956, AF 4260 (C) 1974/34, vol. 86.

350 Information tirée de Guido Koller, «Meldebeschluss 1962 – Nachrichtenlose Depots von Flüchtlingen», 10 novembre 1998, AF 452-09.13, p. 4. Division de police, notice de Hornung pour Tschäppät, 5 janvier 1959 et notice de Mumenthalter pour le directeur Schürch, 23 juin 1960, AF E 4260 (D) [pas encore inventorié] vol. 322.

d'abord 5500 francs au Bureau central de secours pour les rapatriés.[352] Le solde revient à l'Office central suisse d'aide aux réfugiés qui s'engage à remettre à disposition 5000 francs pour d'éventuelles demandes de restitution ultérieures présentées par d'anciens réfugiés.[353]

Conformément aux directives du 7 mars 1947, les dépôts qui contiennent des objets de valeur sont tout d'abord laissés à la BPS. La Banque ne doit remettre les dépôts aux réfugiés qui ont déjà quitté la Suisse qu'avec l'autorisation de la Division de police. Quant aux dépôts des réfugiés qui vivent encore en Suisse, ils sont conservés pour couvrir les créances de droit public, pour autant que leur valeur soit estimée à plus de 1000 francs.[354] A la suite de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1962 sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques, la Division de police annonce cinquante dépôts d'anciens réfugiés d'une valeur de 18 524 francs.[355] En 1965, la Division de police fait parvenir 38 de ces dossiers au Service des avoirs d'étrangers disparus (SAED).[356] Ce dernier se déclare, toutefois, incompétent parce qu'il ne considère pas les propriétaires des avoirs comme victimes, au sens de l'arrêté fédéral de 1962.[357] Un compte «Dépôt des avoirs déposés auparavant par des réfugiés», porteur d'intérêts, est ouvert à l'Administration fédérale des finances et 392 pièces d'or qui se trouvent encore dans des dépôts sont remises en consignation à la Banque nationale. Ce compte est fermé en 1978 et transféré à l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, qui crédite de 42 820 francs le fonds de prestations d'entraide extraordinaires.[358]

Nous ne connaissons qu'un cas, annoncé en mai 1969, où, à la demande de la Division de police, la BPS a remis à un ancien réfugié le solde de son compte (15 francs) que la Banque avait liquidé le 19 avril 1947.[359] En 1998, les autorités fédérales prennent la décision, à la suite

---

351 Fr. 42 580.– sont constitués de petits montants individuels. Il s'agit des comptes de réfugiés liquidés depuis 1947 par la BPS. Le reste, soit fr. 10 500.–, provient de ce qu'on appelle les «caisses des kiosques et de prévoyance» de la Direction centrale des camps de travail et du Service territorial. Division de police, notice de Hornung pour Tschäppät, 5 janvier 1959. AF E 4260 (D) [pas encore inventorié], vol. 322.

352 Division de police (Schürch) au Bureau central de secours pour les rapatriés, 16 juillet 1960, AF E 4260 (D) [pas encore inventorié], vol. 322.

353 Division de police (Schürch) à l'OSAR, 8 juillet 1960; OSAR à la Division fédérale de police, 16 juillet 1960; Division fédérale à l'OSAR, 21 juillet 1960, AF E 4260 (D) [pas encore inventorié], vol. 322.

354 Directives pour la liquidation des avoirs des réfugiés à la BPS à Berne, 7 mars 1947. AF 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, dossier 34. En 1952, on dénombre encore 143 dépôts de réfugiés à la BPS. Division de police (Tschäppät) à la BPS, Liste des propriétaires des dépôts, 11 octobre 1955. AF 4260 (C) 1974/34, vol. 86. Durant la période qui s'étend jusqu'à 1955, la BPS liquide tous les dépôts (sauf 37), soit une somme estimée à environ 20 mille francs. Cet argent a été déposé dans le Trésor de la Caisse fédérale. Notice de Kunz pour Tschäppat, 23 novembre 1955, AF 4260 (C) 1974/34, vol. 86.

355 A ce sujet, cf. Hug/Perrenoud, Avoirs, 1997, p. 66 sqq.

356 Cf. AF 452-09.13, 5 novembre 1998.

357 Cf. Guido Koller, rapport du 10 novembre 1998 cité à la note 350 ci-dessus; SAED (Weber) à la Division de police, 11 mai 1966, AF E 4111 (A) 1980/13, vol. 27.

358 Décision dans le procès-verbal de la réunion du comité de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, 17 mai 1978. AfZ, fonds OSAR, 2.5.2. Les recherches des AF ne permettent pas de connaître la composition de ce montant. Cf. AF, G. Koller, rapport du 10 novembre 1998 (cité à la note 350 ci-dessus), 452-09.13, p. 6, note 25.

359 Mention dans Guido Koller, Rapport des AF, «Nachrichtenlose Konten und Depots von Flüchtlingen», 10 novembre 1998, p. 5.

d'une autre demande, de rembourser – sur requête dûment justifiée – le contenu des comptes et des dépôts qui n'ont jamais été retirés, y compris les intérêts qui se sont accumulés.[360]

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 motive l'obligation de déposer l'argent et les objets de valeur par la garantie des créances de droit public. Oskar Schürch déclare, en 1950, que ces mesures sont aussi rendues nécessaires pour éviter les vols dans les centres d'hébergement et la perte des objets de valeur. Il ajoute que c'est également pour empêcher que les prescriptions concernant l'économie de guerre soient tournées, avec pour corollaire l'apparition du marché noir.[361] Cette ingérence dans le droit de propriété des réfugiés n'est, en principe, pas illégale. Il ne s'agit notamment pas d'une expropriation camouflée puisqu'il est convenu qu'elle se limite à la durée de l'internement et que les avoirs doivent être restitués après déduction des frais.[362] Il n'empêche que la confiscation des objets de valeur avant la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943, le suivi des comptes, après 1947, et les saisies sur salaire des anciens réfugiés soulèvent un certain nombre de questions sur le plan juridique. On peut aussi douter que les mesures prises au titre du droit de nécessité étaient conformes au principe de la proportionnalité. Il aurait sans doute été possible de garantir les créances de droit public sans limiter autant le droit des réfugiés de disposer de leurs biens.[363] Il semble qu'aux motifs expressément avancés par les autorités, on puisse en ajouter un autre: les réfugiés devaient être soumis à un strict contrôle et à une mise sous tutelle totale.

5.5.3 Contribution de solidarité

L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 permet à la Police fédérale des étrangers de faire dépendre l'octroi d'un permis cantonal de tolérance aux réfugiés nantis de la condition suivante: «ils doivent contribuer, dans une juste mesure, aux coûts des organisations d'entraide privées pour l'hébergement, l'entretien et la poursuite du voyage des émigrants démunis».[364] Comme, de l'avis des autorités, les montants collectés de la sorte sont relativement peu importants, l'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 assujettit tous les émigrants à un impôt spécial sur la fortune.[365] C'est la Confédération qui prélève cette taxe spéciale – appelée dans l'administration «contribution de solidarité» – et qui la redistribue aux œuvres d'entraide.[366]

---

360 Avoirs des anciens réfugiés: Requêtes. Communiqué de presse du service d'information du Département fédéral des Finances, 14 avril 1999, www.bk.admin.ch. Nous remercions H. Spira pour cette information.

361 Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 142.

362 Kälin, Gutachten, 1999 2ème partie, B chiffre III, 2bb.

363 Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre III, 2bb.

364 Arrêté du Conseil fédéral sur la modification du règlement de la Police des étrangers du 17 octobre 1939, art. 12, alinéa 2. L'arrêté du Conseil fédéral est promulgué au titre du droit de nécessité. Cf. Kälin, Gutachten, 2ème partie, B chiffre III, 3a.

365 Arrêté du Conseil fédéral sur la contribution des réfugiés étrangers aux organisations d'entraide pour les émigrants du 18 mars 1941, RO 1941 I, p. 284–285.

366 «Die Solidaritätsabgabe», Rapport interne de l'administration, sans indication de date, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87. C'est le «Bureau pour la contribution de solidarité» du DFJP qui est chargé de percevoir cette taxe. Cf. également Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, p. 159–161.

Tous les émigrants qui disposent d'une fortune d'au moins 20 000 francs sont soumis à cet impôt qui porte aussi bien sur les avoirs qui se trouvent en Suisse que sur ceux qui sont à l'étranger. Cet impôt consiste en une taxe de base de 200 francs et d'une taxe progressive qui s'élève à 1% pour 20 000 francs et à 12% pour 1 million de francs. Le DFJP peut exiger des réfugiés qui ont reçu l'autorisation d'exercer une activité lucrative une contribution supplémentaire – qui ne doit pas dépasser 10% du revenu annuel moyen. Les personnes qui ne s'acquittent pas de cette «contribution de solidarité» doivent s'attendre à ce que la Police des étrangers leur retire leur autorisation de séjour.[367]

Au départ, seuls les émigrants au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 étaient assujettis à cette contribution obligatoire. En novembre 1943, les dispositions sont élargies à tous les réfugiés qui sont arrivés et qui ont été internés après le 1er août 1942.[368] En mai 1945, les autorités englobent également les réfugiés italiens, qui en étaient jusqu'alors exemptés,[369] alors que les réfugiés américains, hollandais et anglais ne sont pas assujettis à cette taxe, pour autant qu'ils disposent de papiers d'identité valables.[370] Ce traitement inéquitable des réfugiés vient de ce que cette contribution spéciale pose problème, tant sur le plan juridique que sous l'angle de la politique étrangère. Il risque, en effet, de violer le principe de l'égalité de traitement des étrangers et des Suisses, stipulé dans les accords d'établissement qui ont été conclus.[371] Dès 1941, le DFJP en est conscient, mais Max Ruth, adjoint à la Division de police, fait valoir que la plupart des personnes assujetties n'ont pas de papiers d'identité valables et qu'elles n'ont aucune possibilité de retourner dans leur pays d'origine. Il n'y a donc pas à craindre qu'un Etat qui les considère comme «indésirables», s'engage en leur faveur. Preuve en est que «l'Allemagne n'intervient pas, et qu'il n'y a pas de chances qu'elle le fasse».[372]

Avant l'introduction de «la contribution de solidarité», la Division de police a calculé que les rentrées devraient être de l'ordre de 2.5 millions de francs.[373] Elle insiste pour que cette taxe soit levée aussi rapidement que possible et que l'on s'assure que les «personnes assujetties ne puissent pas se mettre en sécurité, elles ou leurs avoirs, avant la perception dudit impôt. Des tentatives de fuite sont possibles.»[374] Les cantons partagent cet avis. C'est ainsi que la Police

---

[367] Arrêté du Conseil fédéral sur la contribution des réfugiés étrangers aux organisations d'entraide pour les émigrants du 18 mars 1941, RO 1941 I, p. 284–285.

[368] Le conseiller fédéral von Steiger à Jezler, 19 avril 1945; Note interne de Gilomen, Bureau pour la contribution de solidarité à Hohl, autorités fiscales fédérales, 27 avril 1945, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

[369] Note interne de Hohl à Ruth, 1er mai 1945, AF E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

[370] Note sur la perception d'une contribution de solidarité auprès des nazis et des fascistes expulsés de Suisse, signée Meyer, 10 septembre 1945. AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

[371] Cf. Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre III, 3bb. La violation du droit ne concerne que les personnes qui se trouvaient légalement en Suisse et qui étaient protégées par un contrat d'établissement.

[372] Max Ruth au conseiller fédéral von Steiger, 23 avril 1941, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

[373] Notice pour Rothmund, 3 février 1941, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

[374] On relève aussi, dans cette lettre, que presque toutes les personnes assujetties à cette taxe sont juives. «Il serait toutefois faux de prétendre que cette taxe constitue une persécution des Juifs. C'est plutôt une aide en faveur des Juifs.» (citation originale en allemand) DFJP au Conseil fédéral, 13 mars 1941, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

des étrangers de St-Gall conseille de procéder avec diligence «parce que toujours plus de Juifs fortunés remuent ciel et terre pour s'envoler vers des cieux étrangers plus cléments».[375]

En 1939, la FSCI a d'ailleurs déjà discuté de la possibilité d'inciter les émigrants fortunés à faire des dons aussi importants que possible, d'autant plus que les organisations d'entraide juives se trouvent dans une situation financière précaire et comptent de toute urgence sur le soutien des membres de leur communauté.[376] Comme beaucoup de réfugiés ne sont affiliés à aucune communauté juive en Suisse et ne paient donc pas de cotisation de membre, on comprend qu'une source de recette importante échappe à ces organisations.[377] Les communautés juives tentent donc d'évaluer les biens que possèdent les émigrants, qui ne sont pas affiliés à une communauté, par le biais des autorités fiscales cantonales et de la Police des étrangers.[378] A l'occasion d'une réunion de la FSCI, en juin 1940, Alfred Goetschel, président de la Communauté israélite de Bâle, émet l'hypothèse que certains réfugiés utilisent leurs avoirs pour soutenir des membres de leur famille en France, ajoutant que comme les autorités les incitent à poursuivre leur voyage, ils ont de bonnes raisons de vouloir conserver leur argent.[379]

Près des deux tiers des personnes concernées font recours contre cet impôt qui est prélevé sur la base d'indications faites lors de leur entrée et de l'estimation fiscale touchant à d'autres impôts. Voici ce que l'Administration fédérale des impôts relève au moment du règlement des recours:

> «Il ne reste plus grand chose. Une grande partie de ces avoirs a été utilisée pour l'entretien des réfugiés qui, pour la plupart, ne travaillent pas, a servi à la préparation de l'émigration, à faire des dons à des membres de la famille, à payer des impôts, etc.»[380]

Certains des avoirs enregistrés n'ont même jamais existé, pour la simple et bonne raison que les réfugiés devaient déclarer qu'ils possédaient des biens pour obtenir l'autorisation d'entrer en Suisse. Le conseiller fédéral von Steiger recommande de ne pas recouvrer les sommes exigées avec «trop de dureté»; il estime que cela ne se justifie que dans les cas «d'attitude incorrecte (en vue de se dérober, par ex.) ou de manque de solidarité».[381]

Bon nombre de réfugiés protestent contre la prise en compte de leurs papiers-valeurs étrangers et de leurs avoirs à l'étranger pour la fixation de «la contribution de solidarité», étant donné

---

375 Police cantonale des étrangers et Bureau des passeports de St-Gall à la Division fédérale de Police, 5 mars 1941 (citation originale en allemand). AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

376 Procès-verbal du comité central de la FSCI, 15 juin 193, AfZ, archives de la FSCI, procès-verbaux du CC. Au sujet de la situation financière des œuvres d'entraide, cf. chap. 5.3.

377 Cf. *Jüdische Rundschau Inside*, 18 mars 1999, ainsi que Sibold, Flüchtlingshilfe, 1999.

378 Procès-verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 15 juin 1939, AfZ, procès-verbaux de la FSCI.

379 Procès-verbal de la réunion du comité central de la FSCI, 25 juin 1940, AfZ, procès-verbaux de la FSCI.

380 Rapport sur la manière dont l'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 a été appliqué à ce jour, (citation originale en allemand) AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

381 Le conseiller fédéral von Steiger à F. Hahn, responsable de la contribution de solidarité, 7 avril 1941, (citation originale en allemand) AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

qu'ils ne peuvent pas en disposer.[382] Cela incite le conseiller fédéral von Steiger à demander au directeur général de la Banque nationale suisse, Ernst Weber, en février 1942, s'il ne serait pas possible que les émigrants fassent transférer de l'argent des Etats-Unis pour leur permettre de subvenir à leur entretien et de s'acquitter de «l'impôt de solidarité».[383] La BNS indique que la reprise de dollars financiers pour les réfugiés n'entre en ligne de compte que pour les cas de détresse personnelle grave. De plus, la reprise de dollars par une banque suisse n'est pas envisageable s'il s'agit de ressortissants d'Etats tiers ou d'apatrides.[384] Max Ruth finit par proposer de fixer le taux d'imposition progressif sur la base de l'ensemble des avoirs en Suisse et à l'étranger, mais de ne percevoir l'impôt que pour la part des avoirs qui se trouve en Suisse, si le reste est bloqué.[385]

Les quelque 500 personnes imposables ont payé 2.4 millions de francs jusqu'à l'abrogation de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947.[386] La Division de police, d'entente avec l'OSAR, distribue cet argent, jusqu'en 1948, en cinq acomptes aux œuvres d'entraide, dont l'Union suisse d'entraide juive, qui touche 1.6 million de francs.[387] Le conseiller d'Etat vaudois Antoine Vodoz avait déjà demandé, sitôt après l'introduction de «la contribution de solidarité», si ce prélèvement ne servirait qu'aux œuvres d'entraide juives car «certains étrangers non juifs déclarent qu'il leur déplaît de donner de l'argent pour les Juifs». Max Ruth confirme que les organisations non juives entrent aussi en ligne de compte. «C'est intentionnellement que les Juifs n'ont pas vraiment été favorisés lors de la distribution de l'argent récolté avant 1941», mais, pour la taxe de solidarité, il faut «que la répartition penche davantage en leur faveur».[388] Par la suite, l'OSAR demande périodiquement l'établissement de décomptes de dépenses aux œuvres d'entraide qui lui sont affiliées. C'est sur cette base que la Division de police fixe la clé de répartition qui n'a jamais été remise en question par les œuvres d'entraide tout au long des cinq versements. Les fonds récoltés au titre de «la contribution de solidarité» n'ont donc pas été distribués en fonction des milieux d'où provenait l'argent – la plus grande partie venait des réfugiés juifs –[389] mais en fonction des dépenses que les œuvres d'entraide déclaraient

---

382 Rapport de Ruof sur «Solidaritätsabgabe», 29 décembre 1941; AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87; «Contribution de solidarité, arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941, Cas en suspens», 28 janvier 1946, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87. Cf. également chap. 5.4.

383 Le conseiller fédéral von Steiger, DFJP, à E. Weber, BNS, 4 février 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

384 BNS au DFJP, 11 février 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87. Dans une autre lettre, E. Weber affirme qu'il est disposé à accepter un règlement des cas d'exception, pour autant que tous les autres moyens pour l'entretien des réfugiés soient épuisés. E. Weber, BNS, au conseiller fédéral von Steiger, DFJP, 9 février 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

385 Max Ruth au conseiller fédéral von Steiger, 16 février 1942, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

386 L'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers stipule que les réfugiés dont on a déjà exigé le paiement doivent s'en acquitter.

387 Tableau de la «contribution de solidarité», distribution aux différentes œuvres d'entraide, 24 avril/31 décembre 1954, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

388 Procès-verbal de la Conférence cantonale des directeurs de Police, 19 mai 1941 (citation originale en allemand). AF E 4260 (C) 1969/1946, vol. 7 (citation Vodoz).

389 La contribution de solidarité est principalement alimentée par les réfugiés juifs. Le Bureau pour la contribution de solidarité établissait des listes des personnes assujetties qui faisaient la distinction entre «non-aryens» et «aryens». Il en ressort clairement que la part des contributions des non Juifs, (des «aryens» selon la terminologie administrative) y était beaucoup moins importante.

officiellement. Ce faisant, il apparaît que l'Union suisse des Comités d'aide aux réfugiés juifs, qui assume deux tiers de toutes les dépenses consenties par les œuvres d'entraide[390], se révèle extrêmement solidaire: lors de la quatrième répartition de «la contribution de solidarité», elle a renoncé à 7% de la part qui lui est attribuée en faveur d'autres œuvres d'entraide.[391]

5.5.4 Blocage des avoirs allemands

Le 16 février 1945, le Conseil fédéral décide le blocage des avoirs allemands déposés ou gérés en Suisse.[392] La Suisse veut ainsi s'assurer un gage pour ses revendications financières à l'encontre du Reich, alors que du côté des Alliés, on est intéressé au recensement des biens nazis en fuite ou volés qui se trouvent en Suisse.[393] L'Association suisse des banquiers, qui, depuis les années trente, s'est insurgée avec véhémence contre le blocage des avoirs étrangers, se range maintenant du côté du Conseil fédéral pour approuver ces mesures.[394] Ce blocage des avoirs touche toutes les personnes qui se trouvaient en Allemagne en février 1945, ainsi que tous les ressortissants allemands qui vivent en Suisse et à l'étranger. Ce faisant, les autorités suisses ne font pas de distinction, au niveau de la stricte application du blocus, entre les auteurs et les victimes du national-socialisme.[395] Il s'ensuit que ni les victimes du régime nazi restées en Allemagne, ni les Allemands qui ont fui en Suisse ou dans d'autres pays, ni les Juifs allemands qui vivent en Suisse depuis des décennies ne peuvent avoir accès aux biens qu'ils possèdent en Suisse. Si, jusqu'en 1952, les personnes persécutées vivant en Allemagne n'ont pas pu récupérer leurs avoirs, après 1946, les Juifs et les réfugiés politiques qui vivaient en Suisse ont pu rentrer en possession de leurs biens, pour autant qu'ils aient pu fournir la preuve qu'ils avaient été destitués de leur nationalité allemande.

La plupart des Allemands ayant fui à l'étranger ont été destitués de leur nationalité par le régime nazi. Ils ne seraient donc pas tombés sous le coup du blocage des avoirs puisqu'ils étaient devenus apatrides. Dès février 1945, l'Office suisse de compensation (OSC) qui fonctionne comme organe de contrôle, et le Service fédéral de l'Etat civil du DFJP ont, toutefois, considéré tous les Allemands qui se trouvaient en Suisse comme assujettis au blocage des avoirs s'ils ne pouvaient pas apporter la preuve écrite qu'ils ont été déchus de leur nationalité avant cette date.[396] Cette pratique touche surtout les Juifs allemands qui ont été déchus collectivement de leur nationalité au titre de la 11e ordonnance sur la loi sur la citoyenneté du Reich (*11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz*) et sont donc dans

---

390 Cf. tableau 4 ci-dessus, p. 203.

391 Quatrième répartition de «la contribution de solidarité», 6 juin 1946, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 87.

392 Arrêté du Conseil fédéral instituant des mesures provisoires pour le règlement des paiements entre la Suisse et l'Allemagne, 16 février 1945, RO 1945, p. 83–86. La version complétée du 27 avril 1945, RO 1945, p. 261–265.

393 CIE, Transactions, 1998, p. 125.

394 DDS, vol. 15, no 367, p. 911, note 2. Pour l'opposition de l'ASB au blocage des avoirs français en juillet 1940, Perrenoud, Diplomatie, 1999, p. 397 sqq.

395 Cf. Hug/Perrenoud, Avoirs 1997, p. 45–47.

396 OSC au Service de l'Etat civil de la Division de police (DFJP), 3 août 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95. Procès-verbal de la 6e réunion de la Commission pour le rapatriement et l'émigration, 28 août 1945, AfZ, fonds OSAR 5.2.1.2.

l'impossibilité d'apporter la preuve d'une décision individuelle d'un organe allemand. Le Service fédéral de l'Etat-civil et l'OSC déclarent donc que la 11e ordonnance du Reich ne peut être appliquée,[397] bien que la déchéance collective de la nationalité ait été reconnue par la Police fédérale des étrangers pendant la guerre.[398] Lorsque les réfugiés allemands se voient contraints de déclarer leurs avoirs, en été 1945,[399] plusieurs organisations de réfugiés en Suisse prennent la parole pour se plaindre que les autorités suisses ont soudainement décidé de ne plus considérer comme apatrides les Juifs allemands déchus collectivement de leur nationalité.[400] La Suisse ayant d'ailleurs toujours déclaré être un pays de transit pour les réfugiés, elle doit, par conséquent, leur laisser la possibilité de financer la poursuite de leur voyage. Un article paru dans la *NZZ*, en été 1945, souligne qu'il est «tout à fait injustifié» de continuer à léser les personnes persécutées par le nazisme, qui ont tenté de sauver les quelques miettes des avoirs qui leur restent encore. Pendant la guerre, la Suisse a fait subir aux réfugiés, aux émigrants et aux personnes établies tous les inconvénients de l'émigration et du statut d'apatride. Et au moment où le statut d'apatride pourrait passer pour un avantage, on veut considérer comme Allemands les personnes qui ont subi ce statut et bloquer leurs avoirs:

> «Il semble, une fois de plus, que le moteur de cette affaire soit certains offices de l'administration qui se sont toujours distingués par leur esprit xénophobe et leur bureaucratisme borné, attitude que l'on croyait dépassée après les discussions qui ont eu lieu dans la presse et au Parlement. Le constat qu'il n'en est rien n'aidera certainement pas à promouvoir l'image de notre pays.»[401]

Un chef de service de l'OSC estime que la critique de la *NZZ* est justifiée.[402] Après une protestation de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), en septembre 1945, le DPF, le DFJP, le DFEP et l'OSC décident de se montrer dorénavant moins rigoureux à l'égard des avoirs des réfugiés.[403] Là dessus, l'Office de compensation élabore des lignes directrices qui ne prévoient pas la libération générale des avoirs des réfugiés allemands, mais continuent à faire peser sur eux la charge de la preuve tout en maintenant l'obligation de déclarer leurs avoirs.[404]

---

397 OSC, service des renseignements à Matter, 8 août 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95. Pendant la guerre, l'OSC se déclare en faveur de l'application de la loi dans le clearing; cf. chap. 5.2.1.

398 C'est ainsi qu'ils retirent l'autorisation d'établissement aux Juifs allemands qui vivent en Suisse, au titre de la 11e ordonnance du *Reichsbürgergesetz* du 25 novembre 1941. Cf. chap. 5.3.

399 Arrêté du Conseil fédéral relatif à l'obligation de déclarer les avoirs allemands en Suisse, 29 mai 1945, RO p. 325–328. La version complétée du 3 juillet 1945, RO 1945, p. 440–444.

400 Mouvement «Freies Deutschland» en Suisse au DFEP, 27 juillet 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95. FSCI à la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger (DPF), 20 août 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95.

401 Hans Lacher, «Zur Sperre der deutschen Guthaben», *NZZ* no 1213 (10 août 1945) (citation originale en allemand), AF E 4300 (B) 3, vol. 11. Deux jours avant, le rédacteur économique de la *NZZ* a demandé à l'OSC si le blocage «choquant» à l'égard des Juifs existait toujours. OSC, renseignements fournis à Matter, 8 août 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95. Cf. aussi la critique acerbe parue dans la *National-Zeitung* du 7 septembre 1945.

402 Eric Mehnert (Service des transferts), «Notiz wegen der Behandlung von ‹Staatenlosen› bezüglich der Bestandesaufnahme deutscher Vermögenswerte», 10 août 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95.

403 Hans Lacher (DPF) aide-mémoire «Besprechung betreffend die Behandlung von Staatenlosen, Emigranten und Flüchtlingen im Sperre- und Enqueterecht vom 10. September 1945», AF E 2001 (E) 2, vol. 466. Robert Meyer (OSAR) au DPF, 8 septembre 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95. L'OSAR demande, en outre, deux avis de droit, l'un à August Egger, professeur à l'université de Zurich, l'autre à Adolf F. Schnitzer. Les deux experts arrivent à la conclusion que les réfugiés juifs ont perdu leur nationalité et qu'ils n'étaient pas obligés de la reprendre. AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95.

404 OSC au DPF (Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger), 17 septembre 1945, transcription, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

La section des réfugiés de la Division de police s'insurge contre cette proposition de l'OSC, qu'elle estime trop stricte,[405] en indiquant que cette affaire est moins une question financière qu'une question politique et morale. Les avoirs des réfugiés et des émigrants allemands ne représentent qu'une petite partie des avoirs bloqués, très peu d'entre eux possédant plus de 20 000 francs. Oskar Schürch, chef de la section des réfugiés, suppose que les autres départements veulent appliquer le blocage à la lettre pour ménager les Alliés. Il ajoute qu'il serait parfaitement injuste que les victimes du national-socialisme soient soumises aux mêmes dispositions que leurs persécuteurs qui les avaient spoliés de leurs avoirs. De l'avis de Schürch, la proposition de l'OSC comporte des «inconvénients politico-psychologiques» qu'il ne faut pas sous-estimer. L'office devrait donc réétudier la possibilité d'une libération généralisée. Le DPF, qui n'apprécie pas vraiment cette prise de position de la Division de police en faveur des réfugiés, répond qu'on ne peut pas s'écarter du point de vue de l'OSC, car une libération générale porterait atteinte au blocage sans qu'on puisse en contrôler les conséquences.[406] Le conseiller fédéral Max Petipierre (DPF) explique à la Commission des pleins pouvoirs qu'on ne peut pas, en se laissant guider par l'émotion du moment, exempter tous les Juifs du blocage.[407] C'est finalement cette ligne de conduite du DPF et de l'OSC qui l'emporte à la fin de 1945: les réfugiés allemands et les Juifs au bénéfice d'un permis d'établissement continuent à être soumis au blocage, à moins que leurs avoirs soient libérés parce qu'ils ont été explicitement déclarés comme apatrides par l'OSC. Les personnes auxquelles on a retiré la citoyenneté à titre individuel (en général les réfugiés politiques) doivent en apporter la preuve, sous forme, par exemple, de publication dans la feuille d'avis officielle du Reich. Pour les Juifs allemands déchus de leur citoyenneté de manière collective, l'OSC utilise un critère très strict: les Allemands qui prétendent être tombés sous le coup de la 11^{e} ordonnance, et qui tentent de le faire croire sur «la seule base de certains indices» comme le tampon «J» dans le passeport, peuvent, certes, obtenir la levée du blocage après un examen exhaustif de leur cas; toutefois, ils doivent, auparavant, établir une liste détaillée de leurs avoirs.[408] Les demandes de libération de leurs avoirs présentées par les Allemands qui s'étaient opposés au Régime mais qui n'avaient pas été déchus de leur nationalité, devaient être traitées avec bienveillance. Au début de 1946, l'OSC conseille aux banques d'agir «avec la plus grande retenue» à l'égard des personnes qui prétendent avoir perdu leur citoyenneté.[409]

---

[405] Schürch, Aide-mémoire, (citation originale en allemand) 25 septembre 1945. Jezler (chef a. i. de la Division de police) à la direction de l'OSC, 12 octobre 1945, AF E 4300 (B) 3, vol. 11.

[406] Lacher (DPF), «Notiz für Herrn Legationsrat Hohl. Persönlicher Geltungsbereich der Vorschriften über Sperre und Anmeldung deutscher Vermögenswerte in der Schweiz», 19 octobre 1945, AF E 2001 (E) 2, vol. 566.

[407] Réponse de Max Petitpierre à la question de Duttweiler, copie, [1945], AF E 2001 (E) 2, vol. 566.

[408] OSC aide-mémoire «Behandlung der unter die 11. Verordnung fallenden deutschen Staatsangehörigen», 22 décembre 1945, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95.

[409] ASB (La Roche et Roesle) aux banques suisses, 18 février 1946, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 95. Il n'a pas été possible de déterminer la hauteur des montants qui ont été libérés dans ces circonstances. Entre 1953 et 1958, le montant des avoirs des apatrides qui a été libéré s'est élevé à 1.032 million de francs. Rapport du Conseil fédéral sur les avoirs allemands en Suisse, 1945–1958 à l'Assemblée fédérale, Feuille fédérale 1958, II, p. 639.

Alors que la querelle autour des avoirs des réfugiés juifs en Suisse est à peu près aplanie, le problème se déplace, dès 1946, sur les victimes du national-socialisme qui sont restées dans le territoire du Reich pendant la guerre. Elles aussi se sont heurtées au blocage de leurs avoirs en Suisse. Dans l'Accord de Washington du 25 mai 1946, la Suisse s'est engagée à retrouver et à liquider les avoirs déposés en Suisse des ressortissants allemands vivant en Allemagne.[410] Là non plus, la Suisse n'est pas disposée à faire la différence entre victimes et oppresseurs. La liquidation doit se faire sans chercher à savoir «si les personnes poursuivies le sont pour des motifs politiques, religieux ou raciaux».[411] Cette attitude est mal comprise à l'étranger. De nombreux pays font remarquer que les avoirs des victimes du national-socialisme en Amérique ont été libérés sur demande et qu'on attend de la Suisse qu'elle en fasse de même.[412] Les autorités helvétiques motivent leur position contradictoire en indiquant qu'une indemnisation des propriétaires des avoirs a été prévue dans le cadre de l'Accord de Washington. Comme «tous les Allemands» allaient recevoir une certaine contre-valeur pour leurs avoirs liquidés en Suisse, aucun règlement d'exception n'a été prévu pour les «ressortissants allemands persécutés par le régime nazi».[413]

Cette attitude obstinée est synonyme de tourments supplémentaires pour beaucoup de victimes de la politique de persécution nazie. En mars 1950, Walter G. écrit à la section du contentieux du DPF: «En tant qu'Allemand et Juif, j'ai été dépouillé par le national-socialisme non seulement de mes biens mais aussi de tout ce qui constituait mon existence à Berlin. Cela m'a causé de graves troubles neurologiques.» Walter G. critique le fait que la Suisse retienne les avoirs des victimes du national-socialisme:

> «Les Juifs qui n'ont pas réussi à se mettre en sécurité parce que le soit-disant Etat allemand leur a retiré leur passeport, en 1938, et les a ensuite considérés et traités comme des prisonniers, ne doivent, en aucun cas, contribuer aux réparations de dommages causés par les attaques allemandes.»

Il demande aux autorités suisses de pouvoir vendre une maison dont il a hérité de son père à Zurich pour financer son émigration en Israël. Dans sa réponse, Walter Stucki compare les souffrances des victimes du nazisme aux difficultés de la Suisse:

> «Vous avez appris par la presse les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles la Suisse a dû signer l'Accord de Washington, en 1946. Dans ce cadre, nous avons relevé – hélas sans succès – la situation particulière des victimes du nazisme, mais nous avons finalement dû nous contenter d'obtenir pour l'ensemble des cas, c'est-à-dire y compris pour cette catégorie, le principe d'une indemnisation suffisante en devises allemandes.»[414]

---

410 Pour l'Accord de Washington, cf. von Castelmur, Finanzbeziehungen, 1992 et Durrer, Finanzbeziehungen, 1984.

411 Commission de surveillance pour l'application de l'Accord de Washington au Consulat de Suisse à Baden-Baden, 25 mai 1948 (citation originale en allemand), AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 116.

412 Cf. à ce sujet les requêtes du bureau badois pour l'encadrement des victimes du national-socialisme du Congrès juif mondial et des autorités du Land de Bavière pour les réparations, AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 116.

413 Commission de surveillance pour l'application de l'Accord de Washington au Consulat de Suisse à Munich, 4 mai 1949 (citation originale en allemand), AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 116.

414 Nous ne connaissons pas la fin de l'histoire. Toute la correspondance (qui est rédigée en allemand) entre W.G. et Walter Stucki est consignée dans AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 116.

La réponse de Stucki laisse entendre qu'en 1946, la délégation suisse à Washington s'est engagée en faveur de la levée de principe du blocage des avoirs des victimes du nazisme. Cependant, il n'en est rien. Les réunions préparatoires de la délégation de Washington indiquent clairement que les négociateurs suisses n'avanceront cet argument que comme argument tactique. Ce n'est que si les discussions devaient se poursuivre, en dépit de l'opposition de principe de la délégation suisse, qu'il faudra, «tendre vers l'élimination d'autres catégories de valeurs». Stucki entend par là les avoirs des victimes du national-socialisme.[415] Quand les Alliés ont assuré, dans le cadre des négociations, qu'ils ne voulaient en aucun cas que le blocage des avoirs touche les victimes, la délégation suisse n'est plus revenue sur ce problème.[416]

Les arrêtés du Conseil fédéral des 1er et 29 avril 1947 ainsi que du 11 février 1948 font bénéficier les ressortissants ainsi que les habitants des anciens Etats et territoires annexés par le Reich,[417] les ressortissants étrangers en Allemagne ainsi que les Allemands en Suisse et en dehors d'Allemagne de la levée du blocus sur leurs avoirs.[418]

Cependant rien ne change pour les victimes juives du nazisme qui continuent, comme auparavant, à vivre en Allemagne. Ce problème aurait pu trouver une solution dans le cadre des négociations qui ont suivi l'Accord de Washington, au début de l'été 1949. Peu de temps avant, l'Organisation internationale pour les réfugiés a demandé aux autorités suisses de prendre une part active aux discussions sur la question: «On aboutirait ainsi à un résultat quelque peu surprenant» si les avoirs des victimes du nazisme étaient liquidés, constate l'IRO.[419] En dépit de cette avertissement, la délégation suisse se borne à demander une solution générale pour les cas de détresse personnelle grave, qui englobe la levée généralisée du blocus pour les avoirs de moins de 10 000 francs, respectivement 5000 francs. Pour les Alliés, il n'y a pas de solution possible dans ces conditions.

Ce n'est que dans le cadre de l'accord passé entre la Suisse et la République fédérale d'Allemagne sur les avoirs allemands en Suisse du 26 août 1952 qu'une solution a, enfin, été trouvée. Cet accord prévoit la levée du blocage pour tous les avoirs «des personnes qui ont perdu leur vie ou, dans une large mesure, leur liberté ou qui ont été destituées de tous leurs droits de citoyens allemands», pour des raisons raciales, politiques ou religieuses.[420] Sur la base de cet accord, 16.5 millions de francs sont libérés jusqu'à la fin de 1957.[421] Mais de nouvelles

---

415 Procès-verbal des séances de la délégation économique et financière du Conseil fédéral des 7 et 14 février 1946 (citation originale en allemand), AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 29.

416 Mémorandum de la délégation américaine du 21 mars 1946, AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 31.

417 Les ressortissants et les habitants autrichiens, les habitants de la ville de Danzig, des territoires annexés de l'Est et de la Tchécoslovaquie.

418 Cf. à ce sujet, Feuille fédérale 1958, II, p. 657; RO 1947, I, p. 235–238 et 403–405 et RO 1948, p. 66–67.

419 IRO à la Division des organisations internationales du DPF (Philippe Zutter), 20 mai 1949, AF E 2801 (-) 1968/84, vol. 95.

420 Feuille fédérale 1952, III, p. 19–30.

421 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les avoirs allemands en Suisse, 1945–1958, Feuille fédérale 1958, II, p. 658.

difficultés se profilent à l'horizon. En effet, la division responsable de la liquidation des avoirs allemands près l'Office suisse de compensation se heurte, dès la levée des blocus de 1947 et 1948, à des problèmes liés au fait que les gestionnaires de ces avoirs ne parviennent pas à entrer en contact avec leurs clients.[422] Le problème s'est révélé encore plus épineux lors de la levée du blocage de 1952 car, dans l'intervalle, toujours plus de personnes avaient changé de domicile ou étaient décédées. Le fait que le blocus ait été imposé pendant une période aussi longue a certainement été un des facteurs responsables de l'existence de fonds «en déshérence».[423]

[422] Rapport sur l'activité de la division responsable de la liquidation des avoirs allemands près l'Office suisse de compensation en 1952, AF E 7160-07 (-) 1968/54, vol. 83.

[423] A propos des fonds «en déshérence» en Suisse, cf. Hug/Perrenoud, Schweiz, 1997.

6 Politique humanitaire des autorités fédérales

Comme nous l'avons vu précédemment, la «tradition humanitaire» suisse est liée à des intérêts nationaux.[1] L'engagement humanitaire est présenté souvent comme un devoir moral s'imposant à la Suisse en raison de son destin particulier de pays neutre, jouissant d'une stabilité politique exemplaire et demeuré pour une bonne part épargné par les guerres. Il occupe ainsi une place non négligeable dans la politique étrangère. Le lien entre neutralité et solidarité a en effet représenté, au siècle passé déjà, une composante importante des relations extérieures de la Confédération.[2] Ce rapport s'est renforcé considérablement au cours des deux conflits mondiaux et dans l'après-guerre.[3]

Si la neutralité permet à la Suisse de déployer une activité humanitaire, encore faut-il en déterminer les différents aspects. Une place à part peut ainsi être réservée aux impulsions en droit humanitaire pour lesquelles la Suisse a joué un rôle important.[4] Il importe également de distinguer les actions sur sol suisse de celles entreprises à l'étranger. Il convient, en outre, de différencier quels acteurs institutionnels ou privés s'engagent dans les différentes formes d'aide. L'organisation de missions sanitaires,[5] l'aide dans les camps à l'étranger, l'envoi de colis et de dons à des populations en difficulté, auxquels s'ajoutent, en Suisse, l'hospitalisation de blessés, l'internement de militaires et l'accueil de réfugiés civils,[6] sont autant d'éléments ne répondant pas aux mêmes motivations et ne pouvant être considérés comme équivalents. Quant aux «bons offices»[7] qui recouvrent en général la médiation et la protection des intérêts étrangers, ils constituent l'une des expressions majeures de la neutralité active, reconnue de plus en droit humanitaire.[8] Nous n'allons pas traiter ici de ces multiples formes; bornons-nous à rappeler qu'au cours du second conflit mondial, la Suisse a assumé le mandat de puissance protectrice pour de très nombreux pays.[9] L'échange de prisonniers a bénéficié de ce cadre et, surtout, quelques diplomates ont pu jouer un rôle remarquable, grâce à l'activité de protection

---

1 Cf. chap. 2.2.1.

2 Notamment, Riklin, Neutralität, 1992, p. 206.

3 Bindschedler, Offices, 1975; Bonjour, Histoire, 1970; Favez, Mission, 1988; Favez, Guerre mondiale; 1992; Favez, Ferveur, 1982; Favez, Don suisse, 1995; Frei, Neutralität, 1967; Kistler, Konzept, 1980; Meurant, Comité, 1981; Probst, Schweiz, 1992; Riklin, Neutralität, 1992; Schärer, Activité, 1981; van Dongen, Suisse, 1998.

