LA POLITIQUE PRATIQUÉE PAR LA SUISSE À L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS DE 1933 À NOS JOURS

Annexe au rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années
1933 à nos jours

La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955

Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs
par le professeur Carl Ludwig, Bâle

ANNEXES

La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955

Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs par le professeur Carl Ludwig

Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig

Rapport de M. le conseiller fédéral Edouard de Steiger, chef du département de justice et police de 1941 à 1951

Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre

Rapport du Conseil fédéral du 1er février 1957

La pratique suisse de l'asile dans une époque récente

Rapport du département fédéral de justice et police du 7 mars 1957

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été rédigé en exécution d'un mandat donné à son auteur par le Conseil fédéral le 23 juillet 1954. Son but est de renseigner d'une manière objective et aussi complète que possible l'Assemblée fédérale et le public sur la politique pratiquée par les autorités suisses à l'égard des réfugiés depuis 1933.

De toute évidence, une simple récapitulation des prescriptions (lois, ordonnances, arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires, instructions, etc.) n'aurait renseigné que d'une façon incomplète. Pour qu'on puisse se faire une juste idée des mesures prises, nous devions ne pas nous borner à reproduire des textes, mais indiquer aussi les circonstances dans lesquelles ils ont été établis et les raisons qui faisaient agir les autorités. La première source d'information est constituée par les actes officiels, en particulier par les rapports et propositions des autorités et services directement mêlés aux questions de réfugiés. La seconde source est constituée par des lettres, procès-verbaux et autres papiers. Notre exposé se fonde sur ces documents. Nous nous sommes efforcé de les recueillir d'une façon aussi complète que possible, surtout ceux qui se rapportent à des faits critiqués dans le public.

La réunion de la documentation et la vue d'ensemble ont été grandement facilitées par le fait qu'il existait déjà des rapports internes, détaillés, sur le traitement des réfugiés en Suisse pendant la seconde guerre mondiale et les premières années d'après-guerre, période 1933-1950 (1), sur l'internement de militaires étrangers de 1940 à 1945 (2) et sur l'activité de la direction centrale des homes et camps (3).

Des organismes privés et des personnes qui s'étaient occupées de l'aide aux réfugiés pendant la période en question ont fourni de précieuses indications sur les effets des mesures prises par les autorités.

Bien que notre rapport ait pris une ampleur dépassant largement ce que nous pouvions prévoir au moment de nous mettre au travail, nous ne prétendons pas qu'il soit complet et sans lacunes. Nous avons traité sommairement les mesures prises à l'égard des réfugiés militaires. Nous n'avons également traité qu'en passant la question de l'internement dans les camps

(1) Rapport du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral datant de 1950 (appelé dans la suite rapport Schürch, du nom de son auteur).

(2) Rapport final du commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation adressé au Conseil fédéral en avril 1947, rédigé par le colonel Probst.

(3) Rapport de la direction centrale des homes et des camps, adressé au Conseil fédéral en février 1950, rédigé par Otto Zaugg et Heinrich Fischer (ci-après appelé rapport Z.).

et homes et mentionné qu'occasionnellement les grands services rendus par la charité privée. Il nous a été tout à fait impossible d'entrer dans les détails sur des cas particuliers, bien que c'eût été la seule manière de révéler tout ce qu'il y a de tragique dans le sort des réfugiés.

Nous exprimons ici nos remerciements les plus vifs aux autorités, organismes et particuliers qui, en grand nombre, nous ont prêté une aide précieuse dans notre travail de documentation. Ces remerciements s'adressent tout spécialement à la division de la police du département fédéral de justice et police et au service de presse de l'alliance israélite suisse.

ANNEXES

1. La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955. Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs par le professeur Carl Ludwig.

(Annexe, voir pages 1 à 359)

2. Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig. Rapport de M. le conseiller fédéral Edouard de Steiger, chef du département de justice et police de 1941 à 1951. (Annexe, voir pages 361 à 385)

3. Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre. Rapport du Conseil fédéral du 1er février 1957.

(Annexe, voir pages 387 à 392)

4. La pratique suisse de l'asile dans une époque récente. Rapport du département fédéral de justice et police du 7 mars 1957.

(Annexe, voir pages 393 à 400)

7347

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés de 1933 à nos jours

(Du 13 septembre 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

Les Etats-Unis d'Amérique du Nord, la Grande-Bretagne et la France ont publié en 1954 des documents sur la politique étrangère allemande d'avant-guerre. Il comprenaient également des pièces relatives aux pourparlers entre les offices suisses et allemands au sujet de l'entrée d'Israélites en Suisse. Des articles parus dans la presse prétendirent que l'idée de signaler d'une façon spéciale les passeports des Juifs dans le troisième Reich émanait du chef de la division fédérale de la police. Le 8 juin 1954, M. Oprecht, conseiller national, a déposé une interpellation demandant au Conseil fédéral si cette affirmation était exacte et s'il avait donné, à l'époque, des instructions à cet égard. En outre, l'interpellateur exprimait le désir que le Conseil fédéral présentât aux chambres un rapport sur la ligne de conduite suivie par la Confédération dans le traitement des réfugiés depuis 1933.

L'interpellation a été développée dans la séance du Conseil national du 16 juin 1954 et le chef du département de justice et police y a répondu. Il a démontré, en se fondant sur les pièces mises à sa disposition, que l'idée de signaler d'une façon spéciale les passeports des Juifs dans le troisième Reich n'émanait pas du chef de la division de la police. En outre, le Conseil fédéral a été renseigné d'une manière détaillée et complète sur le déroulement et le résultat des pourparlers que le chef de la division de la police devait mener à Berlin. Il a aussi approuvé l'accord intervenu à Berlin le 4 octobre 1938. Au nom du Conseil fédéral, le chef du département de justice et police s'est déclaré prêt à soumettre aux chambres un rapport détaillé sur l'application du droit d'asile, c'est-à-dire sur la politique pratiquée par la Confédération à l'égard des réfugiés.

Le Conseil fédéral a décidé de confier l'élaboration du rapport au professeur Ludwig, ancien conseiller d'Etat du canton de Bâle-Ville. Le professeur Ludwig s'étant en principe déclaré disposé à accepter ce mandat,

le Conseil fédéral l'a chargé de cette mission le 23 juillet 1954. Simultanément, les services compétents de la Confédération ont reçu pour instruction de mettre à la disposition du professeur Ludwig tous les dossiers et documents nécessaires à l'élaboration de son rapport.

Le professeur Ludwig a remis le manuscrit de son rapport le 30 septembre 1955. Celui-ci comprend près de 400 pages et a d'abord dû être traduit. Bien entendu, il a aussi été soumis pour avis à M. de Steiger, ancien conseiller fédéral et chef du département de justice et police pendant les années de guerre, et à M. Rothmund, ancien chef de la division de la police. Le Conseil fédéral s'étant par ailleurs occupé depuis un certain temps déjà du problème difficile de l'admission de réfugiés dans les périodes de tension politique et de menace de complications armées, il a paru opportun de joindre au rapport du professeur Ludwig une récapitulation des directives que le Conseil fédéral entend alors suivre en de telles circonstances dans sa politique en matière d'asile. Les événements survenus en Hongrie, en automne 1956, ayant démontré combien la question des réfugiés est actuelle, le Conseil fédéral s'est déterminé à compléter le rapport par un exposé succinct relatif à l'œuvre de secours la plus récente en faveur des réfugiés hongrois. De cette manière, la politique de la Confédération en matière d'asile a pu être développée jusqu'à nos jours. La préparation de ces exposés supplémentaires et d'autres circonstances imprévues ont retardé la publication du rapport du professeur Ludwig. Il a, en effet, paru opportun de vous présenter tous les rapports en même temps.

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport du professeur Ludwig dans son texte original, ainsi que les trois autres exposés mentionnés, et vous proposons d'en prendre acte.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 septembre 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Streuli

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

11647

INTRODUCTION

A. L'asile et le droit d'asile

I. Aperçu historique

Pendant des siècles, les gens persécutés pour leurs idées religieuses ou politiques ont cherché de préférence asile en Suisse. Cela est dû non seulement à la situation géographique de notre pays, mais aussi — et tout autant — à sa diversité politique, confessionnelle et culturelle.

A. A l'époque de la Réforme et de la contre-Réforme, ce furent surtout des hommes et des femmes persécutés pour leur foi qui cherchèrent asile en Suisse. Les huguenots de France se réfugièrent principalement à Genève. Après la nuit de la Saint-Barthélemy (août 1572), 2360 familles françaises arrivèrent dans cette ville. 1600 d'entre elles y reçurent le droit d'établissement permanent. La révocation de l'édit de Nantes (octobre 1685) provoqua le plus fort afflux de réfugiés. Le nombre des protestants passant par Genève fut parfois de 600 à 700 par jour. Le 30 août 1687, le gardien de la «Porte Neuve» compta même 800 arrivants. Une note datée du 24 novembre de la même année indique que 28 000 réfugiés [1] ont passé jusqu'alors par Genève. Peu après, la Suisse vit aussi arriver les Vaudois du Piémont, auxquels le duc Amédée de Savoie, par un édit de 1686, avait retiré le droit d'exercer librement leur culte. Pendant près de 40 ans, des réfugiés cherchèrent asile dans les cantons confédérés. Pendant plus de 20 ans, la Suisse abrita quelque 20 000 personnes réfugiées pour cause de religion. Le canton de Berne, à lui seul, hébergea en moyenne 6000 personnes, à la charge de l'assistance publique ou de la bienfaisance privée. On évalue à 140 000 le nombre des persécutés qui, entre 1685 et 1700, traversèrent la Suisse pour se rendre en Allemagne, en Hollande et en Angleterre. Notre pays n'eut pas à regretter les grands sacrifices faits alors. Les émigrés représentèrent un enrichissement pour la science, les arts et l'économie. Dans plusieurs villes, ils introduisirent des industries nouvelles, en grande partie encore florissantes — ainsi à Bâle notamment le tissage des rubans de soie [2]. De nombreuses familles d'émigrés donnèrent à leur nouvelle patrie des hommes remarquables.

Il faut cependant reconnaître que des motifs nettement égoïstes ont parfois déterminé le principe et la mesure de l'accueil à réserver aux religion-

[1] Bähler, *Kulturbilder aus der Refugiantenzeit in Bern (1685 bis 1699)*. Fascicule de Nouvel-An, publié par la société d'histoire du canton de Berne pour 1908, p. 18.

[2] Pour plus de détails, cf. Paul Leonhard Ganz, plaquette *Das Wildtsche Haus*, Bâle 1955, p. 13.

naires. Zurich n'imposa-t-il pas de sérieuses restrictions aux réfugiés évangéliques venus de Locarno en 1555 (les von Orelli, les von Muralt) ? Les corporations et les corps de métiers craignaient leur concurrence. Une ordonnance de 1558 disposait que les «Locarnais» ne devaient pas être reçus bourgeois et leur interdisait d'acheter des maisons, de créer des industries ou d'ouvrir des locaux de vente. Les gentilshommes Hans Conrad Escher et Hans Göldli étaient tenus de faire chaque année un contrôle. La ville souffrant de la multiplication des Locarnais, ils devaient être instamment invités à chercher asile en d'autres lieux de la Suisse réformée (1).

Après la nuit de la Saint-Barthélemy, maintes localités n'accueillirent que les réfugiés capables d'exercer un métier ou riches, obligeant les indigents à poursuivre leur route ou leur refusant le droit de cité et celui d'accès aux corporations, de façon à les pousser à chercher asile ailleurs.

La révocation de l'édit de Nantes amena un flot de réfugiés dépassant de beaucoup la capacité d'absorption des cantons réformés. Les invitations à chercher asile ailleurs demeurèrent souvent sans succès. Mais la présence de réfugiés suscita d'autres difficultés encore. C'est ainsi que des femmes huguenotes firent scandale à Berne en violant les ordonnances somptuaires «par leur air de vanité et par leur ajustement contraire à l'honnêteté chrétienne, tant par leurs coiffures appelées fontanges qu'autres à plusieurs étages». Des réfugiés hébergés dans le bailliage de Nyon pénétrèrent dans le pays de Gex pour y faucher le blé et commettre d'autres méfaits. Enfin, il fallut maintes fois régler des litiges qui s'étaient produits entre réfugiés, le plus souvent dans le domaine des affaires (2).

L'accueil des Vaudois du Piémont, à la fin du XVII^e siècle, suscita les plus grosses difficultés. A l'inverse de la plupart des huguenots, ces gens n'entendaient pas quitter la Suisse le plus tôt possible. Leur désir était, au contraire, d'y rester jusqu'au jour où ils pourraient rentrer dans leur pays, ce qu'ils manifestèrent par diverses tentatives d'incursion armée en Savoie. Les rapports entre les Vaudois et la population indigène furent maintes fois fort tendus. Les réfugiés prétendaient souvent être mal traités, alléguant par exemple que les gens de Thayngen les obligeaient à bivouaquer sous la neige et la pluie et les soumettaient ainsi à un régime bien plus dur que dans un pays papiste. De leur côté, la population indigène reprochait aux Vaudois d'être animés de mauvais sentiments, turbulents, peu capables et peu estimés. On regrettait aussi l'entêtement avec lequel ils refusaient de quitter la Suisse. L'électeur de Brandebourg s'étant déclaré prêt à accueillir les réfugiés piémontais, la conférence des cantons évangéliques

(1) *Neue Zürcher Zeitung*, année 1955, édition du matin n° 1260. Cf. en outre Ferdinand Meyer, *Die Evangelische Gemeinde Locarno, ihre Ausweisung nach Zürich und ihre weiteren Schicksale*. Zurich 1836, vol. II, p. 332 s. et 347 s.

(2) Bähler, ouvrage précité, p. 18/19, 20, 67/68, 70/72 et 75. Voir aussi Wildbolz *Die französische Kolonie in Bern 1689-1850*, Ostermundigen 1925, p. 159 s.

réunie à Aarau, décida, les 11/16 octobre 1687, que ces réfugiés seraient envoyés bon gré mal gré dans le Brandebourg à la fin de l'hiver et qu'il serait fait, le cas échéant, usage de la force (1).

En mars 1688, le conseil de Bâle expulsa plusieurs Vaudois (2). Schaffhouse agit de même, refusant toute possibilité de séjour aux réfugiés. Un commissaire fut chargé de leur verser un viatique à Tuttlingen «pour que, Dieu aidant, ils cherchent fortune ailleurs et ne reviennent pas en Suisse» (3).

B. Dans des temps moins anciens — à l'époque de la Révolution française, puis au XIXe siècle — les réfugiés étaient surtout des hommes qui, pour des raisons politiques, se sentaient en danger dans leur pays d'origine ou de résidence.

L'accueil de ces fugitifs causa souvent de sérieuses difficultés. Il provoqua maintes fois de vives dissensions intestines et parfois aussi des conflits graves avec l'étranger. C'est ainsi que les gouvernements français des années de 1793 à 1797 reprochèrent de façon répétée à la Suisse d'abuser de son droit d'asile. Dans les décennies qui suivirent, notre pays dut entendre des plaintes semblables, allant parfois jusqu'à la menace. Ce fut surtout le cas à l'époque de la Restauration, alors que les puissances de la Sainte-Alliance considéraient la Suisse comme un repaire de révolutionnaires et un centre de menées antimonarchistes. Il en fut encore ainsi après la révolution de juillet (1830) et dans les années 1848/1849. En 1837, une guerre faillit éclater entre la France et la Suisse à cause de Louis-Napoléon Bonaparte — le futur Napoléon III — la France ayant mobilisé 25 000 hommes pour donner plus de poids à une demande d'expulsion de Suisse.

En dépit des reproches de l'étranger, notre pays s'est toujours efforcé, dans la mesure compatible avec ses intérêts, d'ouvrir ses frontières aux persécutés qui lui paraissaient dignes de protection. Si la pression devenait trop forte, nos autorités cherchaient «à exécuter avec le moins de rigueur possible les mesures inévitables, accordaient des délais, prêtaient aide, n'appliquaient pas hâtivement les décisions prises et savaient fermer un œil» (Werner Naef).

Le respect de la tradition de l'asile suscitait des difficultés particulières lorsque les réfugiés se comportaient d'une manière incompatible avec les obligations que le droit des gens imposait à la Suisse. Il en fut surtout ainsi dans les temps de grande effervescence qui suivirent la répression des révolutions de 1848. Lorsqu'il s'appliquait à faire régner l'ordre, le Conseil fédéral devait compter avec la résistance de certains milieux suisses et même de gouvernements cantonaux qui nourrissaient une vive sympathie pour les menées illégales des réfugiés et prêtaient parfois à ces gens un appui actif. Le nombre des réfugiés séjournant en Suisse était alors de

(1) Recès, C2 p. 210.
(2) Huber, *Die Refugianten in Basel*, p. 52.
(3) Uzler, *Schaffhausen und die fremden Glaubensflüchtlinge*, 1944, p. 62 et 65.

15 000, y compris les 9000 hommes appartenant aux troupes révolutionnaires badoises mises en déroute. Comme l'écrit Edgar Bonjour, la population finit par considérer toujours plus cette masse d'étrangers encombrants et provocants comme une sorte de fléau. Lorsque des amnisties décrétées à l'étranger eurent permis au plus grand nombre d'entre eux de quitter le pays, la satisfaction fut générale. Il est juste de dire que quelques réfugiés qui s'établirent durablement en Suisse furent un enrichissement pour notre pays, comme l'avaient été autrefois les huguenots.

C. La dernière grosse vague de réfugiés qui déferla sur la Suisse au XIX^{e} siècle se produisit en 1864, lorsque 600 Polonais qui avaient participé à l'insurrection dans leur pays demandèrent asile en Suisse. Ces réfugiés arrivèrent d'abord isolément chez nous. Leur nombre augmenta cependant sans cesse, pour atteindre finalement près de 2000. Il s'agissait, pour la plupart, de gens qui avaient d'abord trouvé un refuge provisoire dans un autre pays, mais avaient été ensuite contraints de le quitter. Le Conseil fédéral chercha à parer à un afflux excessif en demandant à plusieurs Etats de bien vouloir renoncer à faire passer ces réfugiés en Suisse. Le chargé d'affaires de Suisse à Vienne fut invité à ne délivrer le visa d'entrée à des Polonais que si les autorités autrichiennes laissaient au titulaire du passeport la liberté de se rendre en Suisse ou en France et que s'il était certain que le passeport donnait droit au retour en Autriche. La tendance était de ne pas accueillir les réfugiés à titre durable, mais de ne leur ouvrir la Suisse que comme lieu de refuge provisoire, en vue des préparatifs à faire pour se créer une nouvelle existence. C'est pourquoi le département de justice et police secondait les efforts des Polonais résidant en Suisse en leur délivrant des passeports et en contribuant à leurs frais de voyage. Notons cependant que, dans une circulaire adressée aux gouvernements cantonaux le 8 juin 1864, le Conseil fédéral exprimait l'espoir «que les sentiments d'humanité dont les cantons ont constamment été animés envers les victimes de la politique ne feront pas défaut chez toutes les autorités».

L'octroi de l'asile et l'aide aux réfugiés fut d'abord l'affaire des cantons. Des comités privés supportaient une grande partie des frais. La Confédération refusa au début de verser des contributions et chercha à venir en aide aux cantons les plus chargés en en obligeant d'autres à prendre une partie des réfugiés. Cette manière de faire suscita cependant de nombreuses résistances, de sorte que la Confédération décida de se charger d'une part des frais d'entretien (ACF du 23 septembre 1864).

D. L'adoption de la loi allemande du 21 octobre 1878 contre les menées subversives de la socialdémocratie amena un grand nombre d'adhérents de ce mouvement à se réfugier en Suisse. Il en résulta diverses difficultés diplomatiques avec l'Allemagne, notamment lors de l'affaire Wohlgemut, agent allemand chargé de surveiller en Suisse les ressortissants allemands faisant partie de l'opposition.

A peu d'exceptions près, les réfugiés de la *décennie suivante* furent des anarchistes, nihilistes et adhérents d'autres mouvements d'extrême-gauche. Les rapports de gestion du Conseil fédéral en font constamment mention à partir de 1878. Si ces réfugiés se tenaient tranquilles, ils étaient tolérés. Mais nombre d'entre eux poursuivirent chez nous leur activité anarchiste, préparant même des attentats, ce qui amena le Conseil fédéral à décider plusieurs fois des expulsions en vertu de l'article 70 de la constitution.