4 La première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne date de 1864.

5 Sur les quatre missions sur le Front de l'Est et la mission en Grèce patronnées par un Comité de secours de la Croix-Rouge, cf. DDS, vol. 14, Table méthodique no 6.4. Sur les motivations des missions et les réactions qu'elles ont suscitées, cf. entre autres, Bourgeois, Business, 1998, p. 109–131; Gautschi, Geschichte, vol. 3, 1978; Heller, Bircher, 1988; Longchamp, Umfeld, 1983.

6 Il faut distinguer ce qui relève des devoirs internationaux des neutres et ce qui relève du droit d'asile, appliqué souverainement par la Confédération, cf. chap. 1.4. Aussi, Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, B chiffre I.

7 Bonjour, Histoire, VI, 1970, p. 128–148; Schärer, Activité, 1981, p. 121–128; Bindschedler, Offices, 1975; Probst, Dienste, 1992.

8 Cf. deuxième convention signée à Genève le 27 juillet 1929. «Convention relative au traitement des prisonniers de guerre», Feuille fédérale, 1930, II, p. 317–347; Kälin, Gutachten, 1999, 2ème partie, B chiffre II; DDS, vol. 13, no 99.

9 La Division des intérêts étrangers a été créée en 1939 et incorporée au DPF. Cf. Bonjour, Neutralité, 1979, p. 190. La Confédération s'est chargé des intérêts de 43 pays, à savoir jusqu'au 70% des mandats existant à l'époque, selon Schärer, Activité, 1981, p. 25; DDS, vol. 13, Annexe VII.2.

des intérêts étrangers. C'est notamment le cas de Carl Lutz qui dirigeait ce service à Budapest. L'exemple de Lutz n'est pas, à l'évidence, l'expression d'une politique officielle du DPF à l'étranger. Le diplomate a en effet usé de la marge de liberté dont il disposait pour négocier avec les autorités allemandes l'obtention de certificats d'émigration en Palestine pour quelques dix mille Juifs hongrois. Informé ultérieurement, le DPF a estimé que Lutz avait outrepassé ses compétences et l'a sanctionné.[10]

Nous voyons que la question de l'aide humanitaire est multiple et peut concerner différentes personnes et institutions. Seuls quelques aspects des activités humanitaires entreprises directement par l'Etat ou soutenues officiellement sont abordés dans les pages suivantes. Il s'agit de voir à quel moment, comment et pourquoi les autorités fédérales ont exercé un contrôle dans ce domaine. Nous nous concentrerons sur la deuxième moitié de la guerre, car c'est à partir de 1942 que, dans un contexte de plus en plus dramatique, les relations entre les œuvres d'entraide et les autorités fédérales vont se resserrer et se compliquer progressivement.

6.1 Attitude des autorités fédérales à l'égard du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Croix-Rouge suisse (CRS)

Le Comité international de la Croix-Rouge, en tant qu'organisme neutre garant des conventions de Genève, exerce une activité humanitaire reconnue et appréciée en temps de guerre. On comprend ainsi que les autorités fédérales s'appuient fréquemment sur cette institution dont le prestige et le mérite rejaillissent en partie sur elles. Son statut d'institution privée, composée de citoyens suisses recrutés par cooptation dans un milieu restreint, lui assure une indépendance juridique envers le Gouvernement. Il reste qu'aux yeux du Conseil fédéral, le Comité incarne la tradition d'impartialité, de neutralité et de solidarité à laquelle il attache une grande valeur. D'une façon générale, l'appui[11] des autorités fédérales au CICR s'explique par la communauté de valeurs qui a régné entre Genève et Berne.[12] Deux conseillers fédéraux, Giuseppe Motta et Philipp Etter, ont d'ailleurs siégé au Comité pendant les années dont nous nous occupons.

Avec l'ouvrage de Jean-Claude Favez, nous disposons d'une étude essentielle sur la politique de l'institution humanitaire et sur son action face aux crimes nazis et à l'Holocauste; elle évoque, entre autres, les limites de l'action du CICR, mais aussi ses silences et la latitude dont

---

[10] DDS, vol. 15, no 311, p. 773, note 2. En 1995, Lutz fut réhabilité. Sur les efforts qui ont permis le sauvetage de plus de cent mille Juifs hongrois, cf. Braham, Politics, 1981, en particulier les chap. 29 et 31; cf. aussi Grossmann, Gewissen, 1986; Tschuy, Lutz, 1995; Ben-Tov, Génocide, 1997. Concernant la marge de manoeuvre des diplomates suisses, cf. aussi CIE, Extorsions de rançons, 1999, chap. 6.3.3.

[11] Aides financières, facilités diplomatiques, mise à disposition de locaux, cf. CICR, Rapport, 1948. La somme de 200 000 frs lui a, notamment, été allouée par la Confédération pour mettre sur pied l'Agence des prisonniers de guerre.

[12] Selon une formule tirée de l'ouvrage de Favez, Mission, 1988, p. 46: «Pour Berne, en principe ce qui est bon pour la Croix-Rouge est bon pour la Suisse.»

elle peut user par rapport aux autorités.[13] Aujourd'hui, nous savons, par exemple, que Carl Jacob Burckhardt, vice-président du Comité et président de la Commission mixte,[14] disposait d'informations précises sur l'extermination des Juifs, reçues de sources allemandes. Il le confirma d'ailleurs, en novembre 1942, à Gerhart Riegner, responsable du bureau genevois du Congrès juif mondial.[15] Nous connaissons également les réticences de quelques membres du Comité devant l'élargissement des conventions à certaines catégories de civils, en particulier les Juifs.[16] Nous verrons plus loin des exemples de contrôle exercé par les autorités fédérales, en particulier le DPF, sur l'action du CICR. Ces exemples révèlent l'imbrication des intérêts.

La Croix-Rouge suisse est le deuxième pilier sur lequel s'édifie la politique d'entraide de la Confédération. Son statut, également complexe, a connu des modifications. En effet, depuis la fondation d'une «Association de secours aux militaires et à leurs familles» en 1866 et jusqu'en 1942, elle avait pour tâche principale de seconder le service sanitaire de l'Armée. Cela impliquait alors une totale soumission à l'autorité militaire en cas de guerre et une liberté d'initiative restreinte en temps de paix.[17] Nous le voyons clairement dans le cas d'une initiative conjointe du CICR et de la CRS, datant du printemps 1938 et visant à rendre plus active la neutralité, en intensifiant la politique humanitaire. Le plan qui fut remis à ce sujet aux autorités prévoyait une série de mesures en faveur des victimes militaires d'un conflit éventuel et réservait également une place, quoique plus modeste, aux victimes civiles.[18] Cependant, les autorités dans leur ensemble émirent des réserves envers le projet. Les milieux de l'Armée surtout, en raison de l'implication des forces de la Croix-Rouge suisse pour des tâches civiles, plaidèrent contre le plan.[19] La formule du Médecin en chef de la CRS résume l'argument: «Il s'agit avant tout de ne pas brûler toutes nos cartouches pour préserver nos propres besoins.»[20]

La situation de la Croix-Rouge suisse se modifie lorsque se constitue un «Comité d'action de secours sous le patronage de la Croix-Rouge», en été 1941. La date a son importance dans la

---

13 Favez, Mission, 1988, p. 49. De l'avis de l'auteur, certains pans des rapports entre l'institution genevoise et les autorités fédérales restent encore mal connus.

14 La Commission mixte de secours est créée en novembre 1940 par le CICR et la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge: sa principale tâche est d'acheminer des secours aux populations civiles.

15 Riegner, Années, 1998, p. 73–75. Cf. aussi chap. 3.2.

16 Riegner, Années, 1998, p. 187–214. Il écrit, à la page 298, que le CICR préférait «l'attitude purement philanthropique, beaucoup plus modérée, révérencieuse et discrète du Joint» à celle plus politique du Congrès juif mondial (CJM). Cf. aussi Favez, Mission, 1988, p. 27–29 et Annexe, p. 381–385 sur le projet de convention pour les internés civils en territoire ennemi, dit projet de Tokyo, proposé par le CICR. Cf. aussi, Bugnion, Comité, 1994, p. 140–144 et surtout Ben-Tov, Génocide, 1997, p. 10–15 et p. 203–206, où la lettre de Huber au CJM sur la notion d'internés civils du 2 octobre 1944 est reproduite. Il y a dans le texte de Huber, pour la première fois, une phrase sur les internés ressortissants du pays qui les retient prisonniers et non plus seulement ressortissants d'un pays ennemi. Cet élargissement de la notion arrive bien tardivement.

17 Pour un bref historique et un aperçu des activités de la Société nationale de la Croix-Rouge en Suisse, cf. Durand, Croix-Rouge, 1992, en particulier les pages 54–141. Cf. aussi, AF E 5795 (-) -/--, vol. 537.

18 «Plan des activités humanitaires ayant été ou pouvant être exercées par la Suisse, en cas de guerre générale dans le cadre de la neutralité active», cf. AF E 2001 (D) 2, vol. 179; «Notice relative à la neutralité active», DDS, vol. 12, nos 305 et 312; aussi, DDS, vol. 13, nos 99, 203 et 248. Pour une mise en perspective historique, Favez, Ferveur, 1982.

19 Il faut rappeler que les statuts de la CRS n'avaient pas encore été modifiés.

20 Lettre du Médecin en chef de l'armée, Paul Vollenweider au DMF (citation originale en allemand), 31 décembre 1938, DDS, vol. 12, no 496, p. 1153.

mesure où cette création intervient peu après le début de l'offensive allemande en URSS. Le Comité est à l'origine des fameuses missions sanitaires sur le Front de l'Est.[21] C'est également en 1941 que la CRS forme avec le «Cartel suisse de secours aux enfants victimes de la guerre» une nouvelle association: la Croix-Rouge suisse, Secours aux Enfants.[22]

L'adoption par le Conseil fédéral de nouveaux statuts, en janvier 1942, assure à la CRS davantage de liberté d'action et lui permet de bénéficier de la protection des conventions de droit humanitaire. Notons que si le caractère d'association privée lui est reconnu, le Conseil fédéral se réserve tout de même l'élection du Médecin en chef et l'examen préalable de toute activité que la CRS projette à l'étranger. Le médecin en chef reste l'autorité pour ce qui a trait au service militaire actif, mais des organes civils, tels que l'Assemblée des délégués, le Comité central et la Direction obtiennent des compétences pour les actions de secours aux civils.[23]

L'année 1942 est importante pour la politique humanitaire. D'une part, des discussions à ce sujet occupent le Parlement et, d'autre part, l'administration se prépare à assurer de nouvelles tâches liées à ce domaine. Sous la coupole, tout d'abord, une motion est déposée le 17 mars 1942 par le conseiller national Ernst Reinhard, socialiste bernois, qui invite le Conseil fédéral «à mettre sur pied une vaste œuvre de secours en faveur des enfants d'Europe menacés par la guerre, les épidémies et la famine, quel que soit le pays auquel ils appartiennent.»[24] Au nom du Conseil fédéral, Pilet-Golaz accepte la motion. Nous verrons comment le Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse va devenir alors la cheville ouvrière d'actions humanitaires pour les enfants.[25] Quant à l'administration, c'est en janvier 1942 déjà que le Conseil fédéral décidait de créer un poste de «délégué du Conseil fédéral aux œuvres d'entraide internationales». L'idée d'une telle fonction, inédite, est défendue par Pilet-Golaz et, détail intéressant, par Max Huber, président du CICR.[26] Le chef du DPF propose la nomination d'un haut fonctionnaire de la Société des Nations (SdN), Edouard de Haller, à cette nouvelle fonction qui allait relever directement de son Département.[27]

---

21 Le Comité a été constitué à Zurich le 27 août 1941, cf. DDS, vol. 14, no 107, p. 323, note 2. Cf. aussi note no 5 du présent chapitre.

22 Appelée souvent Secours aux enfants de la CRS, cf. 6.2.2.

23 Cf. SRK, Bericht, 1948, p. 66–68; Jornod, Entraide, 1985, p. 64; Durand, Croix-Rouge, 1992.

24 Procès-verbal des délibérations du Conseil national, 11 juin 1942, AF E 1301 (-) -/I, vol. 350, p. 400.

25 Cf. 6.2.2.

26 Lettre de Huber à Pilet-Golaz, 24 décembre 1941, AF E 2803 (-) 1969/302, vol. 1. Procès-verbaux du CICR, 19 janvier 1942, ACICR, B PV Comité. Jornod se demande même si la proposition n'est pas venue du Comité plutôt que du Gouvernement, Jornod, Entraide, 1985, p. 40.

27 Cf. Favez, Mission, 1988, p. 46–49. La Division des affaires étrangères dirigée par Pierre Bonna et la Division des intérêts étrangers que dirige, depuis juillet 1940, Arthur de Pury, dépendent aussi directement du chef du DPF; Jornod, Entraide, 1985, le mémoire de licence de Jornod nous offre une bonne synthèse des rapports du délégué avec le DPF, le CICR et la CRS.

6.2 Le bureau de Haller: Délégué du Conseil fédéral pour les œuvres d'entraide internationales

Né en 1897 dans le canton de Genève dont il est originaire par sa mère, Edouard de Haller descend d'une famille patricienne et protestante, bourgeoise de la ville de Berne. Il est, en outre, le beau-frère de Pierre Bonna, issu d'une famille de banquiers genevois et chef de la Division des Affaires étrangères au DPF.[28] Après des études de droit à l'université de Genève, la carrière de de Haller l'habitue tôt aux cénacles internationaux. Dès 1926, il entre à la SdN et y dirige la section des mandats à partir de 1938. En 1940, il quitte cette institution et offre ses services bénévoles au CICR dont il devient membre en juin 1941.[29]

La coordination des activités humanitaires figure en bonne place des tâches attribuées au délégué.[30] Dans le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral, nous pouvons lire une brève appréciation de la situation internationale de la Suisse, qui justifie presqu'à elle seule la création du nouveau poste. Après deux ans d'un conflit, devenu mondial avec l'entrée en guerre des USA, l'accent est mis à nouveau sur les convergences entre neutralité et activité humanitaire.[31] La multiplication des devoirs diplomatiques de la Suisse et les actions humanitaire officielles et privées, y compris les efforts des organisations étrangères en Suisse,[32] nécessitent que s'établisse une liaison serrée avec le Gouvernement. Ce sera la fonction assignée au bureau du délégué, dont l'appareil administratif est modeste[33] mais le rôle déterminant. L'étude de l'action du délégué, chez différents auteurs, nous montre que l'une de ses préoccupations majeures a été de conformer les initiatives émanant d'associations privées ou semi-officielles à la politique de neutralité et aux intérêts diplomatiques.[34] Nous nous pencherons ici sur des exemples de son attitude vis-à-vis de trois acteurs principaux: le CICR, le Secours aux enfants de la CRS – qui fera l'objet d'un développement plus long – et les organisations étrangères.

6.2.1 Relations avec le CICR

De Haller était déjà membre du CICR lorsqu'on l'appelle à de nouvelles charges dans l'administration fédérale. Pour dissiper l'impression d'une trop grande dépendance entre les autorités fédérales et l'institution genevoise, le titre de membre honoraire lui est alors conféré.[35] Le changement finalement minime de statut constitue l'unique garantie de

---

28 Cf. Favez, Mission, 1988, p. 48. Les informations utilisées par Favez proviennent de Fiscalini, Elites, 1985.

29 Jornod, Entraide, 1985, p. 100. De Haller s'engage au service du DPF le 15 janvier 1942, cf. AF E 2500 (-) 1982/120, vol. 40; cf. aussi les notices biographiques en Annexe.

30 Procès-verbal des séances du Conseil fédéral, 9 et 19 janvier 1942, AF E 1004.1 (-) 1, vol. 417, p. 35 et p. 117; DDS, vol. 14, no 153, p. 467.

31 Favez, Mission, 1988, p. 48.

32 Le procès-verbal désigne les associations chrétiennes de jeunes gens ou le bureau international de l'éducation, cf. procès-verbal des séances du Conseil fédéral, janvier 1942, AF E 1004.1 (-) 1, vol. 417, p. 117.

33 Deux collaborateurs secondent de Haller, Favez, Mission, 1988, p. 49.

34 Favez, Mission, 1988; Bourgeois, Business, 1998, p. 205; Jornod, Entraide, 1985; Kistler, Konzept, 1980.

35 Procès-verbaux du CICR, ACICR, A PV, Séance du Comité du 19 janvier 1942.

l'autonomie du Comité. Pour le CICR, le fait que l'un des siens accède à une telle fonction lui garantit assurément une meilleure représentation et présente des avantages. De Haller n'avait-il pas rédigé avec Huber, à fin 1941, une esquisse des tâches susceptibles de faciliter la coordination entre CICR et Division des intérêts étrangers?[36] Cela répondait à la préoccupation ancienne du Comité quant aux compétences de chacun.[37] En réalité, ce point resta vague, car la Convention de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre, ne tranchait pas la question des droits et devoirs attachés à la puissance protectrice.[38]

Le rôle du délégué par rapport au Comité est complexe, car double, comme informateur et représentant des autorités fédérales, et comme relais des intérêts du CICR à Berne.[39] D'une manière générale, pourtant, les possibilités d'action de l'institution genevoise restent largement subordonnées au consentement de la Confédération. L'épisode désormais le plus connu est le «non-appel» aux belligérants de l'automne 1942. Il s'agit d'un texte, proposé par des membres féminins, contenant un rappel des «règles» de la guerre et, à mots couverts, une condamnation des déportations nazies, mais qui ne fut finalement pas publié. Les femmes qui siègent au Comité, surtout, réalisent que, face à la politique d'extermination du régime national-socialiste, l'action feutrée envers les victimes civiles n'est plus une réponse adéquate. Mme Marguerite Frick-Cramer, bouleversée par les informations qui ont convergé, dès 1942, au CICR, peut ainsi écrire à fin 1944:

> «Et s'il n'y a rien à faire, et bien, qu'on envoie à ces malheureux de quoi mettre fin à leurs jours; ce serait peut-être plus humain que de leur donner des vivres.»[40]

Pour la majorité pourtant, en 1942, l'éventualité d'un appel public dérange. Ainsi, dès l'annonce du projet, de Haller le communique à Bonna qui le juge inopportun:

> «Il serait, en ce moment, ressenti comme une condamnation des déportations que le problème de la main-d'œuvre rend probablement inéluctable et, dans le monde anglo-saxon, comme une condamnation des raids aériens qui sont à peu près les seuls coups qu'il puisse porter actuellement à son adversaire.»[41]

Philipp Etter, conseiller fédéral en charge de l'Intérieur qui siège depuis 1940 au CICR, participe tout exprès à la réunion du 14 octobre 1942. L'appel est rejeté par une majorité de membres du CICR et, à l'issue de la séance, de Haller dicte au DPF la note suivante:

---

36 Lettre de de Haller à Pilet-Golaz, 8 janvier 1942, AF E 2803 (-) 1969/302, vol. 1.

37 Le CICR réclamait déjà une réponse du DPF sur le «plan de neutralité active» et sur un «mémorandum des activités parallèles des puissances protectrices et du CICR», cf. lettre de Huber à Motta, 16 novembre 1939, DDS, vol. 13, no 203 et Annexes I et II.

38 La Convention de Genève de 1929 accorde à la puissance protectrice le soin de veiller à l'application de la convention, mais l'article 88 reconnaît au CICR un droit d'initiative important. Cf. «Convention relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929», Feuille fédérale, 1930, II, p. 317–347.

39 Favez, Mission, 1988, p. 49.

40 Favez, Mission, 1988, p. 104. Cf. aussi sur le rôle des membres féminins du CICR: Pavillon, Femmes, 1989, p. 98–99 et p. 104–107.

41 Lettre de Bonna à de Haller, 2 septembre 1942, DDS, vol. 14, no 230, p. 751.

> «La séance que nous avons eue cet après-midi s'est bien déroulée et l'affaire qui était à l'ordre du jour a fait l'objet d'un enterrement de première classe, sans que les inconvénients que l'on pouvait redouter et dont nous nous étions entretenus vendredi dernier se soient révélés.»[42]

Certains, au DPF, ne craignaient donc pas de renvoyer dos à dos l'Allemagne nazie et les Alliés et voyaient, jusque dans l'activité principale du CICR, qui est de garantir le respect des conventions, un geste préjudiciable à la neutralité.

Fort bien informé de tout, grâce à sa double position privilégiée au DPF et au CICR, de Haller peut donc exercer une tutelle importante sur l'activité du Comité. L'exemple des camps de réfugiés en Suisse permet d'éclairer la manière dont il envisage sa fonction. Le délégué appuie les démarches du CICR pour obtenir le droit de visiter les camps d'internés militaires et de réfugiés civils et, plus généralement, celles qui visent à rassembler des informations sur le nombre de personnes accueillies en Suisse.[43] Il se range ainsi à l'argument du Comité selon lequel les visites de camps contribuent à

> «épargner tant au Comité qu'à la Confédération le reproche que la Suisse échappe, du fait que le CICR a son siège sur son territoire, au contrôle qu'il exerce dans les pays belligérants et neutres.»[44]

De Haller donne, parallèlement, l'assurance au DPF que le CICR s'abstiendra de communiquer aux gouvernements étrangers des informations pouvant nuire à la Confédération.[45] En mars 1943, un délégué du CICR à Londres reçoit la mission d'inspecter les camps de réfugiés en Suisse. On apprend de la plume de de Haller que, suite à l'intervention du siège du Comité, le délégué y a finalement renoncé. La demande de Londres visait à s'informer de la situation des réfugiés juifs en Suisse, au sujet de laquelle des échos négatifs circulaient en Grande-Bretagne. De Haller écrit à propos de cet épisode que seuls les membres du corps diplomatique suisse[46] peuvent répondre à ce type de requêtes émanant des Ministères étrangers.[47]

L'irritation qu'éprouve de Haller devant des interventions qui risquent de lui échapper est également patente dans le cas d'un mémorandum remis aux autorités fédérales en octobre 1943; il concerne les secours aux réfugiés en Suisse et est signé Paul-Edmond Martin, membre du CICR.[48] Le mémorandum propose des mesures concrètes dans le but de répondre, au plus

---

42 Cette note téléphonique de de Haller au DPF, le 14 octobre 1942, est reproduite, dans les DDS, en note de bas de page d'une notice de de Haller à Etter et Pilet-Golaz, 30 septembre 1942, DDS, vol. 14, no 230, p. 752. On voit que les débats sur l'opportunité d'un appel ont duré de fin août à la mi-octobre 1942, cf. Favez, Mission, 1988, p. 156–164. Malade, Max Huber n'avait pas assisté à la séance; c'est Jacques Chenevière qui présida ce 14 octobre 1942.

43 La recherche d'informations est une tâche essentielle du CICR. Dès 1942, un service spécial au sein de l'Agence centrale des prisonniers s'est occupé des réfugiés en Suisse, y compris des civils, cf. CICR, Rapport, 1948, vol. 2, p. 327–330.

44 Note de de Haller «Entretien avec M. Martin, membre du CICR», 9 mars 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

45 En Suisse, le CICR a été autorisé au printemps 1944 à visiter les camps et homes abritant des civils. Avant, il avait effectué des visites occasionnelles aux internés militaires, cf. CICR, Rapport, 1948, vol. 1, p. 579–590.

46 De Haller pense en particulier à William Preiswerk-Tissot, chef de la section des intérêts étrangers à la Légation de Suisse à Londres.

47 Cf. note de de Haller suite au passage en Suisse de Rodolphe Haccius, délégué du CICR, 18 mars 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

48 «Mémorandum du CICR relatif aux possibilités de secours en faveur des internés, évadés et réfugiés sur le territoire de la Confédération», 14 octobre 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

vite, aux besoins accrus des réfugiés et internés, notamment ceux venus d'Italie.[49] N'ayant pas reçu de réponse à son mémorandum, ni du DPF, ni du DFJP, le CICR conclut un arrangement avec le Commissariat fédéral à l'internement et à l'hospitalisation du Commandement de l'Armée.[50] Proche collaborateur de de Haller, Henri Walther a tôt fait de s'indigner de la liberté que s'accorde le Comité, y voyant une manœuvre pour tourner l'autorité du DPF.[51]

6.2.2 Rôle de de Haller au sein de la CRS et au sein du Secours aux enfants de la CRS

Membre de la Direction de la Croix-Rouge suisse, de Haller siège, en outre, au Comité exécutif du Secours aux Enfants de la CRS.[52] Ici, la question de son indépendance face aux autorités fédérales ne se pose pas de la même manière que dans le cas de son appartenance au CICR. Aux yeux de Pilet-Golaz, de Haller devait servir de «guide, en quelque sorte d'inspirateur politique» à la Croix-Rouge suisse. Il devait également assurer la coordination au sein du Secours aux enfants de la CRS, «filiale» de la CRS.[53] Le délégué assume donc son rôle de conseiller et coordinateur avec zèle, en participant à toutes les séances des deux institutions, tout en veillant cependant à ne pas endosser l'habit du troisième représentant du Conseil fédéral.[54]

Depuis le lancement de l'œuvre de secours aux enfants, la CRS sert plus que toute autre institution de «vitrine de l'œuvre humanitaire»[55] ce qui rejaillit sur la politique extérieure de la Confédération. Le contrôle à l'égard du personnel et de l'action du Secours aux enfants de la CRS est donc capital aux yeux de de Haller. Dans ce contexte, nous allons nous pencher un peu plus longuement sur l'organisation du Secours aux enfants de la CRS, sur sa composition et sur les actions qu'elle mène.

Le Secours aux enfants de la CRS a accueilli plus de 60 000 enfants pendant la guerre. Nombreux sont les photos et les films où l'on voit des colonnes d'enfants sur un quai de gare reçus par des bénévoles de la Croix-Rouge et nombreuses sont les familles suisses qui se souviennent du «petit étranger» qui a séjourné chez eux. Cette gigantesque action, ainsi que l'appui bénévole des familles qui ont accueilli ces enfants et de tous ceux qui se sont dépensés sans compter pour aider les enfants dans la détresse peuvent être loués.

---

49 Sur les problèmes que pose au DPF l'afflux de réfugiés dès la mi-1943, cf. notamment AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

50 On apprend dans une note du bureau de de Haller que le Comité s'est contenté de fournir, sur demande de l'Internement, des vêtements reçus en dépôt par les Croix-Rouge étrangères. Cf. «Aide aux Yougoslaves réfugiés en Suisse», note non signée, 17 novembre 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 3.

51 Note de Henri Walther à de Haller, 23 octobre 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 11.

52 Cf. Jornod, Entraide, 1985, p. 62–70.

53 «Procès-verbal de la 44ème Session de la Commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats», 23 octobre 1944, AF E 1050.1 (-) 1995/493, vol. 1. Cité par Jornod, Entraide, 1985, p. 65.

54 Jornod, Entraide, 1985, p. 65. Le Conseil fédéral nommait déjà deux membres de la Direction de la CRS.

55 Jornod, Entraide, 1985, p. 69.

Les enfants sont considérés comme des victimes innocentes. A première vue l'aide apportée aux enfants ne pose ni de problème politique, ni de problème de neutralité. Comme le déclare Pilet-Golaz dans un vibrant plaidoyer pour des séjours limités en Suisse d'enfants victimes de la guerre:[56]

> «Pas question, cela va sans dire, de distinctions nationales, sociales ou religieuses: tous les malheureux seraient les bienvenus à condition que leur état de santé le justifie et qu'un séjour en Suisse leur soit salutaire.»[57]

Malgré la volonté exprimée par le chef du Département politique devant le Conseil national, de nombreux problèmes que nous allons récapituler ci-après, vont apparaître.

Bref historique du Secours suisse aux enfants

Le Secours aux enfants de la CRS trouve son origine dans l'action en faveur des enfants victimes de la guerre d'Espagne.[58] En 1937, treize œuvres d'entraide[59] se sont associées sous la direction du Service civil international (section suisse)[60] en un «Comité neutre d'action pour les enfants d'Espagne»[61] regroupant des milieux antifascistes et pacifistes. Il s'occupe de l'évacuation des enfants des zones de guerre en Espagne même ainsi que de la distribution de denrées alimentaires.

En 1940, face aux énormes problèmes suscités par la guerre, une nouvelle organisation est créée par des associations membres du «Comité neutre d'action pour les enfants d'Espagne», auxquelles s'ajoutent quelques autres comme Pro Juventute.[62] Le «Cartel suisse de secours aux enfants» (dorénavant Cartel) veut prendre en charge l'organisation des convois d'enfants pour des séjours de trois mois en Suisse. Cette forme d'aide est très populaire en Suisse au point que le Cartel connaît des difficultés à trouver assez d'enfants pour satisfaire les nombreuses demandes émanant de parrains suisses prêts à accueillir un enfant chez eux. Fin 1940, muni

---

56 En réponse à la motion Reinhard, déjà évoquée au point 6.1.

57 Procès-verbal des délibérations du Conseil national, 11 juin 1942, AF E 1301 (-) -/I, vol. 350, p. 400.

58 Schmidlin, Schweiz, 1999.

59 Samariterhilfe für die Zivilbevölkerung Spaniens, Freunde des republikanischen Spaniens, Freunde Schweizerischer Volksbildungsheime Herzberg, Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Schweizerischer Lehrerverein, Schweizerischer Caritasverband, Freunde Spaniens und Spanien-Amerikas, Internationale Liga für Frieden und Freiheit, Sozialistische Frauen, Service Civil International (branche suisse), Schweizerische Quäker, Centrale Sanitaire Internationale.

60 Le Service civil international est un mouvement issu du pacifisme né à la suite de la 1ère guerre mondiale. A l'initiative de Pierre Cérésole des actions du Service civil ont été entreprises, dès 1920, dans les régions dévastées par la guerre, mais aussi lors de catastrophes naturelles. En 1934 une grande action est engagée en Inde avec l'aide logistique et financière des Quakers. Müller, Friedensarbeit, 1993; Brassel/Tanner, Geschichte, 1986.

61 La CRS a décliné sa participation, cf. Schmidlin, Schweiz, 1999, chap.: Die schweizerische Kinderhilfe und Spanien. Cf. aussi Bohny-Reiter, Journal, 1993, en particulier l'introduction de M. Fleury.

62 En font partie: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, Pro Juventute, Schweizerischer Caritasverband, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder, Mouvement de la Jeunesse Romande, Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein, Schweizerischer Lehrerverein, Schweizerischer Lehrerinnenverein, Société Pédagogique de la Suisse Romande, Freunde Schweizerischer Volksbildungsheime, Service civil international (branche suisse), Verband deutschschweizerischer Jünglingsbünde vom Blauen Kreuz, Schweizer Ärzte- und Sanitätshilfe/Centrale sanitaire suisse, Schweizerische Sektion des Weltbundes für Erneuerung der Erziehung, Fédération du Christianisme Social de la Suisse Romande, cf. Schmidlin, Schweiz, 1999, chap.: Die schweizerische Kinderhilfe zwischen 1940 und 1942.

d'une autorisation officielle, le Cartel reçoit les premiers enfants. En une année, il accueille un peu plus de 7000 enfants en Suisse, pour l'essentiel des enfants français.

Création du Secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse

Nous avons vu qu'à la fin de 1941, le Cartel a fondé avec la Croix-Rouge suisse une nouvelle institution humanitaire pour les enfants. Cette décision est dictée par les circonstances, car le Cartel, association totalement privée, est arrivé à la limite de ses capacités. Quant à la CRS, elle trouve ainsi un nouveau champ d'activité dans le domaine civil, en se chargeant des séjours en Suisse de milliers d'enfants.[63] La présidence de la nouvelle organisation est assumée par le médecin en chef de la CRS, le colonel Hugo Remund et le secrétariat est tenu par Rodolfo Olgiati,[64] ancien secrétaire général de l'aide aux enfants en Espagne, du Cartel et du Service civil international. Le Comité exécutif est constitué de quatre représentants du Cartel, dont Regina Kägi-Fuchsmann[65] de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière. Quatre membres sont issus de la CRS et deux sont nommés par la Confédération, sans oublier Edouard de Haller qui, comme nous l'avons vu, siège également au Comité exécutif de la nouvelle institution.

Rapidement, des tensions surgissent au sein de la Direction entre Remund et Olgiati, qui aboutissent à la démission de ce dernier en octobre 1943. La collaboration entre ces deux hommes se révèle, en effet, difficile: l'un provient du mouvement pacifiste, travaillant avec de petites équipes très mobiles, l'autre est une émanation de l'Armée suisse, colonel et médecin en chef de la CRS. Olgiati a l'habitude de collaborer avec des œuvres d'entraide internationales comme les Quakers, tandis que l'activité de la CRS due à son rattachement à l'Armée reste cantonnée à la Suisse. Des tensions se font jour également au sein du Cartel entre le Service civil international et les organisations telles que Pro Juventute et Caritas, ce qui provoque le retrait de ces deux dernières du Cartel. Le Secours aux enfants de la CRS remet alors en cause l'accord conclu entre la CRS et le Cartel en 1941, et fait adopter un nouveau règlement qui dispose que les membres du Comité exécutif sont désormais nommés par le Comité central de la CRS. Cela augmente considérablement le poids de la CRS à l'intérieur du Secours aux enfants.

L'accueil des enfants

Avec la fusion, le Secours aux enfants de la CRS reprend l'œuvre que le Cartel avait bâti dans le sud de la France, soit une maternité à Elne, une pouponnière à Banyuls, cinq homes d'enfants hébergeant env. 300 enfants, plus des cantines et des «biberonneries», ainsi que des stations d'infirmeries dans les camps d'internement de Gurs, Rivesaltes et Récébédou.[66]

---

63 Procès-verbal du Comité central de la CRS du 7 novembre 1941, Zentralarchiv SRK.

64 Cf. notices biographiques en Annexe.

65 Cf. notices biographiques en Annexe.

66 «Übersicht über die Tätigkeit der schweiz. Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder bis zum 15. Dezember 1941», AF E 2001 (D) 2, vol. 187. Cf. aussi Grynberg, Camps, 1999, en particulier p. 216–234.

Mais sa mission majeure, aux yeux des autorités, reste l'accueil d'enfants pour des séjours de trois mois en Suisse. Le but est de permettre à ces enfants qui ont souffert de la guerre, de se rétablir et de bénéficier, dans la plupart des cas, d'un hébergement dans des familles. En une année, la Suisse a accueilli presque 20 000 enfants, dont environ 90% de Français et 10% de Belges, plus un petit nombre de Serbes.[67] Mais cette action qui a débuté en janvier 1942, cesse avec l'occupation de la zone sud de la France et reste suspendue jusqu'en décembre 1944. Avec la reprise des convois et jusqu'à fin 1945, ce seront finalement plus de 28 000 enfants qui auront bénéficié de ces séjours temporaires en Suisse.

De septembre 1944 à décembre 1945, le Secours aux enfants de la CRS s'occupe aussi d'une autre catégorie d'enfants – ceux qui fuient la guerre et affluent à la frontière suisse. Ils sont plus de 25 000 à être entrés en Suisse dans les régions de Belfort et de Domodossola. Ils quitteront la Suisse durant les quelques mois qui suivent la fin de la guerre.

L'intervention des autorités

Le chef du Département politique manifeste un vif intérêt pour la nouvelle organisation qui est, à ses yeux, une des actions élevées qu'inspire la neutralité. Il défend donc le projet en faisant appel à la générosité de la population:

> «Chacun de nous doit travailler à rendre active, utile, bienfaisante notre neutralité à la communauté des peuples déchirés par la guerre.»[68]

Il intervient personnellement dans le plan d'accueil des 10 000 enfants que lui soumet la CRS, début janvier 1942, en équilibrant la distribution des enfants par nations selon des critères purement politiques: si des enfants serbes sont accueillis, il faut penser également aux croates,[69] et

> «il faudra veiller à ce qu'un certain nombre d'enfants allemands et italiens soit déjà en Suisse avant d'atteindre les maxima prévus pour la France, la Belgique ou la Hollande.»[70]

Ce n'est donc pas seulement l'état de santé des enfants qui importe, mais aussi l'attention que l'Allemagne risque de porter à l'entreprise.

De Haller rapporte régulièrement à Pilet-Golaz les décisions prises par le Comité exécutif du Secours aux enfants. Dans ses nombreuses notes, on est frappé par la condescendance avec laquelle il parle des membres qui siègent au Comité, comme en septembre 1942 quand la

---

67 «Sitzung der Direktion des Schweiz. Roten Kreuzes», 3 décembre 1942, Zentralarchiv SRK. Les chiffres varient selon les sources: par exemple, dans un rapport de la CRS, le nombre est de 22 534 enfants français, 2586 enfants belges et 451 enfants serbes, «Bericht über die schweizerische Hilfstätigkeit zugunsten kriegsgeschädigter Kinder 1939–1946. Stand 1. Juni 1946.» AF J.II.15 (-) 1969/7, vol. 97.

68 Procès-verbal des délibérations du Conseil national, 11 juin 1942, AF E 1301 (-) -/I, vol. 350, p. 422.

69 La Serbie était occupée par l'Allemagne nazie et administrée par la Wehrmacht, cependant que la Croatie faisait partie de l'Axe, alliée au Reich allemand.

70 Compte-rendu d'un entretien du conseiller fédéral Pilet-Golaz, avec le président de la CRS, Johannes von Muralt, le médecin en chef de la CRS, Hugo Remund, et Daniel Secrétan, conseiller de Légation, 7 janvier 1942, AF E 2001 (D) 2, vol. 187.

population manifeste sa sympathie pour les réfugiés juifs fuyant les déportations qui ont lieu en France:

> «Les membres du Comité n'échappent pas à la vague de générosité simpliste qui sévit dans le pays. Ils voudraient avant tout ‹sauver› les enfants, c'est-à-dire les soustraire à la déportation lorsqu'ils auront atteint 16 ans ou avant si l'âge minimum est abaissé.»[71]

L'exclusion des enfants juifs

Dès les premiers mois de l'existence de la nouvelle organisation, le médecin en chef du Secours aux enfants de la CRS est confronté à l'exclusion des enfants juifs des convois qui avait été ordonnée dans une circulaire de Rothmund en mai 1941, à laquelle le Cartel ne s'était apparemment pas opposé.[72] Face aux nombreuses protestations du public et aux articles de journaux réprobateurs,[73] le Comité demande à pouvoir accepter 200 enfants juifs par séjour de trois mois en Suisse.

Quelques mois plus tard, en août 1942, des milliers d'enfants dont les parents ont été déportés, sont restés seuls dans la zone non-occupée en France. Le Comité exécutif du Secours aux enfants, alerté par les arrestations d'enfants dans ses homes en France,[74] propose d'accueillir un certain nombre de ces enfants en Suisse. Mis au courant par le président de la CRS, de Haller fait observer à ce dernier

> «qu'il serait regrettable de créer l'impression – que la propagande des ennemis de l'Axe ne manquerait pas d'exploiter – que le peuple suisse et la Croix-Rouge suisse étaient prêts à céder aux sentiments de pitié qui les animent, mais que le Conseil fédéral y a fait obstacle.»[75]

Ce sera pourtant le conseiller fédéral Pilet-Golaz lui-même qui, en septembre 1942, va mettre son veto aux deux projets, soit d'accueillir en Suisse 500 enfants juifs, soit d'en accepter quelques milliers en transit pour les USA:

> «Je ne suis d'accord ni avec l'une ni avec l'autre des solutions. Il faut intervenir et assister en France. L'agitat[ion] faite autour de ce problème devient de plus en plus dangereuse. Nous devrions pourtant savoir que dans les cent dernières années, deux fois la Suisse fut à la veille d'une guerre à cause de réfugiés. Cette fois-ci il ne se trouvera plus une Angleterre pour ‹s'interposer.›»[76]

---

71 DDS, vol. 14, no 237, Annexe, p. 777; Bourgeois, Business, 1998, p. 213 sqq.

72 «Circulaire à la Légation de Suisse à Vichy et Paris, aux Consulats de Suisse en France, aux Départements de police des cantons, au Cartel suisse de secours aux enfants victimes de la guerre, à Berne.» Circulaire de la Division de police, 23 mai 1941, AF E 2001 (D) 2, vol. 187 et E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.15, dossier 342.

73 Kreis, Georg: Menschlichkeit – aber nicht in jedem Fall, *Weltwoche*, 11 mars 1999.

74 Schmidlin, Schweiz, 1999, chap.: Die Verhaftung der jüdischen Kinder in La Hille.

75 «Projets de la Croix-Rouge suisse-Secours aux Enfants, concernant les enfants de Juifs apatrides déportés ensuite des récentes mesures du Gouvernement de Vichy. Attitude du Comité central de la Croix-Rouge suisse. Entretien avec le Col.-Div. von Muralt, président de la Croix-Rouge suisse», 10 septembre 1942, AF E 2001 (D) 1967/74, vol. 15.

76 Remarques écrites à la main par Pilet-Golaz en marge de la notice de Haller à Pilet-Golaz, 15 septembre 1942, DDS, vol. 14, no 237, p. 776, note 1. Selon Cerutti, les deux affaires auxquelles Pilet-Golaz fait allusion sont d'une part le conflit avec la France en 1838 qui exigeait l'expulsion du futur Napoléon III et, d'autre part, le conflit avec Bismarck en 1889 à propos de Wohlgemuth, cf. Cerutti, Suisse, 1998, p. 41, note 2.

Cette note met un terme aux demandes du Comité exécutif. Plusieurs de ces enfants sont entrés plus tard illégalement en Suisse aidés par des collaboratrices du Secours aux enfants de la CRS et par d'autres associations,[77] travaillant en France.[78]

Il ne fait pas de doute que, durant l'été 1942, les autorités fédérales étaient informées des déportations et savaient que le fait de refuser l'accueil aux enfants juifs signifiait leur arrestation et le départ vers un camp d'internement, avant la déportation en Pologne. Au mieux, le sort qui attendait ces enfants était marqué par la contrainte de vivre cachés, par les tentatives de passer illégalement la frontière vers la Suisse ou l'Espagne et par l'angoisse constante d'être découverts ou refoulés.[79]

Parallèlement aux événements en France, il est question que le Secours aux enfants de la CRS s'acquitte d'une nouvelle tâche, celle de s'occuper d'enfants de personnes réfugiées en Suisse avant ou pendant le conflit, dont la majorité sont juifs. Selon de Haller, le colonel Remund souhaite que le Secours aux enfants de la CRS se borne à un simple soutien financier à ces enfants pour éviter que l'œuvre n'apparaisse «orientée désormais sur la voie de l'assistance aux enfants juifs.»[80] On décide alors d'organiser une sorte de partage des tâches avec le Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés: ce dernier s'occupera des enfants réfugiés, cependant que le Secours aux enfants de la CRS lui versera une contribution de 400 000 francs pour l'année 1943.[81]

Pendant l'année 1943, le nombre d'enfants réfugiés en Suisse ne cesse de croître. Le Secours aux enfants de la CRS ne peut plus, dès lors, se limiter à accorder une subvention. Son Comité exécutif décide alors de s'occuper lui-même d'enfants réfugiés[82] dont le nombre s'élève à peu près à 1500.[83]

6.2.3 Relations internationales du délégué

La Suisse devient, au cours du conflit, un point nodal pour les œuvres d'entraide internationales, en particulier depuis l'occupation complète de la France en novembre 1942. Le délégué entretient des contacts suivis avec ces organismes d'aide qui s'occupent des réfugiés en Suisse et entreprennent également des actions de secours à l'étranger. Nous avons vu comment l'engagement humanitaire relevant de la politique extérieure peut croiser la question, plus interne, de la politique d'asile qui ressortit principalement au DFJP. On saisit ainsi

---

77 Picard, Schweiz, 1994, p. 435–440; Bourgeois, Business, 1998, p. 210.

78 Bohny-Reiter, Journal, 1993; Im Hof-Piguet, Filière, 1985.

79 Cf. chap. 4.

80 «Visite du Col. Remund, médecin en chef de la Croix-Rouge suisse, le 5 mars 1943. Arrangement avec le Comité d'assistance aux réfugiés.» Note de de Haller, 5 mars 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 15.

81 «Protokoll Nr. 21 der Sitzung des Arbeitsausschusses des schweiz. Roten Kreuzes, Kinderhilfe» 11 février 1943, AF E 2001 (D) 3, vol. 484.

82 «Protokoll Nr. 32 der Sitzung des Arbeitsausschusses des schweiz. Roten Kreuzes, Kinderhilfe», 30 novembre 1943, AF E 2001 (D) 3, vol. 484.

83 «Zur Flüchtlingsfrage». Exposé de Rothmund, 6 octobre 1944, AF J.2.15 (-) 1969/7, vol. 63.

pourquoi les activités des œuvres d'entraide internationales en relation avec les réfugiés en Suisse préoccupent particulièrement le délégué. Les exemples suivants montrent quelle est sa ligne de conduite face aux dons étrangers en faveur des réfugiés en Suisse.

En septembre 1942, de Haller communique à Pilet-Golaz que la Croix-Rouge américaine veut envoyer des vivres en Suisse afin que la Confédération puisse élever le contingent d'enfants qu'elle se propose de recevoir.[84] Durant l'été 1942, la fermeture de la frontière passe certes d'une interdiction totale de pénétrer en Suisse, à de légers allégements, mais, dans l'ensemble, la politique de l'accueil connaît un durcissement que von Steiger justifie par des arguments relatifs à l'approvisionnement et à la sécurité du pays.[85] Les offres d'aide matérielle émanant des Etats-Unis contrarient dès lors, profondément, de Haller. Il les suspecte de servir à «neutraliser l'argument de la thèse officielle du Conseil fédéral, qui invoque la situation alimentaire du pays». A l'appréciation du délégué, Pilet-Golaz ajoute à la main: «Les difficultés pour le moment ne sont pas d'ordre ‹alimentaire.›»[86]

En mars 1943, d'autre part, de Haller oriente Pilet-Golaz sur la réponse à donner à un éventuel envoi de vêtements des Etats-Unis:

> «En admettant les réfugiés sur son territoire, la Suisse a accepté certains devoirs. Il lui incombe notamment de loger, nourrir et vêtir décemment les intéressés. Si nos stocks de textiles et les collectes de vêtements usagés faites dans le pays ne suffisent pas, nous devrions demander au Blocus des navicerts pour l'importation de tissus ou de vêtements, dont nous ferions l'acquisition à l'étranger. Il serait, à mon avis, regrettable que l'importation, en Suisse, en provenance d'Amérique, de trois tonnes de vêtements usagés permette aux milieux juifs de l'étranger de répandre l'idée que la Suisse se borne à donner asile aux réfugiés et qu'elle assure leur entretien aux frais de leurs coreligionnaires du monde anglo-saxon.»[87]

Nous voyons que le destin et les conditions de vie des réfugiés jouent un rôle secondaire dans les réflexions de de Haller. A ses yeux, la prééminence des aspects économiques et de politique extérieure est évidente. Il faut ajouter que les contributions étrangères sont liées indirectement aux négociations en cours avec les autorités du blocus. Cela explique que, progressivement, la délégation économique suisse passe de demandes générales à des requêtes que la présence de réfugiés en Suisse rend soudainement plus pressantes.[88] Rapidement pourtant, de Haller

---

84 Carl Jacob Burckhardt, membre du CICR et président de la Commission mixte de secours a informé de Haller du projet américain.

85 Von Steiger a fait, le 30 août 1942, un discours devant la *Junge Kirche* de Zürich-Oerlikon, résumé ultérieurement par la célèbre formule «la barque est pleine». Von Steiger, dans sa réponse au rapport du Prof. Ludwig, cite alors mot à mot son discours: «Lorsqu'on a le commandement d'une embarcation de sauvetage déjà lourdement chargée, ayant une faible capacité et pourvue d'une quantité limitée de vivres et que des milliers de victimes d'une catastrophe maritime appellent à l'aide, il faut savoir se donner l'air d'être dur si l'on ne peut pas prendre tout le monde à bord. Mais c'est encore se montrer humain que de mettre en garde contre les espérances trompeuses et d'essayer de sauver au moins ceux que l'on a accueillis», Ludwig, Politique, 1957, p. 377. Cf. aussi chap. 3.2.

86 Remarque manuscrite au bas d'une note de Haller à Pilet-Golaz, «Projet de contribution américaine», 20 septembre 1942, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 10.

87 Note de de Haller à Pilet-Golaz, 12 mars 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

88 En février 1944, le DPF recommande d'insister sur le nombre de réfugiés par rapport à la population, plutôt que d'utiliser des chiffres absolus, cf. DDS, vol. 15, nos 38 et 90, en particulier p. 242–243.

aperçoit les faiblesses d'un raisonnement qui ne tient plus si les autorités, parallèlement aux négociations, acceptent à la légère des dons étrangers ou même les sollicitent.[89]

En substance, les offres étrangères placent le DPF, aux yeux du délégué, devant une alternative insoluble: soit refuser l'aide au risque d'être présenté comme un «bourreau», soit l'accepter et se voir privé du «bénéfice moral de l'hospitalisation désintéressée.»[90] Le DPF craint, bien sûr, que les Alliés assortissent l'aide envoyée aux victimes du conflit réfugiées en Suisse d'exigences quant à la politique face aux réfugiés. En principe, refuser les aides permet d'éviter que l'argument officiel d'une capacité d'accueil réduite du pays ne soit démenti et que cela affaiblisse les positions suisses lors de négociations économiques. Il est intéressant de souligner que de Haller justifie à un certain moment son refus en proclamant qu'il est un moyen qu'il emploie

> «pour faire pression sur nos autorités et nos grandes organisations nationales afin de les déterminer à adopter une conception de l'hospitalité moins mesquine que celle dont elles se sont inspirées jusqu'ici.»[91]

Il lui importe, dès lors, de veiller à un équilibre entre le refus catégorique des dons extérieurs et certaines entorses, d'où son attitude, non dénuée de calculs, oscillant au gré des situations. A partir de 1944, au moment où la Suisse déploie des efforts pour se préparer à l'après-guerre, de Haller modifie quelque peu sa politique. Le délégué se préoccupe également des critiques qu'il tient lui-même pour «pas absolument injustifiées», auxquelles la Confédération pourrait s'exposer: en particulier qu'il lui soit reproché d'infliger aux réfugiés «les conséquences d'un amour-propre privé de son corollaire de générosité.»[92]

L'attitude de de Haller face aux contributions étrangères répond également à un autre impératif. Ces organisations, dont certaines ont leur siège en Suisse, représentent une voie d'accès à un réseau qui, avec les développements de la guerre et l'internationalisation de l'aide, devient de plus en plus essentiel. De Haller reconnaît donc leur importance, mais regrette le manque d'influence que les autorités fédérales exercent sur leurs activités de secours. Aussi, par souci de contrôle, de Haller favorise-t-il avant tout les initiatives suisses, tout en facilitant des convergences avec les grands organismes internationaux, dans les cas où la neutralité le permet.

Nous remarquons que, sur des questions de portée immédiate pour les réfugiés, le DPF apparaît à côté du DFJP et du DMF. Il s'affirme même comme un acteur institutionnel important dans le cadre de la politique du Conseil fédéral. Pourtant son rôle, aussi bien pour

---

89 C'est par exemple le sens d'une note de de Haller, «Entretien avec M. Paul-Edmond Martin, membre du CICR», 8 mars 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

90 Notice de de Haller suite à la visite de Alexandre Girardet, conseiller à la Légation de Suisse à Londres, 17 avril 1943, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

91 Lettre de de Haller à Rezzonico, 22 février 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13. Clemente Rezzonico était conseiller de Légation, chef du Service de la presse et de la propagande du DPF.

92 Note de de Haller à Pilet-Golaz, 19 avril 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13.

assurer ou entraver la communication des informations que pour canaliser les activités en faveur des victimes des nazis, reste relativement méconnu.

6.3 Nouvelles orientations en fonction de l'après-guerre

Alors que le tournant de la guerre s'annonce clairement, les autorités fédérales prennent conscience que leur conduite sera jugée surtout dans la seconde phase du conflit.[93] De Haller l'affirme explicitement en mars 1945:

> «La façon dont nous nous sommes acquittés de notre rôle de puissance protectrice a certes été appréciée dans le camp des nations unies. Mais il est clair que si, à tort ou à raison, on en venait à considérer que nous n'avons pas fait tout ce que nous pouvions pendant les derniers mois de la guerre pour soustraire les prisonniers de guerre, internés et déportés, aux conséquences du pilonnage de l'Allemagne et à la désorganisation qui s'ensuit, ce n'est plus de la gratitude mais du ressentiment que les nations victorieuses de demain éprouveraient à notre endroit. Il s'agit là d'un phénomène psychologique si évident qu'il n'est pas nécessaire de le démontrer. Quelques témoignages que nous avons recueillis de compatriotes rentrés récemment de l'étranger corroborent, d'ailleurs, entièrement notre conviction que c'est sur ce que la Suisse fera au cours de la dernière phase de la guerre qu'elle sera jugée et non pas sur les mérites qu'elle s'est acquis jusqu'ici.»[94]

Dans les pages suivantes, nous allons évoquer quelques aspects principaux de l'inflexion qui s'ébauche dans le domaine humanitaire en vue de l'après-guerre.

Les actions humanitaires en vue de la reconstruction des pays dévastés

Rappelons qu'au milieu de 1941, les Alliés avaient jeté les bases d'une organisation d'entraide internationale[95] que concrétisa ensuite la création de l'*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA)[96] en novembre 1943 à Washington.[97] L'UNRRA, créée dans le but d'apporter une aide d'urgence aux personnes déplacées, postule une victoire alliée, ce qui apparaît comme une certitude prématurée aux yeux des autorités fédérales. La neutralité sourcilleuse de la Suisse l'exclut donc d'une participation au nouvel organisme. Reste que l'isolement guette, d'autant que la Suède, également neutre et demeurée hors de l'UNRRA, a mis cent millions de couronnes à disposition de l'œuvre de reconstruction.[98] En conséquence, les autorités fédérales observent une attitude de réserve, cherchant tout de même

---

93 Pour apprécier la situation dans laquelle se trouvait la Suisse dans les dernières années de la guerre et au sortir du conflit, cf. entre autres, Kreis, Schweiz, 1996; Spahni, Ausbruch, 1977. Sur l'ambiguïté de l'activité humanitaire, cf. Herren, Internationalismus, 1997; Kistler, Konzept, 1980. Cf. aussi, Roulet/Surdez/Blättler, Petitpierre, 1980. Sur les relations de la Suisse avec l'URSS, cf. Gehrig, Zeiten, 1997, p. 473–513; Pavillon, Ombre, 1999.

94 Notice de de Haller au chef du DPF, Max Petitpierre, DDS, vol. 15, no 395, p. 997. Cité par Favez, Prochain, 1988, p. 394.

95 Création, en septembre 1941, de l'*Interallied Committee of Post-War Requirements* à Londres.

96 Administration interalliée de secours et de reconstruction.

97 Kistler, Konzept, 1980, p. 14–16.

98 Le Conseil fédéral informé du geste des Suédois l'explique par le fait que l'aide doit aller en priorité aux petites puissances scandinaves qu'unissent des «liens de parenté ethnographiques et politiques très étroits», cf. «Proposition du DPF au Conseil fédéral», 14 février 1944, DDS, vol. 15, no 82, p. 223.

à s'informer au mieux des projets humanitaires des Alliés.[99] Elles préfèrent pourtant agir seules en la matière, souhaitant que leur contribution propre, résultat, à leurs yeux, du devoir sacré d'humanité du peuple suisse,[100] ne disparaisse pas dans un organisme multinational.[101]

Vers la fin de 1944, une proposition d'organiser des secours pour l'après-guerre reçoit un encouragement décisif du DPF. En fait, deux projets se discutaient depuis près d'une année. L'un, déposé en décembre 1943, émanait des milieux économiques qui réclamaient un rapprochement avec les Alliés pour des motifs clairement intéressés; l'autre datait de février 1944 et sa teneur répondait davantage aux vues du Conseil fédéral.[102] Dans le texte de février 1944, les principes essentiels de la future grande œuvre nationale du Don suisse: neutralité, participation unanime de la population et désintéressement sont exposés. On voit que le DPF veut lever tout soupçon de collusion entre philanthropie et calcul politico-économique.[103] Il n'en demeure pas moins vrai que les arguments économiques motivent en grande partie l'opération.[104]

Le Don suisse revêt un caractère non-officiel et est placé sous le patronage d'un Comité national d'une soixantaine de personnes, afin d'assurer une base populaire et représentative à l'entreprise.[105] Les nominations des responsables de l'œuvre sont décidées selon des critères de pondération sociale, politique et religieuse qui reflètent les rapports de force dans la société suisse. Ernst Wetter,[106] ancien conseiller fédéral, élu à la présidence du Don suisse en est conscient, comme le montre un bref entretien qu'il a avec de Haller,[107] chargé de suivre le projet:

> «Je saisis cette occasion pour demander à nouveau à M. Wetter s'il ne croit pas que la communauté juive devrait être invitée à faire partie du Comité. M. Wetter répond par la négative.»[108]

---

99 L'administation fédérale s'est préparée à l'après-guerre, en créant, dès 1942, une section des Unions internationales et de l'après-guerre au sein du DPF, cf. DDS, vol. 14, Annexe VII.1. Cf. également, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 22, cité par Fleury, Suisse, 1996, p. 70; Cf. aussi, Fleury, Suisse, 1999 (à paraître).

100 Ce qui explique la tentation de «mythifier la tradition humanitaire» et le rappel du «devoir moral envers la souffrance d'autrui» que l'on trouve dans la propagande pour le Don suisse, cf. Schweizer Spende, Volk, 1945. Cf. aussi D'haemer, Nachkriegshilfe, 1997, p. 22; Hohermuth, Nachkriegshilfe, 1944, p. 315, cité par D'haemer.

101 Jornod, Entraide, 1985, p. 28.

102 Pour le projet des milieux économiques, cf. lettre du «Comité d'étude en vue de la participation suisse à la reconstruction de régions dévastées» à Pilet-Golaz, 3 novembre 1943, DDS, vol. 15, no 34 et aussi, lettre de Speiser, chef de l'Office fédéral de guerre pour l'Industrie et le Travail, au Conseil fédéral, 12 décembre 1943, DDS, vol. 15, no 55. D'autre part, Proposition du DPF au CF, 14 février 1944, DDS, vol. 15, no 82.

103 Le lien entre économie et politique humanitaire, dans la perspective de l'après-guerre est pourtant bien réel. Cf. Kistler, Konzept, 1980, p. 21–23; Perrenoud, Diplomatie, 1996, p. 133; Spahni, Ausbruch, 1977, p. 201.

104 Liquider les réserves de guerre, relancer les commandes aux entreprises, redonner confiance aux milieux économiques sont autant de manière de lutter contre les effets d'une probable crise consécutive à la fin du conflit. DDS, vol. 15, no 55, p. 142 et no 76, Annexe, p. 215, aussi no 82, p. 224 et Annexe p. 227.

105 Speiser insiste sur le fait que le prestige de l'action doit revenir au Conseil fédéral, représentant du peuple suisse dans sa totalité, DDS, vol. 15, no 55, p. 143.

106 Wetter a quitté en décembre 1943 le Département des Finances et des Douanes. Il est remplacé par Ernst Nobs.

107 Le rôle de de Haller dans la phase préparatoire du Don suisse et ses relations avec le Comité national sont abordés chez Jornod, Entraide, 1985, p. 71–86.

108 Note de de Haller sur un entretien avec Wetter, 9 janvier 1945, AF E 2001 (E) 1, vol. 147. Les membres du Comité national, plus de septante, proviennent de différents milieux; on y trouve des représentants des œuvres d'entraide, des parlementaires et des haut-fonctionnaires de l'administration. Kaegi-Fuchsmann, de l'entraide ouvrière, par exemple siège aux côtés de Bachmann, président du Conseil d'administration de la BNS. Cf. Don suisse, Rapport, 1949, p. 171–

De Haller plaide pour une mise en place rapide et, malgré des réticences personnelles face à l'UNRRA, n'exclut pas un «aiguillage» ultérieur sur l'organisation des Alliés.[109] En automne 1944, le Conseil fédéral soumet une demande de crédit de 100 millions de francs au Parlement.[110] La somme est allouée et complétée par des fonds des cantons et des particuliers grâce à de vastes collectes parmi la population.[111] Les actions de secours doivent aller en premier lieu aux pays limitrophes, en raison du «voisinage, de la parenté ethnique et de vieilles traditions.»[112]

En novembre, Rodolfo Olgiati est désigné à la tête du Secrétariat central, administration chargée de préparer les actions de secours à l'étranger. De Haller et Wetter conservent quant à eux la haute main sur les décisions stratégiques.[113] Un Comité exécutif de 19 membres nommés par le Conseil fédéral, à qui il doit rendre des rapports périodiques, étudie les projets soumis par les œuvres d'entraide et décide de l'octroi des crédits.[114] En décembre 1944, enfin, un arrêté fédéral accepté unanimement par le Parlement sanctionne la naissance du Don suisse.[115]

Cette action de secours suisse à l'étranger est dotée, comme on le voit, de grands moyens et est relayée par des collectes qui manifestent une réelle générosité de la population. Le Don suisse constitue la forme la plus caractéristique de la politique humanitaire pour l'après-guerre.[116] Aux yeux mêmes de ses inspirateurs, le projet répond d'ailleurs à des intérêts précis[117] et permet qu'autour de lui se cristallise une représentation mythique de l'identité nationale.[118]

---

173. Cf. aussi sur Bachmann et sa position face aux achats d'or de la BNS, CIE, Transactions sur l'or, Suisse, 1998, en particulier, p. 95–137.

109 Il n'est ainsi pas étonnant que le DPF accepte la présence à Berne de Royall Tyler, représentant officieux de l'UNRRA en Suisse et lui accorde des facilités diplomatiques. Cf. Favez, Don suisse, 1995, p. 332; rencontre Haller-Tyler, DDS, vol. 15, no 55, note 2, p. 139–140; Kistler, Konzept, 1980, p. 16–20.

110 La contribution suisse à l'UNRRA se serait également élevée à 100 millions, soit 1% du produit national brut. Cf. Favez, Don suisse, 1995, p. 329.

111 La principale collecte, celle de 1945 permet de récolter plus de 46 millions de francs. Le rapport général sur le Don suisse donne des indications précises sur les ressources à disposition des actions, Don suisse, Rapport, 1949, p. 37–48 et «Compte général du Don suisse», p. 236–237.

112 Proposition du DPF au Conseil fédéral, le 4 octobre 1944, DDS, vol. 15, no 248, p. 648. De même, Olgiati, Secrétaire général du Don suisse, rappelle, début 1945, qu'on tiendra compte «des liens culturels et historiques, ainsi que des sympathies du peuple suisse pour certaines populations ou certaines régions ravagées par la guerre», procès-verbal de la première séance du Comité National du Don suisse, 17 janvier 1945, AF E 2001 (E) 1, vol. 147.

113 Olgiati, rentré d'un séjour au USA, auprès des Quakers, après sa démission du SaE de la CRS, est choisi en raison de l'étendue de ses contacts avec les œuvres d'entraide suisses et étrangères. Cf. AF J.II.15 (-) 1969/7, vol. 29, dossier 96; cf. aussi Jornod, Entraide, 1985.

114 Sur la structure du Don suisse, cf. Don suisse, Rapport, 1949, p. 21–30. Les projets des œuvres d'entraide devaient être conformes au cadre du Don suisse, plus généralement ce dernier leur confiait des mandats. Cf. Don suisse, Rapport, 1949, p. 31–36; Jornod, Entraide, 1985, p. 74–75; Kistler, Konzept, 1980.

115 «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée sur le Don suisse pour les victimes de la guerre du 1er décembre 1944», Feuille fédérale, 1944, I, p. 1349–1356.

116 Dans le rapport général du Don suisse, figure l'ensemble des actions par pays (p. 174–238). On voit que les dépenses pour la formation et l'équipement en vue du départ de Suisse des adultes et enfants réfugiés s'élèvent à 621 000 frs. Des dépenses importantes sont également consenties pour l'hospitalisation d'adultes et d'enfants en Suisse à partir de la fin de la guerre et jusqu'en 1949. Cf. Don suisse, Rapport, 1949, p. 219–223.

117 Selon les termes du rapport, la Suisse avait un intérêt à ce que la misère des pays voisins s'atténue, afin de se prémunir d'un possible chaos à ses frontières, Don suisse, Rapport, 1949, p. 15.

118 Ce qui ne signifie pas qu'aucune voix divergente ne se soit élevée. C'est le cas d'André Bonnard, helléniste, professeur à l'université de Lausanne qui, dans la revue *Traits* de février–mars 1945, fustige «la fuite dans la neutralité» de la

Une Commission d'experts

A peu près simultanément se dessine en Suisse une lente évolution qui aboutira à la participation progressive des réfugiés aux questions qui touchent leur avenir.[119] La création d'un organisme consultatif, la Commission d'experts pour le problème des réfugiés, inaugure notamment ce processus. En effet, von Steiger prend acte d'un postulat déposé en décembre 1943 par le conseiller national soleurois Jacques Schmid et convoque la séance constitutive pour le 23 février 1944. De Haller y est invité et rédige un compte-rendu pour Pilet-Golaz.[120] Nous pouvons lire, sous la plume de de Haller, quel était le ton de la première séance de la commission. Les autorités fédérales prennent davantage conscience des manquements, parfois graves, dans l'accueil et le traitement réservé aux réfugiés. Le délégué reprend par exemple la substance d'une intervention de William Rappard:

> «Nos réfugiés se méprennent trop souvent sur notre attitude. Il faut la leur expliquer afin de nous assurer le bénéfice moral des sacrifices que nous faisons pour eux.»

Et ajoute plus loin:

> «Il y a trop de réfugiés qui prétendent souffrir de sous-alimentation pour que ces plaintes ne soient pas fondées. [...] On apporterait une amélioration sensible à la situation si l'on accompagnait l'ordre de marche des officiers commandés pour s'occuper des réfugiés d'une ‹orientation› sur la tâche qui leur incombe. Enfin, il faudrait s'efforcer de trouver des ‹hommes qui ne deviennent pas trop rapidement antisémites.›»[121]

La Commission d'experts se compose de quatre groupes de travail (sous-commissions) dans lesquels les réfugiés ne sont pas invités à siéger.[122] Les représentants des organisations privées d'aide sont, elles, reconnues comme des spécialistes de ces questions et siègent dans les groupes de travail. Il convient de noter que la Croix-Rouge suisse a été «assimilée à une autorité publique» et que, comme telle, elle ne participe pas aux travaux de la commission. Toujours selon de Haller, von Steiger a en revanche souligné tout particulièrement le concours que le délégué pourrait y apporter. En mars 1944, le DFJP nomme à titre définitif quarante-sept membres de la Commission d'experts pour la question des réfugiés. Une des sous-commissions s'intitule tout d'abord: «Commission pour les problèmes d'après-guerre» et plus

---

Suisse, son «image infatuée» et critique le «chantage de la charité», p. 7 et 10. Cf. réactions de Petitpierre à l'article de Bonnard, DDS, vol. 15, no 414; cf. aussi, Lasserre, Suisse, 1989, p. 336.

119 Ludwig, Politique, 1957, p. 289. Ce mouvement s'intensifie et donne lieu à des enquêtes menées par les œuvres d'entraide auprès de réfugiés en Suisse et à la tenue, en février–mars 1945 à Montreux, d'une conférence, organisée par les œuvres d'entraide et soutenue par les autorités fédérales qui y sont invitées. Cf. SZF, Flüchtlinge, 1945 et chap. 2.3.

120 De Haller à Pilet-Golaz, «Rapport sur la séance constitutive de la Commission consultative pour les questions concernant les réfugiés», 25 février 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13. De Haller se montre tout d'abord froissé par le fait que le DPF a été associé tardivement aux discussions sur la création de la Commission.

121 Le rapport du délégué est positif, il remarque que la commission répondait à un besoin et de Haller estime que von Steiger a très habilement présidé la séance. «Rapport sur la séance constitutive de la Commission consultative pour les questions concernant les réfugiés», 25 février 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13. Rappard était directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève (IUHEI) et avait été élu, en 1941, au CN sur la liste de l'Alliance des Indépendants.

122 De Haller à Pilet-Golaz, «Rapport sur la séance constitutive de la Commission consultative pour les questions concernant les réfugiés», 25 février 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 13. Ce n'est qu'à la conférence de Montreux, en février–mars 1945 que les réfugiés vont être acceptés comme interlocuteurs, cf. Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 76–88.

tard, «Commission pour l'émigration.»[123] Il y aura encore deux séances plénières de la Commission, en octobre 1944 et en novembre 1947; la conférence de Montreux du 25 février au 1er mars 1945 constitue également un moment très important dans l'allocation graduelle de marges d'expression aux réfugiés.[124] Le délégué aux œuvres d'entraide n'assista qu'à la séance inaugurale de la conférence et c'est Henri Walther, son plus proche collaborateur, qui rédigea une note. L'esprit qui régnait à Montreux témoigne d'une détente depuis la création de la Commission d'experts pour les questions de réfugiés, ce qui, assurément, n'était pas pour déplaire aux autorités fédérales:

> «On n'entendit jamais de ces récriminations aigres dont l'écho résonne si souvent dans les sous-comités de la Commission d'experts pour des questions de réfugiés. De conversations occasionnelles que j'ai eues avec des réfugiés, j'ai retiré l'impression qu'abstraction faite du système même qui a été adopté envers les réfugiés, ce qu'on reproche à nos autorités était la tutelle envahissante et peut-être tracassière, mais surtout de n'avoir pas su exposer et faire comprendre aux éléments raisonnables parmi les réfugiés les causes et les motifs des mesures prises. Le sentiment des réfugiés a, sans doute, trouvé une expression adéquate dans les mots de clôture exprimés par un de leurs porte-parole, qui déclara qu'il ne fallait pas rappeler les duretés et les incompréhensions passées dont les réfugiés avaient souffert, mais remercier les autorités pour leurs bienfaits, pour les mesures qu'elles avaient déjà prises.»[125]

Collaboration accrue avec les organismes d'entraide des Alliés

Malgré des signes réjouissants d'une collaboration plus étroite entre autorités et réfugiés, la préoccupation générale de la «réémigration» des personnes accueillies en Suisse reste plus que jamais d'actualité. C'est à ce titre que l'on saisit l'attention que les autorités fédérales mettent à resserrer leurs liens avec les Alliés. A la conférence des Bermudes, d'avril 1943, les Alliés appuient l'action du Comité intergouvernemental pour les Réfugiés (CIR), constitué à la conférence d'Evian,[126] sans que cela ne porte véritablement à conséquence pour la Suisse, membre relativement effacé du CIR. En revanche, la création en janvier 1944 du *War Refugee Board* (WRB) modifie quelque peu les données. Le statut de réfugié occupe les Alliés;[127] il en va de même de la problématique des crimes de guerre et les pressions des Alliés sur la politique d'asile suisse s'accentuent encore. La nomination, en avril 1944, de Roswell Mac Clelland comme représentant du WRB à la Légation américaine en Suisse multiplie les occasions de contacts entre Berne et les Alliés.[128] Il reste qu'au DPF, comme Pilet-Golaz l'écrit en avril 1944, l'heure est à l'ironie, voire au scepticisme, devant l'attention tardive que les Alliés portent aux réfugiés:

---

123 Ludwig, Politique, 1957, p. 290–294. Sur la commission d'experts, cf. aussi Arnold, Transitprinzip, 1997.

124 Arnold, Transitprinzip, 1997, p. 76–88. On peut noter que la conférence organisée à Montreux a davantage bénéficié du soutien des autorités fédérales et a, dès lors, obtenu un écho positif, contrairement à la conférence de juillet 1938 sur l'autre rive du lac, à Evian.

125 «Conférence des Réfugiés, Montreux, 25 février–1er mars 1945», Rapport de Walther, AF E 2001 (D) 3, vol. 484.

126 Cf. plus haut chap. 2.1. Sur l'attitude suisse face au CIR au début de la guerre, DDS, vol. 13, nos 30, 72, 81, 103, 119.

127 Kälin, Gutachten, 1999, 1ère partie, A chiffre IV.

128 Rothmund et de Haller, notamment, rencontrent à plusieurs reprises Mac Clelland, cf. DDS, vol. 15, nos 135 et 361.

> «Sans doute n'ignorons-nous pas, grâce à la documentation que vous avez pris la peine de nous transmettre que, depuis quelque temps, le sort des réfugiés fait l'objet, aux Etats-Unis, d'une sollicitude croissante. On s'intéresse fiévreusement, mais, nous le craignons tardivement, au reliquat de la population juive d'Europe centrale.»[129]

Les actions d'assistance aux réfugiés trouvent cependant un nouvel écho. On admet, en outre, en Suisse, à partir de juillet 1944, que les juifs menacés pour des raisons «politiques ou autres» puissent trouver provisoirement refuge en Suisse.[130] C'est également au cours de l'année 1944, surtout depuis l'été, que les autorités fédérales réagissent aux persécutions des juifs de Hongrie, quoique timidement. Le DPF ne cache pourtant pas à ses représentants à Budapest qu'il est sceptique quant à l'effet des protestations diplomatiques qui mettent son prestige en jeu et qu'il préfère à une condamnation verbale une «action secourable, modeste peut-être, mais plus efficace.»[131] Les actions humanitaires et les tentatives de sauvetage s'intensifient bel et bien, évoquant ce que Favez a qualifié de «rattrapage humanitaire.»[132]

Dans ce contexte, la politique des autorités fédérales vis-à-vis du Comité intergouvernemental pour les réfugiés mérite également quelques lignes. Soulignons que l'un des intérêts majeurs des autorités suisses, l'émigration des réfugiés, coïncide parfaitement avec les efforts du Comité. De Haller peut ainsi écrire à Pilet-Golaz en septembre 1944:

> «Il ne nous en coûtera pas beaucoup d'admettre le Comité à partager le ‹dividende› moral du sauvetage de quelques centaines ou quelques milliers de Juifs, à supposer qu'il aboutisse. En revanche, s'il y a au monde une organisation qui peut nous aider efficacement après la guerre – dans l'hypothèse naturellement de la victoire des nations unies – à nous débarrasser des réfugiés auxquels nous donnons asile, c'est bien le Comité Intergouvernemental. Or, dans une certaine mesure, des fils peuvent déjà être tendus aujourd'hui en vue de la solution de ce problème de la ‹Weiterwanderung›. La question de la compatibilité de cette collaboration avec notre neutralité ne paraît pas devoir soulever de difficultés. En effet, il s'agit d'un concours pratique à une tâche humanitaire, donc d'un acte bien différent de la participation à des réunions de représentants d'un groupe de belligérants se traduisant par des résolutions fortement teintées de polémique contre l'adversaire. Quant aux objections possibles du Reich, j'imagine qu'il pourrait être répondu que nous ne sommes pas responsables des mesures qui sont à l'origine de l'afflux, sur notre sol, de réfugiés dont nous devons songer à nous débarrasser d'une manière humaine.»[133]

De Haller pense à Suzanne Ferrière, membre du CICR et secrétaire générale de la section suisse de l'*International Migration Service*, pour représenter le Comité de Londres (c'est-à-dire le CIR) en Suisse. C'est en fait Rothmund lui-même qui se propose pour le poste. Sa

---

[129] Dans cette lettre, Pilet-Golaz s'irrite des méthodes du *State Department*, reconnaît que le WRB est plus «expéditif» que le Comité intergouvernemental, mais répète que la position de la Suisse oblige celle-ci à agir de façon autonome et sans ostentation pour ce qui est des secours aux victimes du conflit. Lettre de Pilet-Golaz au Ministre de Suisse à Washington, 21 avril 1944, DDS, vol. 15, no 124. Sur la genèse du WRB et son action, cf. notamment Wyman, Abandon, 1987.

[130] Ludwig, Politique, 1957, p. 279–280.

[131] Télégramme du 23 août 1944 du DPF à la Légation de Suisse à Budapest, AF E 2001 (D) 3, vol. 172; DDS, vol. 15, nos 200 et 208. Cf. aussi Ben-Tov, Genocide, 1997; Favez, Mission, 1988, p. 315–364.

[132] Favez, Don suisse, 1995, p. 335. Il ajoute ailleurs que «les actions caritatives de l'après-guerre ne revêtent pas réellement une signification politique nouvelle, si ce n'est que l'aide s'accompagne d'un sentiment de culpabilité accru. [...] elles sont l'expression de la neutralité du temps de guerre, elles n'annoncent pas un nouveau départ», Favez, Recherche, 1996, p. 176. Cf. Favez, Prochain, 1988; cf. aussi DDS, vol. 15, no 357.

[133] Note de de Haller pour Pilet-Golaz du 15 septembre 1944, AF E 2001 (D) 1968/74, vol. 11.

candidature acceptée, le DFJP lui octroie un congé et il occupe ses nouvelles fonctions à Genève dès avril 1945,[134] malgré les réticences de de Haller.

Toute participation a son prix et les autorités fédérales l'estiment trop élevé en l'occurrence. L'intention est donc d'obtenir une baisse de la cotisation aux grands organismes internationaux en alléguant des sommes dépensées pour les réfugiés pendant et après le conflit.[135] Ainsi, de quatre millions, le crédit accordé par le Parlement en juillet 1946 pour la contribution au CIR passe à deux millions de francs.[136] La Confédération tient le même discours lors des débats sur son adhésion à l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR).[137]

L'affirmation que la Suisse doit rester une terre d'asile temporaire n'a jamais faibli durant le conflit. Ce souci demeure jusqu'à l'établissement d'un asile durable pour certaines catégories de réfugiés.[138] Dans des circonstances qui semblent assez différentes, puisque nous sommes alors en mai–juin 1945, la continuité frappe. L'accueil en Suisse d'enfants victimes du système concentrationnaire nazi se heurte à la même exigence. A la fin du mois de mai, le Don suisse prend contact avec le Commandement suprême des Forces alliées en Europe (SHAEF)[139] et avec l'UNRRA à Paris pour évaluer les possibilités d'accueil de 1000 à 2000 enfants. Robert Jezler, qui a remplacé *ad interim* Rothmund à la Division de police, relève d'emblée l'intérêt de l'action projetée, tout en soulignant les risques inhérents:

> «Nous prévoyons ici une action de sauvetage particulièrement humanitaire en faveur d'enfants. Fondamentalement, nous devons appuyer une telle opération. Et pourtant, je crois que la Suisse ne saurait consentir à l'action envisagée sans en peser les conséquences et sans y apporter d'éventuelles restrictions.»[140]

Se basant sur un rapport reçu du Don suisse, Jezler relève les aspects problématiques de l'action, notamment liés à l'état des enfants, dont beaucoup souffrent de troubles comportementaux.[141]

Dès l'annonce du projet, Rothmund et de Haller déploient leur énergie et usent de leur relations auprès du CIR et de l'UNRRA, afin d'obtenir une série de garanties. Les autorités fédérales veulent avant tout régler certaines conditions, dont l'assurance du départ des enfants

---

134 La décision du DPF date de février. Cf. Procès-verbal des séances du Conseil fédéral, 6 février 1945, AF E 1004.1 (-) 1, vol. 454; cf. aussi, Corthay, OIR, 1997, p. 4–11.

135 Corthay, OIR, 1997; Jornod, Entraide, 1985; Ludwig, Politique, 1957.

136 Ludwig, Politique, 1957, p. 318.

137 DDS, vol. 17, en particulier, nos 12, 35 et 40; Corthay, OIR, 1997, surtout p. 31–47; Ludwig, Politique, 1957, p. 319. L'OIR succède au CIR. La Suisse y adhère en mars 1949. Elle avait été invitée à participer, dès l'automne 1948, aux travaux de l'OIR; Corthay, OIR, 1997, p. 26.

138 Arrêté fédéral du 7 mars 1947. Notamment, Arnold, Transitprinzip, 1997; Ludwig, Politique, 1957, p. 323–328.

139 *Supreme Headquarter Allied Expeditionary Force.*

140 «Interne Notiz des EJPD. Aktion 2000 Kinder», note signée Jezler destinée à von Steiger (citation originale en allemand), 28 mai 1945, DDS, vol. 16, no 5, p. 19.

141 Jezler reprend les termes du rapport signé Carl. A. Egger, du Don suisse: «La plupart d'entre eux sont orphelins, âgés de 3 à 16 ans; en fait, seuls quelques-uns ont moins de 6 ans. Un tiers de ces jeunes ont subi de si graves atteintes morales et psychiques que, dans une certaine mesure, ils se comportent comme des bêtes sauvages» (citation originale en allemand), AF E 2001 (D) 3, vol. 484 et DDS, vol. 16, no 5.

est la plus pressante. Dans l'idéal, il ne devrait également s'agir que d'enfants non encore pubères. Dans une note à Petitpierre du 28 mai 1945, de Haller écrit:

> «Il ne faut pas perdre l'intérêt moral que nous avons à recevoir ces enfants, même au risque d'éprouver d'ici six mois ou un an quelques difficultés à nous débarrasser de certains d'entre eux.»[142]

Il écrit également, le 20 juin 1945, à Royall Tyler, représentant de l'UNRRA en Suisse, alors que trois cent cinquante enfants de Buchenwald, en route vers la Suisse, font halte dans la ville française de Thionville. Il rappelle alors les réserves du DFJP, de Rothmund en particulier, quant à la venue de ces enfants, mais ajoute que Jezler a décidé de ne pas s'opposer à l'admission du convoi. Pour sa part, de Haller remercie d'avance Tyler de ce qu'il pourrait entreprendre pour attirer l'attention des Alliés et note:

> «Il faudrait, bien entendu, éviter que l'on croie que nous subordonnons à la dernière minute l'admission des enfants en question à un engagement ou à une promesse qu'il est impossible de nous donner à bref délai.»[143]

Dans un *nota bene* à cette lettre, ajouté deux jours plus tard, nous apprenons également que l'affaire allait être discutée au siège de l'UNRRA à Londres pour que, selon les termes de de Haller, les autorités fédérales reçoivent, «sinon une assurance de ‹résorption› du moins un effort pour nous débarrasser de ces adolescents.»[144] Les enfants de Buchenwald vont être finalement accueillis en Suisse et seront hospitalisés dans différents établissements.

Nous avons vu comment le DPF a envisagé, de façon presque exclusivement politique et diplomatique, la politique humanitaire. Les quelques exemples qui précèdent montrent que les aspects humanitaires ont souvent servi une stratégie plus gouvernementale dont l'enjeu était la place de la Suisse et son intégration dans le système international. A cet égard, la politique humanitaire a certainement contribué à la reconnaissance du pays et à la confiance renouvelée que les vainqueurs de 1945 continuèrent de porter à la neutralité active.[145] Il s'avère également que la désunion des Alliés au sortir du conflit a permis à la Suisse de préserver sa place singulière en Europe.[146]

---

142 DDS, vol. 16, no 5, p. 20, note 6.

143 Lettre de de Haller à Tyler, 20 juin 1945, AF E 2001 (E) 1, vol. 155.

144 *Nota bene* à la lettre de de Haller à Tyler, 22 juin 1945, AF E 2001 (E) 1, vol. 155.