E. La question des réfugiés ne redevint aiguë pour notre pays que pendant la *première guerre mondiale*. Il s'agissait cependant presque uniquement de militaires: déserteurs, réfractaires et (en petit nombre) prisonniers de guerre évadés. Pour empêcher l'entrée de ces étrangers et d'autres indésirables, le Conseil fédéral, se fondant sur la décision d'une conférence des directeurs cantonaux de la police, ordonna le 25 septembre 1915 un contrôle renforcé des papiers à la frontière. L'exécution des mesures était l'affaire des cantons. Les fonctionnaires des douanes et l'armée — dans son secteur — devaient prêter leur concours. On constata cependant de façon toujours plus nette que le moyen était inopérant. Aussi les cantons demandèrent-ils eux-mêmes que la police des étrangers fût réglée par la Confédération. Des désirs semblables ayant été exprimés aux chambres et dans la presse, le Conseil fédéral fut amené à prendre son *ordonnance du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers*. Cette ordonnance, fondée sur les pouvoirs extraordinaires, soumettait à l'obligation du visa tous les étrangers qui désiraient entrer en Suisse et prescrivait à ces étrangers, à leurs logeurs et employeurs, d'annoncer leur arrivée à la police. Pour obtenir le visa et, par conséquent, pour entrer en Suisse, il fallait avoir un passeport ou une autre pièce d'identité équivalente, attestant la nationalité de l'intéressé et garantissant la possibilité de son retour dans le pays d'origine ou de résidence. Le département de justice et police fut chargé d'exercer la haute surveillance sur la police à la frontière et le contrôle des étrangers. Le contrôle à la frontière continuait d'être exercé par la police cantonale, tandis que l'armée collaborait au contrôle dans son secteur.

L'article 18 de l'ordonnance du 21 novembre 1917 réglait le traitement des *réfugiés politiques*. Il autorisait les directions cantonales de police à délivrer exceptionnellement des «permis de tolérance» aux étrangers qui n'étaient pas en mesure de se procurer des papiers de légitimation, à la condition que leur conduite antérieure n'eût donné lieu à aucune plainte, ainsi qu'aux réfugiés politiques.

Les premières dispositions fédérales sur le traitement des *déserteurs et réfractaires* dataient du 30 juin 1916. Un arrêté pris ce jour-là par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires prescrivait que, durant l'état de guerre, les déserteurs et réfractaires ne pourraient être conduits au-delà de la frontière suisse ou évacués d'un canton dans un

autre ou encore expulsés d'un canton. Etait uniquement réservée l'expulsion par le Conseil fédéral en vertu de l'article 70 de la constitution. En tant qu'il s'agissait de déserteurs ou réfractaires venus en Suisse après l'entrée en guerre de l'Etat dont ils étaient ressortissants ou de personnes dont les papiers de légitimation avaient postérieurement perdu leur validité, la Confédération répondait des inconvénients de droit public et de nature économique occasionnés aux cantons par le fait qu'ils les avaient tolérés sur leur territoire. Les cantons étaient autorisés à exiger d'eux des sûretés convenables. Il n'était pas interdit à ces étrangers d'exercer une activité lucrative et de prendre un emploi. On attachait même du prix à ce qu'ils fussent en mesure de pourvoir à leur entretien et de se procurer ainsi les ressources nécessaires pour fournir la sûreté. Vers la fin de la guerre, des déserteurs et réfractaires furent aussi occupés à des travaux publics d'amélioration foncière. Les éléments qui constituaient un danger général et ceux qui, par leur conduite, donnaient lieu à des plaintes pouvaient être internés.

Cette réglementation fut remplacée, le 14 novembre 1917, par un nouvel arrêté du Conseil fédéral qui, en particulier, étendait le pouvoir d'expulser les déserteurs et réfractaires étrangers et fixait des dispositions détaillées au sujet des sûretés à fournir. On ne réussit cependant pas à endiguer l'afflux toujours plus considérable de réfugiés militaires. Donnant suite à une demande exprimée par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral décida par conséquent de remplacer la réglementation libérale existante par des mesures plus sévères. Selon un arrêté du Conseil fédéral du 1er mai 1918, les déserteurs et réfractaires étrangers devaient être empêchés de franchir la frontière et, s'ils l'avaient fait, être refoulés. La permission d'entrer en Suisse ne pouvait leur être exceptionnellement accordée qu'avec l'assentiment du département fédéral de justice et police.

Ces dispositions ayant suscité une vive opposition dans l'opinion publique, le Conseil fédéral dut réexaminer la question six mois plus tard déjà. Elles furent remplacées par un arrêté du 29 octobre 1918 duquel il ne ressortait pas expressément qu'il s'appliquait à tous les déserteurs et réfractaires. S'il ne paraissait pas possible de les laisser en liberté, ils pouvaient être internés temporairement ou à demeure.

La Suisse hébergeait 25 894 déserteurs et réfractaires étrangers à la fin de la guerre. Les amnisties accordées par la plupart des Etats belligérants permirent à un grand nombre d'entre eux de rentrer dans leur patrie sans craindre d'encourir une condamnation du fait de leur comportement. Par une circulaire du 17 juillet 1919, le département fédéral de justice et police donna les instructions nécessaires aux directions cantonales de police.

Pendant la première guerre mondiale, la question des réfugiés fut beaucoup moins importante que celles que posaient le transport des évacués et des grands blessés et l'hébergement des blessés légers, des prisonniers de guerre malades et des civils internés, lors de la mobilisation, dans un pays devenu ennemi. Durant la seule période comprise entre le 24 octobre 1914

et le 31 mars 1916, plus de 110 000 évacués français furent transportés à travers la Suisse. Le nombre des internés militaires et civils hébergés dans notre pays pendant la guerre s'éleva à quelque 75 000.

F. Après l'*instauration de la dictature fasciste en Italie*, de nombreux antifascistes cherchèrent et trouvèrent asile en Suisse. Il leur fut imposé l'obligation de s'abstenir de toute activité politique pouvant nuire aux rapports de notre pays avec l'Italie. Le Conseil fédéral se réservait de prendre des sanctions contre les contrevenants. Des avertissements durent être donnés à divers réfugiés; certains d'entre eux furent expulsés.

En 1928 se produisit un afflux plus considérable de réfugiés italiens, qui franchissaient la frontière sans être en possession de papiers de légitimation valables et, fréquemment aussi, en éludant le contrôle douanier. Il s'agissait, en partie, de chômeurs qui ne pouvaient trouver aucun emploi en Italie et auxquels des passeports n'avaient pas été délivrés en raison de leur aversion pour le régime. Il y avait aussi, parmi ces réfugiés, des déserteurs, notamment des douaniers qui avaient abandonné leur unité, des contrebandiers cherchant à se soustraire à une condamnation et, enfin, des hommes qui désiraient fuir l'Italie pour des raisons politiques.

Les réfugiés ne furent pas traités de la même façon dans les trois cantons principalement intéressés: Tessin, Valais et Grisons. A vrai dire, les refoulements en Italie furent plutôt rares, et l'on s'abstint de refouler les personnes en quête de travail qui auraient été exposées en Italie à des peines sévères pour avoir quitté clandestinement leur pays. Des réfugiés politiques et, dans certains cas, des déserteurs furent mis au bénéfice de tolérances. Lorsqu'une tolérance ne paraissait pas pouvoir être accordée, on donnait à ces gens l'occasion de quitter la Suisse en franchissant la frontière à un endroit de leur choix.

G. Mentionnons enfin que la Suisse a hébergé un certain nombre de Russes depuis la révolution bolchéviste de 1918. Il s'agissait principalement de personnes qui, lorsque éclata la révolution, faisaient une cure ou étaient en visite dans notre pays et dont on ne pouvait plus exiger, par suite des événements, qu'elles retournent dans leur patrie. L'entretien de ces réfugiés sans ressources était et est encore à la charge de la Confédération. 81 personnes ont été secourues en 1954, ce qui représentait une dépense de 92 945 francs. Depuis 1918, le total des dépenses s'est élevé à quelque 7 000 000 francs.

II. Le droit d'asile

«La Suisse — le Conseil fédéral l'a déclaré peu de temps après la fondation de l'Etat fédéral — accorde l'asile à ceux qui, quel que soit leur parti, sont l'objet de poursuites de caractère politique, s'ils s'en rendent dignes en se comportant paisiblement. En revanche, elle ne leur accorde pas l'asile s'ils continuent de se livrer, sur notre territoire, à des menées et des attaques dirigées contre l'existence et la sécurité juridique d'autres

Etats» (Ullmer, *Die Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden 1848-1860*, vol. I, nº 321).

Ces considérations montrent déjà nettement que, du point de vue suisse, l'admission de réfugiés est un droit appartenant à l'Etat en vertu de sa souveraineté, que ce droit est limité uniquement par les dispositions des traités entre Etats concernant l'entraide en matière pénale et n'implique ni à l'égard d'un autre Etat ni à l'égard des réfugiés eux-mêmes aucune obligation quelconque d'accorder l'asile.

Le Conseil fédéral exprimait la même idée dans une décision du 23 mars 1921, en déclarant que l'octroi de l'asile est une question de convenance et non pas de droit (v. Salis-Burckhardt, *Droit fédéral suisse*, vol. IV, nº 2108). Dans son message du 2 juin 1924 concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, il déclarait qu'aucun étranger n'a droit à l'asile en Suisse.

La justesse de cette thèse a été reconnue sans réserve tant au parlement que dans la presse au cours des discussions qui eurent lieu sur la question des réfugiés pendant les deux dernières décennies. Le conseiller fédéral Numa Droz s'était déjà exprimé de façon remarquable au Conseil national le 20 mars 1888 sur l'octroi de l'asile en Suisse:

«Un des droits les plus précieux de notre souveraineté, c'est le droit d'asile. De tout temps, nous avons ouvert libéralement notre maison aux réfugiés politiques, le plus souvent non pas par sympathie pour leurs personnes ou leurs doctrines, mais par humanité. Il en est fréquemment résulté des ennuis pour nous: c'est à peu près le seul point au sujet duquel, depuis 1815, nous avons eu des difficultés avec nos voisins. Mais nous avons toujours maintenu fermement notre droit d'Etat souverain et nous voulons continuer à agir de même.»

III. La compétence pour accorder l'asile

En Suisse, la compétence pour accorder l'asile a été réglée dans la constitution par l'article 69*ter*, adopté par le peuple et les cantons le 25 octobre 1925. La Confédération a ainsi le droit de statuer en dernier ressort sur le refus d'accorder l'asile [1].

[1] L'article 69*ter* de la constitution est ainsi rédigé:

«La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort:

a. Sur les autorisations cantonales de séjour prolongé et d'établissement, ainsi que les tolérances;

b. Sur la violation des traités d'établissement;

c. Sur les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération;

d. Sur le refus d'accorder l'asile.»

Précédemment, le Conseil fédéral pouvait uniquement tirer des dispositions constitutionnelles une certaine compétence en sa faveur. Ces dispositions autorisaient en effet la Confédération à renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse (art. 57 Cst. de 1848 et art. 70 Cst. de 1874). Bien que la police des étrangers fût en principe réservée aux cantons, le Conseil fédéral revendiqua le droit d'ordonner la tolérance des réfugiés politiques lorsque l'honneur de la Suisse ou des égards internationaux militaient pour l'octroi de l'asile.

Aux termes de l'article 69*ter*, la Confédération ne peut intervenir qu'au moment où un canton a pris une décision négative. Une interprétation raisonnable de cette disposition fait cependant conclure que le Conseil fédéral a aussi le droit de statuer en premier lieu. L'article 69*ter* vise uniquement les cas où l'asile n'a pas été accordé par un canton. C'est dans ce sens que l'article 21 de la loi du 26 mars 1931/8 octobre 1948 sur le séjour et l'établissement des étrangers permet actuellement au Conseil fédéral, si une autorisation est refusée à un étranger et que celui-ci rende vraisemblable qu'il cherche à se soustraire à des persécutions politiques, de lui accorder l'asile en obligeant un canton à le recevoir, après avoir pris au préalable l'avis dudit canton. D'autre part, il ressort de l'article 70 de la constitution que l'octroi de l'asile par un canton ne lie pas de plein droit le Conseil fédéral (1).

C'est donc le Conseil fédéral qui répond finalement de la politique suisse en matière d'asile et par conséquent aussi des questions relatives aux réfugiés. Il lui incombe d'apprécier les intérêts divergents du pays et de décider dans quelle mesure des exigences directes d'ordre matériel doivent céder le pas à des considérations de caractère politique général ou de nature humanitaire. Eu égard à la structure politique de la Suisse et au fait que la Confédération ne dispose que d'une compétence limitée en matière de police des étrangers, le Conseil fédéral doit cependant compter sur la bonne volonté des cantons non seulement pour l'exécution de ses décisions mais également en ce qui concerne leur contenu.

Sous un régime de pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral dispose d'une plus large compétence. De fait, l'attitude des cantons joue alors aussi un rôle essentiel pour ses décisions. Si les cantons sont disposés à admettre des réfugiés, l'autorisation peut être accordée plus largement. En revanche, si les bonnes dispositions font défaut, il y a lieu d'imposer des restrictions. A cet égard, peut aussi jouer un rôle le fait que les cantons se contentent de tolérer des réfugiés sur leur territoire lorsque la Confédération s'engage à pourvoir à leur entretien ou s'ils sont disposés à assurer eux-

(1) Burckhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, 3e édition, remarques concernant l'article 69*ter*.

mêmes cet entretien. D'ailleurs, des pouvoirs extraordinaires ne sont conférés au Conseil fédéral qu'en temps de guerre, où il s'agit avant tout, en matière de réfugiés, de tenir compte des nécessités militaires.

B. Les bases générales du droit suisse concernant les réfugiés depuis 1933

I. Réfugiés civils

1. L'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers

Au début de 1933, le traitement des réfugiés était réglé non seulement par les articles 70 et 102 de la constitution, mais encore par l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, modifiée par les arrêtés des 7 septembre 1925 et 16 octobre 1928. L'étranger qui désirait entrer en Suisse devait présenter une pièce de légitimation reconnue. En 1933, un visa n'était généralement plus obligatoire que pour les ressortissants d'un petit nombre d'Etats: Bulgarie, Grèce, Pologne, Roumanie, Russie, Turquie et Yougoslavie, auxquels s'ajouta plus tard l'Espagne, pour les apatrides et les personnes dépourvues de papiers d'identité. Les ressortissants français, norvégiens, suédois et tchécoslovaques qui entendaient prendre un emploi en Suisse devaient également produire un visa d'entrée.

L'étranger qui avait l'intention de séjourner en Suisse pendant plus de huit jours était tenu de déclarer son arrivée à l'autorité de police du lieu de son séjour, en produisant une pièce de légitimation, le huitième jour au plus tard après avoir franchi la frontière. Etaient libérés de cette obligation, pendant les trois premiers mois, les étrangers entrés en Suisse pour d'autres motifs que pour y exercer une activité professionnelle et qui logeaient dans un hôtel, une auberge, une pension, un sanatorium ou un établissement similaire (art. 14).

La Confédération ne pouvait contraindre aucun canton à accorder le séjour à un étranger tant qu'il ne s'agissait pas d'un cas d'asile visé par l'article 69*ter* de la constitution. Au contraire, les cantons étaient compétents pour délivrer librement des permis de séjour limités jusqu'à deux ans à des étrangers possédant des papiers de légitimation valables, lorsqu'il paraissait plausible, vu les motifs du séjour et les circonstances, qu'ils ne séjourneraient en Suisse que pendant un temps limité et lorsqu'ils renonçaient par écrit à exercer une activité professionnelle lucrative (art. 18, 1er al.). Lorsqu'un étranger avait l'intention de prendre un emploi, l'autorité cantonale de police des étrangers était tenue, avant d'accorder le permis, de demander le préavis de l'office cantonal de placement (art. 17 dans la teneur du 7 septembre 1925). Les cantons pouvaient uniquement accorder des permis de tolérance aux étrangers qui n'avaient aucune pièce de légitimation (art. 26, 3e al.).

L'office central de la police fédérale des étrangers, créé en 1919, avait le droit de s'opposer à l'octroi des permis de séjour de plus de deux ans, ainsi que des permis d'établissement et de tolérance (art. 19, 1er al., et art. 26, 3e al.).

Selon l'article 26, 1er alinéa, tout permis de séjour ou d'établissement prenait fin à l'échéance des papiers de légitimation. Les étrangers sans papiers de légitimation ou munis de papiers insuffisants pouvaient être reconduits au-delà de la frontière.

L'article 27, 2e alinéa, autorisait en outre les cantons à expulser des étrangers en cas d'omission de s'annoncer, de refus de renseignements, de contraventions aux ordres des autorités de police et d'insuffisance des preuves établissant que le but de leur séjour ne soulevait pas d'objections et n'était pas de nature à compromettre les intérêts de la Suisse. De telles expulsions s'étendaient à tout le territoire de la Confédération (art. 28, 1er al.). Si l'expulsion n'était pas exécutable, les expulsés pouvaient être internés aux frais du canton qui avait prononcé l'expulsion (art. 28, 3e al.). D'autres étrangers, qui n'étaient pas autorisés à séjourner en Suisse et qu'il était impossible de faire sortir du pays, pouvaient en outre être internés aux frais de la Confédération par décision du département fédéral de justice et police (art. 28, 4e al.).

L'article 10, lettre *b*, réservait au Conseil fédéral le droit d'interdire totalement ou partiellement l'entrée des étrangers, de prendre des mesures spéciales pour l'entrée des ressortissants de certains Etats ou des dispositions particulières pour des secteurs frontières déterminés, lorsqu'il existait un danger d'ordre politique, économique ou sanitaire, ou lorsqu'un Etat étranger prenait des mesures spéciales contre l'entrée des Suisses sur son territoire.

Selon l'article 29, le département fédéral de justice et police exerçait la haute surveillance sur la police et le contrôle des étrangers. Il lui appartenait d'édicter les instructions et ordres généraux assurant l'application de l'ordonnance. Le recours à ce département était en outre ouvert (conformément à l'article 33) contre les expulsions du territoire de la Confédération prononcées par les cantons avec mention de l'ordonnance et contre toutes les décisions prises par une autorité fédérale en application de l'ordonnance.

2. La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers

L'ordonnance du 29 novembre 1921 fut remplacée, dès le 1er janvier 1934, par la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, adoptée à la suite de l'insertion de l'article 69*ter* dans la constitution, et par son règlement d'exécution du 5 mai 1933.

Les étrangers entrés dans l'intention de prendre domicile ou d'exercer une activité lucrative devaient, selon la loi (art. 2, 1er al.), faire leur déclaration dans les deux semaines, mais ce délai fut réduit à huit jours par un arrêté du Conseil fédéral du 28 novembre 1933. Dans tous les autres cas, l'étranger était tenu de déclarer son arrivée avant l'expiration d'un délai de trois mois. Les étrangers qui ne possédaient pas de permis d'établissement ne pouvaient prendre un emploi qu'avec une autorisation expresse (art. 3, 3e al.).

Pour leurs décisions concernant l'octroi de permis, les autorités devaient tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du nombre des étrangers. Avant de permettre la prise d'un emploi, l'autorité devait, en règle générale, demander l'avis de l'office de placement compétent (art. 16, 2e al., ainsi que l'art. 7, 3e à 5e al., et l'art. 8, 1er al., du règlement d'exécution).

La nouvelle législation réservait aussi aux cantons — ce qui était conforme au principe constitutionnel — le droit d'accorder à des étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative des permis de séjour jusqu'à deux ans. Les autorisations accordées à des étrangers exerçant une activité lucrative (à l'exception des servantes, domestiques de campagne et ouvriers saisonniers), ou d'une plus longue durée, ainsi que tous les permis de séjour ou de tolérance, étaient soumis, en revanche, à l'approbation de la police fédérale des étrangers (art. 18 et art. 10 du règlement d'exécution).

Dans son message concernant le projet de loi (1), le Conseil fédéral exposait que cette réglementation était fondée sur le fait que l'intervention d'une autorité fédérale régularisant la politique d'admission paraissait indispensable pour lutter contre l'infiltration étrangère. Comme précédemment, la Confédération n'était toutefois pas en mesure, lorsqu'il s'agissait de réfugiés politiques, de contraindre un canton à admettre un étranger sur son territoire.

Des permis de séjour et d'établissement étaient subordonnés à la production de papiers de légitimation reconnus et valables (art. 5 et 6). Les étrangers qui ne possédaient pas de tels papiers ne pouvaient recevoir qu'un permis de tolérance (art. 7). Le permis de séjour ou d'établissement prenait fin lorsque l'étranger cessait de disposer de papiers de légitimation reconnus et valables. Il en était de même de la tolérance (art. 9).