145 Cf. DDS, vol. 16 et vol. 17. La politique extérieure de Max Petitpierre est basée également en grande partie sur cette mise en avant de la neutralité et de la solidarité, cf. Roulet/Surdez/Blättler, Petitpierre, 1980.

146 Favez, Prochain, 1988, p. 402. L'article se conclut ainsi: «Cette question [la Suisse doit-elle sa place au déclenchement de la guerre froide], dont la réponse est évidente, mais difficile à développer, mérite en tout cas d'être posée. Ne serait-ce que pour éviter que les Suisses, épargnés, mal informés et tentés comme tous les peuples, de préférer le mythe à la connaissance du passé, ne croient que leur réelle générosité a contribué à les faire aimer de par le monde». Cf. aussi, dans des essais plus généraux sur la Suisse pendant cette période, les appréciations de Lasserre, Suisse, 1989, p. 329–337 et de Jost, Politik, 1998, p. 159–166.

Conclusion

1 Les enjeux

Au cours de l'été 1942, parviennent en Suisse des informations sur les déportations et l'extermination des Juifs. En août, le rédacteur de *La Sentinelle*, Paul Graber, décide de les publier, et de protester contre le refoulement des réfugiés à la frontière. Il justifiera son initiative devant les autorités du contrôle de presse:

> «Les faits relatés sont de telle nature que tout journaliste tenant à se mettre au service de la défense des valeurs humaines se trouvait en face d'un devoir sacré en les dénonçant. Une telle dénonciation fait partie de la défense des plus hautes valeurs. [...] Nous avons à défendre au-dessus de toutes les considérations nationales de quelque pays que ce soit, le meilleur des valeurs humaines mises en péril par la guerre et les causes qui engendrent les guerres.»[1]

Les autorités disposent au même moment d'informations plus complètes et plus précises. Pourtant, elles décident de fermer la frontière, de n'accueillir qu'un nombre restreint de victimes et de refouler celles «qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple». Le discours officiel légitime ces décisions par les charges qui pèsent sur la Suisse et le danger qu'elle court, la pénurie alimentaire, la menace militaire et la crainte de troubles sociaux et politiques, ainsi que par les difficultés d'approvisionnement à cause des militaires internés et des émigrants qui se trouvent déjà en Suisse. La barque trop lourdement chargée devient le symbole de cette politique.

Après la guerre, lorsque l'extermination des Juifs d'Europe sera devenue le repère d'une époque, d'autres arguments seront invoqués: on ne savait pas exactement ce qui se passait dans le Reich; on avait fait tout ce qui était possible; mais que pouvait la Suisse, petit Etat menacé par Hitler? Entre ces explications qui soulignent la complexité de la situation et les difficultés rencontrées par les responsables, et les propos de Graber qui mettent en avant la défense des valeurs humaines, il y a un fossé. Il met en évidence les enjeux et les perspectives qui sont au cœur du présent rapport.

Plus d'un demi-siècle s'est écoulé depuis lors. La Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale se penche sur un moment de l'histoire qui pose des questions fondamentales pour l'humanité. Car la Seconde Guerre mondiale n'a pas été un conflit comme les autres. A l'affrontement militaire sans précédent s'est ajoutée l'extermination systématique de millions d'enfants, de femmes et d'hommes.

La Suisse s'est vue confrontée par moments à la menace directe de l'Allemagne national-socialiste. Elle n'en a pas moins entretenu avec celle-ci des relations de toutes sortes. Il convient dès lors d'analyser les réactions des autorités et celles de la population; de nous

---

[1] Recours de Paul Graber, Rédacteur en chef de *La Sentinelle*, 25 août et 3 septembre 1942, cités par Perrenoud. Sentinelle, 1987, p. 157 et 159.

demander pourquoi les autorités n'ont pas modifié leur politique malgré les informations qui leur parvenaient; et pourquoi l'opinion publique a si peu réagi.

Notre étude retient ce qui était déjà connu et elle y ajoute les résultats de nos propres recherches. Mais elle ne saurait prétendre apporter une réponse définitive à toutes les questions que nous pouvons nous poser. A partir du contexte de l'époque, elle tente d'expliquer les événements à l'aide de données qui n'étaient pas accessibles il y a cinquante ans.

2 Le rôle international de la Suisse

Le rôle international de la Suisse se ramène à quatre traits spécifiques: sa tradition d'asile; sa politique humanitaire, liée à la neutralité; ses engagements internationaux; et l'importance de sa place financière.

La Suisse se flatte de sa longue tradition d'asile. A l'étranger, cette image s'impose aussi parce qu'au cours des siècles, la Suisse a maintes fois accueilli des réfugiés. L'octroi de l'asile a pourtant toujours été assorti de certaines restrictions, d'une distinction entre réfugiés acceptables ou indésirables; et ces derniers ont été poussés à chercher ailleurs un asile définitif. Malgré ces réserves, la tradition d'asile constitue, à l'époque du national-socialisme, un motif pour une pratique plus ouverte de la politique d'accueil. En même temps, elle anime d'innombrables Suisses de tous les milieux sociaux, politiques et religieux. Ils apportent leur aide aux réfugiés, en prenant parfois le risque de sortir de la légalité. La renommée de la Suisse en tant que terre d'asile éveille chez les victimes l'espoir d'y trouver refuge. Les responsabilités de la Confédération deviennent d'autant plus importantes que la Suisse est l'un des rares pays qui n'a pas été occupé par l'Allemagne nazie. Elle constitue un havre encore accessible aux réfugiés.

Pour la Suisse, politique de neutralité et engagement humanitaire sont liés, particulièrement en temps de guerre. Berceau de la Croix-Rouge, la Confédération est reconnue par les autres pays comme une nation prête à se porter au secours des victimes de la guerre. Les conditions particulières de la Seconde Guerre mondiale lui ouvrent des possibilités d'intervention, mais elles la placent aussi devant des responsabilités insolites. En janvier 1942, le gouvernement crée un poste de délégué du Conseil fédéral aux œuvres d'entraide internationale. Sa tâche est d'harmoniser les actions de secours des organisations semi-publiques et privées avec les intérêts de la politique étrangère, particulièrement avec son activité diplomatique de puissance protectrice. Le dilemme de la politique humanitaire réside dans la volonté des dirigeants d'interpréter la neutralité dans un sens étroit malgré les informations qui leur parviennent, et de concentrer leurs efforts sur les victimes civiles et militaires du conflit. Ils ne sont pas prêts à distinguer la guerre et le génocide. Même après la fin des hostilités, les victimes du national-socialisme ne seront pas au centre de l'engagement humanitaire de la Suisse.

En 1920, les autorités suisses se sont engagées pour l'adhésion de la Confédération à la Société des Nations et pour que le siège de celle-ci s'établisse à Genève. Lorsque, au cours des

années 30, les tensions et les conflits internationaux se sont intensifiés et que la Société des Nations s'est avérée incapable de les gérer, la Suisse s'est retirée graduellement de ses engagements internationaux; elle a déclaré, en 1938, son retour à la neutralité intégrale. Si elle s'était auparavant engagée pour les réfugiés russes et arméniens, elle se montre en revanche réservée face aux modestes tentatives diplomatiques déployées en faveur des réfugiés fuyant l'Allemagne. La signature de l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 concernant ceux-ci est la dernière obligation en la matière que la Suisse contracte sur la scène internationale.

La période 1914 à 1945 a été une phase d'essor et de consolidation de la place financière suisse, qui devient un facteur déterminant des relations de la Confédération avec le monde. Alors que le libéralisme constitue un des fondements de cette croissance basée sur la liberté des mouvements internationaux de capitaux, c'est pourtant au cours de cette même période que la Suisse développe face aux mouvements internationaux de populations une politique qui rompt avec le libéralisme du XIX^{e} siècle. Ce contraste s'est renforcé pendant la guerre, lorsque la Suisse a refusé de suivre les pays qui ont introduit le contrôle des changes et des transferts, mais a érigé des barrières devant les réfugiés par crainte d'une prétendue «surpopulation étrangère» qui risquait de submerger la Suisse.

Ces quatre facteurs ont offert à la Suisse des marges de manœuvre dans ses relations aussi bien avec le III^{e} Reich qu'avec les autres pays. Pour l'Allemagne national-socialiste, les prestations de la place financière étaient précieuses, de même que les importations de produits industriels suisses. Le III^{e} Reich a toujours veillé à ménager le rôle de la Suisse comme puissance protectrice des intérêts étrangers et les activités du Comité international de la Croix-Rouge. La protection des internés et prisonniers allemands dans les pays alliés par les diplomates suisses a revêtu une grande importance pour l'Allemagne. De leur côté, les Alliés ont reproché à la Suisse ses échanges avec l'Axe. Face à ces critiques, la Suisse a pu faire valoir non seulement ses relations économiques avec les Alliés et les missions diplomatiques dont elle s'est acquittée en tant que puissance protectrice, mais aussi son engagement humanitaire et sa politique d'asile, en invoquant la gratitude des personnes qu'elle a contribué à aider et à sauver.

3 La Suisse et les réfugiés

Dans la politique suisse face aux réfugiés s'imbriquent des éléments du temps long – les traits structurels de l'attitude suisse face aux étrangers – et ceux du temps court – la politique de la Confédération à l'égard de l'Allemagne nazie et de ses mesures de persécution, et vis-à-vis des méthodes de guerre pratiquées par l'Axe.

Depuis la Première Guerre mondiale, les autorités suisses s'étaient attachées à lutter contre la «surpopulation étrangère». L'Office central de police des étrangers, créé au sein du Département fédéral de justice et police pour centraliser et appliquer cette politique, a été renforcé au cours des années 20 par des mesures légales. De plus, de nombreuses dispositions économiques ou culturelles ont cherché à écarter tout ce qui était étranger. Cette politique

démographique, qui visait à réduire au strict minimum le nombre des étrangers en Suisse, se fondait sur un consensus social relativement large.

C'est dans ce contexte que l'antisémitisme prend une signification particulière. Nourri par de vieilles formes d'antijudaïsme chrétien, l'antisémitisme a retardé au XIX^{e} siècle l'émancipation des Juifs, en Suisse comme dans d'autres pays européens. Le plus souvent tacite, tabou ancré dans les structures mentales et sociales, il a entraîné une marginalisation de la petite minorité juive de Suisse sur les plans économique, politique et social. On ne trouve qu'une poignée de Juifs dans l'administration, dans les associations économiques et dans l'Armée; ils étaient discriminés dans les procédures de naturalisation; et enfin, les Juifs n'ont pas obtenu le statut de réfugiés malgré les preuves évidentes de leur persécution. Le chef de la Division de police, Heinrich Rothmund, responsable de la politique envers les étrangers et les fugitifs «en raison de leur race», affirmait lutter non seulement contre la «surpopulation étrangère», mais aussi et en particulier contre l'«enjuivement» («*Verjudung*») du pays.

Les négociations entre la Suisse et l'Allemagne qui ont abouti en 1938, après l'«*Anschluss*» de l'Autriche, à marquer d'un «J» les passeports des Juifs allemands s'insèrent dans un développement qu'on ne peut réduire aux seules «années noires» du national-socialisme. Alors que Rothmund refuse l'introduction de cette mesure discriminatoire et qu'il envisage plutôt l'obligation du visa pour tous les ressortissants allemands, le Conseil fédéral, confronté à l'expulsion systématique des Juifs hors du Reich, est résolu à prendre différentes mesures pour les tenir éloignés de la Suisse, tout en évitant de compromettre ses relations avec le régime national-socialiste. C'est ainsi que les autorités introduisent pour l'octroi de visas les catégories d'«aryen» et de «non-aryen», qu'elles adoptent ensuite dans la pratique administrative habituelle. L'échec de la Conférence d'Evian en été 1938 et les restrictions appliquées par tous les autres Etats concernés renforcent encore la volonté de repousser les réfugiés juifs, ce qui mène à la conclusion d'un accord qui signifie une capitulation morale devant l'antisémitisme du régime national-socialiste.

Tout au long de la guerre, la Suisse n'a jamais été une île coupée du monde. De nombreuses relations et des obligations réciproques la lient aux autres Etats, malgré toutes les difficultés nées de la guerre. Les Allemands ont tenté de garder le secret sur l'extermination des Juifs, mais des informations crédibles sont parvenues à Zurich, Bâle, Berne ou Genève. En raison de sa position géographique, la Suisse est devenue un point nodal où ont afflué les nouvelles et où se sont concentrées les œuvres d'entraide suisses et internationales, spécialement après l'occupation en France de la «zone libre» par les Allemands, en novembre 1942. Les relations des autorités fédérales avec les œuvres d'entraide sont marquées par le souci constant de limiter au strict minimum les possibilités de séjour et d'activité des réfugiés. L'écart qui sépare le fait de savoir et la volonté d'agir, ainsi que le contraste entre la passivité politique et l'afflux d'informations sont flagrants dans l'exemple suivant: Gerhart M. Riegner, Directeur du Bureau de Genève du Congrès juif mondial, peut alerter les Alliés depuis la Suisse sur la politique

d'extermination; mais à Berne comme au sein du CICR, les projets pour dénoncer publiquement l'extermination restent lettre morte.

Même lorsqu'elles prennent connaissance d'un processus d'une cruauté et d'une ampleur à peine croyables, les autorités fédérales, tout comme les gouvernements de la plupart des Etats alliés, ne modifient guère leur politique face aux réfugiés. Les attitudes les plus courantes adoptées par les pays neutres sont l'indifférence, la passivité, et leurs efforts pour s'accommoder avec le régime national-socialiste. En 1938 comme en 1942, la Suisse invoque le comportement d'autres Etats démocratiques pour justifier la fermeture des frontières. Pris dans l'engrenage des relations germano-suisses et confrontés aux conditions de la guerre mondiale, les dirigeants helvétiques cherchent avant tout à préserver l'indépendance et la stabilité de la Confédération, ce qui les amène à considérer le sort des réfugiés comme une question secondaire. Malgré les quelques atouts qu'ils avaient en main grâce au rôle international de la Suisse, ils n'ont pas voulu, ou n'ont pas su utiliser cette marge étroite pour défendre les valeurs fondamentales de l'humanité.

4 L'accueil et le refoulement des réfugiés

En été 1942, des raisons à la fois militaires, politiques et économiques ont amené les autorités suisses à la décision de ne plus accueillir de nouveaux réfugiés, à l'exception de quelques rares cas. Les responsables de l'Armée préconisent le refoulement à titre de mesure préventive, afin de dissuader les autres fugitifs de venir en Suisse. Le nombre des refoulements augmente massivement à partir d'août 1942 et demeure très élevé jusqu'en automne 1943. On compte en effet 5000 refoulements pour cette seule période, alors que 24 000 cas ont été enregistrés pour l'ensemble de la période de guerre. Des expulsions et des refoulements ont aussi été pratiqués avant et après la guerre, qui n'ont pas été enregistrés ou dont on n'a pas gardé de traces. On ignore d'autre part le nombre des personnes qui, après s'être vu refuser un visa par un consulat suisse, ou informées de la politique restrictive de la Suisse, n'ont même pas tenté d'y fuir. Il est donc impossible de chiffrer avec précision le nombre de personnes que la Suisse aurait pu sauver de la déportation et de la mort.

Malgré la décision de refouler tous les réfugiés autres que «politiques», la Suisse a accueilli pendant la guerre 21 000 Juifs et, au total, 51 000 réfugiés civils. Cela s'explique par trois raisons. D'abord, certains réfugiés sont admis lorsqu'ils font partie des «cas dont le refoulement serait une mesure extrêmement dure.» Ensuite, ils ne sont, en règle générale, pas refoulés lorsqu'ils ont réussi, après avoir franchi clandestinement la frontière, à pénétrer à l'intérieur du pays; toutefois, plusieurs cas d'expulsion sont connus. Enfin à partir de l'automne 1943, les autorités ont adopté une politique moins restrictive. De nombreux réfugiés ont été conduits par les événements politiques et militaires d'Italie à franchir la frontière sud de la Suisse, mais relativement peu de Juifs se sont trouvés parmi eux. A partir de juillet 1944,

enfin, la persécution des Juifs est reconnue comme une raison donnant droit à l'accueil en Suisse.

Tandis que les décisions officielles posent le principe du refoulement, la pratique aux frontières permet néanmoins des exceptions. Il reste donc une marge d'interprétation que certains fonctionnaires et d'innombrables particuliers ont utilisée pour sauver des réfugiés. C'est une situation complexe, qui soulève la question des compétences et de la responsabilité des différents acteurs. Un rôle central revient au Conseil fédéral, auquel le Parlement a accordé les pleins pouvoirs dès le début de la guerre, et au Commandement de l'Armée, dont les objectifs déterminent maints domaines de la vie politique et sociale. Les restrictions apportées aux compétences des parlementaires et aux droits démocratiques comme la liberté de la presse entraînent d'autre part un accroissement du pouvoir de l'administration. La marge d'appréciation et de décision de certains fonctionnaires est considérable, tant à Berne que le long des frontières. On ne saurait donc invoquer une responsabilité collective des Suisses. Il est en effet évident que les compétences et les responsabilités qui en découlent ont été réparties d'une manière très inégale. Nous le voyons clairement lorsque nous suivons les itinéraires des réfugiés, les uns admis, les autres refoulés.

Notre rapport accorde une place importante à la reconstitution de ces itinéraires et de toutes les expériences vécues. Malgré les lacunes des sources, nous avons pu faire des recherches sur ces trajets, sur les risques de la fuite, sur la situation aux frontières, sur les comportements des fonctionnaires tant aux frontières que dans les bureaux, ainsi que sur l'aide apportée par la population. Nous avons obtenu ainsi une image différenciée. Elle rend compte de manière concrète des menaces qui planaient sur les réfugiés comme des différentes manières dont ils ont été traités pendant leur séjour en Suisse. Grâce à quelques cas bien documentés, nous avons suivi le chemin et le destin d'un certain nombre de réfugiés: depuis leur lieu de départ jusqu'à leur arrivée à la frontière, en mettant en lumière le rôle joué par les réseaux internationaux ainsi que les conditions dans lesquelles s'est déroulée la fuite de personnes isolées ou en groupes. Pour franchir la frontière, beaucoup de réfugiés ont eu recours aux services de passeurs dont certains étaient motivés par l'appât du gain, d'autres par des convictions politiques, religieuses ou humanitaires. Arrivés en Suisse, les réfugiés étaient confrontés à des fonctionnaires tantôt compréhensifs et secourables, tantôt au contraire impitoyables, méprisants et violents, animés par des sentiments hostiles aux Juifs. Nous l'avons illustré par les méthodes de refoulement pratiquées à Genève en automne 1942, dont les responsables ont fait plus tard l'objet de poursuites pénales; ce qui montre que les excès commis à Genève avaient pris des dimensions alarmantes. On peut toutefois affirmer que les conditions observées à Genève ne sont pas isolées. Des pratiques brutales sont attestées pour d'autres secteurs frontaliers, où les instances supérieures ne sont intervenues qu'avec retard en escomptant un effet dissuasif de l'application rigoureuse des mesures de refoulement.

A leur arrivée, les réfugiés sont d'abord hébergés dans des camps d'accueil gérés par des militaires. Ils y passent plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Ce séjour est soumis à une

discipline et à des contrôles rigoureux. Nourriture et vêtements y sont parfois insuffisants. Les responsables considèrent souvent les réfugiés comme une menace pour la sécurité du pays, et non comme des victimes qui ont besoin d'être protégées; ce qui engendre dans certains camps des conditions de vie difficiles à supporter. De nombreux commandants de camps et leurs collaborateurs sont mal préparés à leur tâche. Les conditions matérielles dans les camps civils et les homes, où les réfugiés sont logés ensuite, sont assez comparables à celles des soldats suisses et d'une partie de la population civile. La vie quotidienne de la population suisse est également affectée par les privations dues à l'économie de guerre, le rationnement alimentaire et vestimentaire, l'obligation d'effectuer un service de travail et de contribuer à l'extension des cultures prévue par le Plan Wahlen. Les réfugiés se plaignent d'ailleurs moins des difficultés matérielles que du manque de compréhension à leur égard. Des fautes graves ont été commises, notamment en séparant les familles, en isolant les réfugiés du reste de la population, en leur interdisant d'exercer une activité lucrative mais en les astreignant à des travaux obligatoires qui ne correspondent souvent ni à leur condition physique, ni à leur formation. Les mesures imposées ont été mieux tolérées lorsque les responsables du camp ont su traiter les réfugiés avec humanité et qu'ils ont cherché à les comprendre. La Direction centrale des homes et des camps recrute cependant plutôt des directeurs aptes à faire régner l'ordre et la discipline. Mais il y a eu aussi des camps où les réfugiés se sont sentis à l'aise compte tenu des circonstances de leur vie en exil.

Plusieurs études ont déjà été consacrées au système des camps et des homes. En revanche, l'hébergement chez des particuliers reste largement ignoré. Une grande partie des réfugiés a pourtant pu bénéficier d'un logement individuel après le passage dans un camp; par exemple grâce à l'action «places libres» lancée par le pasteur Paul Vogt, qui mettait à disposition des réfugiés un logement, gratuit ou non.

5 Les aspects financiers

Les questions financières constituent l'essentiel du mandat confié à la Commission. Cela vaut aussi pour cette étude consacrée aux réfugiés. Le problème est complexe et doit être compris dans un large contexte. Le cadre mental de référence des dirigeants suisses est celui de la crise économique et sociale qui a suivi la Première Guerre, de la crise des années 30, puis des difficultés du ravitaillement pendant la Seconde Guerre. Dès la prise du pouvoir par les nationaux-socialistes, les réfugiés d'Allemagne, particulièrement les Juifs, ont été victimes de discriminations et d'exclusions économiques. A partir de 1937, s'est mise en place une politique systématique d'expropriation et de spoliation. Elle s'est progressivement étendue pendant la guerre à l'ensemble des territoires sous domination nazie, pour atteindre un paroxysme à peine imaginable avec le pillage de l'or arraché aux victimes des camps d'extermination.

Aux réfugiés arrivés en Suisse dans les années 30, les autorités cantonales pouvaient accorder des autorisations de séjour de durée limitée contre le versement d'une caution ou d'une promesse de paiement. Cette somme a pu représenter, dans un cas connu au moins, l'équivalent de plusieurs salaires annuels. Dans un autre cas, le réfugié a été au contraire dispensé de la payer. Les cantons gèrent l'accueil des réfugiés selon leurs propres critères, qu'ils n'ont pas à justifier. Dans le cadre du fédéralisme, ils jouissent de compétences très larges en matière de politique à l'égard des réfugiés. Elles seront sensiblement réduites pendant la guerre. Les cantons seront cependant associés à la politique du Département fédéral de justice et police à travers la Conférence des directeurs cantonaux de police; et par leur compétence d'exécution pour tout ce qui concerne la police des étrangers. Ils ont tous soutenu la politique de la Confédération, même si certains d'entre eux, comme Bâle-Ville, plaident pour une politique plus libérale, alors que d'autres, comme la Thurgovie, préconisent des mesures plus sévères.

Les transactions financières entre l'Allemagne et la Suisse connurent dès avant la guerre d'importantes transformations sous l'effet de la crise économique. Un système complexe de compensation fut instauré, réglé par plusieurs accords de clearing. Les réfugiés arrivés pendant les années 30 et les personnes résidant en Suisse et dépendant de virements depuis l'Allemagne furent aussi concernés. L'exportation de capitaux hors d'Allemagne avait été interdite dès 1931, mais il resta possible, pendant quelques années, de transférer en Suisse les intérêts des capitaux ainsi que les montants des pensions. A partir de 1937, la Suisse et l'Allemagne se mettent d'accord pour restreindre graduellement ces facilités: les restrictions touchent d'abord les émigrants, mais sont étendues bientôt à tous les étrangers. A partir de 1940, aucun étranger vivant en Suisse, à l'exception des ressortissants allemands en possession d'un permis d'établissement, ne peut recevoir d'argent en provenance d'Allemagne. La détermination des dirigeants allemands à s'emparer des biens des réfugiés et le souci des milieux économiques suisses de réserver à leur usage tous les moyens disponibles dans le cadre du clearing se rejoignent. Les réfugiés, comme tout particulier sans appui influent, sont tenus à l'écart. En plus, les accords de clearing, comme beaucoup d'accords internationaux, ne sont publiés que de façon lacunaire. Ceci est en contradiction avec le principe qui veut qu'un accord n'est valide que si les personnes concernées en sont informées. Les réfugiés n'ont ainsi pas pu se tenir au courant des modalités des transferts financiers et en tenir compte dans l'analyse de leur situation.

En 1941, la 11^{e} ordonnance d'exécution de la loi du Reich sur la citoyenneté prive aussi de leur nationalité les Juifs allemands établis en Suisse. L'intention des nazis est de les exclure, puisque devenus apatrides, de tout transfert d'argent. Les représentants des autorités et de l'économie qui siègent à la Commission suisse de clearing ont refusé de reconnaître ce retrait de nationalité – au contraire du Département fédéral de Justice et Police (DFJP) et de l'Office suisse de compensation (OSC). Cette attitude est fondée sur la conviction qu'un tel retrait est illégitime et qu'il ne saurait donc être reconnu par la Suisse. Mais l'intervention de la Commission de

clearing s'est limitée aux seules personnes établies en Suisse depuis longtemps et qui, si elles sont exclues des transferts, risquent de tomber à la charge de l'assistance publique. La Commission de clearing n'a aucun intérêt à «se laisser guider par des considérations d'ordre sentimental qui entraveraient les efforts de la Police fédérale des étrangers dans sa lutte contre les émigrants», déclare Jean Hotz, directeur de la Division du commerce, en mars 1939.[2]

Puisque les réfugiés sont soumis à l'interdiction d'exercer une activité lucrative et que les transferts financiers sont difficiles, voire impossibles, ils ne peuvent subvenir à leurs besoins que s'ils possèdent une fortune personnelle en Suisse. Ils sont alors, sous certaines conditions, bienvenus en tant que contribuables, partenaires commerciaux ou clients d'une hôtellerie très affectée par la crise. Mais tel n'est pas le cas de la majorité des réfugiés. Ils sont tributaires d'une aide extérieure, celle que des particuliers et les œuvres d'entraide sont disposés à leur apporter. La plus lourde charge est assumée par les Juifs de Suisse. La Confédération leur impose en effet le soutien des réfugiés juifs ainsi que celui des Juifs suisses rentrés au pays. La question des coûts s'est aggravée après l'«*Anschluss*» de l'Autriche en 1938. En refusant de soutenir financièrement les œuvres d'entraide, le DFJP a réussi à contraindre celles-ci à soutenir sa politique restrictive d'accueil.

De 1933 à 1947, les œuvres d'entraide regroupées au sein de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) ont déboursé quelque 70 millions de francs. La participation de l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs s'est montée à 46 millions de francs; une grande partie de cet argent lui a été versée par les Juifs de Suisse. A partir de 1944, la Confédération a augmenté les subventions destinées, à l'origine, à faciliter le départ des réfugiés vers d'autres pays. Plus de la moitié des fonds dont a disposé l'Union est venue de l'*American Jewish Joint Distribution Committee* qui a transféré en Suisse environ 16 millions de francs entre 1939 et 1945, et autant de 1945 à 1950.

A la suite du blocage, en juin 1941, des avoirs suisses aux Etats-Unis, les deux pays ont compliqué les démarches en vue des transferts financiers entre eux. L'avance accordée par la Confédération sur les subventions versées en dollars en faveur des œuvres d'entraide n'a pas été entièrement épuisée. En mai 1942, la Banque nationale suisse exclut l'*American Jewish Joint Distribution Committee* des transferts vers la Suisse. Cette exclusion sera levée à la fin de 1943 seulement. En outre, la Banque nationale suisse n'accepte plus de dollars transférés en faveur des réfugiés arrivés en Suisse après le 1er janvier 1942. On constate que c'est au moment même où les persécutions s'intensifient en France que les autorités suisses non seulement refoulent des milliers de personnes, mais encore restreignent les flux de l'argent destiné aux réfugiés et aux œuvres d'entraide. Rien n'atteste que ces décisions soient le fruit d'une concertation entre les milieux économiques et la police des étrangers. La fermeture des frontières et les restrictions apportées aux mouvements financiers peuvent être attribuées, entre

[2] Séance de la Commission de clearing avec l'Allemagne, 15 mars 1939, p. 22, AF E 7160-01 1968/223, vol. 15.

autres, à l'isolement croissant où se trouve la Suisse. Mais cet isolement n'est pas le seul fait des circonstances extérieures, des événements de la guerre; il résulte aussi d'un choix de la Suisse. Si le Conseil fédéral et son Délégué aux œuvres d'entraide adoptent une attitude aussi négative envers l'offre de soutien venue d'Amérique, c'est qu'ils orientent leur politique humanitaire sur des critères de politique générale et de tactique plutôt que sur le soulagement de la détresse des réfugiés.

Lorsque le nombre de réfugiés qui tentent d'entrer en Suisse augmente en été 1942, que les cantons refusent de participer aux dépenses et que les moyens des œuvres d'entraide s'épuisent, la Confédération consent à augmenter sensiblement sa contribution. De 1939 à 1945, elle aura dépensé 83 millions de francs en faveur des réfugiés. Ce montant comprend, en plus des sommes consacrées au logement et au ravitaillement, les frais administratifs et les frais du contrôle des réfugiés. Par l'arrêté du 1er avril 1946, le Conseil fédéral renoncera au remboursement de ces sommes par les Etats concernés. Mais aux réfugiés, on demandera dans l'après-guerre de rembourser une partie des frais d'entretien qu'ils avaient occasionnés. Jusqu'en 1950, les dépenses de la Confédération ont atteint 128 millions de francs.

Pour couvrir une partie des frais d'hébergement et de ravitaillement et pour éviter de contourner les dispositions concernant l'économie de guerre, le Conseil fédéral décide en 1943 de confisquer aux réfugiés entrés clandestinement toutes les valeurs qu'ils portent avec eux et de placer celles-ci à la Banque Populaire Suisse, qui les gère à titre fiduciaire. Ce sont des raisons d'organisation et des considérations juridiques qui ont motivé cette mesure; on voulait éviter les problèmes considérables qui étaient apparus dans les camps d'accueil où l'Armée était chargée de prendre soin des biens des réfugiés. La BPS a fait de son mieux pour gérer correctement ces comptes. Les documents relatifs à ces mesures et à la gestion des comptes traduisent des réactions diverses de la part des autorités fédérales, des associations économiques ou de simples particuliers. On y lit la peur de la concurrence, des stéréotypes antisémites, des tracasseries. Mis sous tutelle financière, les réfugiés se virent à la merci de fonctionnaires, dont les dispositions pouvaient se révéler fâcheuses pour les intéressés.

Quant aux émigrants fortunés, ils sont soumis à un impôt spécial, appelé contribution de solidarité. Ils contribuent ainsi aux frais de l'accueil. La recette de la taxe, perçue à plusieurs reprises, est répartie entre les œuvres d'entraide regroupées au sein de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Avec l'accord de l'Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs, elle est distribuée proportionnellement aux dépenses des différentes œuvres bien que les contributions proviennent en majorité de réfugiés juifs. La perception de cette taxe a donné lieu à de nombreux recours. Les raisons qui ont motivé cet impôt pourtant salué par les œuvres d'entraide, ne tenaient en fait guère compte de la situation des réfugiés. On exigeait une solidarité financière de personnes qui avaient vu détruire les conditions matérielles de leur existence, qui n'étaient pas autorisées à exercer une activité lucrative, et à qui la Suisse n'accordait qu'un séjour temporaire. Cette taxe spéciale soulève en outre un problème de droit, dès lors qu'elle fut perçue sur des personnes auxquelles aurait dû s'appliquer l'égalité de

traitement prévue par les différents traités d'établissement. Un point prête particulièrement à discussion: que des personnes pourvues d'un permis d'établissement accordé après le 1er septembre 1929 soient légalement soumises à la contribution de solidarité alors même qu'elles n'ont plus la possibilité de rentrer chez elles. Ceci concernait aussi les Juifs allemands établis en Suisse, dont la déchéance de leur nationalité en 1941 contrevenait à l'ordre public suisse. Ces objections juridiques n'ont pas beaucoup préoccupé le DFJP, qui savait que les Juifs étaient indésirables dans beaucoup d'Etats et qu'ils ne jouissaient plus, en réalité, de la protection du droit international public, même s'ils étaient encore en possession d'une nationalité.

6 Les aspects juridiques

L'un des principaux problèmes juridiques posés par la politique suisse face aux réfugiés vient du fait que celle-ci a repris à son compte certaines dispositions contenues dans les lois raciales allemandes. Cela s'est notamment manifesté avec l'apposition du «J» dans les passeports: la Suisse a fondé sa pratique administrative concernant l'entrée en Suisse sur la législation antisémite allemande; et à la suite du retrait de la nationalité des Juifs allemands résidant à l'étranger, par la 11e ordonnance du 25 novembre 1941. Les lois raciales étaient contraires à l'ordre public suisse. Le Tribunal fédéral l'a déclaré pendant la guerre; les dispositions juridiques et administratives qui en découlaient étaient donc illégales. L'administration en était plus ou moins consciente; on constate des variations dans la reconnaissance du retrait de nationalité. Le plus choquant est que le DFJP ait reconnu le retrait de la nationalité des Juifs allemands en novembre 1941 et leur ait retiré leur permis d'établissement. Mais en février 1945, il a de nouveau considéré les réfugiés apatrides comme citoyens allemands lorsque la Confédération a gelé les avoirs allemands. Les biens des victimes ont été bloqués au même titre que ceux de tous les autres Allemands.

En droit international public, il existait peu de dispositions sur l'admission, l'expulsion et le refoulement des réfugiés. La Suisse avait néanmoins adhéré à partir de 1937 à l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 concernant le statut juridique des réfugiés en provenance d'Allemagne; elle s'était ainsi engagée à ne pas expulser vers l'Allemagne les réfugiés qui se trouvaient légalement ou illégalement en Suisse, à condition qu'ils émigrent vers un autre pays. Par contre, le refoulement à la frontière n'était pas réglementé par l'Arrangement. Chaque Etat était donc libre de ses décisions. Lorsque, pendant la guerre, la Suisse a refoulé des réfugiés à sa frontière occidentale et méridionale et les a renvoyés dans les territoires occupés par leur persécuteur, elle n'a pas enfreint la lettre de l'Arrangement mais son esprit, puisqu'il interdisait le renvoi dans le pays persécuteur. La Suisse n'a donc pas adopté une conception du droit international qui commençait à se développer et qui devait s'affirmer après la guerre.

Le sort réservé aux réfugiés n'était guère réglé par le droit international public. La clause dite de Martens du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1907

exigeait que toute personne devrait être traitée selon les principes humanitaires en temps de guerre. C'était une norme minimale, qui obligeait la Suisse à offrir aux militaires et aux civils internés un logement, un ravitaillement et un encadrement qui leur permettent de mener une vie décente.

Diverses mesures ont été problématiques sur le plan juridique. Par exemple la contribution de solidarité, évoquée plus haut. La confiscation et la gestion forcée des biens des réfugiés introduites en été 1942 n'ont reposé sur aucune base légale solide jusqu'en mars 1943. Il en va de même des déductions de salaires auxquelles ont été assujettis les réfugiés qui ont exercé une activité lucrative après 1945. Avec sa conception autoritaire de l'Etat, l'administration n'a pas tenu compte des objections juridiques, surtout lorsqu'elle était assurée de ne pas rencontrer d'opposition; ce qui était le cas pour la plupart des réfugiés apatrides.

Les lignes directrices de la politique suisse face aux réfugiés ont été conformes à l'ordre juridique de l'époque. C'est en vertu d'une décision politique que la notion de réfugié (politique) fut limitée de telle sorte que les Juifs n'eurent pas droit à l'asile, mais qu'ils dépendirent des dispositions de la police des étrangers en vertu de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE) et qu'ils furent traités comme des indésirables. Cette décision n'était ni prescrite par la loi, ni contraire aux normes du droit international ou national. L'internement des réfugiés entrés illégalement et non refoulables était conforme au droit. De nombreuses mesures du Conseil fédéral, prises en vertu de ses pleins pouvoirs, étaient justifiées par les conditions exceptionnelles de la guerre. La Suisse est donc restée dans la légalité. Mais elle a interprété les normes dans l'intérêt de l'Etat et non dans celui des réfugiés. Rien ne l'empêchait d'aller au-delà du minimum fixé par le droit international ou d'interpréter, voire de modifier le droit interne en faveur de ceux-ci.

Il importe de souligner ce point. Car dès les années 30, en relation avec les crimes nazis, puis pendant la guerre, une nouvelle conception du droit commence à s'imposer, qui conduira aux procès des criminels de guerre à Nuremberg et trouvera son aboutissement, avec les Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'ONU ainsi que dans maintes conventions de droit international public. Celles-ci reconnaissent un accroissement des libertés individuelles et de la protection de l'individu face à l'autorité de l'Etat. La Suisse a participé de manière hésitante à cette évolution après 1933, et encore hésitante après 1945. Elle n'a pas adhéré à l'ONU et s'est retranchée derrière son statut particulier. Cette continuité transparaît également dans la politique de la Suisse face aux étrangers et aux réfugiés: immédiatement après la guerre, elle a sommé les réfugiés de quitter le pays aussi rapidement que possible. En 1948, l'année même où elle a institué l'asile durable pour plusieurs centaines de réfugiés âgés ou de santé précaire, elle a révisé sa loi sur les étrangers sous le signe de la lutte contre la «surpopulation étrangère.»

7 Deux questions

Que se serait-il passé si, en 1938, la Suisse n'avait pas insisté pour que les passeports des Juifs allemands soient marqués d'un «J»? Comment les choses auraient-elles évolué si, en août 1942, la Suisse n'avait pas fermé ses frontières aux réfugiés poursuivis «en raison de leur race»?

L'introduction du «J» en 1938 a entravé l'émigration des Juifs vivant dans le Reich. Sans l'insistance des autorités suisses, les passeports auraient été marqués plus tard ou peut-être jamais. Cela aurait facilité la recherche d'un pays d'accueil. La plupart des réfugiés n'avaient d'ailleurs pas l'intention de s'établir en Suisse. Sans le «J», il aurait été possible à un grand nombre de victimes du national-socialisme d'échapper à leur persécution en transitant par la Suisse, ou par d'autres pays.

En 1942, la situation est tout à fait différente. Il était interdit aux Juifs depuis l'année précédente de quitter les territoires soumis aux nazis. Chaque jour, des milliers de Juifs ont été systématiquement assassinés. Pour les persécutés, la fuite vers la frontière suisse était semée d'énormes dangers. La Suisse était leur dernier espoir. En créant des obstacles supplémentaires à la frontière, les autorités suisses ont contribué – intentionnellement ou non – à ce que le régime national-socialiste atteigne ses objectifs. L'ouverture de la frontière n'aurait pas entraîné une offensive des puissances de l'Axe, ni engendré d'insurmontables difficultés économiques. La Suisse a pourtant refusé d'aider des personnes en danger de mort. Une politique plus sensible aux exigences humanitaires aurait sauvé des milliers de gens du génocide perpétré par les nationaux-socialistes et leurs complices.

Annexes, Sources et Bibliographie

Annexe 1: Chronologie: la politique de la Suisse face aux réfugiés dans le contexte international 1933 – 1948

La chronologie qui suit présente la politique de la Suisse face aux réfugiés dans le contexte des principaux événements survenus sur la scène internationale. Il s'agit d'un instrument de travail qui n'a pas la prétention d'être exhaustif.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse face aux réfugiés
1933			
	30 janvier Adolf Hitler devient chancelier du Reich. *28 février* L'ordonnance du président du Reich «pour la protection du peuple et de l'Etat»[1] abroge les droits fondamentaux et jette les bases de la législation anti-démocratique du régime national-socialiste (interdiction de fait du parti communiste allemand).		
	24 mars Une loi de salut public (loi d'habilitation) permet au gouvernement de promulguer des lois modifiant la Constitution sans que le Reichstag puisse intervenir.	*22 mars* Premiers internements dans le camp de concentration de Dachau. *1er avril* Organisation, en Allemagne, d'un boycott des commerces appartenant à des Juifs. *7 avril* La loi sur le rétablissement du fonctionnariat règle le licenciement ou la mise à la retraite forcée des opposants politiques et des «non-aryens» dans le secteur public.	*31 mars* Les instructions du DFJP[2] stipulent que les réfugiés ne peuvent que séjourner provisoirement en Suisse. *7 avril* Le Conseil fédéral ordonne que tous les étrangers qui revendiquent un statut de réfugié politique s'annoncent à la police au plus tard 48 heures après leur arrivée, sans quoi, ils perdent la possibilité d'être reconnus comme réfugiés politiques.

[1] Les titres des lois du régime nazi ont été traduits librement.

[2] Les circulaires, resp. les instructions, émanaient en général de la Division de police du DFJP.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		Mai Démantèlement des syndicats. *22 juin* Le SPD est interdit, autodissolution des autres partis. *22 septembre* «*Reichskulturkammergesetz*»: loi qui exclut de la vie culturelle allemande aussi bien les Juifs que les Tsiganes et les opposants politiques.	
3 octobre Convention internationale pour les réfugiés à Nansen. *28 octobre* La Convention de la Société des Nations sur le statut juridique international des réfugiés stipule l'interdiction de principe d'expulser les réfugiés qui ont été admis et ancre pour la première fois le principe du non-refoulement dans le droit international public.			*Novembre* Convention entre le CICR et la Croix-Rouge allemande sur les recherches individuelles concernant les détenus des camps de concentration.
1934			
			1er janvier Entrée en vigueur de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement der étrangers (26.3.1931)
1935			
	13 janvier Après consultation populaire, réintégration de la Sarre à l'Allemagne. Emigration des opposants au régime nazi.		

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
11–14 avril Conférence de Stresa entre la Grande-Bretagne, la France et l'Italie qui conviennent de lutter contre les résiliations unilatérales des accords. *23 avril* En Pologne, instauration d'une constitution qui supprime la démocratie parlementaire. *18 juin* L'accord naval germano-britannique torpille le «front de Stresa». *Août* Lois sur la neutralité aux Etats-Unis d'Amérique: embargo sur les armes pour les belligérants et interdiction pour les Américains de voyager sur des navires de belligérants.		*15 septembre* Lois de Nuremberg: la loi sur la citoyenneté allemande («*Reichsbürgergesetz*») fait la distinction entre les personnes de sang allemand ou apparenté et les personnes «de pure race juive» qui descendent d'au moins trois grands-parents juifs et auxquelles elle retire les droits civiques. La loi sur la protection du sang et de l'honneur allemands interdit les mariages et les relations extra-conjugales entre Allemands et Juifs; ces mesures sont également appliquées aux Tsiganes.	*8 septembre* Echec en votation populaire de la révision totale, d'inspiration autoritaire, de la Constitution fédérale.
3 octobre Attaque de l'Ethiopie par l'Italie.			*19–27 octobre* Le membre du CICR, C. J. Burckhardt, visite des camps de concentration, dont celui de Dachau.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
1936			
	7 mars Dénonciation du Pacte de Locarno; la Wehrmacht occupe la Rhénanie démilitarisée.		
3 mai Victoire du Front populaire en France. *26 mai–7 juin* Mouvement de grèves en France.			*17 juin* Création de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).
4 juillet L'Arrangement provisoire de la Société des Nations concernant le statut juridique des réfugiés d'Allemagne, ratifié par la Suisse, stipule l'interdiction, sous certaines réserves, du refoulement dans le pays d'origine. *17/18 juillet* En Espagne, coup d'Etat militaire de la droite contre le gouvernement du Front populaire. Début de la guerre civile.		*Juillet/août* Mise en place du camp de concentration de Sachsenhausen. *Août/septembre* Arrestations massives de Témoins de Jéhovah.	
	9–14 septembre Proclamation du Plan de Quatre Ans au Congrès du NSDAP à Nuremberg.		

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		1937	
		15 juillet Premiers internements dans le camp de concentration de Buchenwald.	*19 juillet* «Paix du travail»: Convention entre le patronat et les syndicats de l'industrie des métaux et machines, qui a été précédée par un accord conclu en mai dans l'horlogerie.
			19 août Accord germano-suisse sur le rapatriement des avoirs des émigrés suisses revenant au pays.
		Automne Deuxième vague d'arrestations des Témoins de Jéhovah.	*29 septembre* Entrée en vigueur de l'Arrangement provisoire relatif au statut des réfugiés d'Allemagne du 4.7.1936.
		1938	
10 février Convention de la Société des Nations sur la situation des réfugiés d'Allemagne (qui n'a pas été signée par la Suisse).			
31 mars La loi polonaise sur le renouvellement des visas fait craindre que les Juifs polonais vivant en Allemagne deviennent apatrides à partir d'octobre 1938.	*12 mars* Entrée de la Wehrmacht en Autriche («*Anschluss*»)		*28 mars* Le Conseil fédéral décide la réintroduction de l'obligation de visa pour les détenteurs de passeports autrichiens.
		22 avril Ordonnance dirigée contre les ressortissants allemands qui aident au camouflage des exploitations commerciales juives.	*Avril–septembre* Négociations germano-suisses au sujet des réfugiés qui quittent le Reich.
		26 avril Ordonnance sur la déclaration des biens des Juifs.	

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
	30 mai Ordre secret de Hitler à la Wehrmacht en vue de l'attaque de la Tchécoslovaquie.		*Mi–mai* Retour de la Suisse à la neutralité intégrale.
		13–18 juin «*Operation Arbeitsscheue*», razzias de la police contre les «asociaux» (y compris les Tsiganes), qui sont emprisonnés dans des camps de concentration.	
6–15 juillet Conférence d'Evian sur les réfugiés d'Allemagne (y compris l'Autriche), création du Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIGR).		*23 juillet* 3e ordonnance sur l'obligation de posséder une carte d'identité de police.	
		17 août La seconde ordonnance sur l'application de la loi sur la modification des noms de famille et des prénoms stipule qu'«Israël» et «Sara» sont les prénoms obligatoires pour les Juifs.	*18/19 août* Le Conseil fédéral décide le refoulement sans exception de tous les réfugiés sans visa.
			19 août Le délégué du CICR Favre visite le camp de concentration de Dachau.
		26 août Mise en place de l'Office central pour l'émigration juive à Vienne sous la direction d'Eichmann.	
29 septembre Signature des Accords de Munich: annexion du territoire des Sudètes par l'Allemagne.		*1er septembre* Introduction des lois raciales en Italie.	*29 septembre* Accord germano-suisse sur la signalisation des passeports des Juifs par les autorités allemandes (Protocole de Berlin).
	Octobre L'Allemagne exige le rattachement de la ville libre de Danzig au Reich.	*5 octobre* Ordonnance sur les passeports des Juifs: introduction du tampon «J».	*4 octobre* Introduction de l'obligation de visa pour les «non-aryens» allemands.
	21 octobre Ordre secret de Hitler en vue de «la liquidation du reste de la Tchéquie».	*28 octobre* Début de l'expulsion d'Allemagne des Juifs polonais.	

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		9/10 novembre «Nuit de Cristal»: pogroms contre les Juifs. *12 novembre* 1ère ordonnance en vue d'écarter les Juifs de la vie économique du Reich. *15 novembre* Exclusion des enfants juifs des écoles allemandes. *8 décembre* Décret de Himmler en vue de l'enregistrement et de la vérification d'identité systématiques des Tsiganes.	*28 décembre* Le CICR intervient auprès de la Croix-Rouge allemande en faveur des personnes emprisonnées en raison de leur race ou de leur opinion politique.
1939			
		24 janvier Création de l'Office central du Reich pour l'émigration juive sous la direction de Heydrich.	*20 janvier* Le Conseil fédéral décide d'introduire l'obligation de visa pour tous les émigrants.
	15 mars Entrée des troupes allemandes en Tchécoslovaquie. *16 mars* Création du Protectorat de Bohême et de Moravie.		*15 mars* Le Conseil fédéral décide d'introduire l'obligation de visa pour tous les détenteurs de passeports tchécoslovaques.
1er avril Fin de la guerre civile en Espagne; victoire des nationalistes sous la direction de Franco.			
17 mai Le Livre Blanc britannique limite le nombre des immigrants juifs en Palestine à 75 000 jusqu'à la fin de 1944.		*15 mai* Premier transfert de détenues dans le camp de concentration pour femmes de Ravensbrück.	*6 mai* Ouverture de l'Exposition nationale à Zurich.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		26 juillet Mise en place de l'Office central pour l'émigration juive, à Prague, sous la direction d'Eichmann.	
	23 août Signature du Pacte de non-aggression germano-soviétique.		*30 août* L'Assemblée fédérale délègue au Conseil fédéral des pouvoirs étendus dans les domaines législatif et constitutionnel (arrêté sur les pleins pouvoirs).
3 septembre L'Angleterre et la France déclarent la guerre à l'Allemagne.	*1er septembre* Invasion de la Pologne. *28 septembre* L'Allemagne et l'Union soviétique se partagent la Pologne.	*27 septembre* Création du Bureau central de la sécurité du Reich dirigé par Heydrich.	*5 septembre* Le Conseil fédéral institue l'obligation générale du visa. *Septembre* Au début de la guerre, 7000 à 8000 réfugiés se trouvent en Suisse; la Suisse devient entre autres puissance protectrice de l'Allemagne, de la France.
		Octobre Hitler signe l'ordre qui permet le lancement de la campagne d'«euthanasie» (antidaté au 1.9.1939); début des déportations de Juifs d'Autriche et du Protectorat.	*17 octobre* Le Conseil fédéral décrète qu'à l'exception des déserteurs et des réfugiés politiques, les étrangers arrivés illégalement en Suisse doivent être refoulés dans leur pays d'origine; l'Arrêté du Conseil fédéral crée les bases légales pour l'internement et la taxation fiscale des émigrants et des réfugiés.
		18 novembre Signes d'identification imposés aux Juifs dans les territoires annexés de Pologne. *1er décembre* Signes d'identification pour tous les Juifs dans le Gouvernement général.	
1940			
		14 janvier Les premières déportations organisées par les SS commencent en Pologne.	

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		Printemps–août Planification de la «solution finale de la question juive» par la déportation à Madagascar.	*12 mars* Le Conseil fédéral décide l'instauration de camps de travail pour les émigrants.
	9 avril Occupation du Danemark et de la Norvège.		
	10 mai Attaque de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas.	*20 mai* Arrivée d'une unité SS à Auschwitz pour la construction du camp de concentration.	
	12 mai Attaque de la France.		
10 juin Entrée en guerre de l'Italie aux côtés de l'Allemagne.	*22 juin* Armistice entre la France et l'Allemagne, division de la France: L'Alsace-Lorraine, le Luxembourg et une partie de la Belgique sont annexés à l'Allemagne, l'autre partie de la Belgique ainsi que le Nord et l'Ouest de la France sont occupés et une «zone libre» est créée au Sud.	*10 juin* En Italie, tous les Juifs étrangers sont internés dans des camps. *14 juin* Premier transport de détenus polonais du Gouvernement général au camp de concentration Auschwitz.	*18 juin* Création du Commissariat fédéral à l'internement et à l'hospitalisation (CFIH). *19/20 juin* Après la défaite militaire, 28 000 hommes du 45e Corps d'armée français, y compris une division polonaise, franchissent la frontière suisse et sont internés; en l'espace de quelques jours, plus de 40 000 militaires et environ 7500 civils français sont provisoirement accueillis.
Juillet «*Alien and Registration Act*» du gouvernement des Etats-Unis. *10 juillet* Pétain devient le chef de l'«Etat français» (Régime de Vichy).		*Automne* Mise en place de nombreux ghettos juifs dans le Gouvernement général.	

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		3 octobre Promulgation d'un statut des Juifs par Vichy. *22–25 octobre* Expulsion organisée des Juifs de Bade, du Palatinat et de la Sarre dans la «zone libre» en France. Les autorités françaises internent les personnes expulsées dans le camp de Gurs, entre autres.	
20–25 novembre Adhésion de la Hongrie, de la Roumanie et de la Slovaquie au Pacte des trois puissances.			*Novembre* Création de la Commission mixte de secours (CMS) par le CICR et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. *26 novembre* Le Conseil fédéral interdit le Parti communiste et les organisations affiliées (le Secours rouge suisse, entre autres). *13 décembre* Le Conseil fédéral décide la fermeture partielle des frontières.
1941			
		10 janvier Enregistrement de tous les Juifs aux Pays-Bas. *Février* Premières déportations de Juifs des Pays-Bas.	Janvier Rapatriement des soldats français internés.
1er mars La Bulgarie adhère au Pacte des trois puissances.		*29 mars* Le régime de Vichy met en place le Commissariat pour les questions juives.	*18 mars* L'arrêté du Conseil fédéral sur la contribution des réfugiés étrangers aux œuvres d'entraide pour les émigrants oblige les réfugiés fortunés à contribuer à un «impôt de solidarité».

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
	6 avril Invasion de la Yougoslavie et de la Grèce (la Serbie est placée sous administration militaire; en Croatie, les Oustachis instaurent un Etat satellite le 10.4.1941).		
		Mai Début de l'arrestation, de l'internement et de l'extermination des Juifs en Croatie.	
		20 mai Décret secret du RSHA: interdiction pour les Juifs de nationalité allemande de quitter la France et la Belgique, ainsi que d'émigrer dans ces pays à partir du Reich.	
Juin Aux Etats-Unis, le «*Close Relatives Edict*» interdit l'immigration de personnes qui ont des parents dans les régions d'Europe occupées par l'Allemagne.	*22 juin* Attaque de l'Union soviétique.	*22 juin* Début de l'extermination systématique des Juifs, des communistes et des Tsiganes par des troupes d'intervention SS dans les territoires occupés de l'Union soviétique.	
14 juin L'«*Executive Order 8785*» des Etats-Unis bloque tous les avoirs de l'Europe continentale.			
20 juin La «*General License Nr. 50*» du gouvernement américain permet le transfert de capitaux en Suisse via la Banque nationale.			
		31 juillet Göring charge Heydrich d'élaborer un plan pour «la solution finale de la question juive».	
14 août Proclamation de la Charte atlantique par Churchill et Roosevelt.		*24 août* Interruption, mais, peu après, reprise et décentralisation du «programme d'euthanasie».	

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		15 septembre Port de l'étoile de David imposé aux Juifs d'Allemagne	
	2 octobre Début de l'offensive contre Moscou.	*7 octobre 1941–mi-1942* Construction et premiers internements dans le camp de Lublin/Majdanek (qui deviendra un camp d'extermination).	
		Octobre Début des déportations systématiques de Juifs et de Tsiganes. Le Commissariat général aux questions juives de l'Etat français introduit le Certificat de non-appartenance à la race juive.	
		Octobre 1941–mai 1942 Assassinat systématique de la population juive de Serbie.	
		23 octobre Il est interdit aux Juifs du Reich d'émigrer; l'interdiction est étendue à tous les territoires occupés en février 1942.	
		Novembre Mise en place d'un ghetto à Theresienstadt.	*11 novembre* Le Conseil fédéral décide que, dans l'intérêt de la nation, la citoyenneté suisse des binationaux peut être retirée et que toutes les Suissesses qui ont épousé un étranger perdent sans exception la nationalité suisse.
		25 novembre La 11e ordonnance relative à la loi de la citoyenneté du Reich destitue les Juifs allemands qui ont été expulsés de la nationalité allemande et les spolie de leurs biens.	
5 décembre Début de la contre-offensive soviétique: échec de la stratégie de guerre éclair.	*11 décembre* L'Allemagne et l'Italie déclarent la guerre aux Etats-Unis.	*Décembre* A Chelmno, début de l'extermination, systématique avec des gaz mortels dans le premier camp d'extermination.	*17 décembre* Création de la Croix-Rouge suisse, Secours aux enfants.
			Décembre La Suisse devient puissance protectrice du Japon, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
1942			
		20 janvier Conférence de Wannsee sur la coordination de la «solution finale de la question juive».	*19 janvier* Nomination de E. de Haller comme délégué du Conseil fédéral aux Œuvres d'entraide internationale. *Janvier–novembre* La Croix-Rouge suisse, Secours aux enfants accueille des enfants pour un séjour de trois mois.
Mars Le «*General Ruling Nr. 11*» du gouvernement américain soumet toute transaction avec les puissances de l'Axe à l'autorisation des autorités.		*Fin mars* Premières déportations de Juifs de Slovaquie. *21 mars* Fritz Sauckel devient ministre plénipotentiaire pour l'emploi de la main-d'œuvre. Près de 7,6 millions de «travailleurs étrangers» sont engagés en Allemagne jusqu'en été 1944. *27 mars* Premières déportations de Juifs de France à Auschwitz. *Mars–juillet* Premiers internements dans les camps d'extermination de Belzec, Sobibor, Treblinka et Auschwitz-Birkenau. *Mai/juin* Introduction de l' «étoile jaune» dans la partie occupée de l'Europe de l'Ouest. *2 juillet* Accord Dannecker-Bousquet sur la déportation des Juifs étrangersde France.	*30 juillet* Dans son rapport au Conseil fédéral sur l'évolution de la question des réfugiés, Jezler recommande le renforcement de la pratique du refoulement tout en constatant que les Juifs courent les pires dangers.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
		16 juillet Rafle du «Vel' d'Hiv'»: arrestation et déportation de plus de 11 000 Juifs à Paris. *Mi-juillet 1942–1944* Westerbork devient le plus important camp de transit pour les Juifs des Pays-Bas déportés en Europe de l'Est.	
8 août G. Riegner informe les Alliés par télégramme de la «solution finale». *Août* Le Département d'Etat américain empêche la publication d'informations sur l'existence de camps d'extermination.		*4 août* Premières déportations de Juifs de Belgique à Auschwitz. *Août* Premières déportations de Juifs de Croatie à Auschwitz. *26 août* Grande razzia contre les Juifs se trouvant en «zone libre», au sud de la France.	*13 août* Une circulaire du DFJP ordonne le renvoi de tous les réfugiés civils à la frontière. Les réfugiés qui ne le sont que pour des questions raciales, par exemple les Juifs, ne sont pas considérés comme des réfugiés politiques. *25 août* Une circulaire du DFJP ordonne l'adoucissement provisoire de la pratique du refoulement. *30 août* Le conseiller fédéral von Steiger utilise, dans un discours, la métaphore de «la petite barque qui est pleine». *22/23 septembre* Débat sur la politique d'asile au Conseil national. *Octobre* La Division de Police et différentes autorités religieuses se mettent d'accord sur l'établissement périodique d'une liste de «non-refoulables». *14 octobre* Le CICR abandonne l'idée d'un appel public contre les violations du droit des gens.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
			21 octobre Visite de Rothmund au camp de concentration de Sachsenhausen (à Oranienburg), au cours de son voyage à Berlin. (12.10.–6.11.1942)
Début novembre En Afrique du Nord, victoire britannique à El Alamein contre les troupes allemandes et italiennes.	*11 novembre* La Wehrmacht occupe la «zone libre» du sud de la France.	*26 novembre* Premières déportations de Juifs de Norvège à Auschwitz.	*Novembre* La collecte de l'Office central d'aide aux réfugiés permet de récolter 1.5 million de francs.
7/8 novembre Débarquement des troupes américaines et britanniques au Maroc et en Algérie.			
17 décembre Les Alliés informent l'opinion publique et condamnent le processus d'extermination systématique du régime national-socialiste.		*16 décembre* Décret de Himmler pour que les Tsiganes soient déportés hors du territoire du Reich.	*29 décembre* Le DFJP restreint la pratique des admissions et confirme les motifs de refoulement. *30 décembre* Le comité de coordination du CICR lance une campagne de secours pour les déportés.
1943			
	2 février Capitulation des troupes allemandes devant Stalingrad.	*9 février* Reprise des déportations de France vers Auschwitz et Sobibor. *Mars* Déportations de Juifs de Bulgarie à Treblinka. *Mars–mai* Déportation de Juifs de Grèce (principalement de Salonique) à Auschwitz.	*12 mars* L'arrêté du Conseil fédéral sur l'hébergement des réfugiés centralise les compétences dans les mains de la Confédération. Il ordonne l'internement de tous les réfugiés admis depuis le 1.8.1942 et fait administrer leurs avoirs par le DFJP. *23 mars* Arrêté non publié du Conseil fédéral sur la reprise de dollars US par la Confédération (entre autres pour les œuvres d'entraide).

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
19–30 avril Conférence anglo-américaine des Bermudes sur les réfugiés.		*19 avril* Insurrection du ghetto de Varsovie et destruction. *25 avril* 12ème ordonnance relative à la loi sur la nationalité allemande: «Les Juifs et les Tsiganes ne peuvent pas devenir citoyens allemands». *30 avril* Mise en service du camp de concentration de Bergen-Belsen.	*18 mai* Accord entre la Banque populaire suisse et le DFJP concernant la gestion des avoirs des réfugiés.
		11 juin Himmler ordonne la liquidation de tous les ghettos qui existent encore en Europe de l'Est.	
9/10 juillet Débarquement des Alliés en Sicile. *25 juillet* Chute du régime fasciste en Italie, formation du gouvernement Badoglio.			*26 juillet* Instructions du DFJP en vue d'assouplir les disposition d'entrée. *27 juillet* Une instruction du DFJP concernant la frontière sud, prescrit le refoulement sur l'Italie de tous les réfugiés arrivés illégalement.
		2 août Insurrection des détenus dans le camp d'extermination de Treblinka.	
8 septembre Annonce de la capitulation de l'Italie. *9 septembre* Proclamation de la République de Saló, au Nord de l'Italie (sous tutelle allemande).	*8 septembre* Occupation de l'Italie.	*16 septembre* Début de la déportation des Juifs d'Italie du Nord à Auschwitz.	*17 septembre* D'après les instructions du DFJP, les hommes de plus de 16 ans, qui cherchent à se réfugier en Suisse, doivent être refoulés étant donné l'afflux important de réfugiés en provenance d'Italie.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
			Septembre–décembre Accueil de près de 20 000 militaires et de 7 800 réfugiés civils d'Italie.
13 octobre L'Italie déclare la guerre à l'Allemagne.		*1er/2 octobre* Début des arrestations de Juifs au Danemark; la résistance de la population et des autorités empêche leur déportation systématique. *14 octobre* Insurrection des détenus dans le camp d'extermination de Sobibor.	
9 novembre Création de l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA). *29 novembre* Conférence de Téhéran entre Churchill, Roosevelt et Staline.			
			Décembre 1943–mai 1944 Les Etats-Unis sollicitent la Suisse de reprendre des quantités plus importantes de dollars (conversion de dollars en francs) pour soutenir les œuvres d'entraide internationales.
		1944	
22 janvier «*US-Executive Order 9417*»: création du «War Refugee Board» (WRB).			
	19 mars Occupation de la Hongrie par les troupes allemandes.		*6 mars* Le Conseil fédéral met sur pied une commission d'experts pour la question des réfugiés.
2 mai Le «*War Refugee Board*» demande au CICR d'exiger de Berlin la reconnaissance des Juifs comme internés civils.		*15 mai–8 juillet* Déportation de Juifs de Hongrie à Auschwitz.	*1er mai* Sur près de 35 000 émigrants et réfugiés, 22 500 sont engagés dans le service de travail obligatoire.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
6 juin Débarquement des Alliés en Normandie.			
	20 juillet Attentat manqué contre Hitler.	*23 juillet* Libération du camp de concentration et d'extermination de Majdanek par les troupes soviétiques.	*5 juillet* Le comité exécutif du CICR décide d'intervenir auprès du gouvernement hongrois. *12 juillet* Selon les instructions du DFJP, tous les réfugiés civils dont la vie et l'intégrité corporelle sont menacées doivent être admis (reconnaissance implicite des Juifs comme réfugiés). *23 juillet* Visite d'une délégation du CICR à Theresienstadt.
17 août Libération du camp de transit de Drancy. *23 août* Libération de Paris.			
Septembre–octobre Libération du Val d'Ossola et proclamation d'une République libre par les partisans italiens.			*Septembre–novembre* Accueil d'environ 17 000 mères et enfants en provenance de France et d'Italie.
	Octobre Occupation germano-italienne du Val d'Ossola.	*7 octobre* Insurrection d'un «commando spécial» dans le camp d'extermination de Birkenau.	*10 octobre* Mise en route du Don suisse.
27 novembre Procédure pénale à Lublin contre les crimes commis à Majdanek.		*Novembre* Dernières déportations de Theresienstadt à Auschwitz.	
29 décembre Proposition des Etats-Unis concernant la politique économique des Alliés à l'égard des Etats neutres.			*Décembre* Les Juifs hongrois «rachetés» du camp de Bergen-Belsen arrivent en transit en Suisse avant d'émigrer plus tard en Palestine (transport Kasztner).

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
1945			
27 janvier Libération d'Auschwitz par les troupes soviétiques.		*17–26 janvier* Des milliers de prisonniers meurent après l'évacuation du camp de concentration d'Auschwitz pendant la «marche de la mort». Des centaines de milliers de personnes trouvent la mort jusqu'à la fin de la guerre après l'évacuation des ghettos et des camps de concentration.	
4–12 février Conférence de Yalta entre Churchill, Roosevelt et Staline.			*8 février* 1200 Juifs de Theresienstadt arrivent en Suisse accompagnés de l'ancien conseiller fédéral Musy. *16 février* Le Conseil fédéral bloque les avoirs allemands. *25 février–1er mars* Conférence suisse sur les réfugiés à Montreux. *29 mars* Le DFJP publie une circulaire pour éviter un afflux massif de réfugiés en provenance d'Allemagne.
	30 Avril Suicide d'Hitler.		*13 avril* Le Conseil fédéral décide la fermeture partielle des frontières.
2 mai Capitulation allemande en Italie du Nord; Berlin est prise par les troupes soviétiques. *7/9 mai* Capitulation allemande, fin de la guerre en Europe.	*2 mai* Dönitz, successeur de Hitler en tant que président du Reich, ordonne la formation d'un gouvernement transitoire.	*3 mai* L'Allemagne remet le ghetto de Theresienstadt au CICR.	*Mai* A la fin de la guerre, près de 115 000 personnes ont cherché refuge en Suisse, dont 51 100 réfugiés civils admis pendant la guerre.
8 mai Libération de Theresienstadt par les troupes soviétiques.			*22 mai* Instructions du DFJP interdisant le passage de la frontière sans visa.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
5/6 juin Déclaration de Berlin; création du Conseil de Contrôle interallié.			
26 juin Signature de la Charte des Nations Unies.			
17 juillet –2 août Conférence de Potsdam			*13 juillet* Le Conseil fédéral décide le gel des avoirs de personnes qui ont été expulsées de Suisse.
2 septembre Le Japon signe la capitulation.			*12 septembre* Le Conseil fédéral décide la levée de la gestion des dollars pour les paiements du gouvernement américain.
			14 septembre Le DFJP assouplit la limitation de la liberté de mouvement pour les réfugiés.
18 octobre 1945–1er octobre 1946 Procès contre les principaux responsables allemands et autrichiens de crimes de guerre, devant le Tribunal militaire international de Nuremberg.			
22 décembre Une directive du Président Truman permet l'entrée aux Etats-Unis pour les personnes déplacées, surtout les enfants.			*28 décembre* Le DFJP redonne aux cantons une grande partie des compétences relevant du domaine de la Police des étrangers.
1946			
			Mars Fermeture des camps de réfugiés de la Confédération.
			18 mars Etablissement de relations diplomatiques avec l'URSS.

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
			14 juin Le Parlement adopte l'arrêté du Conseil fédéral sur le versement d'une contribution de la Confédération au Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR).
15 octobre Accords de Londres: les réfugiés pris en charge par le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR) reçoivent des documents de voyage. *15 décembre* Création de l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) qui remplace le CIR et à laquelle la Suisse adhère en 1949.			
1947			
			Janvier Accueil de réfugiés d'Europe de l'Est en Suisse. *7 mars* Le Conseil fédéral crée l'asile durable pour les réfugiés, dont «on ne peut pas exiger le départ». *16 décembre* Le Conseil fédéral décide de contribuer à l'entretien des émigrants et des réfugiés dans le besoin qui se trouvent en Suisse.
1948			
20 mars Retrait du gouverneur militaire soviétique du Conseil de contrôle allié pour l'Allemagne. *14 mai* Proclamation de l'Etat d'Israël.			

Politique internationale et déroulement de la guerre	Politique allemande	Politique de persécution et d'extermination	Politique de la Suisse à l'égard des réfugiés
			8 octobre Révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE). *21 décembre* Arrêté du Conseil fédéral sur les contributions de la Confédération aux organismes de secours privés en faveur des réfugiés.

Annexe 2: Notices biographiques

Johannes Baumann (1874–1953)

Né à Herisau (canton d'Appenzell, Rhodes-Extérieures), études de droit

1901–1905 Membre du Parlement cantonal appenzellois

1905–1931 Conseiller d'Etat du canton d'Appenzell, Rhodes-Extérieures (direction de la Police et des Affaires militaires)

1911–1934 Membre du Conseil des Etats*

1914–1934 Président du conseil d'administration de la Banque cantonale

1932–1934 Membre du Conseil de banque de la Banque Nationale Suisse (BNS)

1934–1940 Conseiller fédéral, chef du Département fédéral de Justice et Police (DFJP)

Avant son élection au Conseil fédéral, J. Baumann siège dans les conseils d'administration de plusieurs entreprises. En tant que conseiller fédéral, il est responsable du renforcement de la protection de l'Etat; dans ce but, il s'engage pour le développement du Ministère public fédéral et, en 1935, pour la création de la Police fédérale.

Sources: Dictionnaire historique de la Suisse (www.dhs.ch, 4 mai 1998); Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, p. 384–388; *Appenzeller Jahrbücher* 81 (1953), p. 28–34; *Der Bund*, 9 septembre 1953.

Robert Briner (1885–1960)

Né à Bäretswil (canton de Zurich), études de droit

1912–1919 Secrétaire de l'autorité tutélaire de la Ville de Zurich

1917–1957 Chargé de cours à l'Ecole d'Etudes sociales

1919–1935 Premier chef de l'Office cantonal de la Jeunesse

1930–1958 Président de l'Ecole d'Etudes sociales

1932–1960 Président de Pro Infirmis

1935–1951 Conseiller d'Etat du canton de Zurich (Direction de la Police et des Affaires militaires, dès 1943, de l'Instruction publique)

1938–1945 Président de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

1947–1959 Président du Don national suisse pour nos soldats et leurs familles

1951 Docteur honoris causa de l'Université de Zurich

R. Briner exerce la double fonction de directeur de Police et de président de l'OSAR. S'il montre, certes, de la compréhension pour les préoccupations des œuvres d'entraide, il incarne néanmoins la politique pratiquée par la Confédération face aux réfugiés. Après la Seconde Guerre mondiale, il dirige le développement de l'instruction publique du canton de Zurich.

Sources: Dictionnaire historique de la Suisse (www.dhs.ch, 27 janvier 1999); Gedenkschrift für Dr. Robert Briner, 1961; *Neue Zürcher Zeitung*, 7 avril 1951.

* Un des deux représentants de son canton dans l'une des Chambres du Parlement fédéral

Paul Grüninger (1892–1972)

Né à Saint-Gall, enseignant

1919	Lieutenant du corps de gendarmes de Saint-Gall
1925–1939	Capitaine et commandant de la Police cantonale de Saint-Gall
1938	Favorise et organise, dès le printemps, des entrées illégales de réfugiés (principalement juifs) d'Autriche. Déclare en août, à l'occasion d'une conférence des directeurs cantonaux de police, qu'il est favorable à une plus grande ouverture de la politique de l'asile
Mars 1939	Le Conseil d'Etat de St-Gall décide d'ouvrir une enquête administrative à l'encontre de P. Grüninger et introduit peu après une procédure pénale
Avril 1939	Il est suspendu de ses fonctions et licencié en mai, avec effet immédiat
Déc. 1940	Il est condamné pour violation du devoir de service et falsification de documents
1962	Membre d'honneur de la Ligue des Droits de l'Homme
1971	Le Parlement cantonal de Saint-Gall estime que l'attitude de P. Grüninger est moralement correcte. Il est déclaré «juste parmi les nations» par *Yad Vashem*
1993	Réhabilitation politique par le Conseil d'Etat saint-gallois
1995	Réhabilitation juridique par le Tribunal de district de Saint-Gall
1998	Création de la Fondation Paul-Grüninger, dont le capital est alimenté par une contribution du Conseil d'Etat saint-gallois, qui correspond au salaire et à la pension de P. Grüninger après son licenciement

P. Grüninger a sauvé environ 2000 à 3000 réfugiés. Après son licenciement, il vit de travaux occasionnels, dans des conditions très précaires; puis il reprend son ancien métier d'enseignant. Des tentatives de réhabilitation ont été entreprises, mais ont été rejetées par le gouvernement cantonal de Saint-Gall en 1968, 1969, 1970, 1984 et 1989.

Sources: Keller, Délit d'humanité, 1994; Hoerschelmann, Exilland Schweiz, 1997, p. 114–128; *Die Wochenzeitung*, 28 mai1998.

Silvain S. Guggenheim (1882–1948)

Né à Baden (canton d'Argovie), co-propriétaire et membre du conseil d'administration d'une soirie

1933	Organisateur de l'aide aux réfugiés
1936	Co-fondateur et vice-président de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
1938–1944	Fondateur et président de l'Union suisse d'entraide juive (VSIA) qui sera ensuite appelée: Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs (USCARJ)
1939–1946	Membre dirigeant de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)

S. Guggenheim est président de la Commission d'entraide et membre du Comité de la Communauté israélite de Zurich. Il est l'initiateur du home pour enfants juifs «Wartheim». Il s'engage également pour les Juifs en Palestine et pour l'entraide juive d'après guerre.

Source: Picard, Die Schweiz und die Juden, 1994; *Neue Zürcher Zeitung*, 2 février 1948.

Edouard de Haller (1897–1982)

Né à Cologny (canton de Genève), études de droit

1926–1928 Membre de la Section des Minorités et des commissions administratives du Secrétariat de la Société des Nations
1928–1936 Membre de la Section des mandats du Secrétariat de la Société des Nations
1936–1938 Directeur ad interim de la Section des mandats
1938–1940 Directeur de la Section des mandats de la Société des Nations
1940 Collaborateur bénévole du CICR
1941 Membre du CICR et à partir de 1942, membre d'honneur
1942–1948 Délégué du Conseil fédéral aux œuvres d'entraide internationale
1948 Délégué de la Suisse à la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge
1948–1953 Ministre de Suisse en Norvège
1951–1953 Ministre de Suisse en Islande
1953–1957 Ministre de Suisse en URSS
1957–1962 Ambassadeur de Suisse aux Pays-Bas

A partir de 1942, E. de Haller joue un rôle déterminant dans la politique humanitaire de la Suisse. Homme de confiance de Pilet-Golaz et beau-frère de Pierre Bonna (chef de la Division des Affaires étrangères), de Haller entretient d'excellentes relations dans les milieux diplomatiques. Ses activités de coordinateur s'exercent essentiellement dans le cadre de la défense des intérêts suisses dans les relations internationales

Sources: Favez, Une mission impossible?, 1988; *Journal de Genève*, 5 juin 1962.

Robert Jezler (1907–1956)

Né à Oberdiessbach (canton de Berne), études de droit, avocat

1935 Collaborateur juridique à la Division de Police du Département fédéral de Justice et Police
1937–1942 Fonctionnaire juridique
1942–1947 Premier adjoint à la Division de Police
1945–1947 Chef ad interim de la Division de Police
1947–1954 Chef suppléant de la Division de Police
1955–1956 Chef de la Division de Police

R. Jezler est le plus proche collaborateur de H. Rothmund. En juillet 1942, il rédige un rapport sur la problématique des réfugiés. C'est sur la base de ce rapport que la pratique du refoulement sera renforcée, bien que les lourdes menaces qui pesaient sur les Juifs soient connues.

Source: *Berner Tagblatt*, 28 septembre 1956.

Regina Kägi-Fuchsmann (1889–1971)

Née à Zurich, enseignante

1922–1925	Présidente d'une organisation féminine à Schaffhouse (*Schweizerische Frauenzentrale)*
1928–1932	Responsable de l'Office d'orientation professionnelle des jeunes filles de la Ville et du Canton de Schaffhouse
1934	Directrice de l'Œuvre d'entraide suisse pour les enfants d'ouvriers
1936–1952	Co-fondatrice et secrétaire centrale de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière, et pendant la guerre, responsable de la section de l'aide aux réfugiés
1936	Collaboratrice du Comité neutre d'action de Secours aux enfants d'Espagne
1940	Collaboratrice du Cartel suisse du Secours aux enfants victimes de la guerre
1941	Initiatrice de l'action «Colis Suisse»
1941	Membre du Comité exécutif de la Croix-Rouge suisse, Secours aux enfants
1944	Membre du Comité national du Don suisse
1948	Présidente de l'Aide suisse à l'Europe (dès 1956: Aide suisse à l'étranger)
dès 1952	Travaux de reconstruction dans les pays en développement dans le cadre de l'ONU
1955	Membre fondateur de l'Œuvre d'entraide suisse pour les territoires extra-européens (ultérieurement: Helvetas)
1961	Docteur honoris causa de l'Université de Zurich

R. Kägi-Fuchsmann, fille de réfugiés juifs lituaniens et active en faveur de l'émancipation des femmes, fait partie des militantes social-démocrates de l'aide aux réfugiés.

Sources: *Schweizerischer Frauenkalender* 1951, p. 91–105; Kägi-Fuchsmann, Das gute Herz genügt nicht, 1968; *Luzerner Neueste Nachrichten*, 16 juillet 1966; *Die Tat*, 15 juin 1972.

Gertrud Kurz-Hohl (1890–1972)

Née à Lutzenberg (canton d'Appenzell, Rhodes-Extérieures)

1934–1972	Secrétaire suisse des «Chevaliers de la Paix»
1936	Co-fondatrice de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
1939	Début de l'aide aux réfugiés des «Chevaliers de la Paix»
1941	Le mouvement des «Chevaliers de la Paix» devient membre de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés
1942	Intervention auprès du conseiller fédéral von Steiger en faveur des réfugiés (en vue de l'assouplissement de la fermeture des frontières en août 1942); participation à l'action «Places libres»
1948	Déléguée suisse à la première assemblée générale du Conseil œcuménique des Eglises à Amsterdam
1956	Décoration de la Croix-Rouge allemande
1958	Docteur honoris causa de l'Université de Zurich
1964	Prix Albert-Schweitzer

G. Kurz-Hohl fait partie des représentantes de l'entraide bourgeoise piétiste aux réfugiés.

Sources: Christlicher Friedensdienst, Streitfall Friede, 1988, p. 17–26; *Christlicher Friedensdienst* (numéro spécial, 15 mars 1970); *Schritte ins Offene* 4 (1991), p. 28–33; *Der Bund*, 14 mars 1990; *Tagesanzeiger*, 19 octobre 1992.

Saly Mayer (1882–1950)

Né à Saint-Gall, négociant en textiles

1930 Acquiert la citoyenneté de Saint-Gall

jusqu'en 1933 Responsable de la gestion financière au service administratif de la Ville de Saint-Gall

avant 1936 Secrétaire de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)

1936–1942 Président de la FSCI

1938 Négocie avec le chef de la Division de Police, H. Rothmund, l'accueil de réfugiés juifs en provenance d'Autriche; noue des liens avec les œuvres d'entraide juives aux USA

dès 1940 Représentant honoraire de l'*American Jewish Joint Distribution Committee* (AJDC) en Suisse, à partir de 1943, il est coordinateur du AJDC pour l'Europe

1944 Participe sous le contrôle du *War Refugee Board* aux négociations avec des représentants des SS en vue de sauver des Juifs d'Europe de l'Ouest et du Sud-Est de la déportation

1945 Continue de servir de lien entre le AJDC et l'Europe centrale après la fin de la guerre

S. Mayer joue un rôle déterminant dans le cadre des actions d'entraide et de sauvetage des Juifs persécutés en Europe. C'est une personnalité parfois contestée par des Juifs en Suisse; il quitte d'ailleurs la présidence de la FSCI à la fin de 1942.

Littérature: Picard, Die Schweiz und die Juden, 1994; Bauer, Onkel Saly, dans: Viertelsjahrhefte für Zeitgeschichte 25 (1977), p. 188–219; Bauer, American Jewry, 1982; Bauer, Freikauf von Juden, 1996.

Giuseppe Motta (1871–1940)

Né à Airolo (canton du Tessin), études de droit, avocat et notaire

1895–1911 Membre du Parlement cantonal tessinois

1899–1911 Conseiller national*

1912–1940 Conseiller fédéral

1912–1919 Chef du Département fédéral des finances et des douanes (DFFD)

1920–1940 Chef du Département politique fédéral (DPF)

G. Motta s'engage pour l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations. Il mène une politique étrangère nettement anti-communiste et montre de la sympathie pour les régimes autoritaires, surtout pour l'Italie fasciste.

Sources: Dictionnaire historique de la Suisse (www.dhs.ch, 15 octobre 1998); Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, p. 306–311; Gedenkschrift Giuseppe Motta, 1971; Panzera, Giuseppe Motta, dans: *Civitas* (janvier/février 1990), p. 11–17; Scanziani, Vita e opere, 1971; *Der Bund*, 23 janvier 1940, 29 décembre 1971.

Rodolfo Olgiati (1905–1986)

Né à Poschiavo (canton des Grisons), études de mathématiques et de physique, enseignant

1934–1941 Secrétaire général de la branche suisse du Service civil international

1937–1939 Responsable du Comité neutre d'action de Secours pour les enfants d'Espagne

* Représentant du peuple au Parlement suisse.

1940–1942 Crée et dirige le Cartel suisse de secours aux enfants victimes de la guerre (fusionne fin 1941 avec la Croix-Rouge suisse)
1942–1943 Secrétaire général de la Croix-Rouge suisse, Secours aux enfants
1944 Voyage aux USA et en Grande-Bretagne à l'invitation des Quakers
1944–1948 Secrétaire général du Don suisse aux victimes de la guerre
1949–1970 Membre du CICR
1959 Docteur honoris causa de l'Université de Bâle
1958–1971 Responsable du home protestant Schloss Wartensee

R. Olgiati devient une des figures emblématiques des activités des œuvres d'entraide suisses au fur et à mesure que se développe l'importance et l'institutionnalisation des œuvres de secours.

Sources: *Der Bund*, 29 janvier 1985, 11 juin 1986; *Die Ostschweiz*, 10 juin 1986.