Les étrangers qui n'étaient au bénéfice d'aucun permis pouvaient être obligés, en tout temps, de quitter la Suisse. Ils étaient en outre tenus de le faire en cas de refus d'un permis ou d'une prolongation, ou encore lors du retrait du permis (art. 17 de la loi et art. 17 du règlement d'exécution). Si l'étranger ne donnait pas suite à l'ordre de départ, il pouvait être refoulé; si le refoulement était impossible, il pouvait être interné pour une durée ne dépassant pas deux ans. Le département fédéral de justice et police pouvait

(1) FF 1929, I, 929 s., *en particulier* p. 936.

toutefois, si l'internement ne lui paraissait pas indiqué ou pas devoir durer plus longtemps, obliger le dernier canton qui avait toléré la présence de l'étranger pendant un temps relativement long à le reprendre et à le tolérer ultérieurement (art. 14 et 15, 4e al.).

Sous réserve des expulsions prononcées en vertu de l'article 70 de la constitution, ou d'un jugement pénal, un étranger pouvait être expulsé pour les motifs suivants (art. 10):

S'il avait été condamné par une autorité judiciaire pour crime ou délit,

s'il abusait de l'hospitalité en contrevenant gravement et à réitérées fois à des dispositions légales,

si, par suite de maladie mentale, il compromettait l'ordre public,

s'il tombait effectivement ou risquait certainement de tomber à la charge de l'assistance publique ou privée.

L'article 16 du règlement contenait les dispositions assurant l'exécution de l'article 10.

Le Conseil fédéral exercait la haute surveillance sur l'application des prescriptions fédérales relatives à la police des étrangers et édictait les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi [1]. Il était en outre autorisé à régler l'entrée et la sortie des étrangers, le contrôle de la frontière et le petit trafic frontière (art. 25).

3. La nouvelle réglementation de la législation fédérale en matière de police des étrangers pendant et après la guerre

Au cours de la seconde guerre mondiale et des premières années qui suivirent, les dispositions de la loi du 26 mars 1931 furent maintes fois modifiées par des arrêtés que le Conseil fédéral prit en vertu de ses pouvoirs extraordinaires. La loi elle-même fut partiellement revisée en 1948. Nous reviendrons plus loin sur les détails de ces amendements, en partie d'une importance considérable.

Actuellement, la loi de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers est applicable dans sa teneur du 8 octobre 1948.

II. Réfugiés militaires

Entrent en considération comme réfugiés militaires qu'un pays doit s'attendre à admettre en temps de guerre: les parties ou les membres de corps de troupes franchissant la frontière, les prisonniers de guerre évadés et les déserteurs. A cet égard, il existait les dispositions du droit des gens ci-après:

[1] Le département fédéral de justice et police a arrêté en 1931, en vertu de cette autorisation, des instructions concernant l'application de la loi.

1. Parties ou membres de corps de troupe entrant dans le pays

Des membres de corps de troupes, qu'ils aient franchi la frontière en groupes plus ou moins importants ou encore individuellement, devaient être internés conformément à l'article 11 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres, c'est-à-dire qu'ils devaient être empêchés de quitter le pays pendant la guerre et de reprendre part à des actes de guerre.

2. Prisonniers de guerre évadés

L'article 13 de la convention précitée disposait que «la puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence».

Cette disposition avait été adoptée, à l'époque, sur la proposition de la délégation suisse. Elle s'inspirait de l'idée qu'il faut conférer à la puissance neutre le droit d'éloigner des éléments indésirables. C'est pourquoi elle n'obligait aucun Etat neutre à admettre des prisonniers de guerre évadés, mais excluait, d'une manière générale, le refoulement de ces réfugiés.

Alors que des parties ou des membres de corps de troupes devaient être empêchés de participer à de nouveaux actes de guerre tant que duraient les hostilités, les prisonniers de guerre évadés pouvaient reprendre le combat (art. 8 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et 50 à 52 de la convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre). Ainsi l'Etat neutre qui recevait des prisonniers de guerre évadés pouvait et devait les laisser repartir.

La convention de La Haye est muette sur la façon dont devaient être traités les prisonniers de guerre évadés qui ne pouvaient pas poursuivre leur voyage. Le droit national de l'Etat d'admission était seul déterminant. Celui-ci avait ainsi la faculté de traiter les prisonniers de guerre évadés selon les prescriptions applicables aux autres étrangers et, au besoin, de restreindre leur liberté de mouvement pour la durée de leur présence sur son territoire, voire de les interner.

3. Déserteurs

Le droit international n'obligeait pas un Etat neutre d'admettre des déserteurs. L'Etat neutre était ainsi entièrement libre de les admettre ou de les refuser.

C. Le nouveau problème des réfugiés né en 1933 et son évolution

I. Les événements en Allemagne jusqu'à la seconde guerre mondiale

1. Les premières années du régime national-socialiste

Dans la nuit du 29 au 30 janvier 1933, le président Hindenburg se décida à désigner Adolf Hitler comme chef du «gouvernement de rassemblement national».

Le premier acte du nouveau gouvernement fut de dissoudre le Reichstag et de fixer la date de nouvelles élections.

Les mesures prises par les nouveaux maîtres de l'Allemagne et celles auxquelles il fallait s'attendre de leur part engagèrent de nombreux ressortissants allemands à quitter précipitamment leur patrie pour chercher asile dans un autre pays.

Il s'agissait surtout d'Israélites, ceux-ci étant particulièrement menacés. Le parti national-socialiste avait en effet prévu déjà dans son programme établi en 1920 que les Israélites devraient être complètement éliminés de la vie publique et largement écartés de la vie économique. Dans son livre publié dans la période de 1925 à 1927 sous le titre de *Mein Kampf*, Hitler avait déclaré que l'antisémitisme était l'élément moteur du national-socialisme. A signaler qu'un léger mouvement d'émigration s'était déjà dessiné avant 1933, à la suite de persécutions pratiquées par les nationaux-socialistes.

Les circonstances nouvelles incitèrent nombre d'autres ressortissants allemands non juifs à quitter leur pays. Ces émigrés étaient des hommes exerçant une charge dans les partis communiste ou socialiste ou dans des syndicats, des pacifistes, des membres de sectes, des savants et autres intellectuels.

Différentes libertés garanties par la constitution de Weimar du 1er août 1919 avaient déjà été abolies par une ordonnance présidentielle du 28 février 1933 tendant à la protection du peuple et de l'Etat. Cette ordonnance, que l'on prétendait destinée à lutter contre les attaques communistes, avait été édictée au lendemain de l'incendie du palais du Reichstag. Elle constituait la base juridique des mesures d'internement *(Schutzhaft)*, des saisies de biens et autres mesures à prendre à l'égard de tous ceux qui étaient opposés au régime national-socialiste ou qui, pour une raison ou une autre, étaient mal vus des nouveaux maîtres. Une loi de salut public votée par le Reichstag le 24 mars 1933 supprima quelques autres droits constitutionnels en donnant au gouvernement le pouvoir de légiférer sans respecter les limites tracées par la constitution. Cette loi marqua la fin du régime parlementaire en Allemagne.

Les Juifs commencèrent à être gravement persécutés déjà peu de temps après la prise du pouvoir par le national-socialisme. Des groupements

criaient en chœur des menaces («crève Juda!»). Des maisons abritant des commerces juifs étaient barbouillées de jaune. Ici et là, les fonctionnaires et avocats juifs se voyaient interdire l'accès aux bâtiments judiciaires. De nombreux médecins juifs travaillant dans les hôpitaux de Berlin reçurent leur congé. Dans le théâtre également, il y eut des renvois. Les Juifs furent même souvent l'objet de sévices. Des publications juives furent brûlées publiquement, notamment le 10 mai 1933 à l'Opéra de Berlin. Il en fut de même à Nuremberg, Dresde, Breslau, Francfort-sur-le-Main, etc. Des Juifs furent arrêtés chez eux de nuit, sous un prétexte quelconque. La direction générale du parti ordonna, pour la journée du 1er avril 1933, le boycottage des magasins juifs. Le nombre des arrestations augmentait en même temps. A Munich, Himmler, président de la police, annonça l'ouverture, en Bavière, d'un camp de concentration destiné à recevoir 5000 dirigeants du parti communiste ou d'un autre parti marxiste. De simples décisions de police pouvaient ordonner la mise en détention. Le 26 avril 1933, il y avait 10 000 détenus en Prusse seulement. Dans le Reich entier, on en comptait quelque 16 000.

Une loi du 7 avril 1933 devait servir à éliminer les *Blutsfremde* du corps des fonctionnaires; tandis qu'une autre loi, datée du même jour, concernant l'exercice du barreau, prévoyait que les personnes d'origine non aryenne pourraient se voir interdire cette profession même si les conditions ordinaires d'exclusion n'étaient pas remplies. Une autre loi encore — celle du 22 avril 1933 — donnait la possibilité de radier jusqu'au 30 septembre 1933 les non-aryens de la liste des avocats-conseils en matière de brevets. Le même jour, une ordonnance sur l'exercice de la profession médicale dans les caisses-maladie déclarait que les médecins non aryens ne pouvaient plus exercer leur activité dans les caisses ni être engagés au service des caisses. Mentionnons encore l'institution d'un *numerus clausus* pour éloigner les Juifs des universités et des écoles et l'«épuration» opérée dans la littérature et les beaux-arts.

Une autre loi importante suivit bientôt: la loi du 14 juillet 1933 concernant la révocation de la naturalisation et la reconnaissance de l'indigénat allemand. Elle tendait à mettre à l'écart «ceux qui étaient entrés en intrus dans la communauté allemande ou qui avaient déshonoré devant le monde, d'une manière criminelle, l'Etat auquel ils appartenaient». De nombreux Juifs naturalisés ou nés à l'étranger furent privés de la nationalité allemande en vertu de cette loi [1]. Lorsque le Reich eut rétabli sa souveraineté militaire, une loi sur l'armée, du 21 mai 1935, instaura le «principe de la pureté raciale de la Wehrmacht». La loi du 26 juin 1935 sur le service du travail posa le même principe pour les gens appelés à ce service. Suivant l'exemple

[1] Une loi du 5 novembre 1937 instituant des restrictions en matière de successions prescrivait que les personnes déchues de la nationalité allemande ne pouvaient être héritiers de ressortissants allemands et qu'il était interdit à ces derniers de leur faire des dons.

de l'Etat, divers groupements professionnels décidèrent l'exclusion de leurs adhérents juifs.

On peut considérer que cette première phase de la politique du national-socialisme à l'égard des Juifs est celle de leur démoralisation et de leur discrimination sur le plan moral, social et juridique. Il n'est pas possible de savoir combien de Juifs enfermés dans des camps de concentration ont été, pendant ces années, «tués au cours d'une tentative d'évasion».

2. Les lois raciales de Nuremberg (1935) et les prescriptions assurant leur exécution

Deux lois raciales votées le 15 septembre 1935 par le Reichstag siégeant à Nuremberg aggravèrent considérablement la situation des Juifs en Allemagne. Ce sont la loi «sur la nationalité allemande» et celle «sur la protection du sang et de l'honneur allemands».

La loi «sur la nationalité allemande» disposait que des personnes de sang allemand ou apparenté pouvaient seules être citoyens du Reich et avaient seules des droits politiques. La loi «sur la protection du sang et de l'honneur allemands» prohibait le mariage de Juifs avec des Allemands non juifs et les rapports extra-conjugaux entre Juifs et nationaux de sang allemand ou apparenté. Elle interdisait en outre aux Allemandes non juives de moins de 45 ans de travailler dans des ménages juifs et aux Juifs d'arborer le drapeau allemand, etc.

Une «première ordonnance du 14 novembre 1935 assurant l'exécution de la loi sur la nationalité» contenait la définition du Juif et du sang-mêlé [1] et disposait que les Juifs exerçant des fonctions dans l'administration ou quelque autre charge officielle devaient prendre leur retraite le 31 décembre 1935.

---

[1] L'article 5 de cette ordonnance était ainsi rédigé:

«Est Juif celui qui descend d'au moins trois grands-parents de pure race juive. L'article 2, 2e alinéa, est applicable *(cela signifiait qu'un grand-parent était considéré purement et simplement comme de pure race juive s'il avait appartenu à la communauté religieuse juive)*.

Est également considéré comme Juif le sang-mêlé descendant de deux grands-parents juifs:

a. S'il a appartenu à la communauté religieuse juive lors de l'adoption de la loi ou y est entré subséquemment;

b. S'il était marié avec un Juif lors de l'adoption de la loi ou en a épousé un subséquemment;

c. S'il est issu du mariage avec un Juif au sens du 1er alinéa, lorsque ce mariage a été conclu après l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 1935 sur la protection du sang et de l'honneur allemands;

d. S'il est issu de relations extra-conjugales avec un Juif au sens du 1er alinéa et est né hors mariage après le 31 janvier 1936.»

Une seconde ordonnance du 21 décembre 1935 précisa la portée de ces dispositions et étendit leur application aux médecins-chefs des hôpitaux publics et des cliniques privées non juives, ainsi qu'aux médecins-conseils.

Le gouvernement national-socialiste commença par montrer une certaine retenue dans l'élimination des Juifs du secteur économique. Ce ne fut cependant pas par égard pour les Juifs. Comme cela fut expliqué dans le congrès du *Gau* de Cologne tenu le 22 août 1938, cette retenue n'était commandée que par des considérations majeures touchant à la lutte contre le chômage. Pour des raisons semblables, les autorités déclarèrent, dans les premières années, que les persécutions dirigées contre les Juifs étaient des mesures contre les communistes et les marxistes ou des manifestations spontanées de patriotes. Elles invitèrent même la population plus d'une fois à ne pas molester les Juifs. Ceux d'entre eux qui avaient pris une part active à la première guerre mondiale furent au début épargnés par les mesures individuelles.

Un changement radical se produisit en 1938, après que l'économie se fut affermie jusqu'à un certain point. Alors commença la deuxième phase de la politique raciale des nationaux-socialistes, la phase de l'élimination des Juifs de la vie économique et de leur écrasement économique.

Le 14 juin 1938 fut édictée la troisième ordonnance assurant l'exécution de la loi sur la nationalité. Comme il est dit dans un commentaire, elle tendait à résoudre la question juive dans le secteur économique. L'ordonnance définissait la nature de l'entreprise juive et interdisait d'adjuger des commandes publiques aux entreprises répondant à cette définition. Les entreprises juives ne pouvaient non plus accepter les inscriptions pour l'obtention de bons d'acquisition dans le cas des «prêts nuptiaux», ni bénéficier de la mesure consistant dans la remise, pour raison d'équité, de l'impôt sur les entreprises. L'ordonnance prévoyait en outre l'établissement de listes officielles des entreprises juives et autorisait le ministre de l'économie du Reich à ordonner que ces entreprises fussent signalées, à partir d'une certaine date, d'une manière particulière. La sévérité de la troisième ordonnance fut encore aggravée par une loi du 6 juin 1938 modifiant la *Gewerbeordnung* du Reich. Cette loi interdisait aux Juifs et aux entreprises juives d'exercer différentes activités, telles que la surveillance, les renseignements, le commerce des immeubles, le courtage en matière de prêts hypothécaires et la gérance d'immeubles et de biens-fonds.

D'autres ordonnances tendaient à éliminer complètement les Juifs des professions exigeant une formation universitaire; une quatrième ordonnance du 25 juillet 1938 réglait l'exercice des professions médicales et une cinquième, du 27 septembre 1938, celui du barreau. Les médecins juifs devaient même avoir une autorisation spéciale pour traiter des Juifs. Des avocats consultants juifs étaient autorisés, dans la mesure des besoins, à donner des conseils juridiques à des Juifs ou à les représenter en justice. Ces avocats

consultants devaient exercer leur profession à un endroit déterminé et verser une partie de leurs revenus à un fonds destiné à servir des allocations d'entretien à d'anciens combattants juifs, également exclus de la profession d'avocat.

La sixième ordonnance du 31 octobre 1938 compléta l'œuvre d'élimination des Juifs de la profession d'avocat-conseil en matière de brevets.

L'introduction générale de *Kennkarten* servant de pièces d'identité de police (ordonnance du 22 juillet 1938) fut un moyen de signaler d'une façon particulière l'origine juive, cette origine étant, pour les porteurs juifs, indiquée dans la carte. La troisième publication concernant les cartes d'identité, du 23 juillet 1938, obligea les Juifs à produire cette carte à toute réquisition de l'autorité. Lors de toute demande présentée par écrit à des services de l'Etat ou du parti, ils devaient signaler spontanément leur qualité de Juif et indiquer le lieu et le numéro inscrits dans la carte. Lors de toute demande verbale, ils étaient tenus de produire spontanément la carte. La même règle s'appliquait dans le cas de n'importe quelle demande de renseignements ou requête adressée à des services de l'Etat ou du parti et quand il s'agissait de s'annoncer à la police. La loi du 5 janvier 1938 sur la modification des noms de famille et des prénoms et son ordonnance d'exécution du 17 août 1938 tendaient au même but. Aux termes de leurs dispositions, les Juifs ne pouvaient porter que les prénoms indiqués dans les instructions arrêtées par le ministre de l'intérieur. Le Juif qui portait un prénom qui ne figurait pas dans cette liste devait, dès le 1er janvier 1939, en adopter un second, qui était pour les hommes «Israël» et pour les femmes «Sara». Ces mesures eurent ce résultat que, depuis le 1er janvier 1939, l'origine de tous les Juifs allemands apparaissait immédiatement dans tous les papiers d'identité et documents (1).

Une ordonnance du 26 avril 1938 concernant la déclaration des avoirs juifs, fondée sur celle qui avait été édictée le 18 octobre 1936 pour assurer l'exécution du plan de quatre ans, obligea tous les Juifs à déclarer la totalité de leurs avoirs. Pour les Juifs allemands, cette obligation portait aussi sur les avoirs à l'étranger, tandis qu'elle ne portait que sur les avoirs en Allemagne pour les Juifs de nationalité étrangère. Seules les fortunes ne dépassant pas 5000 reichsmarks, abstraction faite des engagements, ne devaient pas être déclarées. En même temps, le délégué au plan de quatre ans fut autorisé à prendre des mesures «tendant à ce que les biens soumis à l'obligation de la déclaration soient employés d'une manière conforme aux intérêts de l'économie allemande».

Une première *Anordnung*, fondée sur l'ordonnance du 26 avril 1938, déclara que si l'une des parties contractantes était juive, l'aliénation ou

(1) Le port de l'étoile juive ne devint obligatoire que plus tard, d'abord dans le gouvernement général de Pologne le 23 novembre 1939, puis en Allemagne, y compris l'Autriche, le 1er septembre 1941 (v. p. 29 ci-après) et enfin dans les pays occupés par l'Allemagne en 1941 et 1942.

l'affermage d'une exploitation industrielle, agricole ou forestière, de même que la constitution d'un usufruit sur une telle exploitation, étaient soumis au régime de l'autorisation. L'ouverture d'entreprises industrielles juives était également soumise à ce régime.

Toutes ces mesures, combinées avec un envoi toujours plus massif des Juifs dans les camps de concentration (1) et leur mise au ban de la société, provoquèrent une reprise de l'émigration et, de ce fait, un accroissement du flot de réfugiés en direction de la Suisse.

Les autorités allemandes favorisèrent cette émigration, pour purger le plus rapidement possible le pays de l'élément juif, mais aussi dans l'intention probable d'imposer à d'autres Etats un fardeau qui y susciterait aussi la question juive. Si elles entravèrent néanmoins l'émigration en ne délivrant que fort parcimonieusement aux Juifs les visas nécessaires pour se rendre à l'étranger, ce fut probablement afin de les contraindre à vivre dans l'illégalité et de leur causer des difficultés dans les autres pays. Quoi qu'il en soit, la tendance était de rendre l'émigration juive aussi fructueuse que possible pour le fisc. C'est pourquoi une loi du 18 mai 1934 renforça l'impôt sur les émigrés qui avait été instauré, déjà en 1931, donc avant la prise du pouvoir, à l'effet de frapper ceux qui cherchaient à échapper aux conséquences de la crise économique. Aux termes des nouvelles dispositions, le minimum de la fortune soumise à l'impôt était de 50 000 reichsmarks, et non plus de 200 000. Etait assujetti le candidat à l'émigration qui avait possédé un tel capital le 1er janvier 1931 ou à une autre date postérieure. Le taux de l'impôt était de 25 pour cent.

Plus tard, les autorités fiscales assujettirent les Juifs à une taxe spéciale d'émigration. En outre, le transfert de valeurs en espèces fut d'abord limité à un certain montant, puis complètement interdit (juin 1934). Le nombre des objets que l'émigrant était autorisé à emporter comme bagages fut sans cesse réduit.

Pour la seule année 1937, la taxe d'émigration paraît avoir procuré au Reich une recette de 70 millions de reichsmarks.

Selon des indications de source juive, le nombre des émigrants s'est élevé à plus de 100 000 pour la période comprise entre 1933 et le début de 1938 (2).

(1) L'internement de Juifs dans les camps de concentration avait commencé très tôt après la prise du pouvoir par le parti national-socialiste. Pour justifier ces mesures, des raisons individuelles furent données au début. Les premiers internements massifs de Juifs se produisirent à la suite des événements de novembre 1938 (v. p. 24).

Diverses publications dues en général à la plume de détenus évadés et parues avant la guerre renseignent sur le régime inhumain qui régnait déjà dans les camps de concentration. La plus connue de ces publications est sans doute le livre de Wolfgang Langhoff, *Die Moorsoldaten*, Zurich 1935.

(2) Suivant un écrit de Michael Traub, publié en 1936 par la maison éditrice de la *Jüdische Rundschau* à Berlin, 93 000 Juifs ont émigré d'Allemagne du 1er février 1933 au 1er mars 1936. (Ne sont pas compris dans ce chiffre les réfugiés juifs, probablement

3. L'annexion de l'Autriche et la législation raciale en Italie

Quelques réfugiés politiques prirent le chemin de la Suisse après que le territoire de la Sarre eut été réincorporé à l'Allemagne (1935) et que la guerre civile eut éclaté en Espagne (1936). L'annexion de l'Autriche à l'Allemagne, opérée en mars 1938, donna cependant une importance bien plus considérable au problème des réfugiés, du fait que le régime appliqué jusqu'alors en Allemagne devint aussi le régime autrichien. Au début, les autorités fonctionnant en Autriche s'efforcèrent d'empêcher l'émigration, mais la tendance contraire ne tarda pas à prévaloir, et l'on vit les autorités allemandes recourir à tous les moyens pour contraindre les Juifs autrichiens à quitter le pays. De graves excès antisémitiques, commis notamment à Vienne en août 1938, contribuèrent à l'augmentation de l'émigration juive [1].

L'instauration d'une législation raciale en Italie (septembre 1938) poussa de nombreux Juifs allemands et autrichiens, qui avaient d'abord trouvé asile dans le pays, à chercher refuge en Suisse [2].

4. La relégation des Juifs dans l'est et les pogroms de novembre 1938

Cette relégation fut provoquée à l'origine par une ordonnance du gouvernement polonais du 6 octobre 1938 obligeant de présenter tous les passeports polonais au contrôle et prévoyant que l'apposition d'un visa — condition d'un retour en Pologne — pourrait être refusée si le titulaire du passeport avait perdu la nationalité polonaise ou s'il y avait des raisons de le priver de sa nationalité. Cette ordonnance et son application eurent pour effet de priver de la nationalité polonaise des milliers de Juifs établis hors des frontières du pays. Ce fut pour le gouvernement allemand une occasion bienvenue de chercher à se débarrasser le plus possible des Juifs polonais domiciliés en Allemagne. Aussi un grand nombre d'entre eux reçurent-ils

---

tout aussi nombreux, qui étaient rentrés à leur ancien lieu de séjour après quelques semaines ou quelques mois d'absence.) Sur ces 93 000 émigrants, 18 000 se sont rendus en Europe orientale (dans leur pays d'origine), 31 000 en Palestine, 22 000 dans des pays d'outre-mer (dont 9500 aux Etats-Unis d'Amérique), 15 600 en Europe occidentale (Belgique, Grande-Bretagne, France et Pays-Bas), 3000 dans le centre ou le sud de l'Europe (Suisse, Autriche, Italie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie), 1000 dans les Etats nordiques, 2000 dans le sud-ouest de l'Europe (Espagne, Portugal), 400 dans d'autres pays européens. Les Juifs émigrés en Palestine et dans des pays d'outre-mer étaient en grande partie des personnes qui avaient antérieurement trouvé abri dans un autre Etat, notamment en France, «mais qui n'y avaient pas été traitées en immigrants et s'y étaient souvent trouvées réduites à la situation misérable, moralement et matériellement, de réfugiés tout au plus tolérés». L'aide à l'émigration était assurée en moyenne partie par le haut-commissaire nommé par la Société des Nations, lequel disposait des ressources fournies par des particuliers, notamment par des Juifs (v. p. 55 ci-après).

[1] A l'époque de l'«Anschluss», le nombre des Juifs vivant en Autriche était de 180 000 à 190 000.

[2] Pour le contenu de ces décrets, voir p. 80 ci-après.

en octobre 1938 l'ordre de quitter le pays dans le plus bref délai. Il semble cependant que cet ordre n'ait pas été donné seulement à des Juifs devenus apatrides ou menacés de perdre leur nationalité. Quoi qu'il en soit, on apprit par le ministre de Pologne en Suisse que l'ordre de départ atteignait 11 000 Juifs établis en Allemagne (en partie depuis de longues années) et parmi lesquels il y avait des porteurs de passeports polonais. Suivant la même communication, 6000 autres Juifs polonais vivant en Allemagne rentrèrent plus ou moins volontairement dans leur ancienne patrie.

Ceux qui ne quittaient pas le pays spontanément étaient d'abord arrêtés puis transportés en masse à la frontière polonaise. La police frontière polonaise repoussait cependant par les armes toutes les personnes non munies d'un passeport estampillé. Pour finir, il fallut se résoudre à installer quelque 7000 de ces Juifs dans le *no man's land* à la frontière germano-polonaise (Zbonszyn), où ils végétèrent fort misérablement dans une ancienne caserne et des écuries pendant plus d'une demi-année. Par la menace de représailles, le gouvernement polonais put empêcher en novembre 1938 de nouveaux transports en masse. Mais ce ne fut qu'en juillet 1939 qu'il consentit à la liquidation du camp de Zbonszyn.

Bien plus que ces mesures, les pogroms qui eurent lieu du 8 au 10 novembre 1938 dans diverses villes allemandes à la suite de l'assassinat du secrétaire d'ambassade von Rath à Paris [1] engagèrent de nombreux Juifs allemands et autrichiens à prendre la fuite. Au cours des pogroms, des centaines et des centaines de synagogues et plus de 7000 maisons juives (de commerce ou d'habitation) furent détruites ou gravement endommagées par le feu.

La police appréhenda près de 20 000 (selon certains rapports 30 000) Juifs, dont 3000 à Berlin. Parmi ces gens-là, il y avait des médecins, des savants et d'anciens éditeurs de revues scientifiques. Une partie d'entre eux furent enfermés dans des camps. De nombreux Juifs furent tués au cours des troubles. D'autres se suicidèrent. On évalue à plus d'un milliard de reichsmarks les dommages subis par les entreprises et maisons d'habitation en mains juives.

Ces faits constituèrent le prélude de la troisième période de la politique du national-socialisme à l'égard des Juifs. Les suites en furent les déportations vers l'est, aux conséquences mortelles, puis la phase finale, celle de l'anéantissement, de l'extermination, du massacre en masse.

Peu de jours après ces pogroms, de nouvelles ordonnances furent prises contre les Juifs. Le délégué au plan de quatre ans édicta en particulier, le 12 novembre, une ordonnance imposant une prestation expiatoire aux Juifs allemands. La teneur en était la suivante:

[1] L'assassin, un jeune Juif polonais de 17 ans, indiqua comme motif de son acte le fait que ses proches avaient été conduits à Zbonszyn.

« L'attitude hostile adoptée par les Juifs à l'égard du peuple et du Reich allemands, attitude qui se manifeste même par de lâches attentats, appelle une riposte énergique et une dure expiation.

Me fondant sur l'ordonnance du 18 octobre 1936 concernant l'exécution du plan de quatre ans, j'ordonne par conséquent:

Article premier. Les Juifs de nationalité allemande sont, dans leur ensemble, tenus de verser au Reich une contribution de 1 000 000 000 reichsmarks.

Article 2. Le ministre des finances du Reich arrête les dispositions d'exécution, d'entente avec les autres ministres intéressés. »

L'amende d'un milliard de reichsmarks correspondait, par son montant, au *Wehrbeitrag* qui avait été exigé quelques années plus tôt de l'ensemble du peuple allemand.

Le même délégué édicta le 12 novembre 1938 une ordonnance prescrivant la remise en état des façades des immeubles occupés par des entreprises juives. Aux termes de cette ordonnance, les logements et locaux de commerce en mains de Juifs (quelle que fût leur nationalité) qui avaient été endommagés «lors de l'explosion d'indignation suscitée dans le peuple allemand les 8, 9 et 10 novembre par les excitations de la juiverie internationale contre l'Allemagne nationale-socialiste» devaient être immédiatement réparés, sans indemnité, par leurs propriétaires. Les prétentions que les Juifs allemands pouvaient faire valoir contre des compagnies d'assurance furent saisies au profit du Reich.

Une autre ordonnance, datée du même jour, avait pour but d'éliminer les Juifs de la vie économique allemande. Elle leur interdisait, dès le 1er janvier 1939, d'exploiter des magasins de vente en main individuelle, des magasins expédiant des marchandises sur commande et autres entreprises analogues. Les Juifs se voyaient retirer en même temps le droit d'offrir des marchandises ou des services sur les marchés de toute sorte, dans les foires et expositions, de rechercher et de prendre des commandes de marchandises ou de services, de fonctionner comme gérants et de faire partie d'une société coopérative. Des dispositions d'exécution des 23 novembre et 14 décembre 1938 apportèrent différents compléments à cette ordonnance. Comme le déclarait la *Neue Zürcher Zeitung* du 14 novembre 1938, ces mesures privèrent plus de 100 000 Juifs de leurs moyens d'existence. Exclus des coopératives, de nombreux Juifs se trouvèrent sans toit du fait qu'ils devaient quitter leur coopérative d'habitation.

Le 28 novembre 1938 fut édictée une ordonnance de police réglant le comportement des Juifs en public. Elle permettait d'interdire aux Juifs allemands ou apatrides de pénétrer dans certains secteurs ou de se montrer en public à certaines heures. A Berlin, par exemple, cette ordonnance servit de base à des prescriptions interdisant aux Juifs, à partir du 6 décembre 1938, l'accès d'un certain nombre de rues, places, jardins publics et bâti-

ments. Ces lieux interdits étaient, entre autres, tous les théâtres, cinémas, salles de concerts, musées, places de sports, bains publics ou privés, la Wilhelmstrasse, la Leipzigerstrasse jusqu'à «Unter den Linden».

En vertu d'une ordonnance du 3 décembre 1938, les exploitants d'une entreprise industrielle juive ou d'une exploitation agricole ou forestière juive pouvaient être tenus d'aliéner ou de liquider l'exploitation dans un certain délai, avec interdiction pour les Juifs d'acquérir des biens-fonds ou des droits réels. Les Juifs de nationalité allemande avaient en outre l'obligation de déposer toutes leurs actions, parts minières, titres à intérêt fixe et autres papiers-valeurs analogues dans une banque et ne pouvaient plus en disposer sans la permission de l'autorité. Il leur était également interdit d'acquérir, de mettre en gage ou de vendre de gré à gré des objets d'or, d'argent ou de platine, de même que des pierres précieuses et des perles.

La huitième ordonnance, du 17 janvier 1939, assurant l'application de la loi sur la nationalité allemande élimina les Juifs des professions de dentiste, vétérinaire et pharmacien.

Des ordonnances des 21 février et 3 mars 1939 obligèrent les Juifs de nationalité allemande à livrer les objets d'or, d'argent ou de platine, les pierres précieuses et les perles dont ils étaient propriétaires. Il était prévu que le ministre de l'économie du Reich édicterait les prescriptions de détail sur l'estimation des objets livrés et le versement des indemnités.

Deux textes publiés dans le *Schwarze Korps*, organe officiel du *Reichsführer SS* Himmler, caractérisent la situation des Juifs allemands vers la fin de l'année 1938. Dans l'un de ces textes, paru dans le numéro du 15 novembre 1938, il est recommandé de retenir les Juifs en Allemagne comme otages pour le cas d'une attaque dirigée contre un Allemand, de façon à pouvoir appliquer la règle «mille yeux pour un œil, mille dents pour une dent». Le second texte est un article de fond, publié les 23/24 novembre, dans lequel on lit ce qui suit: «Nous devons pour le moins considérer ces centaines de milliers de Juifs réduits à la misère comme un foyer de bolchévisme et un réceptacle pour cette tourbe politiquement criminelle qui, en vertu de la loi de la sélection naturelle, se forme en marge de notre peuple... Dans cette phase de l'évolution, nous serions donc devant la dure nécessité d'exterminer la tourbe juive exactement comme nous exterminons le criminel dans notre Etat policé: par le fer et le feu. Le résultat en serait la liquidation effective et définitive de la juiverie en Allemagne, son anéantissement total. » (1)

(1) Les pogroms de novembre et les mesures consécutives amenèrent, en Grande-Bretagne, la chambre des communes à voter à l'unanimité, dans sa séance du 21 novembre 1938, une résolution proposée par Noel Baker, résolution qui demandait aux peuples de s'unir pour trouver une politique commune en matière de réfugiés. Aux Etats-Unis, le secrétaire d'Etat Cordell Hull exprima la même idée. Ces manifestations demeurèrent cependant sans effet pratique. Leur insuccès est dû à la réserve observée par les gouvernements et au fait que le gouvernement allemand avait déclaré

5. La dissolution de l'Etat tchécoslovaque

Hitler fit son entrée à Prague le 15 mars 1939. Quelque 35 000 Juifs, parmi lesquels de nombreux réfugiés venus d'Autriche, quittèrent le territoire du protectorat avant la fin d'avril [1]. Ils trouvèrent accueil, pour la plupart, en Amérique du Sud et en Palestine. Les organisations juives étrangères supportèrent la majeure partie des frais. D'autres départs — forcés ou volontaires — suivirent.

II. Les réfugiés pendant la guerre

1. Aperçu des événements durant la seconde guerre mondiale [2]

Nous rappelons les dates les plus importantes de la seconde guerre mondiale:

1939 1er septembre: Les Allemands entrent en Pologne. — 3 septembre: L'Angleterre et la France déclarent la guerre à l'Allemagne. — 17 septembre: La Russie prend la Pologne à revers. Varsovie capitule. — 28 septembre: L'Allemagne et la Russie se partagent la Pologne.

1940 9 avril: Les Allemands envahissent le Danemark et la Norvège. La Norvège déclare la guerre. — 10 mai: Les Allemands envahissent la Belgique, la Hollande et le Luxembourg. — 14 mai: La Hollande capitule. — 28 mai: Le roi des Belges, Léopold II, capitule. — 10 juin: L'Italie entre en guerre. — 14 juin: Chute de Paris. — 25 juin: Un armistice est conclu entre l'Allemagne et l'Italie d'une part et la France d'autre part. — 28 octobre: L'Italie attaque la Grèce.

1941 Janvier: Guerre en Afrique. Chute de Tobrouk. — Février/mars: Les Allemands pénètrent en Bulgarie et en Roumanie. — 1er mars: La Bulgarie adhère à l'Axe. — 6 avril: Les Allemands entrent en Yougoslavie. — 16 avril: Les Allemands occupent la Grèce. — 22 juin: L'Allemagne attaque la Russie. — 30 novembre: La Russie commence sa contre-offensive. — 7 décembre: Les Japonais attaquent Pearl Harbour. — 8 décembre: Les Etats-Unis et l'Angleterre déclarent la guerre au Japon. — 11 décembre: L'Allemagne et l'Italie déclarent la guerre aux Etats-Unis.

1942 Octobre: Les Alliés bombardent des villes de l'Italie septentrionale. — 8 novembre: Des troupes américaines et britanniques débarquent dans l'Afrique française du Nord. — 11 novembre: Les Allemands occupent toute la France.

---

au comité intergouvernemental des réfugiés (v. p. 71) qu'il n'adhérerait pas à une convention qui eût permis aux Juifs allemands de quitter l'Allemagne dans des conditions normales pour s'établir dans des pays d'outre-mer.

[1] Le nombre des Juifs vivant dans le protectorat au début de 1939 a été évalué à 90 000.

[2] Cf. l'écrit de Nettie Sutro, *Jugend auf der Flucht*, Europa-Verlag Zurich, 1952, p. 239 s.

1943 26 janvier: Conférence de Casablanca. — 2 février: Défaite des Allemands à Stalingrad. Commencement de la retraite de Russie. — 10 juillet: Les Alliés débarquent en Sicile. — 25 juillet: Chute du régime fasciste en Italie. — 8 septembre: L'Italie capitule. — 13 octobre: L'Italie déclare la guerre à l'Allemagne.

1944 19 mars: Les troupes allemandes entrent à Budapest. — 4 juillet: Les Alliés entrent à Rome. — 6 juillet: Les Alliés débarquent en Normandie. — 20 juillet: Attentat manqué contre Hitler. — 25 août: Libération de Paris. — 1er septembre: Libération de Bucarest. — 2 septembre: Les troupes américaines atteignent le Rhin. — 3 septembre: Libération de Bruxelles et d'Anvers. — 15 septembre: Les troupes russes entrent à Sofia. — 20 octobre: Les troupes russes entrent à Belgrade. — Novembre: Entrée de troupes russes en Allemagne.

1945 Janvier: Entrée de troupes russes à Budapest, Varsovie et Memel. — 7 mars: Les Alliés franchissent le Rhin. — 15 avril: Les troupes russes entrent à Vienne. — 21 avril: Les troupes russes entrent à Berlin. — 29 avril: Capitulation des Allemands dans l'Italie septentrionale. — 7 mai: Les Russes entrent à Prague. — 8 mai: Capitulation de toutes les troupes allemandes. — 14 août: Capitulation du Japon.

2. La situation des Juifs en Allemagne au début de la guerre et son évolution pendant la guerre (1)

Dans un discours prononcé au Reichstag le 30 janvier 1939, Hitler avait déclaré que si la juiverie financière d'Europe et d'outre-mer réussissait à précipiter à nouveau les peuples dans une guerre mondiale, le résultat en serait l'anéantissement de la race juive en Europe, et non point la victoire des Juifs dans une Europe bolchévisée. Le Führer tint des propos analogues dans un discours du 1er septembre 1939.

(1) Nous avons tiré une bonne partie de nos renseignements d'un ouvrage publié en 1952 par Anatole Goldstein sous le titre *From Discrimination to annihilation* et édité par l'*Institut of the Jewish Affairs, World Jewish Congress*, à New York. M. G.-M. Riegner, directeur du congrès juif mondial à Genève, a bien voulu mettre cet ouvrage à notre disposition. Nous devons aussi d'autres documents fort utiles au chef de l'office de presse de l'alliance israélite suisse à Zurich (Juna), M. Benjamin Sagalowitz. Celui-ci publiera prochainement (Europa-Verlag) un gros livre, indiquant des références sur tous les points traités. Il sera intitulé *Der Vernichtungsfeldzug gegen die Juden im Dritten Reich*. Nous en avons eu les épreuves entre les mains.

M. Sagalowitz a bien voulu accomplir un travail considérable en mettant à notre disposition une collection systématique d'articles publiés dans la presse suisse au sujet du traitement des réfugiés dans les années critiques. Cette collection d'articles a été tirée de la riche documentation de la «Juna». C'est à elle que sont empruntées la plupart des citations figurant dans les chapitres qui suivent.

Il n'a pas été possible de tenir compte de l'ouvrage de Léon Poliakow et Josef Wulf, intitulé *Das Dritte Reich und die Juden*, publié par les Editions Azana S. à r. l., à Berlin, et paru durant l'impression du présent rapport.

Les Juifs qui vivaient encore en Allemagne au début de la guerre étaient au nombre de quelque 200 000. Il y en avait près de 100 000 en Autriche (principalement à Vienne) et environ 70 000 dans le protectorat. Le nombre de ceux qui avaient émigré depuis juin 1933 était ainsi de 300 000 environ pour l'ancien Reich et de 80 000 à 90 000 pour l'Autriche. La situation des Juifs demeurés sur place empira de mois en mois. Dès le début de la guerre, ils souffrirent de nombreuses et graves restrictions dans l'attribution de denrées alimentaires, combustible et vêtements.