Marcel Pilet-Golaz (1889–1958)

Né à Cossonay (canton de Vaud), études de droit, avocat
1921–1928 Membre du Parlement cantonal vaudois
1925–1928 Conseiller national
1929–1944 Conseiller fédéral
1930–1939 Chef du Département fédéral des postes et des chemins de fer (DFPC)
1940–1944 Chef du Département politique fédéral (DPF)

Marcel Pilet-Golaz passe, à cause notamment de son allocution radiodiffusée controversée du 25 juin 1940, pour être un partisan d'une politique d'accommodement envers le III^{e} Reich. Il démissionne en 1944, à la suite de l'échec des négociations concernant l'établissement de relations diplomatiques avec l'Union soviétique.

Sources: Dictionnaire historique de la Suisse (www.dhs.ch, 13 janvier 1999); Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, p. 366–371; Bucher, Die Schweiz im Sommer 1940, in Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 29 (1979), p. 356–398; Bucher, Zwischen Bundesrat und General, 1991.

Gerhart M. Riegner (*1911)

Né à Berlin, études de droit
1934 Arrivée en Suisse
1936 Directeur du bureau genevois du Congrès juif mondial
8.8.1942 Auteur du fameux «télégramme Riegner» concernant «la solution finale de la question juive» remis au président du Congrès juif mondial aux Etats-Unis et à un membre du Parlement britannique
1944 Organisateur depuis Genève, avec d'autres personnalités, d'une action de sauvetage pour les Juifs hongrois. 9000 personnes seront sauvées

G. Riegner est secrétaire général et co-président du Congrès juif mondial. Déjà, pendant la guerre, il a beaucoup contribué au dialogue judéo-chrétien. Dans les années cinquante et soixante, il a coordonné l'émigration juive hors des pays arabes; puis, au cours des deux décennies suivantes, hors de l'Union soviétique.

Littérature: Laqueur, Breitman, Breaking the silence, 1986; Riegner, Ne jamais désespérer, 1998; Riegner, Témoignage, 1998.

Heinrich Rothmund (1888–1961)

Né à Uster (canton de Zurich), études de droit

1916 Entrée dans l'administration fédérale

1919–1929 Chef de l'Office central suisse pour la police des étrangers

1929–1954 Chef de la Division de Police du Département fédéral de Justice et Police (DFJP), à laquelle est incorporée, en 1933, la Police des étrangers

1929–1931 Participe à l'élaboration et à l'adoption de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

1945–1947 Délégué en Suisse du Comité intergouvernemental pour les réfugiés

H. Rothmund est délégué ad interim au sein de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés. Il a été l'un des principaux responsables de la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés; toutefois, en faire un bouc émissaire risque de masquer les facteurs structurels de cette politique.

Littérature: Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, 1997; Mächler, Kampf gegen das Chaos, in Mattioli, Antisemitismus, 1998, p. 357–421; Roschewski, Heinrich Rothmund, in Die Schweiz und die Flüchtlinge, 1996, p. 107–136; Roschweski, Rothmund und die Juden, 1997.

Max Ruth (1877–1967)

Né à Saint-Gall, études de droit, avocat

1911–1916 Fonctionnaire à l'Office des faillites et juge de district à Saint-Gall

1917–1920 Représentant extraordinaire du Ministère public du canton de Saint-Gall

1920–1944 1er adjoint de la Division de Police (reste en activité jusqu'en juin 1945)

1943–1944 Chef de la section des recours de la Division de Police

Max Ruth passe, au sein du DFJP, pour être un juriste hors pair auquel on demande d'ailleurs encore de fonctionner comme expert pour certaines affaires alors qu'il est déjà parti à la retraite. Il est considéré comme le théoricien de la politique suisse des étrangers. Rédacteur du commentaire de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers en 1931, il a également écrit de nombreux exposés à ce sujet.

Littérature: Mächler, Kampf gegen das Chaos, in Mattioli, Antisemitismus, 1998, p. 357–421.

Oskar Schürch (1914–1992)

Né à Berne, études de droit, avocat

1939 Entre en fonction à la Division de Police du DFJP

1940–54 Chef de la section des réfugiés

1945 Délégué suisse à la Conférence du Comité intergouvernemental pour les réfugiés

1955 Suppléant du chef de la Division de Police

1957–1980 Chef (à partir de 1959: directeur) de la Division de Police (à partir de 1979: Office fédéral de la Police)

Après la guerre, O. Schürch est délégué de la Suisse à de nombreuses conférences sur la question des réfugiés.

Source: *Der Bund*, 1er mars 1980.

Eduard von Steiger (1881–1962)

Né à Langnau dans l'Emmental (canton de Berne), études de droit, avocat

1914–1939 Membre du Parlement cantonal bernois

dès 1931 Membre du Conseil de banque, puis du Comité de la Banque nationale suisse

1939 Conseiller d'Etat du canton de Berne (Direction de l'Economie publique)

1940–1951 Conseiller fédéral, chef du Département fédéral de Justice et Police (DFJP)

1944 Met sur pied une Commission d'experts pour la question des réfugiés

Ed. von Steiger assume la responsabilité de la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés. En 1942, il utilise la métaphore de la «barque de sauvetage lourdement chargée».

Sources: Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, p. 415–420; Steiger, Us mym Läbe, 1967.

Nettie Sutro-Katzenstein (1890–1967)

Née à Munich, études de philosophie et de sociologie, doctorat à Berne

1935–1947 Responsable du Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés (section suisse d'une organisation française), qui n'œuvre qu'en Suisse à partir de 1940

1952 Co-fondatrice du home suisse pour enfants Kirjath Jearim en Israël

N. Sutro siège dans différentes commissions, dont la Commission d'experts pour la question des réfugiés du DFJP.

Sources: Sutro, Jugend auf der Flucht, 1952; *Schweizer Frauenblatt*, 3 novembre 1967.

Paul Vogt (1900–1984)

Né à Stäfa (canton de Zurich), études de théologie protestante, pasteur

1936–1943 Pasteur à Zurich-Seebach

1936 Co-fondateur de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

1938 Co-fondateur et président de l'œuvre d'entraide suisse protestante pour l'église confessante en Allemagne (*Schweizerisches Evangelisches Hilfswerk für die Bekennende Kirche in Deutschland*)

1942 Fondateur de l'action évangélique «Places libres» pour les réfugiés, co-initiateur et coordinateur de l'action «Un sou pour les réfugiés»

1943–1947 Assure l'aumônerie pour les réfugiés (*Flüchtlingspfarramt*) créée par la Fédération des Eglises, par l'œuvre d'entraide aux réfugiés de l'Eglise du canton de Zurich et par l'œuvre d'entraide de l'Eglise confessante.

1947 Docteur honoris causa de l'Université de Zurich

1952 Co-fondateur du home suisse pour enfants *Kirjath Jearim* en Israël

1968 Membre d'honneur de la Ligue pour les Droits de l'Homme

P. Vogt prend une part considérable à l'ancrage institutionnel et à la coordination de l'aide aux réfugiés de l'église protestante. Après avoir remis son mandat d'aumônier des réfugiés, il redevient pasteur de paroisse.

Sources: Häsler, La Suisse, Terre d'Asile?, 1967; Kocher, Rationierte Menschlichkeit, 1996, p. 285–308; *Die Ostschweiz*, 13 mars 1984; *La Suisse*, 20 mai 1984.

Ernst Wetter (1877–1963)

Né à Töss (Winterthour) ZH, études d'économie politique, enseignant

1920	Secrétaire général du Département fédéral de l'économie publique (DFEP)
1922	Directeur de la Division du commerce du DFEP
1924	Délégué du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie
1926–1934	Membre du Parlement cantonal zurichois
1926–1938	Vice-président du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie
1927–1939	Président de l'Office suisse d'expansion commerciale
1929–1938	Membre du Conseil national
1937–1939	Membre du conseil d'administration du Crédit Suisse
1939–1943	Conseiller fédéral, chef du Département fédéral des finances et des douanes(DFFD)
1944–1948	Président du Don suisse aux victimes de la guerre
1944–1950	Président de la Commission fédérale des banques

E. Wetter assume de nombreux mandats dans les délégations officielles. Il est également membre du Redressement national. Après son départ à la retraite, il siège (comme déjà avant son élection) dans les conseils d'administration de nombreuses sociétés.

Sources: Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, p. 400–404; Tanner, Bundeshaushalt, 1986; *Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1965*; *Neue Zürcher Zeitung*, 10 novembre 1963.

Otto Zaugg (1906–1998)

Né à Berne, ingénieur sur machines EPFL

1932–1940	Initiateur et, dès 1933 (à partir de 1935 à plein temps), directeur de l'Office central pour le service volontaire (*Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst)*, reprend provisoirement la direction du service national obligatoire
1940–1950	Chef de la Direction centrale des camps de travail (*Zentralleitung der Arbeitslager)*, dès 1946: Direction centrale suisse des homes et des camps
1950–1971	Travaille à la Compagnie nationale d'assurance suisse à Bâle, dont il devient directeur suppléant, dès 1964

Sources: Kolloquium mit Otto Zaugg, Rückblick, AfZ (Archiv für Zeitgeschichte), 1987; *Basler Nachrichten*, 10 avril 1976.

Sources et bibliographie

A Sources non publiées

1 Suisse

Archives fédérales suisses, Bern (AF)

Chambres fédérales et Conseil fédéral

E 1001.1	Propositions du DFJP au Conseil fédéral
E 1002 (-)	Procès-verbaux du Conseil fédéral (Notes manuscrites du Chancelier)
E 1004.1 (-)	Procès-verbaux du Conseil fédéral
E 1050.1 (-)	Commissions des pleins pouvoirs du Conseil national et du Conseil des Etats
E 1301 (-)	Procès-verbaux des délibérations du Conseil national

Département politique fédéral (DPF) / Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)

E 2001 (C)	Division des Affaires étrangères 1927–1936
E 2001 (D)	Division des Affaires étrangères 1937–1945
E 2001 (E)	Division des Affaires étrangères / Direction politique
E 2200.41	Légation à Paris
E 2200.42	Légation à Vichy
E 2300 (-)	Rapports des représentants diplomatiques et consulaires
E 2500 (-)	Dossiers du personnel diplomatique et consulaire
E 2801 (-)	Handakten Walter Stucki
E 2803 (-)	Handakten Edouard De Haller

Département fédéral de Justice et Police (DFJP)

E 4001 (B)	Handakten du conseiller fédéral Johannes Baumann
E 4001 (C)	Handakten du conseiller fédéral Eduard von Steiger
E 4260 (C)	Division de Police 1931–1956
E 4264 (-)	Division de Police, Dossiers de personnes
E 4300 (B)	Police fédérale des étrangers 1925–1965
E 4320 (B)	Ministère politique fédéral, Service de police 1931–1959
E 4800.1 (-)	Handakten Heinrich Rothmund

Département militaire fédéral (DMF)

E 27 (-)	Défense nationale
E 5330 (-)	Justice militaire
E 5335 (-)	Justice militaire, Jugements
E 5795 (-)	Etat-major personnel du Général 1939–1945

Département fédéral des Finances et des Douanes (DFFD)

E 6351 (F)	Direction générale des Douanes

Département fédéral de l'Economie publique (DFEP)

E 7110-01 (-)	Division du commerce
E 7160-01 (-)	Office suisse de compensation; Direction, 1931–1978
E 7160-02 (-)	Office suisse de compensation; Certification, 1944–1955
E 7160-07 (-)	Office suisse de compensation; Liquidation des avoirs allemands, 1936–1960

E 7160-08 (-) Office suisse de compensation; Division pour l'Allemagne, la RFA et la DDR, 1934–1976
E 7160-10 (-) Office suisse de compensation; Bureau des licences, 1935–1962
E 7170 (A) Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, 1928–1948

Commissions extra-parlementaires
E 9500.193 (-) Commission fédérale pour les questions des réfugiés

Fonds et legs privés
J I.131 Fonds Walter Stucki
J II.15 Secrétariat central de la Croix-Rouge Suisse
J II.55 Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés

Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (StABS)

SK-REG 10-3-0 Staatskanzlei, Kontrollbüro (Allgemeines)
SK-REG 21-4-0 Unterstützung von Flüchtlingen im 2. Weltkrieg, 1943–1952
PD-REG 1941-322 Internierte, Beschäftigung, 1941–1946
PD-REG 3 Polizeidepartement, Personendossiers der kantonalen Fremdenpolizei
DI-REG 1-1964 7-4-8: Emigranten und Flüchtlinge, 1946–1952

Staatsarchiv des Kantons Thurgau (StATG)

3'00 Regierungsratsprotokolle
4'507'0 Statthalterkonferenzen, 1921–1966
4'517 Polizei, Akten 2. Weltkrieg

Archives de l'Etat, Neuchâtel

Archives du Département de Police
Archives du Département de l'Intérieur

Archives de l'Etat, Genève

Ef 2 Justice et Police

Archives de la Banque nationale suisse, Zürich (BNS)

Procès-verbaux de la Direction générale

Archives centrales du Credit Suisse Group, Zürich (CSG)

02 SKA – Verwaltungsrat / Generalversammlung
08 SKA – Sparte Schweiz
041 SVB – Verwaltungsrat / Geschäftsleitung
046 SVB – Abteilung Flüchtlinge

Archiv für Zeitgeschichte, Zürich (AfZ)

Archiv des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG)
Archiv der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF)
Archiv des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen / Flüchtlingshilfen (VSJF)
Nachlass Saly Mayer
Quellen aus ausländischen Archiven: National Archives and Record Administration, USA

Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich

Archiv des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH / OSEO)
Nachlass Rodolfo Olgiati

Archives du Comité international de la Croix-Rouge, Genève (ACICR)

A PV	Procès-verbaux des séances du Comité
B G 2	Internés en Suisse
B G 59	Israélites
B G 82	Institutions internationales
B G 85	Suisse: correspondance avec le Gouvernement
B G 86	CICR et après-guerre

Zentralarchiv des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), Bern

Protokolle der Direktion

Archives du Conseil Œcuménique des Eglises, Genève

Commission on interchurch aid refugees and world service (Cicarus B2)

Bibliothèque nationale suisse, Bern

V Schweiz 629	Tätigkeitsbericht des Schweizerischen Caritasverbandes, 1943, 1945/46

Bibliothèque publique et universitaire, Genève (BPU)

Br 1561	Service de renseignements pour les réfugiés. Rapport annuel 1937/38, Genève 1938.
E 785	Bureau central de bienfaisance. Rapports annuels (1867–1969).
E 2328	Service international d'Aide aux émigrants, puis Service Social International, publications diverses, Genève, New York 1925– ; dont: Vingt ans d'activité de la section suisse du Service Social International, 1932–1952, Genève 1952.
E 2436	Société des Nations, Office Nansen pour les réfugiés, pièces diverses, lieux divers, 1921–1938.
E 2494	Fonds européen de secours aux étudiants, pièces diverses, Genève (en 1943, devient Fonds mondial de secours aux étudiants).
E 2567	Cinq années d'aide œcuménique aux réfugiés, avril 1939 à mai 1944. rapport du Secrétariat pour l'aide aux réfugiés rattaché au Conseil œcuménique des Eglises (en formation), Genève s.d.
E 2598	Comité intergouvernemental pour les réfugiés, pièces diverses, lieux et dates diverses, 1949.
E 2599	Organisation internationale pour les réfugiés, pièces diverses, lieux et dates divers, 1949.
E 2641	Service Social International. Aide aux émigrés, section suisse de l'International Migration Service, rapports annuels 1933–46, Genève.
E 2642	Service Social International. Fürsorgedienst für Ausgewanderte, section suisse de l'International Migration Service, Tätigkeitsberichte, 1936–42, Genève.
Gf 410	Com-pla: Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés.
Gf 410	Off-aid: Office central suisse d'aide aux réfugiés, Zurich. Société, pièces diverses, dont: Dix ans d'experience de l'Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés
Gf 410	Off-ent: Office central d'entraide des églises, société genevoise, rapports, règlements, statuts.

Rd 487	Cahiers de Frontenex, édités par la Direction centrale des camps de travail, Zurich, été 1945 puis par le Fonds européen de secours aux étudiants et par le Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés, Genève 1945–1947.
Zs 390	Les réfugiés, in: Les activités de la Société des Nations 9, Genève 1938.
Zt 1345	Conseil œcuménique des Eglises. Pièces diverses, lieux et dates divers.

Stadtarchiv Kreuzlingen, Thurgovie

Gemeinderat, Sitzungsakten (16/3)

Archiv der Israelitischen Gemeinde Kreuzlingen, Thurgovie

Protokoll der Vorstandssitzungen

2 Allemagne

Politisches Archiv / Auswärtiges Amt, Bonn (PA / AA)

Gesandtschaft Bern 1821–1945

insb. Akten 1467, 1486, 1750–51, 1960–62, 2760, 2763, 2827, 2911–12, 5810–15.

Deutsches Generalkonsulat Zürich 1875–1945

Paket 45: Geheimakten, Beziehungen Schweiz zu Deutschland, Mai–Okt. 1938

Generalkonsulate: Basel, Davos, Genf, St. Gallen

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-32

R 99316	Jüdisches Vermögen in der Schweiz, Bd. 1, 1938–1944
R 99317	Jüdisches Vermögen in der Schweiz, Bd. 2, 1944–1945

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-24

R 99366–R 99372	Judenauswanderung: Allgemeines 1938–1944

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-26

R 99441	Juden in der Schweiz, Bd. 1, 1943
R 99442	Juden in der Schweiz, Bd. 2, 1943–1944
R 99443	Juden in der Schweiz, Bd. 3, 1944

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-40

R 99477	Schweiz. Hilfskomitee für notleidende Frauen und Kinder in Deutschland, 1935–40

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-75

R 99577	Deutsche Emigrantentätigkeit im Ausland

Referat Deutschland, Inland II A/B, 84-50

R 100234 – R 100240	Interventionen fremder Regierungen gegen Vorgänge in Deutschland: Schweiz 1-7, 1935–1944
R 100283 – R 100284	Ausschaltung der Juden aus dem Wirtschaftsleben: Interventionen Schweiz

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-76
Akten betr. Ausbürgerungen
R 100241 Intervention Schweiz betr. Elsa Plaut
R 100242 Leopold Obermayer

Referat Deutschland, Inland II Geheim
R 100851 Die Judenfrage: Allgemein, Kennzeichnung der deutschen und ausländischen Juden, Bd.172
R 100852 Die Judenfrage: Allgemein, Bd.173, 1936–1944
R 100854 Die Judenfrage: Allgemein, Feldscher Aktion, Bd. 174a
R 100855 Die Judenfrage: Vermögen, Bd. 175
R 100886 Die Judenfrage in der Schweiz, Bd. 204
R 100892 Die Judenfrage in Ungarn: Sonderaktion, Bd. 210
R 100893 Die Judenfrage in Ungarn, Bd. 212
R 100894 Die Judenfrage in Ungarn, Bd. 212

Rechtsabteilung V, Akten betr. Juden- und Flüchtlingsfragen
R 48971 Polizei-Passpolizei, betr. Passverhältnisse in und mit Österreich
R 48972 Polizei-Passpolizei, betr. Passverhältnisse in und mit Österreich

Bundesarchiv Berlin (BAB)

Reichssicherheitshauptamt (R 58)
R 58/405, 451, 501, 806, 1135, 3017, 3056, 3057, 3479, 3847, 4199, 4209, 5644
ZSg 138 Judendokumentation

Generallandesarchiv Karlsruhe

357 Landratsamt Karlsruhe

3 Autriche

Dokumentationsarchiv des Österreichischen Widerstandes, Wien

3464 Internierungslager in der Schweiz: Murgenthal Birmensdorf, Malvaglia, Gordola, Bassecourt, Ponts-de-Martel.

4 Pologne

Archiwum Wojskowego Instytutu Historycznego, Warschau

Kor. A. Ladosia, V/3/3, III

5 Etats-Unis d'Amérique

United States National Archives I, Washington, D.C. (NARA I)

RG 287 Publications of the Federal Government Treasury Department
Box T1220, T 65.2: F76 944
Box T1220, T 65.2: F 49

United States National Archives II, College Park, Maryland (NARA II)

RG 56 Records of the U.S. Department of Treasury

Accession / Entry 66A816

Box 47 File «FFC History»

RG 59 General Records of the Department of State

1930–1939 Central Decimal File (250/30/09/06)

Box 6880 Files 865.4016/104–145: racial legislation and financial / property restrictions in Italy

Box 6881 Files 865.4016/147–167: antisemitic and property legislation in Italy

1938–1941 Records relating to the Intergovernmental Committee on Refugees, Country Files

Boxes 1 and 2 American Jewish Joint Distribution Committee

Box 3 Council on Foreign Relations

Box 6 Jewish Refugees / Transfer of Jewish and non-Aryan property from Germany (incl. Austria)

Box 7 Intergovernmental Committee on Refugees

1940–1944 Decimal Files (Stack Area 250)

Box 5609 Files 862.5151/1285. 2386, 2387, 2393A, 2400, 2408, 2391B, 2465A, 2481 regarding ransom traffic of Jews and Axis currency needs

1930–1939 Central Decimal File (Microfilm M1423 Roll 12)

Files 865.4016/27-96 Racial questions in Italy

Records of the Department of State Relating to the Problems of Relief and Refugees in Europe Arising from World War II and its Aftermath 1938–1949 (Microfilm M1204 Roll 20)

Files 840.48 Refugees and Evian Conference

RG 84 Records of the Office of the Department of State

American Legation, Berne, Economic Sector General Records, 1942–48 Entry 3220 (350/68/24/07)

Boxes 3, 13, 31

American Legation, Berne, Economic Section Safehaven Name Files, 1942–1949 Entry 3223 (350/68/27/04)

Name files boxes 3, 5, 14, 21, 61, 63–67, 97, 99, 101, 102, 118

RG 131 Records of the Office of Alien Property

Foreign Funds Control, General Correspondence, 1942–1960 (230/38/9/04)

Boxes 357, 359, 494

RG 265 Records of the Office of Foreign Assets Control

Accession #68-A-1253 (490/40/13/07)

Box 25

RG 353 Records of Interdepartmental and Intradepartmental Committees (State Department)

Division of World Trade Intelligence, Working Papers Relating to the «Hard Core» List 1945–1946 (Entry 48) (250/67/32/02):

Box 72 Proclaimed List

Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C.

Papers of Cordell Hull

Historical collection of publications from 1939–45 at the United States Department of the Treasury, Washington, D.C.

The United States Holocaust Memorial Museum, Washington, D.C.

RG 11.001	M.01 microfilms from the Osobi archive in Moscow
File 500-1-549	Reichssicherheitshauptamt (RSHA), SD Berlin, Amt. SD II Judenfrage in Deutschland

American Friends Service Committee Archives, Philadelphia

General Files 1939–42: Files of AFSC Foreign Service – Switzerland; refugee services (children), and Geneva Financial Statements 1942

AFSC Foreign Service files 1943–1946: Country – Switzerland, correspondence with US government, research and information department, displaced persons service

American Jewish Joint Distribution Committee Archives, New York

SM (Saly Mayer) 39/50: File #2,3,4,5,6,13,14,15, 16, 20, 21, 22, 22a, 23

AR 33/44	Files: Countries – Switzerland
	File 922, 981-984, 1206-1207, 1040–1041: Switzerland, refugees, emgiration, fundraising, individual cases, heirless assets of Nazi Victims

Andover-Harvard Theological Library of Harvard Divinity School, Cambridge, Massachusetts

Unitarian-Universalist Service Committee archives

bMS 16004	Adminstration Records: Refugee Case files, 1938–1951
bMS 16007	Executive Director. Adminstration Records, 1940–1951
bMS 16064	Adminstration Records, 1944–1953
bMS 16135	Board of Directors - President. Adminstrative Correspondence Records, 1940–1957
bMS 16146	Executive Director. Correspondence files: International Projects, 1940–1946

Franklin Delano Roosevelt Library, Hyde Park, New York

Diaries of Henry Morgenthau, Diaries # 688-824

Myron Taylor Papers, Box 3: Verbatim record of Evian conference

Papers of the War Refugee Board, 1944–1945, Box 28

Columbia University Libraries, School of International Affairs, Lehmann Collection

James G. McDonald Papers

Jacob Rader Marcus Center of the American Jewish Archives, Hebrew Union College, Cincinnati, Ohio

Records of the New York office of the World Jewish Congress (WJC)

The series relevant to refugees and Switzerland include Series A (Central Files, 1919–1975), Series C (Institute of Jewish Affairs, including WJC publications and reports), Series D (Relief and Rescue Department Files), and Series H (Alphabetical files).

Leo Baeck Institute, New York

Robert F. Wagner Labor Archives, New York University, New York

B Sources imprimées

1 Editions de sources

Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, Serie D, Bd. 5
Documents Diplomatiques Suisses (DDS), Bern, Bde 10–16 (1930–1947)
Foreign Relations of the United States (FRUS)

2 Publications officielles

Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (RO)
Feuille fédérale (FF)
Reichsgesetzblatt (RGBl)
Rapports de gestion du Conseil fédéral
Geschäftsbericht des Regierungsrates an den zürcherischen Kantonsrat
Staatsrechnung des Kantons Zürich
Verwaltungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt
Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat
Rapport sur la gestion du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève
Rapport de gestion du Conseil d'Etat au Grand Conseil du Canton de Neuchâtel

3 Inventaires

Archives fédérales suisses: Systematische Beständeübersicht. Bearbeitet von Niklaus Bütikofer, Hugo Caduff u.a. unter der Leitung von Christoph Graf, Bern 1992.
Archives fédérales suisses: Flüchtlingsakten 1930–1950: Thematische Übersicht zu den Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1999.
Urner, Klaus et al.: Das Archiv für Zeitgeschichte und seine Bestände. ETH Zürich, Zürich 1999.

C Littérature historique

1 Rapports de recherche, rapports de gestion

Arnold, Jonas: Die Finanzierung der schweizerischen Flüchtlingshilfe, 1933–1954. Kommentierte Zusammenstellung der Kosten für die Unterstützung von Flüchtlingen zur Zeit des Zweiten Weltkriegs aus den Beständen des Archivs der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (unveröff. Manuskript, Archiv für Zeitgeschichte), Zürich 1998.

Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik, Bde. IV–VI, Basel, Stuttgart 1970.

Bonjour, Edgar: Histoire de la neutralité suisse. Quatre siècles de politique extérieure fédérale, vol. IV–VI, Neuchâtel 1970–1971.

Bonjour, Edgar: La neutralité suisse. Synthèse de son histoire, Neuchâtel 1979.

Comité international de la Croix-Rouge: Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale 1939–1947, vol. 3, Genève 1948.

Commission on Jewish Assets in Sweden at the Time of the Second World War: Sweden and Jewish Assets. Final Report, Stockholm 1999.

Commission fédérale contre le racisme: L'antisémitisme en Suisse. Rapport sur les manifestations historiques et actuelles avec recommandations d'actions, Berne 1998.

Commissione federale contro il razzismo: L'antisemitismo in Svizzera. Un rapporto sugli aspetti storici e sulle manifestazioni odierne con raccomandazioni per contromisure, Bern 1998.

Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale (éd.): Le transit ferroviaire de personnes à travers la Suisse pendant la Seconde Guerre Mondiale. Annexe au rapport sur la Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme. Rédigé par Gilles Forster en collaboration avec Marc Perrenoud et Christian Ruch, Berne 1999.

Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale: La Suisse et les transactions sur l'or pendant la Seconde Guerre Mondiale, Berne 1998.

Commissione Indipendente d'Esperti Svizzera – Seconda Guerra Mondiale: La Svizzera e le transazioni in oro durante la Seconda Guerra Mondiale, Berna 1998.

Don suisse: Le Don suisse 1944–1948. Rapport général, Lausanne 1949.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR): Antisemitismus in der Schweiz. Ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen, Bern 1998.

Federal Commission against Racism: Anti-semitism in Switzerland. A Report on historical and current manifestations with recommendations for counter-measures, Bern 1998.

Imhof, Kommunikation, 1999 (siehe Unabhängige Expertenkommission).

Independent Commission of Experts Switzerland – Second World War: Switzerland and Gold Transactions in the Second World War, Bern 1998.

Kälin, Gutachten, 1999 (siehe Unabhängige Expertenkommission).

Ludwig, Carl: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern 1957.

Ludwig, Carl: La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955, Berne 1957.

Schürch, Oskar: Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950. Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, 1951 (unveröff., siehe BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 131).

Schweizerisches Rotes Kreuz: Bericht des Schweizerischen Roten Kreuzes über seine Tätigkeit von 1938 bis 1948, Bern 1948.

Schweizer Spende: Die Schweizer Spende, 1944–1948. Tätigkeitsbericht, Bern 1949.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden. Vermögensentziehung, Freikauf, Austausch, 1940–1945. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Thomas Sandkühler und Bettina Zeugin, unter Mitarbeit von Christian Horn, Ernest H. Latham III, Bertrand Perz, Hans Safrian, Alexandra-Eileen Wenck, Bern 1999.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Flüchtlinge als Thema der öffentlichen politischen Kommunikation in der Schweiz 1938–1947. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Boris Boller, mit einem Beitrag zur Pressezensur von Georg Kreis, Bern 1999.

Unabhängige Expertenkommission: Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Walter Kälin, in Zusammenarbeit mit Martina Caroni, Jörg Künzli, Andreas Rieder, Bern 1999.

Unabhängige Expertenkommission: Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg, Bern 1998.

Zentralleitung der Arbeitslager (Hrsg.): Tätigkeits- und Schlussbericht der eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager, Zürich 1940–1949. Unveröff. Manuskript, verfasst von Heinrich Fischer und Otto Zaugg, Zürich 1950.

2 Autobiographies, mémoires, journaux personnels, ouvrages jubilaires

Avriel, Ehud: Open the Gates! A Personal Story of Illegal Immigration to Israel, New York 1975.

Beck, Gad: Und Gad ging zu David. Die Erinnerungen des Gad Beck, hrsg. von Frank Heibert, München 1997.

Bleich, Hermann: Wir haben euch nicht gerufen. Erfahrungen eines jüdischen Flüchtlings, in: Karlen, Rudolf (Hrsg.): Fluchtpunkte. Menschen im Exil, Basel 1986, 15–33.

Boegner, Philippe: Carnets du Pasteur Boegner, 1940–1945, Paris 1992.

Bohny-Reiter, Friedel: Journal de Rivesaltes 1941–1942. Publié par Michèle Fleury, Genève 1993.

Bohny-Reiter, Friedel: Vorhof der Vernichtung. Tagebuch einer Schweizer Schwester im französischen Internierungslager Rivesaltes 1941–1942, Konstanz 1995.

Boss, Catherine: Der Mensch allein zählt. Die Flüchtlingsarbeit von Gertrud Kurz 1938–1945, in: Christlicher Friedensdienst (Hrsg.): Streitfall Friede. Christlicher Friedensdienst 1938–88: 50 Jahre Zeitgeschichte, Bern 1988, 17–26.

Bringolf, Walter: Mein Leben. Weg und Umweg eines Schweizer Sozialdemokraten, Bern 1965.

Brücker, Eva: «Le pire c'était qu'on a commencé à devenir comme eux» – Leben mit der Erinnerung, in: Werkstatt Geschichte 13 (1996), 19–38.

Brusto, Max: Im schweizerischen Rettungsboot, München 1967.

Christlicher Friedensdienst (Hrsg.): Streitfall Friede. Christlicher Friedensdienst 1938–88: 50 Jahre Zeitgeschichte, Bern 1988.

Christlicher Friedensdienst: Mitteilungsblatt, Sondernummer: Frau Dr. h.c. Gertrud Kurz zum 80. Geburtstag, März 1970.

Dietz, Edith: Meine Internierungszeit in der Schweiz 1942–1946, Frankfurt am Main 1993.

Dietz, Edith: Den Nazis entronnen. Die Flucht eines jüdischen Mädchens in die Schweiz. Autobiographischer Bericht 1933–1942, Frankfurt am Main 1990.

Dovski, Lee van: Schweizer Tagebuch eines Internierten, Spiez 1946.

Freudenberg, Adolf (Hrsg.): Rettet sie doch! Franzosen und die Genfer Ökumene im Dienste der Verfolgten des Dritten Reiches, Zürich 1969.

Friedländer, Saul: Quand vient le souvenir..., Paris 1978.

Friedländer, Saul: When memory comes..., New York 1978.

Friedländer, Saul: Wenn die Erinnerung kommt, München 1998.

Gedenkschrift für Robert Briner, alt Regierungsrat (1885–1960), [Zürich] 1961.

Goldmann, Nahum: Staatsmann ohne Staat. Autobiographie, Köln 1970.

Haymann, Emmanuel: Le camp du bout du monde. 1942, des enfants juifs de France à la frontière suisse, Lausanne 1984.

Im Hof-Piguet, Anne-Marie: Les réfugiés, hier et aujourd'hui, in: Traverse 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 22–28.

Im Hof-Piguet, Anne-Marie: La filière en France occupée 1942–1944, Yverdon-les-Bains 1985.

Im Hof-Piguet, Anne-Marie: Fluchtweg durch die Hintertür. Eine Rotkreuz-Helferin im besetzten Frankreich 1942–1944, Frauenfeld 1987.

Kägi-Fuchsmann, Regina: Das gute Herz genügt nicht. Mein Leben und meine Arbeit, Zürich 1968.

Klüger, Ruth: Weiter leben. Eine Jugend, München 1995.
Klemperer, Victor: «LTI». Die unbewältigte Sprache. Aus dem Notizbuch eines Philologen, München 1969.
Klemperer, Victor: Ich will Zeugnis ablegen bis zum letzten: Tagebücher, hrsg. von Walter Nowojski, Berlin 1997.
Kocher, Hermann: Heimatlos in einer gnadenlosen Zeit. Flüchtlingsbriefe an Gertrud Kurz, Paul Vogt und Clara Ragaz, in: Karlen, Rudolf (Hrsg.): Fluchtpunkte. Menschen im Exil, Basel 1986, 48–67.
Koestler, Arthur: Scum of the Earth, London, New York 1991.
Kurz, Rosmarie: Gertrud Kurz 1890–1972. Bürgerlich-pietistisches Erbe und Friedensarbeit, in: Schritte ins Offene. Emanzipation Glaube Kulturkritik. Ökumenische Zeitschrift, Nr. 4 (1991), 28–33.
Landau, Edwin Maria: Dreimal zurückgestellt. Die Schweiz als einziger Ausweg, in: Karlen, Rudolf (Hrsg.): Fluchtpunkte. Menschen im Exil, Basel 1986, 68–75.
Lowrie, Donald A: The Hunted Children, New York 1963.
Mayer; Hans: Ein Deutscher auf Widerruf. Erinnerungen, Bd.1, Frankfurt am Main 1982.
[Motta] Giuseppe Motta 1871–1940. Gedenkschrift zu seinem 100. Geburtstag, herausgegeben von der Christlichdemokratischen Volkspartei der Schweiz, Solothurn o.J.
Müller, Paul: «Wir wollten die Welt verändern». Stationen im Leben eines Altsozialisten, Frankfurt am Main 1987.
Olgiati, Rodolfo: Nicht in Spanien hat's begonnen. Von Erfahrungen und Erlebnissen internationaler Hilfsarbeit, Bern 1944.
Riegner, Gerhart M.: Ne jamais désespérer. Soixante années au service du peuple juif et des droits de l'homme, Paris 1998.
Riegner, Gerhart M.: Témoignage sur mes activités en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, Paris 1998, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), 91–100.
Rucki, Jerzi: Die Schweiz im Licht – Die Schweiz im Schatten. Erinnerungen, Rück- und Ausblick eines polnischen Militärinternierten in der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges, Kriens 1997.
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund 1904–1954. Festschrift zum 50jährigen Bestehen, Zürich 1954.
Seliger, Kurt: Basel Badischer Bahnhof. In der Schweizer Emigration 1938–45, Wien 1987.
Silberman, Henri: Jüdische Asylanten in Büsserach während des Zweiten Weltkrieges, in: Jahrbuch für Solothurnische Geschichte 70 (1998), 171–210.
Sperber, Manès: Bis man mir Scherben auf die Augen legt, Wien 1977.
Steiger, Beatrix von: Us mym Läbe, Bern 1967.
Steiger, Emma: Die Schöpferin des Schweizerischen Arbeiter-Hilfswerks. Regina Kägi-Fuchsmann, in: Schweizerischer Frauenkalender. Jahrbuch der Schweizer Frauen 1951, 91–105.
Susman, Margarete: Ich habe viele Leben gelebt. Erinnerungen, Stuttgart 1964.
Sutro, Nettie: Jugend auf der Flucht 1933–1948. Fünfzehn Jahre im Spiegel des Schweizer Hilfswerks für Emigrantenkinder, Zürich 1952.
Verein für Heimatpflege (Hrsg.): Wachtdienst im Internierungslager Büren 1940–1941, Büren an der Aare 1999.
Vordtriede, Käthe: «Mir ist es noch wie ein Traum, dass mir diese abenteuerliche Flucht gelang...» Briefe nach 1933 an ihren Sohn Werner. Hrsg. von Manfred Bosch, Lengwil 1998.
Weber, Charlotte: Gegen den Strom der Finsternis. Als Betreuerin in Schweizer Flüchtlingsheimen 1942–1945, Zürich 1994.
Wolf, Lore: Ein Leben ist viel zu wenig, Berlin 1973.
Visser't Hooft, Willem Adolph: Le temps du rassemblement. Mémoires, Paris 1975.

3 Publications par des contemporains

Baer, Richard: Erfahrungen bei der Fragebogen-Enquete Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], S. 60–68.
Bentwich, Normann: The Refugees from Germany: April 1933 to December 1935, London 1936.
Cohn, Heinz: Auswanderungsvorschriften für Juden in Deutschland, Berlin 1938.
Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
Flüchtlinge wohin? (siehe Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe).

Hess, Paul-Alfred: Die Internierung nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht, Ins 1942.
Hohermuth, Bertha: Bericht über die Fragebogen-Enquete, in: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hrsg.): Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], 45–59.
Graf, Peter (Hrsg.): ... mit dem Rücken zur Wand... Flüchtlingsdebatte des Nationalrates vom September 1942, Bern 1979.
Hohermuth, Berta: Schweizerische Nachkriegshilfe für kriegsgeschädigte Länder, Separatabdruck der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Nr. 4, Zürich 1944.
Kammermann, Iwan Walter: Die fremdenpolizeiliche Ausweisung von Ausländern aus der Schweiz, Diss. Jur., Luzern 1948.
Kägi-Fuchsmann, Regina: Vom Werden der schweizerischen Entwicklungshilfe. Für Sozialarbeiter auf internationalem Gebiet und künftige Entwicklungshelfer, Sonderdruck der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 105 (1966).
Mode, H.: Das Mitspracherecht der Flüchtlinge und die Schaffung einer Flüchtlingsvertretung, in: Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], 93–97.
Office Central Suisse d'Aide aux Refugiés (éd.): Service d'information pour le rapatriement et l'émigration, Zürich 1946–1950.
Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés (éd.): Dix ans d'expérience de l'Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés, Zürich 1946.
Office central suisse d'Aide aux Réfugiés (éd.): Des réfugiés racontent..., Zürich 1944.
Roesle, Eugen: Die Finanzforderungen im schweizerisch-deutschen Verrechnungsverkehr, Basel 1944.
Salis, Jean-Rudolf von: Eine Chronik des Zweiten Weltkrieges. Radiokommentare 1939–1945, Zürich 1966, 1981.
Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten: Unser Volk will danken, Zürich 1945.
Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hrsg.): Dauer-Asyl für Flüchtlinge in der Schweiz?, Zürich 1946.
Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hrsg.): Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich 1945.
Simpson, John Hope: The Refugee Problem: Report of a Survey, London 1939, 117–125.
Tartakower, Aryeh; Grossmann, Kurt B.: The Jewish Refugee, New York 1944.
Über die Grenzen. Von Flüchtlingen – für Flüchtlinge, 1/1944.
Wischnitzer, Mark: The Historical Background of the Settlement of Jewish Refugees in Santo Domingo, in: Jewish Social Studies IV/1 (1942), 45–58.
Wischnitzer, Mark: Die Juden der Welt. Gegenwart und Geschichte des Judentums in allen Ländern, Berlin 1935.
Zaugg, Otto: Schulung, Umschulung und Weiterbildung von Flüchtlingen, in: Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], 158–172.

4 Etudes

Adam, Uwe Dietrich: Judenpolitik im Dritten Reich, Düsseldorf 1979.
Adler-Rudel, Salomon: The Evian Conference of Rescue Efforts, in: Leo Baeck Institute Yearbook 11 (1966), 214–241, und 13 (1968), 235–273.
Aeschbach, Helga Noe: Die Entwicklung der fremden- und asylrechtlichen Grundlagen seit dem ersten Weltkrieg, in: Goehrke, Carsten; Zimmermann, Werner (Hrsg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, 219–255.
Alder, Paul: Bundesrat Dr. Johannes Baumann (1874–1953), in: Appenzellische Jahrbücher 81 (1953), 28–34.
Altermatt, Urs: Das Koordinatensystem des katholischen Antisemitismus in der Schweiz 1918–1945, in: Mattioli, Aram (Hrsg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998, 465–500.
Altermatt, Urs (Hrsg.): Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, München, Zürich 1991.
ArbeitsKreis Armenien (Hrsg.): Völkermord und Verdrängung. Der Genozid an den Armeniern - die Schweiz und die Shoah, Zürich 1998.