Dans la suite, les autorités prirent des mesures plus sévères encore: exclusion des Juifs de toute participation à la distribution de certaines denrées alimentaires (1), interdiction faite aux Juifs de s'approvisionner sur les marchés; limitation du nombre des magasins où les Juifs pouvaient acheter des vivres, etc. Les cartes de rationnement des Juifs devaient en outre porter un signe distinctif (lettre J, Juda, etc.) ou être d'une couleur particulière.

Des taxes spéciales dévorèrent ce qui restait des fortunes juives. Une ordonnance du 25 septembre 1941 prévoyait que les Juifs de nationalité allemande perdraient cette nationalité s'ils avaient leur domicile ordinaire à l'étranger au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ou s'ils transféraient ultérieurement ce domicile à l'étranger et que, dans ces deux cas, leur fortune serait dévolue à l'Etat.

Le nombre des lieux auxquels les Juifs n'avaient pas accès augmenta constamment. Il fut interdit aux Juifs de quitter leur demeure après 20 heures. Aux termes d'une ordonnance du 1er septembre 1941, aucun Juif âgé de plus de 6 ans ne pouvait se montrer en public sans porter l'étoile juive. Les Juifs ne pouvaient non plus sortir du territoire communal sans l'autorisation de la police.

Les nouvelles ordonnances antijuives devaient être lues dans les synagogues.

Les Juifs ne pouvaient plus guère exercer d'activité lucrative normale. Le manque de main-d'œuvre obligea cependant les autorités à faire de nouveau appel à eux. Leurs rapports de service étaient cependant «de nature particulière», comme le déclarait une ordonnance du 3 octobre 1941. Ils avaient ainsi l'obligation d'accepter n'importe quel travail indiqué

(1) C'est ainsi qu'une ordonnance du 18 septembre 1942, applicable à partir de la 42e période de ravitaillement (19 octobre 1942), disposait que les Juifs ne devaient plus participer à la répartition des denrées suivantes: viande, préparations de viande, bière, produits à base de froment (gâteaux, pain blanc, petits articles de boulangerie faits avec de la farine blanche, farine blanche, etc.), lait complet, lait frais écrémé. Ils étaient également exclus de la répartition des denrées alimentaires non rationnées uniformément que l'on pouvait obtenir au moyen de titres de rationnement locaux ou de coupons blancs de la carte de rationnement. Seuls les enfants juifs de moins de 6 ans avaient droit à une attribution quotidienne de ½ litre de lait frais écrémé. Quelques exceptions étaient prévues pour les Juifs appelés à exercer une activité au service de l'Allemagne, de façon à les maintenir en état de travailler.

par les offices du travail et recevaient une rétribution bien inférieure à la normale. Les travailleurs juifs devaient en outre payer, en sus de l'impôt sur le salaire, une «taxe de compensation sociale» de 15 pour cent, qui devait «compenser les prestations imposées au travail allemand du fait de son appartenance à la communauté populaire allemande». Les travailleurs juifs étaient tenus à l'écart des autres et devaient accomplir surtout des travaux pénibles.

Suivant l'ordonnance, déjà citée, du 25 septembre 1941, les actes punissables commis par des Juifs devaient être réprimés non plus par les tribunaux mais par la police, laquelle n'était liée par aucune loi. La fortune des Juifs décédés était dévolue à l'Etat.

Les Juifs en Allemagne étaient ainsi de plus en plus privés de leurs droits et relégués au rang de parias.

Le régime national-socialiste ne se borna pas à désavantager et à dégrader les Juifs. Le problème de l'«élimination de la pègre juive» ne pouvant être résolu par le seul moyen de l'émigration, on se décida à appliquer d'autres méthodes. La première de ces nouvelles méthodes consista à isoler complètement les Juifs, à couper toutes leurs relations avec le monde extérieur. Les Juifs relégués dans les ghettos, privés autant que possible de toutes ressources personnelles, devaient être contraints d'accomplir les plus durs travaux. La Pologne ayant été occupée en 1939, les conditions requises pour l'exécution de ce plan étaient remplies.

Les premiers transports en masse de Juifs viennois vers l'est commencèrent déjà en octobre 1939. Ces gens devaient être affectés «à la préparation de travaux de colonisation». A la même époque, des milliers de Juifs de Bohême furent également déportés dans des régions de l'est. Une région située près de Lublin fut d'abord désignée comme «réserve juive». Les premiers Juifs de l'ancien Reich qui y furent expédiés, en février 1941, venaient de Stettin. Ils étaient au nombre de 1200 à 1500.

La réserve située près de Lublin ne put cependant être maintenue bien longtemps. Par suite des conditions effroyables qui y régnaient, des épidémies éclatèrent, qui non seulement décimèrent les Juifs mais mirent aussi sérieusement en danger les troupes allemandes qui y étaient stationnées. La réserve de Lublin fut ainsi supprimée[1]. Les transports subséquents amenèrent les Juifs dans d'autres régions, notamment à Lodz.

---

[1] Un rapport du gouvernement polonais sur les conditions qui régnaient dans la réserve de Lublin a été déposé au tribunal militaire international. Le document officiel URSS-93 en contient des extraits. Ont en outre trait à la réserve de Lublin: le document du tribunal militaire international (IMT) 1061-PS (rapport du chef de brigade SS et major général Stroop concernant l'anéantissement du ghetto de Varsovie) reproduit dans IMT, vol. XXVI, p. 633, et le document 2278-PS (rapport relatif à un voyage d'inspection de Seyss-Inquart en Pologne, novembre 1939) reproduit dans IMT, vol. XXX, p. 93.

De nouveaux transports en Pologne de Juifs établis en Allemagne ou dans le protectorat furent exécutés surtout en septembre et octobre 1941. Les déportés ne pouvaient emporter que les effets personnels strictement nécessaires. Leurs autres biens furent vendus aux enchères, tandis que leurs avoirs en banque furent dévolus à l'Etat. On estime à quelque 24 000 le nombre de personnes qui furent déportées à cette époque. Si ce nombre n'a pas été plus élevé, c'est parce que la Wehrmacht avait exigé que de nombreux Juifs soient gardés en Allemagne pour travailler dans l'industrie des armements.

D'autres transports en masse vers l'est eurent de nouveau lieu au printemps 1942. Au 1er mai de la même année, il y avait encore en Allemagne quelque 100 000 Juifs (dont près de la moitié à Berlin), qui exécutaient des travaux forcés ou étaient condamnés à l'oisiveté. Les autres étaient morts de faim ou de maladie, s'étaient suicidés ou avaient été déportés (selon d'autres informations, le nombre des déportés s'était élevé à 120 000). Depuis le début de la guerre, les détenteurs du pouvoir avaient déporté d'Autriche environ 40 000 Juifs.

Lorsque la France eut été occupée, dans l'été 1940, on se demanda s'il ne serait pas possible de transférer à Madagascar les Juifs vivant dans les régions en main allemande. Mais il fallut abandonner bientôt ce projet, cependant que l'idée d'une solution du problème juif sous la forme d'une extirpation par la violence gagnait de plus en plus de terrain. Entrait en considération comme moyen violent l'extermination par le travail ou par la mise à mort.

L'extermination par le travail était un moyen déjà employé avant la guerre dans les camps de concentration. Il s'agissait désormais d'exploiter sans merci et d'affamer systématiquement tant les Juifs laissés en liberté que ceux qui étaient internés en territoire allemand ou déportés, de façon à accélérer cette extermination. L'effroyable cruauté avec laquelle on procéda ressort d'une lettre secrète adressée le 28 décembre 1942 par le *SS-Wirtschafts- und Verwaltungshauptamt* aux médecins-chefs des grands camps de concentration. Il y est dit que sur 136 000 détenus il y avait eu quelque 70 000 décès (1).

L'extermination des déportés commença aussi bientôt après. Le procédé — massacre en masse — fut celui qui avait coûté la vie, peu après l'occupation de la Pologne, à une grande partie des habitants de ce pays, surtout aux Juifs. Les faits sont prouvés par les paroles que le gouverneur général de Pologne, Hans Frank, adressa à ses collaborateurs le 16 décembre 1941 (2):

(1) Cité comme annexe n° 8 dans l'ouvrage de Kautsky, *Teufel und Verdammte*, guilde du livre Gutenberg, Zurich.

(2) Contenues dans les *Auszüge aus dem Tagebuch des Generalgouverneurs für die besetzten Gebiete*, document 2233 — PS dans IMT. Le discours de Frank est reproduit dans *Tribunal militaire international*, vol. XXIX, p. 498 s.

« Que faire des Juifs ? Croyez-vous qu'ils seront établis dans des villages de l'est ? C'est ce qu'on nous a dit à Berlin. Mais pourquoi toutes ces complications ? Nous ne savons que faire d'eux, ni dans les régions de l'est ni dans le territoire dépendant du commissariat du Reich. C'est pourquoi tuez-les vous-mêmes. »

C'est également Frank qui déclara, le 2 août 1943, que les 3½ millions de Juifs qui existaient au commencement étaient réduits à quelques compagnies de travail. « Tout le reste a, disons, émigré. » (1)

Des titulaires de très hautes fonctions dans le Reich ont fait des déclarations qui montrent que le massacre systématique des Juifs n'était pas l'œuvre de quelques individus, mais qu'il répondait pleinement aux intentions du gouvernement allemand.

Le 20 janvier 1942, des fonctionnaires dirigeants du IIIe Reich se réunirent à Wannsee pour discuter la question juive en vue de la solution définitive que Hitler avait déjà envisagée en juin 1941 (2). Le président, Reinhard Heydrich, chef du *Reichsicherheitsamt*, donna un aperçu des mesures prises jusqu'alors. Il déclara que, pendant la période de 1933 à 1941, le nombre des Juifs qui avaient émigré, avec les subsides de 9 500 000 dollars versés par leurs coreligionnaires étrangers, étaient de 360 000 pour l'Allemagne, 147 000 pour l'Autriche et 30 000 pour le protectorat. Il ajouta : En raison des dangers que courait ainsi l'Allemagne et de la possibilité de transférer les Juifs dans les régions de l'est, le *SS Reichsführer* Himmler a ensuite interdit cette émigration. Le programme d'émigration fut alors remplacé par un plan d'évacuation. Les évacuations ne doivent cependant être considérées que comme une mesure provisoire. Les Juifs transférés dans l'est seront occupés à des constructions de routes et autres travaux semblables, de sorte qu'un grand nombre d'entre eux seront sans aucun doute éliminés naturellement. Heydrich demanda ensuite à ses auditeurs s'il serait prudent de laisser la liberté à ceux qui auraient survécu à cette élimination naturelle, étant donné qu'ils devraient être considérés comme le « germe d'une renaissance juive ». Au cours de son exposé, Heydrich parla aussi du « traitement spécial » à appliquer aux survivants. Dans un procès intenté à des criminels de guerre, un tribunal américain constata que cette expression avait un sens bien clair. Elle signifiait l'exécution ou, dans

(1) Reproduit dans la note 2 ci-dessus, *Tribunal militaire international*, vol. XXIX, p. 607 s.

Un rapport intermédiaire du 31 décembre 1942 concernant la solution définitive de la question juive, publié sur l'ordre de Himmler par la *Statistische Aufsicht im Reich*, contenait déjà les mots : « Y compris l'émigration, le nombre des départs s'est élevé à quatre millions et demi ».

(2) Cf. le document de Nuremberg NG-2586-9 *(Besprechungsprotokoll)*. Le jugement relatif au procès de la Wilhelmstrasse (procès n° 11) contient des détails sur la conférence de Wannsee. Le texte officiel de ce jugement est publié dans l'ouvrage de Kempner et Haensch, édité par Alfons Bürger, Schwäbisch Gmünd, 1950, p. 84 s.

le cas le plus favorable, l'internement dans un camp de concentration, c'est-à-dire le remplacement d'une mort rapide par une mort lente.

Lors du procès de Nuremberg, Dieter Wisliceny, un collaborateur d'Adolf Eichmann, *Sachbearbeiter für Judenfragen im SS-Reichssicherheitshauptamt*, déclara que ledit Eichmann lui avait montré l'«ordre ultra-secret» de Himmler concernant l'extermination des Juifs. Cet ordre était rédigé à peu près comme suit:

« Le Führer a ordonné la liquidation définitive de la question juive et chargé le chef de la police de sûreté et du service de sécurité, ainsi que l'inspecteur des camps de concentration, de l'exécution de cet ordre. »

Invité à dire ce que signifiait le terme «liquidation définitive», Wisliceny répondit qu'il s'agissait de la destruction biologique de la race juive dans les régions de l'est. «Il était parfaitement clair pour moi que cet ordre était synonyme de condamnation à mort de millions d'êtres humains. » (1)

Hoess, commandant du camp d'extermination d'Auschwitz, s'exprima en termes semblables, ajoutant que Himmler l'avait fait venir à Berlin pour lui communiquer confidentiellement que le Führer avait ordonné la liquidation définitive de la question juive. Il avait ajouté: «Nous, les SS, nous devons exécuter l'ordre. S'il n'est pas exécuté maintenant, le peuple juif exterminera un jour le peuple allemand. » (2)

Le 14 février 1942, Goebbels écrivit dans son journal: «Le Führer a manifesté sa volonté d'exterminer sans pitié les Juifs d'Europe. C'est pourquoi pas de fausse sentimentalité. Les Juifs ont mérité la catastrophe qui les frappe maintenant. Leur destruction ira de pair avec celle des nos ennemis.» (3)

En exécution de l'ordre d'extermination, Ribbentrop, ministre des affaires étrangères, arrêta, le 24 septembre 1942, des instructions suivant lesquelles il y avait lieu d'accélérer le plus possible (4) l'évacuation des Juifs des pays les plus divers. La police de sûreté du Reich ordonna de prendre, dans le délai de quatre semaines, les mesures nécessaires pour 100 000 Juifs du sexe masculin et 50 000 femme juives.

Les premiers transferts de Juifs hors des pays occupés commencèrent par la Hollande et la Belgique et eurent lieu en mars 1942 (5). En juillet,

(1) *Tribunal militaire international*, vol. IV, p. 393 s.

(2) *Tribunal militaire international*, vol. XI, p. 438 s.

(3) *Goebbels Tagebücher* publiés par Louis F. Lochner, Editions Atlantis, Zurich, 1948, p. 871.

(4) *Tribunal militaire international*, vol. X, p. 448 — document 3688-PS.

(5) Suivant Vernant, *Les réfugiés de l'après-guerre*, Genève 1951, p. 334, le nombre des Allemands et Autrichiens qui s'étaient réfugiés en Hollande depuis 1933 était de quelque 50 000. Environ la moitié d'entre eux avaient réussi à émigrer outre-mer avant l'entrée des troupes allemandes. En 1940, il y avait en Belgique 85 000 Juifs. Un quart d'entre eux réussirent à prendre la fuite, de sorte que la population juive n'y était plus que de 8000 âmes en automne 1942.

ils furent étendus à la France occupée. Au cours d'une seule nuit, 12 000 Juifs furent appréhendés inopinément à Paris. Quelques semaines plus tard, il y eut aussi des arrestations en masse dans le Midi de la France (1). C'est ainsi que la police, un matin d'août, chargea sur des camions en partance pour le nord plus de 1000 Juifs — jeunes ou vieux, en santé ou malades — internés dans le camp de Gurs (2). Le nombre des déportations se monte à 3500 pour la période du 5 au 15 août et à 15 000 pour celle du 23 août à la mi-septembre (3). Les mesures ne furent prises au début qu'à l'égard des Juifs étrangers, principalement polonais, tchèques, allemands, autrichiens et russes, ou des Juifs apatrides. Mais des Juifs français en furent bientôt aussi les victimes. Plus tard, le même procédé fut appliqué dans les autres pays occupés par l'Allemagne, notamment en Grèce et surtout en 1944 en Hongrie, où 435 000 Juifs furent conduits en un seul mois dans les camps de concentration et d'extermination.

Les Juifs étaient, en partie, tués au moyen d'armes à feu. Parfois,

(1) La France était alors le pays de l'Europe occidentale où vivaient le plus grand nombre de Juifs. Déjà en 1936, 33 000 réfugiés allemands (surtout israélites) y avaient trouvé asile. Ce nombre passa à 50 000 jusqu'en été 1939. Lorsque la guerre éclata, tous les ressortissants allemands et autrichiens de 18 à 55 ans furent internés pour des raisons de sécurité. En mai 1940, après l'entrée des troupes allemandes en Hollande, en Belgique et dans le nord de la France, environ 25 000 Juifs se réfugièrent dans le Midi. Quelques centaines d'adversaires du régime national-socialiste durent être livrés au vainqueur. De nombreuses personnes internées dans des camps furent en revanche libérées. Mais en août 1940, il y eut de nouvelles arrestations suivies d'envoi dans un camp. Un décret du 24 septembre 1940 ordonnait l'attribution d'une résidence forcée ou l'internement de tous les étrangers qui n'étaient pas nécessaires à l'économie française. En novembre 1940, les trois camps de Gurs, du Vernet et d'Argelès renfermaient, à eux seuls, 27 200 détenus. Il y avait aussi dans ces camps 6300 Juifs de Bade et 11 500 Juifs du Palatinat que les Allemands, peu de mois après la défaite française, avaient rassemblés puis transportés dans le Midi de la France. Les effectifs diminuèrent quelque peu à la suite de transferts en Afrique du Nord. Mais les camps ne tardèrent pas à être de nouveau surpeuplés lorsque le gouvernement de Vichy prit des mesures contre les Juifs, voir Vernant, *ibid.*, p. 276 et en particulier Abbé Glasberg, *A la recherche d'une patrie*, Paris 1946, p. 117 à 155 (on y trouve des détails sur les conditions de vie dans les camps français de la période d'avant-guerre et de guerre).

(2) De nombreux récits dus à la plume de détenus, comme aussi les dépositions faites par des témoins dans des procès intentés à des criminels de guerre, renseignent sur les scènes effroyables auxquelles donnaient lieu les arrestations et sur la façon inhumaine dont les détenus étaient, pour le transport vers l'est, entassés dans des wagons à bestiaux, ce qui entraînait de nombreux décès en cours de route. Ces témoignages donnent également des précisions sur le traitement bestial appliqué aux détenus dans les camps (travail extrêmement pénible, sommeil de quelques heures seulement sur le sol nu, absence d'installations sanitaires même primitives, nourriture et habillement d'hiver absolument insuffisants, humiliations, sévices, etc.), ainsi que sur les exécutions en masse. Une description saisissante des transports et de la campagne de destruction menée contre les Juifs en Pologne est contenue, notamment, dans la publication *Soll ich meines Bruders Hüter sein ?* éditée en 1944 par l'œuvre suisse en faveur de l'Eglise confessante d'Allemagne. Voir aussi *Cinq ans de service œcuménique en faveur des réfugiés 1939-1944*, Genève 1944, p. 30 s.

(3) Les derniers transports eurent lieu le 17 mai 1944 (Abbé Glasberg, *ibid.* p. 138 s.).

les victimes devaient creuser elles-mêmes une fosse commune et s'y coucher ensuite sans vêtements pour recevoir une balle dans la nuque.

Un autre procédé très courant de mise à mort, pratiqué surtout dans les années ultérieures, consistait dans le gazage au moyen d'acide cyanhydrique, de monoxyde de carbone ou autres matières toxiques. Ce procédé avait déjà été appliqué précédemment, dans des milliers de cas, pour «détruire des vies sans valeur» (1). Il ne serait probablement pas possible d'établir depuis quand ces mesures furent appliquées à des Juifs en raison seulement de leur race. Une chose est cependant certaine, c'est que des Juifs enfermés dans des camps de concentration ont déjà été gazés en 1941 (2). Dans une lettre du 25 octobre 1941 concernant la liquidation de la question juive, un fonctionnaire du ministère des territoires occupés de l'est écrivait que Brack, *Oberdienstleiter* à la chancellerie du Führer, s'était déclaré prêt à participer à la préparation des cantonnements et des installations de gazage (3).

Les camps de la région de Lublin constituaient le grand champ d'expérimentation pour le gazage des déportés. Dans la suite, de nombreux autres camps d'extermination du même genre furent installés. Certains camps ne servaient qu'à l'extermination. Dans un procès intenté, en novembre 1944, devant un tribunal militaire à Lublin à cinq bourreaux du camp de Maidanek, l'un des accusés déclara que 18 000 Juifs avaient été gazés dans ce camp en l'espace d'un seul jour. Suivant les constatations d'une enquête officielle, 1 500 000 personnes entrées dans le camp pendant ses quatre ans d'existence y furent mises à mort à coups de feu ou par le gaz ou y périrent d'une autre manière. Pour commencer, on ensevelissait les corps des victimes. Plus tard, on les incinéra dans des crématoires géants ou sur de grands bûchers.