Arendt, Hannah: The Origins of Totalitarism, New York 1951.
Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt am Main 1955.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Die schweizerische Ausländergesetzgebung und die politischen Parteien 1917–1931, in: Mattioli, Aram (Hrsg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998, 327–356.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangères, in: La Constitution fédérale en chantier. Commentaires et inventaire de sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848–1998, Berne 1998, 89–140.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La «question des étrangers» en Suisse 1880–1914, in: L'Europe entre cultures et nations, Paris 1996, 257–268.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Un défi de l'entre-deux-guerres. Les étrangers face au processus de nationalisation et de socialisation du peuple suisse, in: Clavien, Alain; Müller, Bertrand (éd.): Le goût de l'histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet, Lausanne 1996, 317–346.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Les étrangers et la nationalisation du Valais 1895–1945, in: Le Valais et les étrangers XIXe–XXe (Société et culture du Valais contemporain V), Sion 1992, 63–121.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: L'immigration en Suisse depuis 1848. Une mémoire en construction, in: Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (Hrsg.): Geschichtsforschung in der Schweiz, Basel 1992, 137–147.
Arlettaz, Gérald: Aux origines de la «question des étrangers» en Suisse, in: Hauser, Claude; Prongué, Bernard; Python, Francis; Rieder, Joëlle (éd.): Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg 1991, 179–189.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Les chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangère, in: Studien und Quellen 16/17, Bern 1991, 9–155.
Arlettaz, Gérald: La Suisse, une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale, in: L'émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles (Colloque organisé par l'Ecole française de Rome et le Centro per gli studi di politica estera e opinione pubblica de l'Université de Milan, Rome, 3–5 mars 1988), Rome 1991, 139–159.
Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste, in: Bairoch, Paul; Körner, Martin (Hrsg.): Die Schweiz in der Weltwirtschaft / La Suisse dans l'économie mondiale (15e–20e siècle), Zürich 1990, 319–337.
Arlettaz, Gérald: Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse, in: Relations internationales 54 (1988), 161–179.
Arnold, Jonas: Vom Transitprinzip zum Dauerasyl. Die schweizerische Flüchtlingshilfe 1933–1951, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg, 1997.
Aronson, Shlomo: Die dreifache Falle: Hitlers Judenpolitik, die Alliierten und die Juden, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 32 (1984), 29–65.
Auschwitz. La solution finale, L'Histoire, octobre 1998.
Azéma, Jean-Pierre; Bédarida, François: 1938–1948 Les Années de Tourmente. De Munich à Prague. Dictionnaire critique, Paris 1995.
Bajohr, Frank: «Arisierung» in Hamburg. Die Verdrängung der jüdischen Unternehmer 1933–1945, Hamburg 1997.
Barkai, Avraham: Vom Boykott zur «Entjudung». Der wirtschaftliche Existenzkampf der Juden im Dritten Reich 1933–1943, Frankfurt am Main 1988.
Bartov, Omer: An Idiot's Tale: Memories and Histories of the Holocaust, in: The Journal of Modern History 67 (1995), 55–82.
Baruch, Marc Olivier: Servier l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944, Paris 1997.
Battel, Franco: Flüchtlinge in Schaffhausen 1933–1945, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Zürich, 1992.
Bauer, Yehuda: Jews for Sale? Nazi-Jewish Negotiations 1933–1945, New Haven 1994.
Bauer, Yehuda: Freikauf von Juden? Verhandlungen zwischen dem nationalsozialistischen Deutschland und jüdischen Repräsentanten von 1933 bis 1945, Frankfurt am Main 1996.
Bauer, Yehuda: Juifs à vendre? Les négociations entre nazis et Juifs, 1933–1945, Paris 1996.
Bauer, Yehuda: American Jewry and the Holocaust. The American Jewish Joint Distribution Committee 1939–1945, Detroit 1981, 1982[2].

Bauer, Yehuda: The Negotiations between Saly Mayer and the Representatives of the SS in 1944–1945, in: Gutman, Yisrael; Zuroff, Effraim (Ed.): Rescue Attempts during the Holocaust. Proceedings of the Second Yad Vashem International Historical Conference, Jerusalem, April 8–11 1974, Jerusalem 1977, 5–45.

Bauer, Yehuda: Onkel Saly. Die Verhandlungen des Saly Mayer zur Rettung der Juden 1944/45, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25 (1977), 188–219.

Bédarida, François: La politique nazie d'extermination, Paris 1989.

Belot, Robert: Aux frontières de la liberté. Vichy – Madrid – Alger – Londres. S'évader de France sous l'Occupation, Paris 1998.

Ben Elissar, Eliahu: La diplomatie du IIIe Reich et les Juifs 1933–1939, Paris 1981.

Ben Elissar, Eliahu: Le facteur juif dans la politique étrangère du IIIe Reich 1933–1939, Paris 1969.

Ben-Tov, Arieh: Facing the holocaust in Budapest. The International Committee of the Red Cross and the Jews in Hungary, 1943–1945, Geneva 1988.

Ben-Tov, Arieh: Das Rote Kreuz kam zu spät: Die Auseinandersetzung zwischen dem jüdischen Volk und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz im Zweiten Weltkrieg: Die Ereignisse in Ungarn, Zürich 1990.

Ben-Tov, Arieh: Face au génocide. La Croix-Rouge et les Juifs de Hongrie 1941–1945, Lausanne 1997.

Benz, Wolfgang; Graml, Hermann; Weiss, Hermann (Hrsg.): Enzyklopädie des Nationalsozialismus, München 1997.

Benz, Wolfgang; Wetzel, Juliane: Möglichkeiten und Formen der Hilfe für verfolgte Juden, in: dies. (Hrsg.): Solidarität und Hilfe für Juden während der NS-Zeit, Bd. 1, Berlin 1996, 7–18.

Benz, Wolfgang (Hrsg.): Die Juden in Deutschland 1933–1945. Leben unter nationalsozialistischer Herrschaft, München 1988.

Bergier, Jean-François: Histoire économique de la Suisse, Lausanne 1984.

Bergier, Jean-François: Wirtschaftsgeschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Zürich 1983.

Bergmann, Karl Hans: Die Bewegung «Freies Deutschland» in der Schweiz 1943–1945, München 1974.

Billeter, Geneviève: Le pouvoir patronal. Les patrons des grandes entreprises suisses des métaux et des machines (1919–1939), Genève 1985.

Bindschedler-Robert, Denise: Les bons offices dans la politique étrangère de la Suisse, in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Binswanger, Hans Christoph (Hrsg): Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern, Stuttgart 1975, 679–691.

Bock, Gisela: Gleichheit und Differenz in der nationalsozialistischen Rassenpolitik, in: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialforschung 19 (1993), 277–310.

Bodensieck, Heinrich: Das Dritte Reich und die Lage der Juden in der Tschechoslowakei nach München, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 9 (1961), 249–261.

Bodmer, Daniel: L'intervention de la Confédération dans l'économie bancaire suisse, Bâle 1948.

Bogin, Frederick D.; Milton, Sybil (Hrsg.): American Jewish Joint Distribution Committee, New York, in: Friedlander, Henry; Milton, Sybil (Hrsg.): Archives of the Holocaust. An International Collection of Selected Documents, vol. 10, London, New York 1995.

Bolle, Pierre (éd.): Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939–1944. Actes du Colloque du Chambon-sur-Lignon, Le Chambon-sur-Lignon 1992.

Bonjour, Edgar: Die Schweizer Juden in Frankreich 1942/1943, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 33 (1983), 217–221.

Bourgeois, Daniel: Business helvétique et Troisième Reich. Milieux d'affaires, politique étrangère, antisémitisme, Lausanne 1998.

Bourgeois, Daniel: La Suisse, les Suisses et la Shoah, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), 132–151.

Bourgeois, Daniel: La porte se ferme: la Suisse et le problème de l'immigration juive en 1938, in: Relations internationales 54 (1988), 181–204.

Bourgeois, Daniel: Le Troisième Reich et la Suisse 1933–1941, Neuchâtel 1974.

Braham, Randolph: The Politics of Genocide: The Holocaust in Hungary, Vol. 2, New York 1981.

Brassel, Ruedi; Tanner, Jakob: Zur Geschichte der Friedensbewegung in der Schweiz, in: Handbuch Frieden Schweiz, Basel 1986, 17–90.

Breitman, Richard; Kraut, Alan: American Refugee Policy and European Jewry 1933–1945, Bloomington, Indianapolis 1987.
Broda, May B.: Verbotene Beziehungen. Polnische Militärinternierte und die Schweizer Zivilbevölkerung während des Zweiten Weltkrieges am Beispiel des Internierten-Hochschullagers Herisau / St. Gallen, Separatdruck aus: Appenzellische Jahrbücher 1991.
Broggini, Renata: La frontiera della speranza. Gli ebrei dall'Italia verso la Svizzera 1943–1945, Milano 1998.
Broggini, Renata: Terra d'asilo. I rifugiati italiani in Svizzera 1943–1945, Bologna 1993.
Bröhm, Alexandra: Zwischen politischem Kampf und Exilalltag. Frauen der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) und des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK) im schweizerischen Exil von 1938 bis 1945, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Zürich, 1995.
Broszat, Martin: Nationalsozialistische Konzentrationslager 1933–1945, in: Broszat, Martin; Buchheim, Hans; Jacobsen, Hans Adolf; Krausnick, Helmut (Hrsg.): Anatomie des SS-Staates, Bd. 2, München 1967, 9–160.
Brunoot, J.: Switzerland and Nazi Treasure, in: Historia 599 (1996), 11–12.
Bucher, Erwin: Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg, St. Gallen 1991.
Bucher, Erwin: Die Schweiz im Sommer 1940, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 29 (1979), 356–398.
Bugnion, François: Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre, Genève 1994.
Burchardt, Lothar; Schott, Dieter; Trapp, Werner: Konstanz im 20. Jahrhundert. Die Jahre 1914 bis 1945, Konstanz 1990.
Burrin, Philippe: La France à l'heure allemande 1940–1944, Paris 1995.
Burrin, Philippe: Hitler et les Juifs. Genèse d'un génocide, Paris 1989.
Busset, Thomas: «Va-t'en!». Accueil de réfugiés et naissance du mythe de la «terre d'asile» en Suisse, Lausanne 1994.
Butikofer, Roland: Le refus de la modernité. La Ligue vaudoise: une extrême droite et la Suisse (1919–1945), Lausanne 1996.
Caillat, Michel: René Payot. Un regard ambigu sur la guerre, Genève 1997.
Carlgren, Wilhelm: Swedish Foreign Policy during the Second World War, London 1977.
Castelmur, Linus von: Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952), Zürich 1992, 1997[2].
Cerutti, Mauro: La Confederazione, il Cantone Ticino e i rapporti con la resistenza italiana, in: Carazzetti, Riccardo; Huber, Rodolfo (ed.): La Svizzera e la lotta al nazifascismo 1943/1945. Atti del Convegno internazionale di studi di Locarno nel marzo 1995, Locarno 1998, 41–68.
Cerutti, Mauro: La Suisse, terre d'asile? in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), 25–49.
Cerutti, Mauro: Le Tessin, la Suisse et l'Italie de Mussolini: fascisme et antifascisme 1921–1935, Lausanne 1988.
Cerutti, Mauro: L'élaboration de la politique officielle de la Suisse dans l'affaire des sanctions contre l'Italie fasciste, in: Itinera 7 (1987), 76–90.
Cerutti, Mauro: Fra Roma e Berna: la Svizzera italiana nel ventennio fascista, Milano 1986.
Charguéraud, Marc-André: L'étoile jaune et la Croix-Rouge. Le Comité international de la Croix-Rouge et l'Holocaust 1939–1945, Genève, Paris 1999.
Charguéraud, Marc-André: Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive 1933–1940, Genève, Paris 1998.
Chiquet, Simone (Hrsg.): «Es war halt Krieg». Erinnerungen an den Alltag in der Schweiz, Zürich 1992.
Citrinbaum, Tirza: La participation de la Suisse à la Conférence internationale sur les réfugiés, Evian, juillet 1938, mémoire de licence, Université de Genève, 1977.
Clavien, Alain: Les Helvétistes. Intellectuels et politique en Suisse romande au début du siècle, Lausanne 1993.
Corthay, Claudiane: La Suisse et l'Organisation internationale pour les Réfugiés (OIR), mémoire de licence non publié, Université de Genève 1997.
Courtois, Stéphane: Qui savait quoi? L'extermination des Juifs, 1941–1945, Paris 1987.

Croquet, Jean-Claude: Chemins de passage. Les passages clandestins entre la Haute-Savoie et la Suisse de 1940 à 1944, Saint-Julien-en-Genevois 1996.

Davis-Lutz, Brenda; Lutz, James: Gypsies as victims of the Holocaust, in: Holocaust and Genocide Studies 9 (1995), 346–359.

Delacor, Regina M.: «Auslieferung auf Verlangen»? Der deutsch-französische Waffenstillstandsvertrag 1940 und das Schicksal der sozialdemokratischen Exilpolitiker Rudolf Breitscheid und Rudolf Hilferding, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 47 (1999), 217–241.

Delzell, Charles F.: Mussolini's Enemies: The Italian Anti-fascist Resistance, Princeton 1961.

D'haemer, Kristin: Nachkriegshilfe der Kantone Baselland und Baselstadt an das benachbarte Elsass. Planung und Durchführung in den Jahren 1944 bis 1946, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1997.

Dieckhoff, Alain: Rescapés du Génocide. L'action Musy: une opération de sauvetage de Juifs européens en 1944–1945, Bâle 1994.

Die Krise der 30er Jahre / La crise des années 30, Traverse 1997/1.

Dragunov, Gregorij P.: Soviet Prisoners of War interned in Switzerland, in: Voprosy Istorii 2 (1995), 123–132.

Dreyfus, Madeleine: Insel Schweiz: Von der Illusion, die Geschichte nicht verarbeiten zu müssen, in: Weigel, Sigrid; Erdle, Birgit R. (Hrsg.): Fünfzig Jahre danach. Zur Nachgeschichte des Nationalsozialismus (Zürcher Hochschulforum, Bd. 23), Zürich 1996, 347–375.

Droz, Laurent: L'antisémitisme au quotidien: l'emploi d'un tampon «J» dans les administrations fédérales et vaudoises entre 1936 et 1940, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 49/3 (1999), 353–370.

Dumont, Hervé: Histoire du cinéma suisse. Films de fiction 1896–1965, Lausanne 1987.

Dumont, Hervé: Geschichte des Schweizer Films. Spielfilme 1896–1965, Lausanne 1987.

Durand, André: De Sarajevo à Hiroshima. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Genève 1978.

Durand, André: From Sarajevo to Hiroshima. History of the International Committee of the Red Cross, Geneva 1984.

Durand, Roger: La Croix-Rouge en Suisse romande, Genève 1992.

Duroselle, Jean-Baptiste: De Wilson à Roosevelt: politique extérieure des Etats-Unis 1913–1945, Paris 1960.

Durrer, Marco: Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die «Safehaven»-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941–1946), Genf 1984.

Ebel, Marianne; Fiala, Pierre: Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961–1981), Lausanne 1983.

Eck, Nathan: The Rescue of Jews with the Aid of Passports and Citizenship Papers of Latin American States, Yad Vashem Studies 1, 1957.

Ehrsam, Paul: Die Bankenkrise der 30er Jahre in der Schweiz, in: 50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht. Jubiläumsschrift, hrsg. von der Eidgenössischen Bankenkommission, Zürich 1985, 83–118.

Eisinger, Angelus; Schaad, Nicole: Die Rolle der Gewerkschaften im Zweiten Weltkrieg. Arbeitsbericht im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, (unveröff. Bericht) Zürich 1998.

Enzyklopädie des Holocaust (siehe Gutman, Israel et al.).

Esh, Shaul: Between Discrimination and Extermination, in: ders. (Hrsg.): Yad Vashem Studies on the European Jewish Catastrophe and Resistance, Bd. 2, Jerusalem 1958, 79–93.

Euchner, Walter: Rudolf Hilferding (1874–1941). Kühne Dialektik und verzweifeltes Zaudern, in: Lösche, Peter; Scholing, Michael; Franz, Walter (Hrsg.): Vor dem Vergessen bewahren. Lebenswege Weimarer Sozialdemokraten, Berlin 1988, 170–192.

Favez, Jean-Claude: La recherche d'une politique extérieure, in: Itinera 18 (1996), 175–178.

Favez, Jean-Claude: Le Don suisse et la politique étrangère, in: Roth-Lochner, Barbara; Neuenschwander, Walter (éd.): Des archives à la mémoire. Mélanges d'histoire politique, religieuse et sociale offerts à Louis Binz, Genève 1995, 327–339.

Favez, Jean-Claude: De la Première Guerre mondiale à la Deuxième Guerre mondiale (1914–1945), in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hrsg): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern, Stuttgart, Wien 1992, 41–59.

Favez, Jean-Claude: Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazie, Lausanne 1988.
Favez, Jean-Claude: Warum schwieg das Rote Kreuz? Eine internationale Organisation und das Dritte Reich, München 1994.
Favez, Jean-Claude: Le prochain et le lointain, l'accueil et l'asile en Suisse au printemps 1945, in: Revue suisse d'histoire 4 (1988), 390–402.
Favez, Jean-Claude: La ferveur du patriote et la volonté d'être un bon citoyen du monde, in: Reichen, Bernhard (Hrsg): Gesellschaft und Gesellschaften. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Im Hof, Bern 1982, 515–543.
Feigenwinter, Daniela: Hilfeleistungen der Juden in der Schweiz für Gurs, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1991.
Feingold, Henry: The Politics of Rescue. The Roosevelt Administration and the Holocaust 1938–1945, New Brunswick 1970.
Fiscalini, Diego: Des élites au service d'une cause humanitaire: le Comité international de la Croix-Rouge, mémoire de licence non publié, Université de Genève, 1985.
Fischer, Klaus: Die Emigration von Wissenschaftlern nach 1933: Möglichkeiten einer Bilanzierung, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 39 (1991), 535–549.
Fishman, Sarah: The Power of Myth: Five recent Works on Vichy France, in: The Journal of Modern History 67 (1995), 666–673.
Fleury, Antoine: La Suisse et la Deuxième Guerre mondiale: De l'action humanitaire à la solidarité internationale, in: Mélanges Lasserre (à paraître).
Fleury, Antoine: La Suisse et le défi du multilatéralisme, in: Itinera 18 (1996), 68–83.
Flückiger, Pierre: Réfugiés et pratique de l'asile à Genève pendant la Seconde Guerre mondiale, mémoire de licence, Université de Genève, 1998 (à paraître).
Frei, Alfred G.: «In the End I Just Said O.K.»: Political and Moral Dimensions of Escape Aid at the Swiss Border, in: Supplement von: The Journal of Modern History 64/4 (1992), 68–81.
Frei, Norbert: Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945, München 1996.
Friedländer, Saul: Nazi germany and the Jews. The Years of Persecution 1933–39, London 1997.
Friedländer, Saul: L'Allemagne nazie et les Juifs. Les années de persécution (1933–1939), Paris 1997.
Friedländer, Saul: Das Dritte Reich und die Juden. Die Jahre der Verfolgung 1933–1939, München 1998.
Friedländer, Saul: Probing the Limits of Representation. Nazism and the «Final Solution», Cambridge 1992.
Friedländer, Saul: «Überlegungen zur Historisierung des Nationalsozialismus», in: Dan Diner (Hrsg.): Ist der Nationalsozialismus Geschichte? Zur Historisierung und Historikerstreit, Frankfurt am Main 1987.
Friedländer, Saul: L'Antisémitisme Nazi. Histoire d'une psychose collective, Paris 1971.
Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Abwehr, Zürich 1997.
Gautschi, Willi: General Henri Guisan. Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1994[4].
Gautschi, Willi: Geschichte des Kantons Aargau, 1885–1953, Zürich 1978.
Gehrig-Straube, Christine: Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten, Zürich 1997.
Gellately, Robert: Denunciations and Nazi Germany: New Insights and Methodological Problems, in: Historical Social Research / Historische Sozialforschung 22 (1997), 228–239.
Genschel, Helmut: Die Verdrängung der Juden aus der Wirtschaft im Dritten Reich, Göttingen 1966.
Gerlach, Christian: Die Wannsee-Konferenz. Das Schicksal der deutschen Juden und Hitlers politische Grundsatzentscheidung, alle Juden Europas zu ermorden, in: Werkstatt Geschichte 18 (1997), 7–44.
Gerson, Daniel: Die nichtjüdische Welt in den Augen der jüdischen Minderheit. Lodzer Juden und Jüdinnen erinnern sich, in: Traverse 1996/3, 77–90.
Graml, Hermann: Reichskristallnacht. Antisemitismus und Judenverfolgung im Dritten Reich, München 1988.

Graml, Hermann: Die Behandlung von Juden fremder Staatsangehörigkeit in Deutschland, in: Gutachten des Instituts für Zeitgeschichte, Bd. 1, München 1958, 85–87.
Grele, R.: Witnesses to the Holocaust. An Oral-History Book, in: Public Historian 13 (1991), 61–84.
Greyerz, Hans von: Der Bundesstaat seit 1848, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Bd. 2, Zürich 1977.
Grivat, Olivier: Internés en Suisse 1939–1945, Chapelle-sur-Moudon 1995.
Grob, Leonard: Rescue during the Holocaust and today, in: Judaism 46 (1997), 98–107.
Grossmann, Alexander: Nur das Gewissen. Carl Lutz und seine Budapester Aktion. Geschichte und Porträt, Wald 1986.
Grossmann, Kurt: Emigration. Geschichte der Hitler-Flüchtlinge 1933–1940, Frankfurt am Main 1969.
Gruner, Erich: Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920, Bd. 1: Biographien, Bern 1966.
Gruner, Erich: L'Assemblée fédérale suisse 1848–1920, vol. 1: Biographies, Berne 1966.
Grynberg, Anne: Les camps de la honte. Les internés juifs des camps français 1939–1944, Paris 1999[2].
Guex, Sébastien et al. (Hrsg.): Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit, Zürich 1998.
Guex, Sébastien; Perrenoud, Marc: Prévenir la grève générale, in: Traverse 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 17–19.
Gutman, Israel; Jäckel, Eberhard; Longerich, Peter; Schoeps, Julius H. (Hrsg.): Enzyklopädie des Holocaust. Die Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden, 3 Bde., Berlin 1993.
Haas, Gaston: «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte», 1941–1943. Was man in der Schweiz von der Vernichtungspolitik wusste (Beiträge zur Geschichte der Juden in der Schweiz, Nr. 4), Basel, Frankfurt am Main 1997[2].
Halbeisen, Patrick: Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren, in: Guex, Sébastien et al. (Hrsg.): Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit, Zürich 1998, 61–79.
Häsler, Alfred A.: Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945, Zürich 1967, 1992[9].
Häsler, Alfred A.: La Suisse, terre d'asile? La politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1945, Lausanne 1971.
Häsler, Alfred A.: The Lifeboat is Full. Switzerland and the Refugees 1933–1945, New York 1969.
Hauser, Claude: Les réfugiés aux frontières jurassiennes (1940–1945). Accueil et refoulement; internement, Saint-Imier 1999.
Hauser, Claude: A propos du refoulement des réfugiés dans le Jura durant la Seconde Guerre mondiale. Lettre d'un qui a vu, qui savait et s'indignait, in: Actes de la Société jurassienne d'émulation, Porrentruy 1998.
Heller, Daniel: Eugen Bircher – Arzt, Militär und Politiker. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte, Zürich 1988.
Herren, Madeleine: «Weder so noch anders». Schweizerischer Internationalismus während des Zweiten Weltkrieges, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hrsg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg (Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte 47 [1997]), 621–643.
Hilberg, Raul: Perpetrators, Victims, Bystanders. The Jewish Catastrophe 1933–1945, New York 1992.
Hilberg, Raul: Exécuteurs, victimes, témoins. La catastrophe juive 1933–1945, Paris 1994.
Hilberg, Raul: Täter, Opfer, Zuschauer. Die Vernichtung der Juden 1933–1945, Frankfurt am Main 1996.
Hilberg, Raul: The Destruction of the European Jews. Revised and definitive edition, 3 vol., London, New York 1985.
Hilberg, Raul: La destruction des Juifs d'Europe, 3 vol., Paris 1988.
Hilberg, Raul: Die Vernichtung der europäischen Juden, 3 Bde., Frankfurt am Main 1990.
Historisches Lexikon der Schweiz (http://www.dhs.ch).
Hochstadt, Steve: The Social History of Jews in the Holocaust. The Necessity of Interviewing Survivors, in: Historical Social Ressearch / Historische Sozialforschung 22 (1997), 254–274.
Hoerschelmann, Claudia: Exilland Schweiz. Lebensbedingungen und Schicksale österreichischer Flüchtlinge 1938 bis 1945, Innsbruck, Wien 1997.
Hoerschelmann, Claudia; Gast, Uriel: L'importance de la politique d'asile dans le cadre de la politique suisse à l'égard des étrangers et des conventions internationales sur les réfugiés, de la Première Guerre mondiale à 1933, in: Relations internationales 74 (1993), 191–205.

Hug, Peter; Kloter, Martin (Hrsg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 1), Zürich 1999.

Hug, Peter; Perrenoud, Marc: In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten / Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est, Bern 1997.

Imboden, Monika; Lustenberger, Brigitte: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1945, in: Goehrke, Carsten; Zimmermann, Werner (Hrsg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, 257–308.

Inglin, Oswald: Der stille Krieg. Der Wirtschaftskrieg zwischen Grossbritannien und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1991.

James, Harold: The German Slump. Politics and Economics 1924–1936, New York 1986.

Johnson, Eric A.: Gender, Race and the Gestapo, in: Historical Social Research / Historische Sozialforschung 22 (1997), 240–253.

Jornod, Pierre-Yves: L'entraide humanitaire internationale de la Suisse. Un instrument au service de sa politique de neutralité? Le Bureau du Délégué du Conseil fédéral aux Œuvres d'Entraide internationales (1942–1948), mémoire de licence non publié, Université de Genève, 1985.

Jost, Hans-Ulrich: Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948, Zürich 1998.

Jost, Hans-Ulrich: Bedrohung und Enge (1914–1945), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. 3, Basel 1983, 101–189.

Jost, Hans-Ulrich: Menace et repliement (1914–1945), in: Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses (tome III), Lausanne 1983, 91–178.

Jost, Hans-Ulrich: Minaccia e ripiegamento (1914–1945), in: Nuova Storia della Svizzera e degli Svizzeri (vol. III), Bellinzona 1983, 97sgg.

Kamber, Peter: Schüsse auf die Befreier. Die «Luftguerilla» der Schweiz gegen die Alliierten 1943–45, Zürich 1993.

Kamber, Peter: Geschichte zweier Leben – Wladimir Rosenbaum und Aline Valangin, Zürich 1990.

Kamis-Müller, Aaron et al.: Vie juive en Suisse, Lausanne 1992.

Kamis-Müller, Aaron: Antisemitismus in der Schweiz 1900–1930, Zürich 1990.

Kaplan, P.: Embattled Selves – An Investigation into the Nature of Identity through Oral History of Holocaust Survivors. Book Review, in: Library Journal 119 (1994), 83.

Kaspi, André: Les Juifs pendant l'Occupation, Paris 1991.

Kaufmann, Uri R.: Wie man zum «Fremden» erklärt wird. Fremd- und Selbstbildnis der Juden in der neueren Schweizer Historiographie, in: Traverse 1996/3, 120–128.

Kaufmann, Uri R. (Hrsg.): Bibliographie zur Geschichte der Juden in der Schweiz, auf der Basis des Werkes von Annie Fraenkel, München, London, New York, Paris 1993.

Keller, Stefan: Grüningers Fall. Geschichten von Flucht und Hilfe, Zürich 1993.

Keller, Stefan: Délit d'humanité. L'affaire Grüninger, Lausanne 1994.

Kiss, Sylvia: Die Schweiz als Gastgeberland des Völkerbundes in den Jahren 1938–1942, in: Studien und Quellen 15 (1989), 83–149.

Kistler, Jörg: Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943–1948, Bern 1980.

Klarsfeld, Serge: Le mémorial de la déportation des Juifs de France, Paris 1978.

Klarsfeld, Serge: Vichy – Auschwitz. Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive en France, Paris 1983.

Klarsfeld, Serge: Vichy – Auschwitz. Die Zusammenarbeit der deutschen und französischen Behörden bei der «Endlösung der Judenfrage» in Frankreich, Nördlingen 1989.

Knauer, Mathias; Frischknecht, Jürg: Die unterbrochene Spur. Antifaschistische Emigration in der Schweiz 1933 bis 1945, Zürich 1983.

Kocher, Hermann: «Rationierte Menschlichkeit». Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933–1948, Zürich 1996.

Koller, Guido: Der J-Stempel auf schweizerischen Formularen, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 49/3 (1999), 371–374.

Koller, Guido: Die Finanzierung der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Fakten, Zahlen und Hintergründe, in: Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg: Forschungsstand und offene Fragen. Bericht für die Bundesverwaltung (unveröff.), Bern 1998.

Koller, Guido: Entscheidungen über Leben und Tod. Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges, in: Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés 1933–1945, Studien und Quellen 22 (1996), 17–136.

König, Mario: Politik und Gesellschaft im 20. Jahrhundert. Krisen, Konflikte, Reformen, in: Eine kleine Gschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt am Main 1998, 21–90.

König, Mario; Leuenberger, Martin: Zwischen Vertrautheit und Fremdheit. Mehrheit und jüdische Minderheit in der Schweiz des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Traverse 1996/3, 129–135.

Kreis, Georg: Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938–1945, in: Sarasin, Philipp; Wecker, Regina (Hrsg.): Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998, 121–139.

Kreis, Georg: Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933–1945, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hrsg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 (1997), 552–579.

Kreis, Georg: Vier Debatten und wenig Dissens, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hrsg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 (1997), 451–476.

Kreis, Georg (Hrsg.): Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950. Itinera 18 (1996).

Kreis, Georg; Kury, Patrick: Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten. Une Etude sur la naturalisation en Suisse avec un résumé en français, Bern 1996.

Kreis, Georg: Zur Asylmigration. Schweizerische Asylpolitik in Vergangenheit und Gegenwart, in: Heiss, Gernot; Rathkolb, Oliver (Hrsg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, 264–279.

Kreis, Georg: Zensur und Selbstzensur. Die Schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg, Frauenfeld, Stuttgart 1973.

Kunz, Hans Beat: Weltrevolution und Völkerbund. Die schweizerische Aussenpolitik unter dem Eindruck der bolschewistischen Bedrohung, 1918–1923, Bern 1981.

Kury, Patrick: «Man akzeptierte uns nicht, man tolerierte uns!» Ostjudenmigration nach Basel 1890–1930, Basel 1998.

Kwiet, Konrad: Nach dem Pogrom. Stufen der Ausgrenzung, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Die Juden in Deutschland 1933–1945, München 1988, 545–659.

La crise des années 30 / Die Krise der 30er Jahre, Traverse 1997/1.

Laharie, Claude: Le Camp de Gurs 1939–1945. Un aspect méconnu de l'histoire du Béarn, Pau 1985.

Laqueur, Walter; Breitman, Richard: Der Mann, der das Schweigen brach. Wie die Welt vom Holocaust erfuhr, Berlin, Frankfurt am Main 1986.

Laqueur, Walter: The terrible secret: an investigation into the suppression of information about Hitler's «final solution», London 1980.

Laqueur, Walter: Le terrifiant secret. La «solution finale» et l'information étouffée, Paris 1981.

Laqueur, Walter: Was niemand wissen wollte. Die Unterdrückung der Nachrichten über Hitlers «Endlösung», Frankfurt am Main 1982.

Lasserre, André: La vie des réfugiés en Suisse, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), 50–71.

Lasserre, André: Mandat d'étude sur la politique vaudoise des réfugiés victimes du nazisme. Cinquième rapport intermédiaire. Tolérance et fonds garantie, manuscrit non publié, Lausanne 1998.

Lasserre, André: Raison d'Etat et sentiment populaire. Le concept du droit d'asile en 1942, in: Clavien, Alain; Müller, Bertrand (Hrsg.): Le goût de l'histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet, Lausanne 1996.

Lasserre, André: Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945, Lausanne 1995.

Lasserre, André: La politique de l'asile en Suisse de 1933 à 1945, in: Relations internationales 74 (1993), 207–224.

Lasserre, André: Les réfugiés de Bergen-Belsen et Theresienstadt ou les déboires d'une politique d'asile en 1944–1945, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 40 (1990), 307–317.

Lasserre, André: La Suisse des années sombres. Courants d'opinion pendant la Deuxième Guerre mondiale 1939–1945, Lausanne 1989.

Lasserre, André: Schweiz – Die dunkeln Jahre. Öffentliche Meinung 1939–1945, Zürich 1992.

Lazare Lucien: Les passages clandestins, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), 101–109.

Lazare Lucien: Le Livre des Justes. Histoire du sauvetage des juifs par des non juifs en France, 1940–1944, o.O. 1993.
Lazare, Lucien: La résistance juive en France, 1987.
Lehnert, Detlef: Rudolf Breitscheid (1874–1944). Vom linksbürgerlichen Publizisten zum sozialdemokratischen Parlamentarier, in: Lösche, Peter; Scholing, Michael; Franz, Walter (Hrsg.): Vor dem Vergessen bewahren. Lebenswege Weimarer Sozialdemokraten, Berlin 1988, 38–56.
Leuenberger, Martin: Frei und gleich ... und fremd: Flüchtlinge im Baselbiet zwischen 1830 und 1880, Liestal 1996.
Levine, Paul A.: From Indifference to Activism. Swedish Diplomacy and the Holocaust 1938–1944, Uppsala 1996.
Longchamp, Claude: Das Umfeld der schweizerischen Ärztemissionen hinter der deutsch-sowjetischen Front 1941–1945. Wirtschaftliche und politische Aspekte einer humanitären Mission in Zweiten Weltkrieg, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Bern 1983.
Longerich, Peter: Politik der Vernichtung. Eine Gesamtdarstellung der nationalsozialistischen Judenverfolgung, München 1998.
Loring, Marianne: Flucht aus Frankreich 1940. Die Vertreibung deutscher Sozialdemokraten aus dem Exil, Frankfurt am Main 1996.
Lüdtke, Alf: «Coming to Terms with the Past»: Illusions of Remembering. Ways of Forgetting Nazism in West Germany, in: The Journal of Modern History 66 (1994), 542–572.
Luebke, David Martin; Milton, Sybil: Locating the Victim: An Overview of Census-taking Tabulation, Technology and Persecution in Nazi Germany, in: IEEE Annals of the History of Computing 16/3 (1994), 25–39.
Lutz, B.: Gypsies and Victims of the Holocaust, in: Holocaust and Genocide Studies 9 (1995), 346–359.
Mächler, Stefan: Kampf gegen das Chaos. Die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1917–1954, in: Mattioli, Aram (Hrsg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998, 357–421.
Mächler, Stefan: Abgrund zwischen zwei Welten. Zwei Rückweisungen jüdischer Flüchtlinge im Jahre 1942, in: Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen 22 (1996), 137–232.
Mächler, Stefan: Warum das Boot für die Juden voll war. Kontinuität und Bruch in der schweizerischen Fremdenpolitik, in: Traverse 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 29–34.
Maga, Timothy P.: Closing the Door: The French Government and Refugee Policy 1933–1939 (French Historical Studies 12/3 [1982]).
Majer, Dietmut: Grundlagen des nationalsozialistischen Rechtssystems: Führerprinzip, Sonderrecht, Einheitspartei, Stuttgart 1987.
Manchel, Frank: A Real Witness: Steven Spielberg's Representation of the Holocaust in «Schindler's List», in: The Journal of Modern History 67 (1995), 83–100.
Margaliot, Abraham: Emigration. Planung und Wirklichkeit, in: Paucker, Arnold (Hrsg.): Die Juden im nationalsozialistischen Deutschland / The Jews in Nazi Germany 1933–1943, Tübingen 1986, 303–316.
Marrus, Michael R.; Paxton, Robert O.: Vichy France and the Jews, Stanford 1981.
Marrus, Michael R.; Paxton, Robert O.: Vichy et les Juifs, Paris 1981.
Marrus, Michael R.: Reflections on the Historiography of the Holocaust, in: The Journal of Modern History 66 (1994), 92–116.
Marrus, Michael R.: The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century, New York, Oxford 1985, 124–128.
Mattioli, Aram (Hrsg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998.
Mattioli, Aram: Juden und Judenfeindschaft in der schweizerischen Historiographie, in: Traverse 1997/1, 155–164.
Maurer, Peter: Anbau-Schlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937–1945, Zürich 1985.
Maurer, Trude: Ausländische Juden in Deutschland 1933–1939, in: Paucker, Arnold (Hrsg.): Die Juden im nationalsozialistischen Deutschland / The Jews in Nazi Germany 1933–1943, Tübingen 1986.
Metzger, Peter: Schweizerisches juristisches Wörterbuch. Einschliesslich Versicherungsrecht mit Synonymen und Antonymen, Bern, Stuttgart, Wien 1996.

Meurant, Jacques: Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des civils, in: Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale 121 (1981), 129–138.

Michel, Annette: Ein junges Mädchen kämpft für seinen Glauben. Das Schicksal der Anna Denz, in: Roser, Hubert (Hrsg.): Widerstand als Bekenntnis. Die Zeugen Jehovas und das NS-Regime in Baden und Württemberg, Konstanz 1999, 273–308.

Milton, Sybil: Vorstufe zur Vernichtung: Die Zigeunerlager nach 1933, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 43 (1995), 115–130.

Milton, Sybil: Menschen zwischen Grenzen: Die Polenausweisung 1938, in: Ganglmair, Siegwald; Forstner-Karner, Regina (Hrsg.): Der Novemberpogrom 1938: Die «Reichskristallnacht» in Wien, Wien 1988, 46–52.

Milton, Sybil: The Expulsion of the Polish Jews from Germany, 1938, in: Leo Beack Institute Year Book 29 (1984), 169–199.

Mittenzwei, Werner: Exil in der Schweiz, Leipzig 1978.

Monnier, Victor: William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale, Bâle, Genève 1995.

Moser, Arnulf: Der Zaun im Kopf. Zur Geschichte der deutsch-schweizerischen Grenze um Konstanz, Konstanz 1992.

Moser, Arnulf: Die Grenze im Krieg. Austauschaktionen für Kriegsgefangene und Internierte am Bodensee 1944/45, Konstanz 1985.

Müller, Regina: Friedensarbeit und Dritte Welt. Der Service Civil International (SCI) in Indien, 1934–1937 und ab 1950, in: Hug, Peter; Mesmer, Beatrix (Hrsg.): Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Studien und Quellen 19, Bern 1993, 45–60.

Mysyrowicz, Ladislas; Favez, Jean-Claude: Refuge et représentation d'intérêts étrangers, in: Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale 121 (1981), 109–120.

Nicosia, Francis R.: The «Yishuv» and the Holocaust, in: The Journal of Modern History 64 (1992), 533–540.

Niederberger, Josef Martin: Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz. Strukturen, Prozesse, Wirkungen, in: Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim; Hondrich, Karl-Otto (Hrsg.): Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration: Eine vergleichende Untersuchung, Frankfurt am Main, New York, 1981, 11–123.

Noirel, Gérard: La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793–1993, Paris 1991.

Panzera, Fabrizio: Giuseppe Motta (1871–1940), in: Civitas. Monatsschrift für Politik und Kultur 1/2 (Januar / Februar 1990).

Pavillon, Monique: Les immobilisées. Les femmes suisses durant la Seconde Guerre mondiale, Lausanne 1989.

Pavillon, Sophie: L'ombre rouge. Suisse – URSS 1943–1944. Le débat politique en Suisse, Lausanne 1999.

Pehle, Walter H. (Hrsg.): Der Judenpogrom 1938. Von der Reichskristallnacht zum Völkermord, Frankfurt am Main 1994[2].

Perrenoud, Marc: De La Chaux-de-Fonds à Auschwitz. L'itinéraire tragique d'André Weill, in: Traverse 1999/2, 231–237.

Perrenoud, Marc: La diplomatie suisse et les relations financières avec la France 1936–1945, in: Guex, Sébastien (éd.): La Suisse et les grandes puissances 1914–1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France, Genève 1999, 385–426.

Perrenoud, Marc: Aperçu des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Allemagne, in: Revue d'histoire de la Shoah. Le monde juif, 163 (1998), 110–126.

Perrenoud, Marc: La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943–1950), in: Itinera 18 (1996), 130–145.

Perrenoud, Marc: Entre la charité et la révolution. Les Comités de chômeurs face aux politiques de lutte contre le chômage dans le canton de Neuchâtel lors de la crise des années 1930, in: Batou, Jean; Cerutti, Mauro; Heimberg, Charles (éd.): Pour une histoire des gens sans Histoire: Ouvriers, excluEs et rebelles en Suisse, 19e - 20e siècles, Lausanne 1995, 105–120.

Perrenoud, Marc: Problèmes d'intégration et de naturalisation des Juifs dans le canton de Neuchâtel 1871–1955, in: Centlivres, Pierre (éd.): Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse, Genève 1990.

Perrenoud, Marc: La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1945), in: Dumoulin, Michel (éd.): Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien, Bruxelles 1989, 113–141.

Perrenoud, Marc: Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Politique de neutralité et relations financières internationales, in: Etudes et Sources 13/14, Berne 1988.

Perrenoud, Marc: «La Sentinelle» sous surveillance. Un quotidien socialiste et le contrôle de la presse (1939–1945), in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 37 (1987), 137–168.

Picard, Jacques: «Antisemitismus» erforschen? Über Begriff und Funktion der Judenfeindschaft und die Problematik ihrer Erforschung, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 (1997), 580–607.

Picard, Jacques: Die Schweiz. Hilfe, Selbsthilfe und Solidarität entlang der Grenze, in: Benz, Wolfgang; Wetzel, Juliane (Hrsg.): Solidarität und Hilfe für Juden während der NS-Zeit, Bd. 1, Berlin 1996, 233–270.

Picard, Jacques: Die Schweiz und die Juden 1933–1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik, Zürich 1994.

Picard, Jacques: Switzerland and the assets of the missing victims of the Nazis. Assets in Switzerland belonging to victims of racial, religious and political persecution and their disposition between 1946 and 1973, Zurich 1993.

Picard, Jacques: Die Schweiz und die Vermögen verschwundener Nazi-Opfer. Die Vermögen rassisch, religiös und politisch Verfolgter in der Schweiz und ihre Ablösung von 1946 bis 1973, in: Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen 22 (1996), 271–324.

Picard, Jacques: Die Schweiz und die «Judenfrage» 1933–1945. Quellen und Materialien zur Geschichte eines Dilemmas, in: Wiehn, Erhard R.: Judenfeindschaft. Eine öffentliche Vortragsreihe an der Universität Konstanz 1988/89, Konstanz 1989, 119–162.

Pitteloud, Jean-François: La belle époque de la philantropie genevoise, in: De l'utopie à la réalité, Actes du Colloque Henry Dunant, o.O. 1985, 309–325.

Poznanski, Renée: Les Juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale, Paris 1994.

Probst, Raymond: Die Schweiz und die «guten Dienste», in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hrsg): Neues Handbuch der schweizerischen Politik, Bern, Stuttgart, Wien 1992.

Rammstedt, Angela: «Wir sind des Gottes der begraben stirbt...». Gertrud Kantorowicz und der nationalsozialistische Terror, in: Simmel Newsletter 6 (1966), 135–177.

Raphael, Freddy: Travail de la mémoire et devoir d'histoire, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 49 (1999), 280.

Regard, Fabienne: Les réfugiés juifs en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, in: Traverse 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 52–54 (zit. als 1995a).

Regard, Fabienne: Les réfugiés juifs en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale vus par le prisme de leur(s) mémoire(s), unveröff. Dissertation, Genf 1995 (zit. als 1995b).

Regard, Fabienne: La politique suisse à l'égard des réfugiés juifs pendant la Seconde Guerre mondiale. Histoire et historiographie, in: Equinoxe 1 (1989), 59–73.

Resistance against the Third Reich. Supplement von: The Journal of Modern History 64/4 (1992).

Rethmeier, Andreas: «Nürnberger Rassegesetz» und Entrechtung der Juden im Zivilrecht, Berlin, Bern, Frankfurt am Main, New York, Paris, Wien 1995.

Riklin, Alois: Die Neutralität der Schweiz, in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hrsg): Neues Handbuch der schweizerischen Politik, Bern, Stuttgart, Wien 1992.

Rings, Werner: Schweiz im Krieg 1933–1945. Ein Bericht, Zürich 1974.

Rings, Werner: La Suisse et la Guerre 1933–1945. La menace, l'ébranlement, l'affirmation d'un petit Etat, Zurich 1975.

Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (Hrsg.): Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996.

Röder, Werner: Die politische Emigration, in: Krohn, Claus Dieter; Paul, Gerhard; Winckler, Lutz; Zur Mühlen, Patrik von (Hrsg.): Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945, Darmstadt 1998, Spalten 16–30.

Röder, Werner; Strauss, Herbert A.: Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, 3 Bde., München, New York, London, Paris 1980–1983.

Roschewski, Heinz: Rothmund und die Juden. Eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1957, Basel, Frankfurt am Main 1997.

Roschewski, Heinz: Heinrich Rothmund in seinen persönlichen Akten. Zur Frage des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1945, in: Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen 22 (1996), 107–136.

Rosowsky, Oscar: Les faux papiers d'identité au Chambon-sur-Lignon 1942–1944, in: Bolle, Pierre (éd.): Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939–1944 (Actes du Colloque du Chambon-sur-Lignon 1992), Le Chambon-sur-Lignon 1992, 232–241.

Roulet, Louis-Edouard; Surdez, Maryse; Blättler Roland: Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961), in: Le Passé Présent. Etudes et documents d'histoire, Neuchâtel 1980.

Ruffieux, Christiane: Les réfugiés dans le canton de Fribourg durant la 2e guerre mondiale, mémoire de licence non publié, Université de Fribourg, 1982.

Ruffieux, Roland: La Suisse de l'entre-deux-guerres, Lausanne 1974.

Sarasin, Philipp; Wecker, Regina (Hrsg.): Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998.

Sauer, Paul: Die Opfer der nationalsozialistischen Judenverfolgung in Baden-Württemberg 1933–1945. Ein Gedenkbuch, Stuttgart 1969.

Sauer, Paul: Die Schicksale der jüdischen Bürger Baden-Württembergs während der nationalsozialistischen Verfolgungszeit 1933–1945, Stuttgart 1969.

Sauer, Paul: Dokumente über die Verfolgung der jüdischen Bürger in Baden-Württemberg durch das nationalsozialistische Regime 1933–1945, 2 Bde., Stuttgart 1966.

Scanziani, Piero (ed.): Vita e opere di Giuseppe Motta, Chiasso 1971.

Schärer, Martin: L'activité de la Suisse comme puissance protectrice durant la seconde guerre mondiale, in: Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale 121 (1981), 121–128.

Schaufelbühl, Janick: Das Bankgeheimnis im Konflikt zwischen der Schweiz und Frankreich. Die Deblockierung der französischen Guthaben in der Schweiz 1945–1948, in: Traverse 1999/2, 211–229.

Schiffer, Karl: Über die Brücke. Der Weg eines linken Sozialisten ins Schweizer Exil, Wien 1988.

Schmädeke, Jürgen; Steinbach, Peter (Hrsg.): Der Widerstand gegen den Nationalsozialismus, München 1985.

Schmidlin, Antonia: Eine andere Schweiz. Helferinnen, Kriegskinder und humanitäre Politik, 1933–1942, Zürich 1999.

Schom, Alan Morris: The Unwanted Guests: Swiss Forced Labor Camps, 1940–1944 (unveröff. Bericht des Simon Wiesenthal Center), Los Angeles 1998.

Schorta, Susanne: Arbeitslager und Heime für Flüchtlinge und EmigrantInnen in der Schweiz 1939–1945, unveröff. Seminararbeit, Universität Bern, 1990.

Seiler, Lukrezia; Wacker, Jean-Claude: Fast täglich kamen Flüchtlinge. Riehen und Bettingen – zwei Grenzdörfer in der Kriegszeit. Erinnerungen an die Jahre 1933–1948, Riehen 1996.

Sibold, Noëmi: Die Flüchtlingshilfe der israelitischen Fürsorge Basel, 1933–1945, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1998.

Signori, Elisa: La Svizzera e i fuorusciti italiani. Aspetti e problemi dell'emigrazione politica 1943–1945, Milano 1983.

Spahni, Walter: Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947, Frauenfeld 1977.

Spira, Henry: L'attitude de la Suisse envers les réfugiés juifs 1939–1945, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 49 (1999), 273–279.

Spira, Henry: Flux et reflux des réfugiés le long de l'arc jurassien et dans le canton de Neuchâtel 1939–1945, in: Revue historique neuchâteloise 1 (1998), 25–35.

Spira, Henry: L'édifiant parcours de Louis H., cinq fois refoulé, et sauvé de justesse, in: Revue Juive 3 (1997), 11–13.

Spuhler, Gregor et al. (Hrsg.): Vielstimmiges Gedächtnis. Beiträge zur Oral History, Zürich 1994.

Stadelmann, Jürg; Krause, Selina: «Concentrationslager» Büren an der Aare. Das grösste Flüchtlingslager der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Büren an der Aare 1999.

Stadelmann, Jürg: Umgang mit Fremden in bedrängter Zeit. Schweizerische Flüchtlingspolitik 1940–1945 und ihre Beurteilung bis heute, Zürich 1998.

Stahlberger, Peter: Der Zürcher Verleger Emil Oprecht und die deutsche politische Emigration 1933–1945, Zürich 1970.

Stauffer, Paul: «Sechs furchtbare Jahre...». Auf den Spuren von Carl J. Burckhardt durch den Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998.
Stein, Louis: Beyond Death and Exile: The Spanish Republicans in France, 1939–1955, Cambridge MA, London 1979, S. 1–75.
Steinberg, Maxime: La traque des Juifs 1942–1946, Bruxelles 1986.
Steinberg, Maxime: 1942 – Les cent jours de la déportation des Juifs de Belgique, Bruxelles 1984.
Stephan, Alexander: Die intellektuelle, literarische und künstlerische Emigration, in: Krohn, Claus Dieter; Paul, Gerhard; Winckler, Lutz; Zur Mühlen, Patrik von (Hrsg.): Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945, Darmstadt 1998, Spalten 30–46.
Steudler, Markus: Ende einer Schmuggelkette, in: Biel / Bienne 12/13 (1997).
Strauss, Herbert A.: Essays on the History, Persecution and Emigration of German Jews, New York 1987.
Strauss, Herbert A.: Jewish Immigrants of the Nazi Period in the USA, in: Essays on History, Persecution and Emigration of German Jews, vol. 6, London, München, New York, Paris 1987.
Strauss, Herbert A.: Jewish Emigration from Germany. Nazi Policies and Jewish Responses, in: Leo Baeck Institute Yearbook 25 (1980), 313–361 und 26 (1981), 343–409.
Strecker, Reinhard M. (Hrsg.): Dr. Hans Globke. Aktenauszüge, Dokumente, Hamburg 1961.
Studer, Brigitte: Un parti sous influence. Le Parti communiste suisse, une section du Komintern de 1931 à 1939, Lausanne 1994.
Tanner, Jakob; Weigel, Sigrid (Hrsg.): Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges, Zürich 1999 (im Druck).
Tanner, Jakob: Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft, Zürich 1986.
Tenenbaum, Joseph: The Crucial Year 1938, in: Esh, Shaul (Hrsg.): Yad Vashem Studies on the European Jewish Catastrophe and Resistance, Vol. 2, Jerusalem 1958, 49–77.
Teubner, Hans: Exilland Schweiz 1933–1945. Dokumentarischer Bericht über den Kampf emigrierter deutscher Kommunisten 1933–1945, Berlin 1975.
Tobler, Hans Werner (Hrsg.): Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Forschungsstand, Kontroversen, offene Fragen (ETH Zürich – Kleine Schriften, Nr. 32), Zürich 1997.
Tschuy, Theo: Carl Lutz und die Juden von Budapest, Zürich 1995.
Ulrich, Keith: Aufstieg und Fall der Privatbankiers. Die wirtschaftliche Bedeutung von 1918 bis 1938 (Schriftenreihe des Instituts für bankhistorische Forschung, Bd. 20), Frankfurt am Main 1998.
Universitäten im nationalsozialistischen Europa, Sonderheft von: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialforschung 23 (1997).
Van Dongen, Luc: La Suisse face à la seconde guerre mondiale 1945–1948. Emergence et construction d'une mémoire publique, Genève 1998.
Vivanti, Corrado: The History of the Jews in Italy and the History of Italy, in: The Journal of Modern History 67 (1995), 309–357.
Vuilleumier, Marc: Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique, Zurich 1987.
Vuilleumier, Marc: Immigrati e profughi in Svizzera. Profilo storico, Zurigo 1990.
Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Überblick, Zürich 1989.
Vuilleumier, Marc: Immigrants and Refugees in Switzerland. An Outline History, Zurich 1989.
Wacker, Jean-Claude: Humaner als Bern! Schweizer und Basler Asylpraxis gegenüber den jüdischen Flüchtlingen von 1933–1943 im Vergleich, Basel 1992.
Wagman-Eshkoli, Hava: The Contacts Between the World Hechaluz Center in Geneva and the Zionist-Pioneering Underground in Belgium, in: Michman, Dan (ed.): Belgium and the Holocaust. Jews, Belgians, Germans, Jerusalem 1998, 397–417.
Walk, Joseph (Hrsg.): Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat. Eine Sammlung der gesetzlichen Massnahmen und Richtlinien – Inhalt und Bedeutungen, Heidelberg 1996.
Walter, Hans-Albert: Deutsche Exilliteratur 1933–1950 (Bd. 3: Internierung, Flucht und Lebensbedingungen im Zweiten Weltkrieg), Stuttgart 1988.
Walter, Hans-Albert: Deutsche Exilliteratur 1933–1950 (Bd. 2: Europäisches Appeasement und überseeische Asylpraxis), Stuttgart 1984.
Walter, Hans-Albert: Asylpraxis und Lebensbedingungen in Europa. Deutsche Exilliteratur 1933–1950, Bd. 2, Darmstadt, Neuwied 1972.
Wasserstein, Bernard: Britain and the Jews of Europe, 1939–1945, Oxford, London 1979.

Weigel, Sigrid; Erdle, Birgit R. (Hrsg.): Fünfzig Jahre danach. Zur Nachgeschichte des Nationalsozialismus, Zürich 1996.
Weill-Lévy, Anne; Grünberg, Karl; Isler, Joelle: Suisse – un essai sur le racisme d'Etat (1900–1942). (Association romande contre le racisme, cahier no. 4), Lausanne 1999.
Weill, Anne; Grünberg, Karl: La police des étrangers, de l'Ueberfremdung à la politique des trois cercles ou les métamorphose d'une idée fixe (Association romande contre le racisme, cahier no. 2), Lausanne 1997.
Weingarten, Ralph: Die Hilfeleistung der westlichen Welt bei der Endlösung der deutschen Judenfrage. Das «Intergovernmental Committee on Political Refugees» (IGC) 1938–1939, Bern 1981.
Weingarten-Guggenheim, Elisabeth: Zwischen Fürsorge und Politik. 75 Jahre Sozialgeschichte der jüdischen Frauenbewegung in der Schweiz, Zürich 1999.
Weitz, Y.: Jewish Refugees and Zionist Policy during the Holocaust, in: Middle Eastern Studies 30 (1994), 351–368.
Werenfels, Samuel: Die schweizerische Praxis in der Behandlung von Flüchtlingen, Internierten und entwichenen Kriegsgefangenen im Zweiten Weltkrieg, in: Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel 1985, 377–404.
Wetzel, Juliane: Auswanderung aus Deutschland, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Die Juden in Deutschland, München 1988, 412–498.
Wichers, Hermann: Schweiz, in: Krohn, Claus Dieter; Paul, Gerhard; Winckler, Lutz; Zur Mühlen, Patrik von (Hrsg.): Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945, Darmstadt 1998, Spalten 375–383.
Wichers, Hermann: Im Kampf gegen Hitler. Deutsche Sozialisten im Schweizer Exil 1933–1940, Basel 1994.
Widmer, Paul: Die Schweizer Gesandtschaft in Berlin. Geschichte eines schwierigen diplomatischen Postens, Zürich 1997.
Wiehn, Erhard R. (Hrsg.): Oktoberdeportation 1940. Die sogenannte «Abschiebung» der badischen und saarpfälzischen Juden in das französische Internierungslager Gurs und andere Vorstationen von Auschwitz, Konstanz 1990.
Wildmann, Daniel: Die zweite Verfolgung. Rechtsdiskurs und Konstruktion von Geschichte in der Schweiz, in: Jakob Tanner, Sigrid Weigel (Hrsg.): Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges, Zürich 1999 (im Druck).
Wildt, Michael: Gewalt gegen Juden in Deutschland 1933–1939, in: Werkstatt Geschichte 18 (1997), 59–82.
Wildt, Michael (Hrsg.): Die Judenpolitik des SD 1935–1938. Eine Dokumentation, München 1995.
Wolf, Walter: Eine namenlose Not bittet um Einlass. Schaffhauser reformierte Kirche im Spannungsfeld 1933–1945, Schaffhausen 1997.
Wolf, Walter: Walther Bringolf – eine Biografie. Sozialist, Patriot, Patriarch, Schaffhausen 1995.
Wyman, David S.: The Abandonment of the Jews. America and the Holocaust, New York 1984.
Wyman, David S.: Das unerwünschte Volk. Amerika und die Vernichtung der europäischen Juden, München 1986.
Wyman, David S.: L'Abandon des Juifs. Les Américains et la solution finale, Paris 1987.
Zala, Sacha: Gebändigte Geschichte. Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945–1961. – Histoire entravée. Historiographie officielle et son malaise avec l'histoire de la neutralité. 1945–1961. – Storia imbrigliata. Storiografia ufficiale e il suo malessere con la storia della neutralità. 1945–1961, Bern 1998.
Zala, Sacha: Das amtliche Malaise mit der Historie: Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 (1997), 759–780.
Zeder, Eveline: Ein Zuhause für jüdische Flüchtlingskinder. Lilly Volkart und ihr Kinderheim in Ascona 1934–1947, Zürich 1998.
Zeitoun, Sabine: Accueil d'enfants Juifs de l'Œuvre de Secours aux enfants (O.S.E) par le Plateau Vivarais-Lignon, in: Bolle, Pierre (éd.): Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939–1944. Actes du Colloque de Chambon-sur-Lignon, Le Chambon-sur-Lignon 1992.
Zeitoun, Sabine: L'Œuvre de secours aux enfants (O.S.E.) sous l'occupation en France. Du légalisme à la résistance, Paris 1990.
Zimmermann, Michael: Rassenutopie und Genozid. Die nationalsozialistische «Lösung der Zigeunerfrage», München 1996.

Zimmermann, Michael: Utopie und Praxis in der Vernichtungspolitik der NS-Diktatur. Überlegungen in vergleichender Absicht, in: Werkstatt Geschichte 13 (1996), 60–71.
Zur Mühlen, Patrick von: Fluchtweg Spanien-Portugal. Die deutsche Emigration und der Exodus aus Europa 1933–1945, Bonn 1992.

Abréviations

AA	Auswärtiges Amt
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
ACICR	Archives du Comité international de la Croix-Rouge (Genève)
AF	Archives fédérales (Berne)
AFF	Administration fédérale des finances
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte (Zurich)
AG	Aktiengesellschaft (Société anonyme)
AJJDC	American Jewish Joint Distribution Committee
Akz.	Aktenzeichen
Ar. Ter.	Arrondissement territorial
Art.	Article
ASB	Association suisse des banquiers
BF	Banque fédérale
BNS	Banque nationale suisse
BPS	Banque populaire suisse
BPU	Bibliothèque publique et universitaire (Genève)
CC	Comité central de la FSCI
CF	Conseil fédéral
Cf.	Confer (voir)
CFR	Commission fédérale contre le racisme
chap.	chapitre
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIE	Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués
CJM	Congrès juif mondial
cm	centimètre
CN	Conseil national
Co.	Company
CRS	Croix-Rouge suisse
CS	Crédit Suisse
CSG	Credit Suisse Group
DAE	Division des affaires étrangères
DDS	Documents Diplomatiques Suisses
DFEP	Département fédéral de l'Economie publique
DFFD	Département fédéral des Finances et des Douanes
DPF	Département politique fédéral
e. a.	entre autres
éd.	édité par
env.	environ
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale, Zurich (ETHZ)
féd.	fédéral
FF	Feuille fédérale
fr./frs	Franc(s) suisse(s)
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
Gestapo	Geheime Staatspolizei
IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees
Insp. ter.	Inspectorat territorial
IRO	International Refugee Organization
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales (Genève)
JDC	Jewish Joint Distribution Committee
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands (Parti communiste allemand)
LFSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
mio.	million
NARA	National Archive (USA)
no/s	numéro/s
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
ORT	Organisation, Reconstruction, Travail
OSAR	Office central suisse d'aide aux réfugiés (en allemand: SZF)
OSC	Office suisse de Compensation
OSE	Œuvre de secours aux enfants
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
OSEO	Œuvre suisse d'entraide ouvrière
p.	page(s)

p. ex.	par exemple
PA/AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (Bonn)
PC	Parti communiste
PSS	Parti socialiste suisse
PTT	Poste, Télégraphe, Téléphone
RELICO	Relief Committee for Jewish War victims
RFA	République fédérale d'Allemagne
RGBl	Reichsgesetzblatt
RM	Reichsmark
RO	Recueil (officiel) des lois fédérales
s. d. / s. l.	sans date / sans lieu
SAED	Service des avoirs d'étrangers disparus
SBS	Société de Banque Suisse
SdN	Société des Nations
SHAEF	Supreme Headquarter allied Expeditionary Force
SHEK	Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder (Comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés)
sqq.	page(s) suivante(s)
SS	Schutzstaffel (der NSDAP)
StABS	Staatsarchiv Basel (Archives cantonales de Bâle-Ville)
StATG	Staatsarchiv Thurgau (Archives cantonales de Thurgovie, Frauenfeld)
SZF	Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (en français: OSAR)
tab.	tableau
UBS	Union de Banques Suisses
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
USCARJ	Union suisse des comités d'aide aux réfugiés juifs / Union suisse des comités d'entraide juifs (en allemand: VSJF)
USCI	Union suisse du Commerce et de l'Industrie (Vorort)
USPD	Unabhängige sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social-démocrate indépendant d'Allemagne)
vol.	volume
VSJF	Verein Schweizerisch Jüdischer Fürsorgen/Flüchtlingshilfe (en français: USCARJ)
WoZ	WochenZeitung
WRB	War Refugee Board
YMCA	Young Men Christian Association (Union chrétienne de jeunes gens)
ZL	Zentralleitung der Heime und Lager (Direction centrale des homes et des camps)
ZLA	Zentralleitung der Arbeitslager (Direction centrale des camps de travail) (plus tard Direction centrale des homes et des camps, ZL)

Annexes du rapport (résumés)

Le transit ferroviaire de personnes à travers la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale

Gilles Forster

Cette étude examine d'une part l'hypothèse du transport de déportés juifs à travers la Suisse, et d'autre part la question du transit des travailleurs italiens vers l'Allemagne.

Sur le premier point, l'étude conclut qu'aucun train de déportés en provenance de France n'a emprunté le réseau ferroviaire suisse. Pour les convois en provenance d'Italie, 43 au total, l'itinéraire de 40 d'entre eux a été reconstitué: il ne passe pas par la Suisse. Nous avons toutes raisons de penser que les trois convois restants ont eux aussi franchi les Alpes par les cols orientaux, qui offrent une liaison plus directe entre l'Italie et la Pologne via l'Autriche. La ligne du Brenner est restée praticable, aucun bombardement ne l'a endommagée à l'époque de ces convois. En outre, le contexte politique était peu favorable: à l'époque critique (fin 1943–1944), les autorités suisses sont plus strictes et refusent dès l'été 1943 le transit des travailleurs italiens. L'hypothèse du transit de déportés repose sur des rumeurs, souvent répétées jusqu'à récemment.

Plus de 180 000 travailleurs italiens ont traversé la Suisse pour se rendre en Allemagne entre 1941 et l'été 1943. Comme ressortissants d'un pays de l'Axe, ils ne peuvent être considérés comme des travailleurs forcés; leur statut n'est pas comparable à celui des travailleurs venant de l'Europe de l'est, ni à celui des Français engagés dans le cadre du Service du Travail Obligatoire. Ces Italiens sont attirés en Allemagne surtout par des salaires plus élevés. Leur condition n'est pas satisfaisante pour autant; car ils font l'objet de discriminations et de mauvais traitements.

L'étude examine les demandes d'autorisation de transit. Les puissances de l'Axe soulignèrent le caractère politique de cette migration. Les autorités suisses réagirent avec circonspection, craignant le caractère éventuellement militaire de ces convois. La situation change en juillet–septembre 1943, avec le renversement de Mussolini et l'invasion allemande du nord et du centre de la Péninsule. Désormais, les travailleurs sont recrutés de force en Italie. Mais nos recherches n'ont révélé aucun transit de cette nature par la Suisse depuis l'été 1943.

La Suisse et les extorsions de rançons pendant l'occupation des Pays-Bas par le III^{e} Reich

Bettina Zeugin, Thomas Sandkühler

Entre 1940 et 1945, les autorités allemandes du «Commissariat du Reich pour les Pays-Bas» ont extorqué des devises et d'autres biens aux Juifs qui voulaient obtenir une autorisation d'émigrer. Ces chantages se font souvent par l'intermédiaire de personnes ou de banques suisses.

Après le Gouvernement général de Pologne, les Pays-Bas sont le territoire occupé où de telles opérations ont été les plus fréquentes. La trace de 400 cas d'extorsion de fonds aux Pays-Bas a pu être retrouvée pour un montant global d'au moins 35 millions de francs. A la différence de la Pologne, les filières remontent en Suisse dans un cas sur deux, par le biais d'intermédiaires privés, par l'entremise de fonctionnaires helvétiques ou de banques suisses. Les Alliés ont eu connaissance de ces extorsions de fonds en Hollande et des ressources qu'elles procuraient à l'ennemi. Ils ont décidé de sévir contre les intermédiaires privés et les banques en les portant sur leurs «Listes noires». La Commission a donc jugé opportun d'examiner cet aspect de plus près.

Le rapport situe les trois principaux pouvoirs concernés: le III^{e} Reich et l'administration d'occupation des Pays-Bas; la Suisse; les puissances alliées, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

L'importance du sujet dans le cadre du mandat de la Commission, apparaît à travers une série d'interactions. L'extorsion des Juifs qui cherchent à fuir les territoires occupés – et qui s'étend à leur famille ou à leurs amis à l'étranger – permet au régime nazi de s'enrichir aux dépens des Juifs qui vivent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ces territoires. Les Allemands sont particulièrement avides de devises libres: la grande majorité des sommes négociées pour les rançons sont libellées en francs suisses. Les persécutés comme les persécuteurs ont eu ainsi besoin des services d'intermédiaires dans un pays neutre comme la Suisse, même si peu des personnes «rachetées» y ont réellement trouvé refuge. La place financière suisse n'a servi dans la plupart des cas que de plaque tournante pour le transfert des montants convenus.

La politique étrangère de la Suisse et celle qui fut menée envers les réfugiés ne sont affectées qu'indirectement par les demandes allemandes de rançons. Comme puissance protectrice de l'Allemagne, comme de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, la Suisse sert d'intermédiaire entre les belligérants et organise à ce titre, entre autres, l'échange de prisonniers civils. Sous ses auspices, des ressortissants alliés vivant dans la sphère d'influence du III^{e} Reich et des habitants de Palestine (sous mandat britannique) sont échangés contre des citoyens allemands internés par les Alliés. Dans de nombreux cas, les personnes sujettes à ces échanges – internées alors au camp de concentration de Bergen-Belsen – étaient des Juifs auxquels les Allemands avaient auparavant extorqués des devises. Les pistes des rançons, comme celles de l'inclusion

de Juifs néerlandais dans les échanges de prisonniers civils allemands contre alliés mènent toutes à Bergen-Belsen.

Le problème des rançons se situe donc à cheval entre la politique des réfugiés et les transferts de devises. Dans tous les Etats concernés, chez les Alliés comme en Suisse, les objectifs humanitaires et l'économie de guerre sont en opposition. Ceci n'est évidemment pas sans conséquences sur le sort des personnes concernées.

L'étude s'attache d'abord aux motifs des rançons, c'est-à-dire au cadre économique dans lequel ont lieu les expulsions forcées des Juifs du Reich ainsi qu'au contexte dans lequel la Suisse accomplit sa mission de puissance protectrice. Elle aborde ensuite la situation des Pays-Bas et les différentes étapes du processus de rançonnement, avec en toile de fond les persécutions des Juifs et leur massacre. Elle rend compte de la manière dont les Alliés perçoivent la situation. Le rôle des intermédiaires suisse – particuliers, avocats, mais aussi banques – est décrit afin d'analyser l'attitude de la Suisse, les implications de la neutralité mais aussi la perception de la situation aux Pays-Bas. Un bref aperçu sur l'après-guerre complète la recherche.

La plupart des cas documentés de rançon montrent l'importance, pour le III^{e} Reich, des sommes versées pour obtenir l'autorisation d'émigrer. Ces «rachats» n'ont pourtant véritablement abouti que dans quelques cas: le régime nazi se souciait davantage de l'extermination des Juifs que de leur «rachat», tandis que les Alliés imposèrent des mesures dissuasives dans le cadre de leur guerre économique. En outre, les Alliés étaient assez réservés devant les propositions allemandes d'échanges de prisonniers civils, ce qui a certainement contribué à diminuer l'avantage que les Allemands pouvaient y trouver. Les autorités helvétiques ne se sont occupées que marginalement de cette question des rançons. Comme puissance protectrice, la Suisse a certes utilisé sa marge de manœuvre dans un certain nombre de cas; elle a ainsi contribué à aider quelques Juifs à fuir vers un pays tiers. La place financière suisse a servi d'intermédiaire pour l'argent de la rançon, jusqu'à ce que les Alliés prennent des contre-mesures. Les motifs qui ont animé les différents intermédiaires suisses ne peuvent toutefois être décelés que dans certains cas précis. Ils oscillent d'un extrême à l'autre: d'un engagement purement humanitaire à la collaboration avec l'Allemagne nazie par appât du gain.

Le débat public sur la politique face aux réfugiés en Suisse de 1938 à 1947

Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Boris Boller

L'analyse systématique du débat public en Suisse de 1938 à 1947 montre, aux yeux des journaux les plus représentatifs[1], que la question des réfugiés ne constitue qu'un sujet mineur. Par rapport aux questions largement discutées telles que celles de la défense nationale, de l'approvisionnement du pays, des aspects socio-économiques de la politique intérieure, ou encore de l'intégration du Parti socialiste suisse, les problèmes des réfugiés n'occupent qu'une place marginale. L'analyse quantitative et qualitative détaillée de la presse permet toutefois de cerner un certain nombre de phases au cours desquelles l'information sur les réfugiés s'est intensifiée. Ces temps forts sont marqués par des événements tel l'internement des militaires français et polonais en 1940 ou les incidents à la frontière juste avant la fin des hostilités. Mais ils sont aussi déterminés par les discussions animées autour de la question des réfugiés. C'est un débat de ce genre qui a lieu en 1938, au cours de la période marquée par la Conférence d'Evian et les pogroms de novembre en 1938 en Allemagne. Il s'envenime d'ailleurs en automne 1942 après le refoulement des Juifs et, en automne 1944, à la suite de la fameuse critique que le conseiller national Bircher adresse aux internés. Il en va de même juste après la guerre, dans le contexte de la querelle qui s'élève à propos des conditions intolérables et des scandales qui tournent autour de toute la problématique de l'internement. La comparaison quantitative de cette période révèle une tendance à l'intensification de l'information à partir de 1943 avec un point culminant très marqué en 1945. On peut donc en conclure qu'une information et une discussion plus larges de la question des réfugiés n'a véritablement eu lieu en Suisse qu'au cours des dernières années de guerre et immédiatement après la fin des hostilités. Cette intensification doit se comprendre dans le cadre des rapports de plus en plus problématiques que la Suisse entretient avec les puissances victorieuses.

Le dépouillement analytique du contenu des comptes-rendus fournit des indications sur la manière dont aussi bien les acteurs et les institutions suisses que les réfugiés sont perçus et catégorisés et la marge de manœuvre que ces différents protagonistes estiment nécessaire. Le trait dominant, qui ressort indubitablement comme un fil rouge de tous les journaux, c'est la perception que la Suisse a d'elle-même comme «pays de transit». Accentuée par les peurs culturelles ou économiques face à cette «surpopulation étrangère», cette «doctrine du pays de transit» détermine la marge de manœuvre de la politique menée face aux réfugiés. Même les voix individuelles qui osent s'élever contre la manière dont est gérée la question des réfugiés, et que l'on retrouve principalement dans le journal socialiste *Tagwacht*, ne remettent pas en question cette doctrine du transit.

---

[1] Sur la base de *La Liberté* (catholique) et du *Journal de Genève* (libéral et conservateur) pour la Suisse romande, de la *NZZ* (libérale), du *Vaterland* (catholique et conservateur), du *Tagwacht* (socialiste) et du *Tages-Anzeiger* (journal-«neutre») pour la Suisse alémanique, ainsi que du *Giornale del Popolo* (catholique) et du *Corriere del Ticino* (libéral) pour le Tessin.

Cette auto-représentation de la Suisse comme pays de transit et gardienne des traditions humanitaires influence aussi le choix et la présentation des groupes de réfugiés. S'il s'agit des enfants, accueillis pour les vacances ou comme réfugiés, ou encore des soldats internés, l'image des réfugiés qui se trouvent en Suisse que l'on cherche à véhiculer dans les médias est celle de groupes dont le retour a déjà été fixé ou planifié. Les informations portant sur l'aide généreuse apportée aux enfants jouent ici un rôle-clé, car elles abolissent la contradiction latente entre la tradition humanitaire de la Suisse et la doctrine du pays de transit qui lui est dictée par la raison d'Etat. La place accordée aux informations sur les réfugiés fuyant pour des motifs politiques, religieux ou raciaux est beaucoup plus restreinte et se limite d'ailleurs aux journaux qui ont des affinités avec certains groupes de réfugiés parce qu'ils partagent la même vision du monde. Le fait que les réfugiés soient principalement des personnes juives, est relevé de manière explicite en Suisse romande; mais ce n'est pas le cas en Suisse alémanique. De même, en tout cas jusqu'en 1942, lorsqu'ils publient des articles sur les réfugiés, les journaux établissent rarement des liens avec les informations publiées dès le début sur les persécutions dans les pays dominés par le national-socialisme. C'est ainsi que les raisons qui motivent les réfugiés à fuir sont largement mises entre parenthèses. C'est sans doute un des facteurs qui contribue à ce qu'en Suisse, la question des réfugiés soit à peine discutée ou seulement d'une manière largement consensuelle.

Aspects juridiques de la politique suisse face aux réfugiés pendant la Seconde Guerre mondiale

Walter Kälin

Cet avis de droit présente l'état et le développement des normes du droit national et du droit international public sur lesquelles se fondait la politique face aux réfugiés menée par la Suisse au cours de la Seconde Guerre mondiale. De cette analyse il dégage des critères juridiques qui peuvent servir à une évaluation globale de cette politique. Dans sa première partie, l'examen s'attache au droit des réfugiés à proprement parler, plus particulièrement à l'évolution de la notion de réfugié et du principe du non-refoulement. La seconde partie est consacrée au régime des pleins pouvoirs, au centre duquel on trouve le droit administratif qui a servi à réaliser la politique menée par la Suisse à l'égard des réfugiés.

Pour le droit des réfugiés, on constate que la période qui se situe entre la fin de la Première Guerre mondiale et celle de la Seconde Guerre mondiale est une époque de changements fondamentaux. C'est au cours de cette période que s'élabore une notion du réfugié sous la pression des énormes problèmes des réfugiés qui ont suivi le premier conflit mondial mais surtout en réaction aux atrocités perpétrées avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. Cette notion du réfugié recouvre initialement des groupes de personnes dont le nombre crée des problèmes au pays d'accueil. Elle se transforme graduellement en un concept qui est de plus en plus déterminé par le principe des droits de l'homme, et qui se centre sur la persécution fondée sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou la conviction politique. On trouve, en très étroite relation avec cette évolution, l'ancrage du principe du non-refoulement, c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer des réfugiés dans un Etat où leur intégrité corporelle ou même leur vie sont en danger. Ces piliers du droit des réfugiés actuel (droit national et droit international public) constituent toutefois la toute dernière étape de ce qu'on pourrait définir aujourd'hui comme une évolution hésitante et douloureusement lente; il a fallu attendre la Convention de Genève sur les réfugiés, de 1951, pour qu'ils soient reconnus internationalement.

Pour ce qui est du droit national, le droit des réfugiés de nombreux Etats européens en vigueur avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, est marqué par une notion beaucoup plus étroite du réfugié, qui remonte au XIX^{e} siècle. Cela vaut d'ailleurs aussi pour la Suisse. Ce n'est que pour les «réfugiés politiques», c'est-à-dire les personnes qui, à la suite d'activités politiques interdites, semblent en danger dans leur pays d'origine, que la possibilité de l'octroi de l'asile et d'une protection contre le refoulement est ancrée dans la loi. Le droit suisse ne prévoyait aucune protection ou statut particulier pour les personnes qui étaient persécutées pour d'autres raisons. Cela explique que les Juifs, notamment, ou d'autres personnes persécutées pour des raisons raciales, n'aient pas été englobés dans le droit d'asile.

Au plan du droit international public, on constate un élargissement progressif de la notion de réfugié. Dans diverses conventions, la qualité de réfugié est octroyée à différents groupes de personnes strictement délimités et en provenance de pays déterminés – dont l'Allemagne. Mais la reconnaissance de la qualité de réfugié n'entraîne pas forcément une protection ou un statut juridique particuliers. C'est néanmoins à cette époque que le principe du non-refoulement commence d'être reconnu pour ces groupes également. La plupart de ces accords n'interdisent toutefois pas le renvoi à la frontière mais limitent la protection aux réfugiés qui réussissent à fuir à l'intérieur du pays à travers l'étroite zone frontalière. Quant à la Suisse, elle est liée par une telle obligation découlant d'un Arrangement de 1936 concernant le statut juridique des réfugiés en provenance d'Allemagne.

Le *régime des pleins pouvoirs* pendant les années de guerre, c'est-à-dire le transfert, par l'Assemblée fédérale, de larges compétences au Conseil fédéral, lui permettant aussi bien de légiférer que de modifier la Constitution, a été (et est) quasi unanimement considéré comme légitime selon la doctrine juridique. L'argument décisif est que ces mesures ont été rendues indispensables par les menaces qui pesaient sur l'existence et l'intégrité de l'Etat. Cependant, le droit d'urgence ne légitime pas automatiquement toutes les mesures prises. Reste à savoir si, vu les événements et l'époque, ces dispositions n'allaient pas au-delà de ce qui était véritablement nécessaire pour atteindre le but visé.

L'avis de droit analyse d'une part les questions de la légalité de l'obligation pour les réfugiés de déposer leurs biens et de la levée par la Confédération de la contribution de solidarité, d'autre part la problématique du tampon «J» et finalement le traitement des réfugiés dans les camps. Le mandat reçu se limitait à l'élaboration de critères généraux permettant d'évaluer ces mesures; il revient à la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale de tirer les conclusions finales des situations concrètes.

Sous réserve de ces limites, la situation peut se résumer comme suit: selon les critères actuels, différents aspects du traitement des réfugiés qui furent accueillis en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale devraient être considérés comme contraires au droit. Envisagés dans l'optique de l'époque, on aboutit dans une large mesure à un autre résultat. Des mesures telles que l'obligation pour les réfugiés de déposer leurs biens et le régime juridique réservé aux réfugiés dans les camps étaient en général, sinon totalement, compatibles avec le droit national et le droit international public en vigueur, pour autant qu'à la lumière des faits particuliers il ne s'agisse pas de vaines tracasseries ou de violations d'obligations concrètes contenues dans des traités d'établissement. Le droit de l'époque ne protégeait que faiblement les individus. En droit international public, le concept des droits de l'homme existait à peine et l'interprétation des droits fondamentaux n'était pas exempte de tendances autoritaires.

Un problème réside dans la levée d'une contribution de solidarité dans la mesure où elle allait à l'encontre de certains traités d'établissement qui protégeaient les émigrants et les réfugiés au bénéfice de permis de tolérance. Quant au tampon «J», il est clair qu'il soulève, lui aussi, des

problèmes juridiques. Même si les restrictions d'entrée imposées aux Juifs allemands ne constituaient pas, selon les critères de l'époque, une interdiction discriminatoire en vertu du droit constitutionnel. Elles allaient cependant à l'encontre du traité d'établissement signé avec l'Allemagne. Considérée sous l'angle de l'ordre public suisse, cette mesure se situe à tout le moins dans une zone juridique grise. Ce qui pose en fait vraiment problème, au plan juridique – même selon les critères de l'époque –, c'est le fait que la Suisse offrait à l'Allemagne la possibilité d'imposer les mêmes restrictions aux Suisses de confession juive.

Publications de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale

	OCFIM Art.-No	*ISBN-Numéro*
I Transactions sur l'or		
a) Rapport intermédiaire, env. 280 p., CHF 30.–		
Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg	201.280 d	3-908661-00-5
La Suisse et les transactions sur l'or pendant la Seconde Guerre Mondiale	201.280 f	3-908661-01-3
La Svizzera e le transazioni in oro durante la Seconda Guerra Mondiale	201.280 i	3-908661-02-1
Switzerland and Gold Transactions in the Second World War	201.280 eng	3-908661-03-X
b) Résumé du rapport intermédiaire, 24 p., brochure gratuite		
Die Schweiz und das Nazigold	201.280.1 d	
La Suisse et l'or des nazis	201.280.1 f	
La Svizzera e l'oro nazista	201.280.1 i	
La Svizra e l'aur dals nazis	201.280.1 r	
Switzerland and Nazi Gold	201.280.1 eng	
II Politique face aux réfugiés		
a) Rapport, env. 350 p., CHF 35.–		
Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus	201.282 d	3-908661-04-8
La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme	201.282 f	3-908661-05-6
La Svizzera e i profughi all'epoca del nazionalsocialismo	201.282 i	3-908661-06-4
Switzerland and Refugees in the Nazi Era	201.282 eng	3-908661-07-2
b) Annexes du rapport		
Le transit ferroviaire de personnes à travers la Suisse pendant la Seconde Guerre Mondiale (30 p., CHF 6.–)	201.282.1	3-908661-08-0
Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden (200 p., CHF 25.–)	201.282.2	3-908661-09-9
Flüchtlinge als Thema der öffentlichen politischen Kommunikation in der Schweiz 1938–1947 (195 p., CHF 25.–)	201.282.3	3-908661-10-2
Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg (184 p., CHF 25.–)	201.282.4	3-908661-11-0

Commande *OFCL/OCFIM, section distribution, CH-3003 Berne*
www.admin.ch/edmz
Des commandes par téléphone ne sont pas acceptées.