Des enquêtes approfondies ouvertes lors des poursuites engagées contre des criminels de guerre ont cherché à établir combien de Juifs en tout avaient péri dans les camps de concentration et de destruction. Hoess, déjà nommé, qui était occupé depuis 1934 dans l'administration des camps et exerça du 1er mai 1940 au 1er décembre 1943 la charge de commandant du camp d'Auschwitz, déclara que 2 500 000 personnes au moins y avaient été gazées puis incinérées. Il faut y ajouter, dit-il, au moins un demi-million de personnes mortes de faim ou de maladie. Höttl, *SS-Sturmbannführer*, affirma qu'Eichmann, *Sachberater für Judenfragen im SS-Reichs-*

(1) Selon des évaluations de source allemande, 100 000 personnes dont la vie était considérée comme sans valeur ont été tuées. (Mitschgerlich et Mielke, *Wissenschaft ohne Menschlichkeit*, Heidelberg 1949, p. 197, et Platen-Hallermund, *Die Tötung Geisteskranker*, Francfort 1948, p. 61 et 66). En revanche, le tribunal militaire international a admis, lors du procès de Nuremberg contre les principaux criminels de guerre, que le nombre des cas de destruction de vies sans valeur s'est élevé à 275 000.

(2) Mitschgerlich-Mielke, p. 200 s.; Platen-Hallermund, p. 77.

(3) Mitschgerlich-Mielke, p. 214.

sicherheitshauptamt, lui avait dit que près de 4 millions de Juifs étaient morts dans les différents camps d'extermination et que deux autres millions avaient péri dans d'autres circonstances, victimes, en grande partie, de quelque *Einsatzkommando* durant la campagne de Russie.

Les recherches les plus minutieuses, fondées sur des pièces officielles, furent faites dans la suite par Gerald Reitlinger et publiées dans l'ouvrage *The Final Solution*, Londres 1953. Il en appert que la «liquidation définitive de la question juive» a, à elle seule, entraîné la mort de 4 200 000 à 4 500 000 Juifs, se répartissant entre les pays suivants:

	Minimum	Maximum
Allemagne	160 000	180 000
Autriche	58 000	60 000
Tchécoslovaquie	233 000	243 000
France	60 000	65 000
Belgique	25 000	28 000
Luxembourg	3 000	3 000
Norvège	700	700
Hollande	104 000	104 000
Italie	8 500	9 500
Yougoslavie	55 000	58 000
Grèce	57 000	60 000
Roumanie	200 000	220 000
Hongrie	180 000	200 000
Pologne	2 350 000	2 600 000
URSS et Etats baltes	700 000	750 000
	4 194 200	4 581 200

S'exprimant sur ces constatations de Reitlinger, Helmut Krausnick, de l'institut d'histoire contemporaine à Munich, écrit ce qui suit dans l'annexe à la revue *Das Parlament*, fascicule du 11 août 1954 (p. 427): «Il s'agit, comme je l'ai dit, du résultat d'une enquête critique menée avec beaucoup de soin au sujet de la phase «liquidation définitive». Si l'on tient compte de ce dernier fait et considère en même temps, avec les statisticiens des SS, que les chiffres donnés concernent essentiellement les *Glaubensjuden*, si l'on y ajoute la diminution de la population juive due indirectement aux persécutions des nationaux-socialistes et les pertes qui sont la conséquence directe ou indirecte de la politique pratiquée à l'égard des Juifs dans les premières années du régime hitlérien, on doit arriver à la conclusion que le chiffre — fort discuté — de 6 millions n'a pour le moins pas été réfuté avec succès et ne paraît pas du tout improbable. Quoi qu'il en soit, on peut évaluer — sans grand risque d'erreur — à 5 ou 6 millions le nombre des victimes juives.»

3. Les effets des persécutions dirigées contre les Juifs et des faits de guerre sur le problème des réfugiés en Suisse.

Déjà lors de l'effondrement de la France, en été 1940, une vague de réfugiés déferla une fois de plus sur la Suisse. Un nouvel afflux se produisit au printemps 1942 (à la suite des persécutions contre les Juifs en Hollande et en Belgique), puis surtout entre le mois d'août 1942 et le printemps 1943, à l'époque des déportations en France.

De nouvelles vagues de réfugiés se produisirent à la fin de l'été et en automne 1943 après la chute du fascisme en Italie, en 1944 lors de l'établissement du second front en France et, enfin, au printemps 1945 dans la phase finale de la guerre.

III. Le problème des réfugiés après la fin de la guerre mondiale

La conclusion de l'armistice n'apporta pas la solution définitive du problème des réfugiés pour notre pays. Celui-ci abritait alors quelque 115 000 réfugiés. Un grand nombre de ces étrangers étaient disposés à rentrer dans leur pays ou à émigrer outre-mer. Mais il y avait aussi parmi les réfugiés nombre de personnes auxquelles on ne pouvait pas demander d'émigrer ou qui, pour d'autres raisons, désiraient demeurer en Suisse. Les autorités se virent ainsi placées devant deux grandes tâches: veiller à ce que les départs s'effectuent avec le moins de difficultés possible et régler à nouveau les conditions de séjour de ceux qui restaient.

A partir de 1948, la Suisse abrita, outre les réfugiés qui s'y trouvaient déjà, des personnes qui avaient quitté des pays de l'est pour se soustraire aux persécutions auxquelles elles étaient exposées en raison de leurs idées politiques.

Ire partie

La question des réfugiés dans la période d'avant-guerre

Chapitre Ier

AVANT L'ANNEXION DE L'AUTRICHE PAR L'ALLEMAGNE

A. Les nouvelles dispositions destinées à régler la question des réfugiés

I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 31 mars 1933. Entrée en Suisse d'Israélites

Dès que le parti national-socialiste se fut emparé du pouvoir, un grand nombre de personnes fuyant l'Allemagne cherchèrent refuge en Suisse. C'est pourquoi les autorités fédérales durent aviser à ce qu'il y avait à faire. Le département fédéral de justice et police, à la tête duquel se trouvait alors le conseiller fédéral Häberlin, arriva à la conclusion que, tout en laissant ses frontières ouvertes, notre pays ne pouvait accorder à ces réfugiés qu'un séjour temporaire, pendant lequel il leur serait interdit d'exercer une activité lucrative. Le Conseil fédéral souscrivit à cette manière de voir, qui trouva son expression dans la circulaire que le département fédéral de justice et police adressa, le 31 mars 1933, aux directions de police des cantons. Son contenu fut porté à la connaissance du public par un communiqué officiel approuvé par le Conseil fédéral.

Cette circulaire exposait qu'il ne fallait pas refuser un séjour temporaire aux Juifs que les événements d'Allemagne avaient poussés à quitter ce pays, mais que la plus grande attention devait être vouée à leur afflux en raison de l'infiltration étrangère.

Malgré les événements nouveaux, il y avait donc lieu de ne pas s'écarter de la pratique suivie jusqu'alors en matière de police des étrangers [1]. Il convenait avant tout de s'opposer, par tous les moyens possibles, à ce que des gens de mœurs différentes des nôtres s'établissent chez nous. Il fallait s'attendre que beaucoup de ces étrangers — comme cela avait déjà été constaté dans différents cas — chercheraient dès leur entrée en Suisse à prendre des dispositions et à s'assurer les relations nécessaires pour pouvoir résider d'une manière durable dans notre pays. C'est pourquoi il fallait intervenir dès le début. A défaut, il eût été difficile, sinon impossible, d'obliger ces gens à quitter notre territoire. Ce qui importait, c'est que ces étrangers, même s'ils n'exerçaient pas d'activité lucrative et séjournaient dans des hôtels, fussent tenus de déclarer leur arrivée sans délai et de demander un permis de séjour dès qu'ils avaient l'intention de séjourner d'une manière durable dans notre pays. Tel était le cas lorsqu'ils avaient pris des

[1] Au sujet de cette pratique, voir p. 46.

dispositions pour acquérir une propriété, pour fonder une entreprise commerciale, pour participer à une telle entreprise ou pour se créer une situation en Suisse. Les cantons devaient par conséquent porter à la connaissance des intéressés, par des publications régulières dans les feuilles officielles et dans la presse, que le fait d'acquérir une propriété, de louer un appartement, de fonder une entreprise commerciale ou de participer à une telle entreprise, etc., ne donnait pas droit à une autorisation de séjour. L'étranger devait au contraire demander un permis de séjour avant de prendre de telles dispositions, les autorités de police des étrangers devant le lui refuser si elles se trouvaient devant un fait accompli. Lors de l'examen des demandes de permis de séjour, il y avait lieu d'admettre, dans tous les cas, que l'étranger n'avait pas uniquement l'intention de se fixer en Suisse pour une durée limitée, même s'il renonçait par écrit, conformément à l'article 18 de l'ordonnance des 29 novembre 1921/7 décembre 1925, à exercer une activité lucrative. Tous les permis de séjour devaient par conséquent, selon l'article 19 de l'ordonnance, être soumis à la police fédérale des étrangers et ne devaient jamais être accordés ou prolongés que pour une courte durée, d'un à trois mois. Les Israélites qui entraient dans notre pays appartenaient pour la plupart à des professions qui étaient déjà depuis longtemps encombrées chez nous (employés de commerce, techniciens et ingénieurs, musiciens, juristes, médecins et autres gens exerçant des professions libérales). Or l'autorisation d'exercer l'une de ces professions ne devait être accordée en aucun cas. Cette réglementation pouvait, à vrai dire, avoir des effets rigoureux dans certaines circonstances. Mais les intéressés devaient être reconnaissants à la Suisse d'avoir laissé ses frontières ouvertes et s'estimer heureux d'avoir trouvé sur notre sol un refuge temporaire au cours de leurs vicissitudes. Pas plus que les Suisses qu'intéressaient les capacités et les ressources financières de ces étrangers, ceux-ci ne pouvaient exiger que fût mis à l'arrière-plan l'intérêt général qu'avait la Suisse à protéger son marché du travail et à se défendre contre une infiltration étrangère. De même, les cantons ne devaient pas se laisser influencer par l'idée d'avantages fiscaux en faveur de certaines communes.

Les directions de police des cantons étaient en outre invitées à veiller soigneusement à ce que les réfugiés n'exercent pas d'activité lucrative ou ne prennent pas d'emploi sans l'autorisation nécessaire et qu'ils respectent les conditions liées à un permis de séjour. Lorsque des contraventions seraient constatées, elles devaient intervenir rigoureusement et, le cas échéant, retirer le permis de séjour. Dans tous ces cas, elles devaient prendre une décision de renvoi et, pour prévenir des manœuvres dilatoires, proposer sans délai à la police fédérale des étrangers d'étendre le renvoi à tout le territoire de la Confédération. Les étrangers qui, par leur comportement, menaçaient de porter atteinte à la tranquillité intérieure du pays ou de troubler les relations de la Suisse avec un autre Etat devaient aussi être immédiatement renvoyés.

Enfin, la circulaire annonçait que des instructions spéciales seraient données prochainement au sujet des réfugiés politiques.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques

Les instructions spéciales, annoncées dans la circulaire du 31 mars 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques, firent l'objet d'un arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 applicable aux ressortissants de tous les Etats.

Cet arrêté se fondait, non pas sur l'article 69*ter* de la constitution, mais sur l'article 102, chiffres 8, 9 et 10, c'est-à-dire sur les dispositions constitutionnelles qui chargent le Conseil fédéral de veiller à la sauvegarde des intérêts de la Confédération au-dehors, ainsi qu'à sa sûreté intérieure et extérieure. Il disposait que tous les étrangers désirant se prévaloir de leur qualité de réfugiés politiques étaient tenus de s'annoncer dans les quarante-huit heures, dès le passage de la frontière, à la police de leur lieu de résidence, à défaut de quoi ils ne pourraient plus invoquer cette qualité. Les étrangers arrivés antérieurement en Suisse et qui ne s'étaient pas déjà fait connaître expressément à la police des étrangers comme réfugiés politiques pouvaient se prévaloir de cette qualité auprès de la police locale jusqu'au 18 avril 1933.

De leur côté, les autorités de police étaient tenues d'adresser sans retard au ministère public fédéral un rapport sur les réfugiés politiques qui s'étaient annoncés comme tels, ainsi que sur ceux qu'elles auraient découverts. Le ministère public fédéral devait ensuite prendre les dispositions qui s'imposaient, notamment interdire à tous les réfugiés d'exercer une activité politique en Suisse et, au besoin, leur défendre de séjourner dans certaines parties du pays. La surveillance des réfugiés politiques devait être exercée par le ministère public fédéral conjointement avec les autorités cantonales de police. La police des étrangers devait régler leur séjour en ce sens que tous les permis de séjour ou de tolérance octroyés tombaient sous le coup de l'article 19 de l'ordonnance du 29 novembre 1921 et devaient être soumis sans retard à la police fédérale des étrangers suivant les règles de la procédure d'opposition. Les autorisations provisoires de prendre un emploi ou d'exercer une autre activité lucrative, en tant d'ailleurs qu'elles étaient compatibles avec la situation du marché du travail, devaient être également approuvées par la police fédérale des étrangers. Celle-ci devait exercer son droit d'opposition d'entente avec le ministère public fédéral. Les intéressés avaient le droit de recourir au Conseil fédéral contre toute décision prise par le département fédéral de justice et police en application de l'article 33 de l'ordonnance de 1921 sur le contrôle des étrangers.

Les réfugiés politiques qui n'observaient pas les prescriptions sur la police des étrangers et les conditions qui leur étaient imposées étaient

punissables conformément à l'ordonnance susindiquée ou pouvaient être renvoyés ou expulsés.

Le département fédéral de justice et police fut chargé d'édicter les dispositions nécessaires et de donner aussi les instructions aux organes du contrôle de la frontière.

L'arrêté du Conseil fédéral ne contenait aucune définition du «réfugié politique».

III. La circulaire du département fédéral de justice et police du 20 avril 1933

Les instructions prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 furent données par une circulaire du département fédéral de justice et police aux gouvernements cantonaux du 20 avril 1933.

Cette circulaire prescrivait de conduire au poste frontière officiel le plus proche les étrangers qui entraient en Suisse sans passer par un des postes frontières. Les personnes qui s'étaient prévalues manifestement à tort de la qualité de réfugiés politiques devaient être refoulées et signalées au ministère public fédéral. Si elles ne l'étaient pas, elles devaient être remises à la police cantonale en vue d'une vérification de leur qualité. Cette police pouvait, au besoin, ordonner leur arrestation provisoire. Un interrogatoire détaillé devait permettre d'établir quelle activité le réfugié avait exercé antérieurement, les circonstances qui l'avaient incité à prendre la fuite, l'endroit où il désirait se rendre, les ressources dont il disposait et les références qu'il pouvait indiquer en Suisse. Le réfugié devait en même temps être informé que toute activité politique en Suisse lui était interdite et que le ministère public fédéral se réservait de lui imposer des conditions spéciales pour son séjour. De plus, il pouvait être tenu de s'annoncer périodiquement jusqu'au moment où le ministère public fédéral aurait pris sa décision. Le procès-verbal d'audition, ainsi que les papiers de légitimation du réfugié, devaient être adressés au ministère public fédéral. Les cantons étaient en outre tenus de porter à la connaissance dudit ministère tous les cas d'étrangers qui s'étaient déclarés faussement réfugiés politiques et avaient été reconduits à la frontière. Les directions cantonales de police avaient en outre l'obligation de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour découvrir la présence de réfugiés politiques. Elles étaient autorisées à exécuter, au besoin, des perquisitions domiciliaires partout où des réfugiés pouvaient se cacher. Les Israélites ne devaient être considérés comme réfugiés politiques, au sens de l'arrêté du Conseil fédéral, que s'ils avaient dû fuir pour des motifs d'ordre politique; le boycottage, à lui seul, n'était pas considéré comme un motif de ce genre.

La circulaire invitait en outre les cantons à surveiller les réfugiés politiques et à informer le ministère public fédéral de toutes les constatations importantes faites au sujet du contrôle de ces réfugiés, notamment des

infractions aux conditions et restrictions de séjour qui leur étaient imposées par ledit ministère.

Le ministère public fédéral pouvait notamment prendre lui-même les décisions suivantes:

a. Ordonner le renvoi des étrangers indignes de l'asile;

b. Fixer aux étrangers indésirables, notamment aux communistes sans papiers, un court délai pour quitter la Suisse;

c. Imposer un lieu de résidence aux étrangers et les contraindre à se présenter périodiquement.

Lorsque le ministère public fédéral ne décidait pas l'éloignement immédiat, le cas devait être soumis à l'autorité cantonale de la police des étrangers pour qu'elle règle les conditions de résidence. La première autorisation de séjour ne pouvait pas dépasser trois mois et devait être soumise sans délai à la police fédérale des étrangers suivant les règles de la procédure d'opposition. Cette police fixait, d'entente avec le ministère public fédéral, la durée maximum du séjour qui pouvait être chaque fois octroyé. Si une autorité cantonale refusait le séjour à un réfugié, elle devait toujours proposer à la police fédérale des étrangers d'étendre la décision de renvoi à l'ensemble du territoire de la Confédération. Cette police statuait ensuite, d'entente avec le ministère public fédéral. Le réfugié devait d'abord être privé du droit d'exercer une activité lucrative. S'il avait l'intention d'en exercer une plus tard, son cas devait être soumis à l'office du travail.

Des poursuites pénales devaient être dirigées, conformément à l'ordonnance sur le contrôle des étrangers, contre les réfugiés politiques qui avaient contrevenu aux prescriptions sur la police des étrangers; ces réfugiés devaient être renvoyés ou expulsés de Suisse. Etait réservée au ministère public fédéral la faculté de proposer au Conseil fédéral d'expulser, en vertu de l'article 70 de la constitution, les étrangers qui compromettaient la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

B. Les raisons des restrictions à l'octroi de l'asile

La circulaire du 31 mars 1933 et l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 avaient d'autant plus d'importance qu'ils fixaient non seulement les directives concernant la pratique suisse en matière d'asile pour la période qui suivait immédiatement le bouleversement en Allemagne, mais mettaient simultanément en évidence les deux principaux facteurs qui ont déterminé la Suisse, dans les années ultérieures, à se montrer fort réservée dans l'admission de réfugiés et l'octroi d'un séjour durable: l'infiltration étrangère et l'encombrement du marché du travail dû à la crise économique d'alors.

I. L'infiltration étrangère [1]

L'infiltration étrangère, qui allait croissant en Suisse, avait déjà occupé les autorités fédérales avant la première guerre mondiale. La question avait été soulevée par un postulat de la commission de gestion du Conseil national de 1909, qui invitait le Conseil fédéral à examiner comment il serait possible, en facilitant la naturalisation d'étrangers établis et nés en Suisse, de parer aux dangers et inconvénients découlant d'un accroissement menaçant de la population étrangère. Le département politique fédéral s'exprima sur cette question dans un rapport au Conseil fédéral du 30 mai 1914 concernant les mesures à prendre contre l'infiltration étrangère, rapport imprimé comptant plus d'une centaine de pages.

Le rapport relevait que, sur une population totale de 3 753 293 personnes, il y avait en Suisse, au 1er décembre 1910, 552 011 étrangers, ce qui correspondait à 14,7 pour cent. Dans certains cantons, les conditions étaient encore plus défavorables. Ainsi, à fin 1910, le nombre des étrangers dans le canton de Genève atteignait 40,4 pour cent et dans celui de Bâle-Ville 37,6 pour cent. La population de la ville de Genève comprenait 42 pour cent d'étrangers et celle des Eaux-Vives 45 pour cent. On comptait 46,1 pour cent d'étrangers à Arbon, et 50,5 pour cent à Lugano. La plus grande partie de ces ressortissants étrangers étaient des Allemands (219 530 = 39,8 %) et des Italiens (202 809 = 36,7 %). Seules avaient aussi un important contingent la France, y compris Monaco (63 708 = 11,5 %), et l'Autriche, y compris le Liechtenstein (39 005 = 7,1 %). Le rapport relevait que cette proportion entre étrangers et autochtones était «tout à fait anormale» en comparaison avec d'autres Etats et indiquait que la population étrangère en Belgique s'élevait à environ 31 pour mille, en France à 27 pour mille, en Autriche à 21 pour mille, en Allemagne à 17 pour mille et en Italie à 2 pour mille. Lors de la discussion des dispositions à prendre pour lutter contre une plus forte infiltration étrangère, le département politique s'exprima aussi sur la question de savoir si et dans quelle mesure une application plus rigoureuse des prescriptions sur l'établissement permettrait d'atteindre le but. Il arriva à la conclusion qu'elle ne pourrait pas exercer une influence décisive, surtout en raison des traités d'établissement conclus par la Suisse. C'est pourquoi il proposa uniquement d'intensifier la naturalisation et d'instituer la naturalisation forcée et le droit à la naturalisation sous certaines conditions.

Le Conseil fédéral se rallia à cette manière de voir dans sa séance du 2 juillet 1914 et chargea le département politique d'élaborer, à l'adresse de l'Assemblée fédérale, un message à l'appui d'un projet de revision de l'article 44 de la constitution. Mais la première guerre mondiale ayant éclaté quelques semaines plus tard, l'affaire n'eut d'abord pas d'autre suite.

[1] L'évolution du problème des étrangers en Suisse est traitée de façon détaillée dans un exposé imprimé sur les *Massnahmen gegen die Ueberfremdung* que l'auteur du présent rapport a fait lors de la journée des villes en 1934.

Il a déjà été question, dans un autre ordre d'idées, de l'ordonnance prise le 21 novembre 1917 (c'est-à-dire pendant la première guerre mondiale) au sujet de la police à la frontière et du contrôle des étrangers (1). L'étranger ne recevant, en raison du délai du visa, l'autorisation fédérale que pour un séjour temporaire en Suisse, on admit, en pratique, que le séjour durable et l'établissement d'un étranger étaient subordonnés à une approbation des autorités fédérales.

Une seconde ordonnance du 17 novembre 1919, qui remplaça la précédente, conféra expressément cette attribution à la Confédération en instituant un droit de recours (art. 19).

La même réglementation fut instaurée par la troisième ordonnance du 29 novembre 1921, bien qu'elle restituât aux cantons une série d'attributions dont ils ne disposaient plus depuis que la Confédération était intervenue dans le domaine de la police des étrangers. Le veto fédéral contre les décisions cantonales accordant le séjour durable ou l'établissement constituait néanmoins, comme précédemment, le problème primordial de toute la législation concernant la police des étrangers, et l'on cherchait en premier lieu par ce moyen à parer à un afflux excessif d'étrangers.

Les trois ordonnances de 1917, 1919 et 1921 contenaient des dispositions édictées par le Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs. Pour transférer ces dispositions dans la législation ordinaire, il fallait d'abord en créer la base constitutionnelle. Lors de la discussion des mesures à prendre contre l'infiltration étrangère, le Conseil des Etats unanime accepta, dans sa séance du 19 décembre 1923, un postulat Wettstein invitant le Conseil fédéral à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions concernant la réglementation de l'établissement des étrangers en Suisse par une loi fédérale.

Pour donner suite à ce postulat, le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale, par son message du 2 juin 1924, d'insérer dans la constitution un article 47*bis* prévoyant que les conditions relatives à l'entrée, à la sortie, au séjour et à l'établissement des étrangers seraient réglées par la législation fédérale. Selon cet article, les cantons auraient en principe à prendre leurs décisions d'après le droit fédéral, avec cette réserve que le Conseil fédéral pourrait statuer en dernier ressort sur les permis cantonaux d'établissement et de tolérance, les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération, les violations de traités d'établissement et le refus de l'asile.

Le message exposait que, comme ce fut déjà le cas en vertu des dispositions extraordinaires, la lutte contre l'infiltration étrangère devait être poursuivie au moyen de la police des étrangers. Il était indispensable d'arrêter l'ascension de cette cote d'étrangers «au prix de tout effort raisonnablement possible». L'admission d'étrangers devait par conséquent être

(1) Voir p. 7 ci-dessus.

réglée d'après la capacité d'absorption du pays. Malgré la libération du tourisme étranger, il paraissait toujours plus nécessaire d'observer la plus grande retenue dans l'octroi de permis d'établissement. «Il est clair qu'il existe à nos portes un très grand désir latent d'immigrer, qui se transformerait aussitôt en un véritable run, s'il n'était contenu par la difficulté, connue partout, d'obtenir l'établissement. Toujours encore, dans de nombreux pays, d'urgentes nécessités économiques et politiques poussent à l'émigration, et des foules de la plus hétérogène composition ne sont maintenues sur place que par le peu d'espoir qu'elles ont de se fixer ailleurs».

Le message signalait en outre la nécessité de contenir autant que possible une autre catégorie d'étrangers: celle des sans-papiers. «Il nous faudrait craindre que notre pays ne devînt le point de rassemblement de tous les déracinés, si nous ne refoulions pas ces gens déjà à la frontière; car une fois qu'ils sont dans le pays, il faut compter avec le fait qu'ils ne pourront plus en être renvoyés.»

Au sujet de l'asile, le message exposait que cette question, parce qu'il s'agissait de réfugiés politiques, touchait de beaucoup plus près les rapports de la Confédération avec les autres Etats que les intérêts du canton de refuge. C'est pourquoi la Confédération ne pouvait pas se contenter d'une simple possibilité de veto, mais devait obtenir un droit d'intervention renforcé, lui conférant la possibilité d'obliger, le cas échéant, un canton à accorder l'asile. Dans tous les cas, l'ultime décision, affirmative ou négative, ressortissait à la Confédération.

Cette proposition du Conseil fédéral fut finalement réalisée par l'adjonction dans la constitution de l'article 69*ter* reproduit à la page 10.

Le message du Conseil fédéral du 2 juin 1924 (FF 1924, II, 511 s.) mérite attention aussi parce qu'il contient des considérations approfondies sur le problème de l'infiltration étrangère, tel qu'il se poserait dans l'avenir si l'évolution demeurait la même. Il relevait que la statistique avait indiqué, jusqu'au recensement de 1910, une augmentation incessante de la proportion d'étrangers et qu'il ressortait d'un simple calcul que cette courbe ascendante, qui atteignait alors 14,7 pour cent, s'élèverait à 50 pour cent déjà vers 1990. Les circonstances de la guerre et de l'après-guerre avaient encore ajouté, à cette augmentation chronique, un danger aigu d'envahissement du pays par les étrangers et jeté une vive lumière sur les inconvénients, déjà existants, de l'infiltration étrangère. La guerre avait cependant donné la possibilité de lutter contre cet envahissement par des moyens à la disposition de la police des étrangers. L'usage qui a été fait de ces moyens avait contribué à faire descendre à 10½ pour cent la cote des étrangers lors du recensement de 1920. Entre-temps, la cote avait marqué une nouvelle ascension; même si l'envahissement aigu avait quelque peu diminué, notre pays devait veiller à ce que le bilan du XX^{e} siècle ne se soldât pas par une cote de 50 pour cent.

Le message traitait également une question qui fut sans cesse soulevée dans les années ultérieures: comment empêcher une infiltration indésirable sans compromettre les intérêts du tourisme ? Il s'agissait, disait-il, de concilier les intérêts du tourisme et les exigences de la lutte contre une infiltration étrangère accrue en pourvoyant à ce que le contrôle exercé par la police assure pour plus tard le départ des étrangers. La restriction du trafic frontière pouvait et même devait empêcher l'entrée en Suisse d'éléments indésirables.

Les craintes exprimées dans le message au sujet d'une augmentation possible de la proportion des étrangers en Suisse ne se sont heureusement pas réalisées. Au contraire, les mesures de police fondées sur les ordonnances concernant le contrôle des étrangers ont permis de réduire la cote à 8,7 pour cent en 1930. Le Luxembourg mis à part, la Suisse était encore le pays où la population étrangère atteignait le taux le plus élevé (1).

La circulaire du 31 mars 1933 ayant été spécialement dirigée contre l'arrivée d'Israélites, il convient de donner encore quelques chiffres relatifs à la *proportion de la population juive en Suisse* (2).

Cette proportion était la suivante:

1900: 3,7 pour mille (12 264), dont 4972 Suisses et 7292 étrangers (= 19 ‰ de la population étrangère).

1910: 4,9 pour mille (18 462), dont 6275 Suisses et 12 187 étrangers (= 22 ‰).

1920: 5,4 pour mille (20 979), dont 9428 Suisses et 11 551 étrangers (= 29 ‰).

1930: 4,4 pour mille (17 973) dont 9803 Suisses et 8170 étrangers (= 23 ‰).

1941: 4,6 pour mille (19 429), dont 10 279 Suisses et 9150 étrangers (= 41 ‰).

1950: 4 pour mille (19 048), dont 10 735 Suisses et 8313 étrangers (= 29 ‰).

80 pour cent environ des Juifs domiciliés en Suisse étaient répartis dans les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville, Saint-Gall, Vaud et Genève et principalement dans les villes qui s'y trouvent.

Ces chiffres montrent qu'il ne pouvait être question d'un danger d'infiltration juive en 1933. Il n'en reste pas moins qu'un mouvement dirigé contre les Juifs fut alors déclenché en Suisse. Quelques journaux nouvelle-

---

(1) En 1941, la proportion d'étrangers dans la population du pays était de 5,2 pour cent, mais elle passa de nouveau à 6 pour cent en 1950. Au sujet du mouvement au cours des dernières années, voir la brochure *Problèmes de la population en Suisse*, notamment p. 6, 7 et 17, publiée par l'union de banques suisses en juillet 1955.

(2) Cf. *Festschrift zum fünfzigjährigen Jubiläum des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes*, Zurich 1954, p. 85 s.

ment créés s'en firent l'écho. Ce mouvement s'est en outre manifesté de façon répétée, parfois avec assez de vivacité, dans des assemblées frontistes, notamment à Zurich. Une très grande partie de la population resta cependant insensible à ces appels, de sorte que les autorités durent intervenir uniquement contre les excès les plus graves, par exemple en interdisant la distribution de tracts dans les maisons. Les textes juridiques qui eussent permis de prendre des mesures de caractère pénal contre les infractions de peu d'importance faisaient d'ailleurs défaut au début. Une intervention des pouvoirs publics ne devint possible qu'en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 décembre 1938 réprimant des actes contraires à l'ordre public et instituant des mesures pour protéger la démocratie. En effet, l'article 2 de cet arrêté prévoyait qu'était punissable non seulement celui qui avait systématiquement bafoué les principes démocratiques qui sont à la base de la Confédération et des cantons, mais aussi celui qui avait excité à la haine contre certains groupes de la population en raison de leur race, de leur religion ou de leur nationalité. Cette disposition ne fut toutefois jamais appliquée (1).

Au nombre des «éléments étrangers de mœurs différentes des nôtres» particulièrement visés par la circulaire du 31 mars 1933 étaient probablement compris les Juifs d'origine orientale. En tout cas, d'autres prescriptions édictées à l'époque étaient fondées sur l'idée que les Juifs orientaux avaient des mœurs différentes de celles des Suisses et qu'ils n'étaient par conséquent que difficilement assimilables. C'est ainsi que Zurich appliqua jusqu'en 1936 à la naturalisation de Juifs d'origine orientale des dispositions particulières, conformes aux directives données par le Conseil communal *(Grosser Stadtrat)* le 3 novembre 1920 (2).

La situation de tous les Juifs en Allemagne continuant de s'aggraver, la distinction faite entre les Juifs d'origine orientale et ceux d'origine occidentale perdit toute signification. L'auteur du rapport ne connaît que deux documents (datant du printemps 1938) dans lesquels cette distinction était encore faite (3).

De fait, les mesures ordonnées par la circulaire avaient été aussi comprises par la colonie juive en Suisse ou, en tout cas, par ses représentants officiels.

---

(1) Voir Georg Guggenheim, *Festschrift des SIG*, précitée, p. 57 s.

(2) Voir Farbstein, *Festschrift*, précitée, p. 207 s.

(3) La proposition du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral du 28 mars 1938 concernant le rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens (v. p. 65 ci-après) et la circulaire de ce département du 8 avril 1938 (v. p. 68). Ce n'est qu'après la guerre que le chef du département fédéral de justice et police, dans sa réponse à une interpellation de M. Petrig, député au Conseil des Etats (5 avril 1946), reparla des étrangers le plus souvent inassimilables, sans toutefois faire allusion aux Juifs d'origine orientale ou même aux Juifs tout court.

L'auteur peut fonder cette assertion sur ses propres constatations. En sa qualité de chef du département de la police du canton de Bâle-Ville (de décembre 1930 à mai 1935), il entretînt, au sujet de la question des réfugiés, des rapports étroits avec le président de l'alliance israélite suisse, lequel lui a maintes fois déclaré que les Juifs suisses auraient tout intérêt à ce que le plus grand nombre de réfugiés entrent en Suisse, même de réfugiés dont il faudrait obtenir le départ aussitôt que possible.

Dans la séance de la commission de gestion du Conseil national du 8 mai 1939, M. le conseiller national Bringolf, chargé de faire rapport sur division de la police, déclara que les Juifs habitant la Suisse attachaient du prix à ce que les Juifs indésirables fussent refoulés. Il ajouta que la Suisse n'avait en effet aucun intérêt à une augmentation du nombre des Juifs dans le pays.

Des considérations analogues ont été aussi émises dans la presse suisse, par exemple dans la *Gazette de Lausanne* du 24 août 1938 (Pierre Grellet), dans le *Journal de Genève* du 2 décembre 1938 (R. P.) et — rétrospectivement — dans le même journal du 20 avril 1943 (Pierre Béguin). Ces avis ont une grande importance, parce que les deux journaux avaient combattu résolument l'antisémitisme (par ex. Pierre Grellet dans la *Gazette de Lausanne* du 15 août 1942).

II. L'encombrement du marché suisse du travail

L'encombrement du marché suisse du travail au cours des premières années qui suivirent 1930 était une conséquence naturelle de la grave crise économique sévissant alors.

Le nombre annuel moyen des personnes en quête d'un emploi, qui était encore de 8381 en 1929, ne cessa de s'accroître dans les années suivantes, jusqu'en 1936. Il s'élevait:

En	1930	à 12 881
	1931	à 24 208
	1932	à 54 366
	1933	à 67 867
	1934	à 65 440
	1935	à 82 468
	1936	à 93 009
	1937	à 71 130
	1938	à 65 583
	1939	à 40 324
	1940	à 16 374

Un aperçu des chiffres maximums mensuels des personnes en quête d'un emploi au cours de ces années donne une image semblable. Ces chiffres s'élevaient:

En 1930	23 045	(décembre)	avec	un	minimum	de	8 791
1931	50 570	(»)	»	»	»	»	14 333
1932	81 887	(»)	»	»	»	»	41 798
1933	101 111	(janvier)	»	»	»	»	49 140
1934	99 147	(»)	»	»	»	»	44 087
1935	118 775	(décembre)	»	»	»	»	59 678
1936	124 008	(janvier)	»	»	»	»	75 127
1937	110 754	(»)	»	»	»	»	49 241
1938	95 722	(»)	»	»	»	»	49 605
1939	85 377	(»)	»	»	»	»	23 670
1940	41 080	(»)	»	»	»	»	7 226

Un relevé statistique des *chômeurs complets* n'a été établi que dès 1936. Le chiffre moyen annuel s'élevait:

		avec un maximum mensuel de	et un minimum de
En 1936	30 554	113 772	62 590
1937	57 940	98 329	38 927
1938	52 590	84 753	34 182
1939	36 663	80 477	21 090
1940	14 784	33 765	6 130

La situation s'aggrava sensiblement lorsque *de nombreux Suisses de l'étranger* qui ne pouvaient plus y trouver leurs moyens d'existence revinrent au pays.

Au sujet du nombre des Suisses de l'étranger rentrés au pays, on n'a que des indications relatives à ceux qui étaient astreints au service militaire.

Ces chiffres sont les suivants:

Pour 1931	8133	dont	7276	exerçant	une	profession
1932	6955	»	6080	»	»	»
1933	5351	»	4557	»	»	»
1934	4848	»	4087	»	»	»
1935	4356	»	3585	»	»	»
1936	3925	»	3095	»	»	»
1937	4209	»	3382	»	»	»
1938	4410	»	3559	»	»	»
1939	6036	»	5091	»	»	»
1940	4037	»	3542	»	»	»

Lorsque l'obligation du visa eut été abolie, le seul moyen de protection contre un afflux de travailleurs étrangers consista à *contrôler ceux qui étaient*

entrés en Suisse. La façon large dont les cantons accordaient, au début, des permis de séjour donna lieu à de multiples avertissements et plaintes de la part de l'office fédéral du travail. Des instructions du département fédéral de justice et police du 20 mars 1931 invitèrent par conséquent les employeurs suisses à recruter leur personnel autant que possible sur le marché suisse de l'emploi. Cela signifiait que les employeurs devaient donner la préférence aux Suisses vivant en Suisse, aux Suisses de l'étranger en quête d'un emploi en Suisse (surtout les Suisses rentrés de l'étranger) et aux étrangers établis en Suisse. Ces instructions n'eurent cependant pas le résultat attendu.

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, entrée en vigueur le 1er janvier 1934, la création d'une section du placement à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et, en grande partie aussi, un chômage étendu finirent par donner aux offices cantonaux du travail et organes de la police des étrangers l'autorité nécessaire pour vaincre les résistances nombreuses qu'ils rencontraient et pour prendre des décisions tenant équitablement compte des conditions régnant sur le marché suisse de l'emploi. Cette politique tendant à lutter contre le chômage fut poursuivie après que la crise eut pris peu à peu fin, à partir de 1937. Elle fut même maintenue dans l'après-guerre, alors même qu'on eut constaté que la crainte générale de voir éclater une nouvelle crise économique était vaine. C'est ainsi que le représentant du Conseil fédéral, qui répondait à une interpellation déposée au Conseil des Etats, déclara en 1946 que les instructions de 1931 demeuraient valables. Même en 1949, il était encore extrêmement difficile aux réfugiés d'obtenir des autorisations de travail.

Cette pratique était due dans une large mesure à l'attitude des syndicats, qui insistaient pour que les places vacantes fussent réservées aux Suisses et pour qu'on empêchât toute tentative d'exercer une pression sur les salaires par l'engagement de travailleurs étrangers.

Chose à noter, la politique pratiquée avant la guerre par d'autres Etats à l'égard des réfugiés était également commandée en grande partie par des considérations relatives au marché du travail. Dans la brochure, déjà citée, de Michael Traub, nous lisons ce qui suit:

«Les pays de l'Europe occidentale qui continuent à souffrir de la crise économique ont fortement entravé, par une série de mesures législatives ou administratives, l'installation de nouveaux émigrants, tout spécialement des émigrants sans ressources désirant travailler. Ces mesures restrictives exercèrent surtout leurs effets en France, où de nombreux émigrants juifs venus d'Allemagne avaient trouvé asile au cours des premières années. En vertu de la loi du 20 novembre 1934 sur la main-d'œuvre étrangère, les autorités de ce pays, durant les 18 derniers mois (1935 et première moitié de 1936), refusèrent non seulement de délivrer de nouvelles autorisations de travail mais retirèrent même nombre d'anciennes.

Les autres pays de l'Europe occidentale, comme la Hollande, la Belgique, la Suisse et même l'Angleterre, laquelle avait pourtant surmonté à bien des égards sa crise économique, ont fermé leurs portes aux émigrants en quête de travail et souvent aussi aux émigrants sans ressources. Dans le cas le plus favorable, les autorités de ces pays délivrent une autorisation de séjour. Elles accordent rarement une autorisation de travail. L'Espagne aussi, dont la politique libérale pratiquée en matière d'immigration avait, en 1933, permis l'établissement à bien des Juifs qui avaient quitté l'Allemagne, se borne maintenant à délivrer des autorisations de séjour de durée limitée et n'accorde que rarement l'autorisation de travail.» (1)

C. Les effets des instructions du 31 mars 1933

1. En 1933

Les réfugiés venus d'Allemagne furent accueillis en Suisse conformément aux instructions du 31 mars 1933. L'alliance israélite suisse avait déclaré aux autorités que, grâce à l'aide des Juifs étrangers, surtout américains, elle subviendrait aux besoins des réfugiés juifs sans faire appel aux deniers publics.

Le chiffre que les réfugiés atteignaient alors n'a pas été établi. On sait cependant que, durant la période d'avril à septembre 1933, quelque 10 000 personnes sont entrées en Suisse, uniquement par la gare badoise à Bâle (2). Comme le relève le rapport sur la gestion du département fédéral de justice et police en 1933, la plus grande partie des émigrants ne tardèrent toutefois pas à quitter le pays. Ce fait montre que les Juifs eux-mêmes tenaient encore pour impossible que les menaces proférées par les nationaux-socialistes dans leurs écrits et leurs journaux se réalisent dans une Allemagne occupant un si haut rang parmi les pays civilisés.

(1) Une lettre du 16 février 1938 adressée par la légation de Suisse à La Haye à la division des affaires étrangères du département politique fédéral renseigne spécialement sur les conditions existant en Hollande au début de 1938. On y lit que le gouvernement hollandais s'était exprimé comme suit dans un message à la première chambre: «Le gouvernement néerlandais fera ce qui dépend de lui pour mettre la situation des réfugiés allemands en Hollande en harmonie avec la tolérance traditionnelle. En ce qui concerne l'admission de tels réfugiés, il faut cependant tenir compte du fait que l'état du marché du travail ne souffre pas un afflux d'étrangers qui accroîtrait le lourd fardeau du chômage.

Le ministre des affaires étrangères ne manquera pas de signaler aux organes compétents à Genève qu'il est nécessaire de favoriser l'acheminement des réfugiés venant d'Allemagne vers des régions plus lointaines où une émigration est encore possible.»

(2) Des recensements exacts ont été opérés par l'inspectorat de police de la ville de Bâle dans la période comprise entre le 30 mars et le 20 mai 1933. Le nombre des réfugiés juifs allemands qui étaient entrés en Suisse par la gare badoise s'élevait à 7631. Seul un petit nombre d'entre eux furent annoncés à la police.

En 1933, la police fédérale des étrangers dut s'occuper de quelque 400 cas (comprenant près de 600 personnes) dans lesquels des réfugiés juifs désiraient séjourner durablement en Suisse. Dans la plupart d'entre eux, les autorités donnèrent suite aux demandes en autorisant un séjour de quelques mois, avec obligation de quitter ensuite le pays. La police des étrangers ne se vit jamais amenée à user de la contrainte.

Parmi les réfugiés, il y avait de nombreux étudiants qui désiraient se faire immatriculer dans une université suisse. Pour prévenir des malentendus, le département fédéral de justice et police fit savoir aux autorités cantonales et aux étudiants eux-mêmes (par l'intermédiaire des autorités universitaires) qu'ils n'étaient admis en Suisse, comme réfugiés, que pour y faire leurs études, mais que toute activité lucrative leur était interdite et qu'ils devraient en tout cas quitter la Suisse à la fin de leurs études.

2. En 1934

La situation ne se modifia que peu en 1934. En raison de leurs situation difficile, les réfugiés, qui étaient en majorité des Israélites allemands, continuèrent d'être autorisés à séjourner peu de temps en Suisse, de façon à pouvoir prendre leurs dispositions pour leur émigration ou y faire leurs études. Le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés et l'œuvre suisse d'entraide ouvrière reçurent en outre la permission de placer, pour quelques semaines, dans des familles suisses ou dans des homes privés, un certain nombre d'enfants d'émigrants vivant à Paris (1), (2).

(1) Cf. à ce propos et au sujet de l'accueil d'enfants de réfugiés dans les années ultérieures Nettie Sutro, *ibid.*

(2) Dans une lettre du 14 juillet 1934, la légation de Suisse à La Haye fournit des informations sur la politique pratiquée alors aux Pays-Bas à l'égard des réfugiés. On y lit que le gouvernement venait de donner aux autorités de police une série d'instructions sévères au sujet de l'admission ou du séjour de diverses catégories de réfugiés et d'étrangers originaires de pays de l'est. Les réfugiés allemands ou apatrides qui séjournaient déjà aux Pays-Bas devaient être autorisés jusqu'à nouvel ordre à rester dans le pays et ne devaient pas être rapatriés, sauf raisons d'ordre politique ou de police. Les nouveaux venus devaient en revanche être refoulés à la frontière. Ils ne devaient être admis qu'exceptionnellement, pour peu de temps et à la condition de disposer de moyens d'existence suffisants. Si l'arrivant alléguait qu'un retour en Allemagne mettait directement sa vie en danger, une autorisation provisoire de séjour en Hollande pouvait lui être accordée. Les réfugiés ne devaient, autant que possible, pas être autorisés à exercer une activité lucrative ou à faire des études techniques. Les nouveaux venus sans nationalité qui n'avaient pas obtenu le visa néerlandais, et qui ne pouvaient pas rendre vraisemblable qu'un retour en Allemagne mettrait leurs jours en danger, devaient être refoulés ou, s'ils étaient rencontrés à l'intérieur du pays, reconduits immédiatement à la frontière allemande. Les nombreux réfugiés originaires de Pologne ou d'autres pays de l'est qui avaient obtenu le visa néerlandais après avoir donné l'assurance qu'ils ne voulaient séjourner que temporairement en Hollande, mais qui avaient prolongé leur séjour sans droit, devaient être invités à retourner dans leur pays. Des mesures devaient être prises pour faciliter leur rapatriement. Le rapport conclut qu'il était à prévoir qu'un grand nombre de ces personnes chercheraient à pénétrer en Suisse après avoir vu qu'elles ne pouvaient pas entrer en Hollande ou continuer d'y séjourner.

Les mesures prises en vertu de la loi allemande du 14 juillet 1933 sur la révocation des naturalisations et le retrait de la nationalité allemande, de même que les refus de prolongation ou de renouvellement des papiers essuyés, dans de nombreux cas, par des personnes qui avaient pu conserver la nationalité allemande, entraînèrent l'invalidité de permis de séjour ou d'établissement délivrés en Suisse aux étrangers touchés par les révocations, retraits ou refus. Ces gens devaient se contenter de tolérances. Une *circulaire* du département fédéral de justice et police *du 14 septembre 1934* réglait ces cas de la manière suivante:

«Lorsque des Allemands qui habitent depuis longtemps la Suisse deviennent sans papiers par suite de dénationalisation ou à défaut de prolongation de leurs pièces de légitimation, il y a lieu de leur accorder la tolérance, à moins que d'importants motifs de renvoi touchant la personne de l'intéressé ne s'y opposent (ainsi la situation du marché du travail et même l'absence de papiers valables ne sont pas des motifs suffisants pour renvoyer ces étrangers). De même, on ne refusera pas la tolérance, en raison de l'absence de papiers valables, aux Allemands qui ont été privés de pièces de légitimation valables et qui ne séjournent ou ne doivent séjourner en Suisse que temporairement. Si cela est nécessaire en raison de motifs personnels ou fondés sur la surpopulation étrangère ou le marché du travail, on les indiquera dans la décision, mais on ne mentionnera pas en revanche, comme motif, ainsi que cela est arrivé, l'absence de papiers.»

La même circulaire recommandait aux directions cantonales de police de rejeter les demandes des autorités allemandes tendant à ce que les décisions de retrait de la nationalité fussent notifiées aux intéressés, de même que celles qui visaient à la restitution des papiers à des personnes auxquelles la nationalité allemande avait été retirée ou le renouvellement des papiers refusé.

3. En 1935

Après l'adoption des lois de Nuremberg, la légation de Suisse à Berlin vit affluer les ressortissants allemands qui désiraient savoir s'ils pouvaient s'établir ou au moins séjourner dans notre pays. La légation en informa la division des affaires étrangères en lui recommandant de traiter les demandes de ces gens avec la plus grande prudence, étant donné qu'il ne serait guère admissible d'accorder sans limite des permis de séjour à des Allemands à une époque où l'établissement de Suisses en Allemagne est à peu près impossible et où il règne encore un fort chômage en Suisse.

Le rapport de gestion de la division de la police pour 1935 relevait que la tâche de la police des étrangers s'était sensiblement accrue du fait des nombreuses demandes reçues d'Israélites allemands qui ne pouvaient plus exercer leur profession par suite des nouvelles dispositions allemandes et n'étaient plus en mesure de déterminer librement l'avenir de leurs enfants.

En règle générale, l'infiltration étrangère dans notre pays et la situation du marché du travail ne permettaient pas de donner suite à des telles demandes.

Les efforts des organismes suisses de secours pour obtenir des autorités qu'elles se montrent plus accommodantes envers les réfugiés n'eurent qu'un succès limité. Aux dires d'un représentant du comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, l'entretien qui eut lieu le 28 août 1935 entre des délégués de cet organisme et une délégation de deux membres du Conseil fédéral n'eut, par exemple, aucun résultat positif. Les délégués du Conseil fédéral déclarèrent que les raisons de nature humanitaire avancées par les organismes de secours étaient contraires à l'intérêt national, qui commandait de se montrer réservé. Comme précédemment déjà, une demande tendant à l'octroi de subventions destinées à couvrir les frais des œuvres de secours ne fut pas agréée (1).

A moins qu'une autorisation de travailler ne pût être accordée exceptionnellement, l'interdiction d'exercer une activité lucrative fut très rigoureusement appliquée. Les autorités ne toléraient même pas que des réfugiés placés chez des particuliers accomplissent un travail volontaire et gratuit au service d'œuvres de secours et qu'ils participent à des travaux domestiques.

4. En 1936

Le rapport de gestion de la division de la police pour 1936 mentionne un arrangement international concernant le statut des réfugiés venant d'Allemagne, arrangement qui était issu d'une conférence convoquée à Genève le 4 juillet de la même année par la Société des Nations (2). Cet arrangement prévoyait tout d'abord la remise de papiers d'identité permettant aux réfugiés de se déplacer librement sur le territoire de l'Etat

(1) On ne trouve nulle part trace de notices officielles sur cet entretien.

(2) La Société des Nations s'était occupée du problème des réfugiés dès 1921. Il s'agissait en premier lieu de réfugiés russes. Les efforts du haut-commissaire désigné à cet effet en 1926 (Fridtjof Nansen) tendaient avant tout à assurer la situation juridique des réfugiés, à leur procurer du travail et à créer des homes. Outre l'établissement de papiers d'identité (passeports Nansen), divers arrangements internationaux permirent d'atteindre ce premier but. Après le décès de Nansen (1930), le haut-commissariat fut transformé en un office international Nansen. En 1933, une conférence réunie à Genève élabora un projet de convention internationale concernant la situation juridique des réfugiés. L'assemblée de la Société des Nations décida, en 1934, de soumettre cette convention à la ratification des Etats. Mais d'importants effets pratiques ne purent être obtenus.

En décembre 1933 se constitua pour les réfugiés allemands le conseil d'administration d'un haut-commissariat désigné par la Société des Nations. La Suisse y était également représentée. Les ressources disponibles étaient fournies à ce conseil par des organismes privés, notamment composés de Juifs. Ce conseil avait pour tâche de procurer aux réfugiés des papiers d'identité (semblables aux passeports Nansen) et d'obtenir pour eux des permis de séjour et de travail, jusqu'au moment où ils auraient la possibilité de se rendre dans des pays d'outre mer ou en Palestine. Il devait aussi

qui aurait délivré ces papiers, de quitter cet Etat et d'y revenir. De tels papiers étaient uniquement prévus pour les réfugiés qui séjournaient régulièrement dans le pays de refuge. Ils ne pouvaient être remis que provisoirement à d'autres réfugiés, à la condition qu'ils se fussent annoncés dans le délai fixé par le gouvernement. Il était en outre prévu qu'un délai convenable devait être accordé aux réfugiés contraints de quitter le territoire d'un des Etats contractants et que, sous réserve de mesures d'ordre interne, les réfugiés autorisés à séjourner dans un Etat ne pouvaient être refoulés au-delà de la frontière que pour des motifs inhérents à la sécurité nationale et à l'ordre public. Les gouvernements s'engageaient en outre à ne renvoyer des réfugiés en Allemagne que s'ils avaient préalablement consenti à y rentrer ou avaient refusé de faire des préparatifs en vue de leur départ pour un autre pays. Enfin, l'arrangement contenait des prescriptions sur le droit applicable aux réfugiés et sur leur accès aux tribunaux.

La Suisse n'adhéra d'abord pas à cet arrangement, jugeant indiqué de voir ce que feraient certains autres Etats. Comme il est dit dans le rapport de gestion, la police fédérale des étrangers appliqua néanmoins largement les prescriptions de l'arrangement en délivrant à des réfugiés, notamment à des réfugiés de nationalité allemande, des papiers d'identité pour leur faciliter une sortie légale de notre pays, leur séjour durable en Suisse ne pouvant entrer en considération (1).

Cette attitude fut approuvée par la conférence des directeurs cantonaux de la police.

Le rapport de gestion exposait ce qui suit:

La création (en été 1936) de l'office central suisse pour l'aide aux réfugiés (2) doit garantir une collaboration étroite permettant d'assurer aux *réfugiés, pendant leur séjour temporaire en Suisse, un traitement humain* répondant à nos traditions. Les ressources des organismes neutres de secours privés commençant à s'épuiser, on envisage de prélever sur le crédit pour l'assistance aux malades russes (3) une somme de quelque 20 000 francs

faciliter leur départ. Jusqu'en 1935, le haut-commissaire, James McDonald, réussit à faire émigrer 36 800 réfugiés venant d'Allemagne. 27 000 se rendirent en Palestine, 3000 en Amérique du Sud, 6000 aux Etats-Unis d'Amérique, 300 en Afrique du Sud et 500 dans d'autres pays. Déçu par la passivité des gouvernements, le haut-commissaire donna cependant sa démission en déclarant que seule la Société des Nations était en mesure de fournir une aide efficace. Vu l'afflux considérable des réfugiés venant d'Allemagne, une conférence convoquée à Genève le 2 juillet 1936 à l'instigation de la Société des Nations avait pour tâche de garantir un régime de protection juridique à ces réfugiés.

(1) De tels papiers d'identité furent déjà délivrés isolément en 1934. Par une circulaire du 14 septembre 1934, le département fédéral de justice et police informa les directeurs cantonaux de la police qu'il était nécessaire de généraliser ce procédé.

(2) Voir page 146 ci-après.

(3) Voir page 9 ci-dessus.

afin de faciliter, autant que possible, le départ des réfugiés par l'entremise de l'office central suisse pour l'aide aux réfugiés [1].

Ailleurs, le rapport de gestion exposait qu'une collaboration loyale avait été prévue, pour le traitement des réfugiés étrangers, avec les organismes privés s'occupant de l'aide aux émigrés. Le chômage intense dont souffrait notre pays et le trop grand nombre d'étrangers se trouvant en Suisse ne permettaient pas d'accorder à ces derniers un séjour durable. Outre les véritables réfugiés, nombre d'étrangers se prétendaient tels, alors qu'ils ne désiraient se fixer en Suisse que pour des raisons matérielles. «La police des étrangers a adopté une attitude énergique. Elle doit cependant s'inspirer de principes qui lui permettent aussi de sauvegarder les intérêts des Suisses à l'étranger.»

La police fédérale des étrangers a donné en 1936 dans 2463 cas des autorisations d'entrée ou des assurances d'autorisation de séjour et dans 13 237 cas son assentiment à un séjour limité (1643 de ces cas représentaient des prolongations de séjour). Elle a en outre rejeté 736 demandes de séjour de longue durée et rendu 1848 décisions de renvoi.

Par l'entremise du comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, 1035 enfants venant de France ont pu être placés en Suisse et faire des séjours de trois à six mois dans des familles ou des homes en 1936.

5. En 1937

Le 18 août 1937, la Suisse adhéra à l'arrangement de Genève du 4 juillet 1936, déjà approuvé par les gouvernements belge, danois, français, britannique, norvégien et espagnol.

Une *circulaire du département fédéral de justice et police du 19 août 1937 aux directions cantonales de justice et police* exposait, pour l'essentiel, ce qui suit:

«L'arrangement n'impose aucune obligation en ce qui concerne l'octroi de l'autorisation de résider et d'exercer une activité lucrative. Eu égard à la surpopulation étrangère et au chômage, il y a lieu de maintenir la pratique actuelle, selon laquelle la Suisse ne peut être qu'un pays de transit pour les réfugiés. Nous vous recommandons cependant d'examiner leur situation et d'accorder à ceux qui en sont dignes une autorisation de quelques mois, ne serait-ce que pour ne pas les inciter à se soustraire au contrôle... A elle seule l'absence de papiers de légitimation n'est pas un motif suffisant pour refuser toute autorisation de séjour. Nous vous prions de soumettre à l'approbation de la police fédérale des étrangers les autorisations que vous aurez accordées.

---

[1] Voir page 147 ci-après.

Les autorisations de tolérance devraient toujours être accordées sans frais aux réfugiés indigents et n'ayant pas d'activité lucrative rémunératrice. Nous vous prions instamment de ne pas exiger non plus de caution en pareils cas.

Vous voudrez bien remarquer aussi qu'à teneur de l'arrangement, il y a lieu d'accorder un délai suffisant pour quitter le pays aux réfugiés qui sont renvoyés ou expulsés. Toutefois, nous nous permettons d'insister pour que vous fassiez surveiller la sortie de Suisse des réfugiés renvoyés ou expulsés ou dont le refoulement a été décidé, afin qu'ils n'aillent pas se fixer ailleurs en Suisse.

Bien que l'arrangement prévoie, dans certaines circonstances, la possibilité de refouler les réfugiés sur l'Allemagne, une semblable mesure ne devra être envisagée qu'à titre tout à fait exceptionnel et seulement après entente avec notre division de la police. Nous ne voulons pas prendre prétexte de l'arrangement pour nous départir de l'extrême réserve, que nous nous sommes imposée jusqu'ici, de ne pas refouler, par principe, un réfugié politique sur le territoire de l'Etat par lequel il est poursuivi.»

La circulaire recommandait de traiter avec bienveillance les réfugiés qui, après avoir séjourné clandestinement dans notre pays, s'annonceraient aux autorités à la suite d'une invitation publique. En d'autres termes, il s'agissait de ne pas leur refuser la tolérance, ni de les renvoyer ou de les expulser en raison du simple fait qu'ils ne s'étaient pas annoncés.

La circulaire recommandait enfin aux cantons de mettre au bénéfice d'une tolérance les étrangers qui résidaient depuis des années en Suisse et étaient devenus sans papiers par suite de circonstances dont ils n'étaient pas responsables. Il convenait de ne pas restreindre l'exercice de leur activité lucrative et leur liberté de mouvement et, notamment, de ne pas les contraindre à se rendre illégalement dans d'autres pays où ils feraient figure d'«émigrés de Suisse».

Le rapport du département fédéral de justice et police sur sa gestion en 1937 contenait en outre ce qui suit:

«L'affluence en Suisse d'étrangers exerçant ou non une activité professionnelle n'a pas diminué. La police des étrangers continue à examiner chaque cas avec attention, en tenant compte des intérêts économiques du pays et du degré de surpopulation étrangère et sans perdre de vue la situation des Suisses à l'étranger; pour toutes les questions intéressant le marché du travail, elle est en relation constante avec l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Les efforts que font, pour prendre domicile en Suisse, de nombreux étrangers qui, par suite des circonstances politiques, ne veulent ou ne peuvent plus vivre dans leur pays causent toujours de graves préoccupations et de sérieuses difficultés aux autorités. Le chômage et la surpopulation étrangère ne permettent pas d'autoriser ces étrangers à se fixer en Suisse, mais leurs démarches nombreuses et très fréquemment

appuyées par des interventions de particuliers, ainsi que des considérations d'ordre humanitaire compliquent singulièrement la tâche des autorités qui doivent assurer leur départ.»

En dépit de maintes difficultés, les conditions n'étaient alors pas défavorables aux départs. Preuve en soit par exemple que, de 1933 à 1937, les «certificats de capitaux» pour la Palestine et les cotes pour les Etats-Unis d'Amérique n'avaient pas été pleinement utilisés. Au 31 décembre 1937, le nombre des réfugiés secourus en Suisse par des offices juifs d'aide aux réfugiés n'était plus que de 103, sur les 5916 cas dont ces offices avaient eu à s'occuper de 1933 à fin 1937.

En Suisse même, tous les milieux n'approuvaient pas le fait que les frontières fussent laissées ouvertes. Certes, les critiques émises par la presse frontiste, nationale-socialiste et antisémitique, ne devaient pas être prises au sérieux. Plus important était le fait que, dans une lettre adressée à la police fédérale des étrangers en octobre 1934, l'office central européen pour des œuvres confessionnelles de secours s'était élevé contre l'admission illimitée de réfugiés, en faisant remarquer que ces gens tombaient à la charge de l'assistance publique et que des «éléments inquiétants» se trouvaient fréquemment parmi eux. Le chef de la police fédérale des étrangers signala verbalement au secrétaire général de cet office les difficultés auxquelles se heurtait le refoulement d'étrangers indésirables et sans ressources; il ajouta cependant que l'on avait recommandé aux organes du contrôle à la frontière de se montrer prudents dans l'admission de telles personnes.

D. La façon dont l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques fut appliquée dans la période d'avant-guerre

Lors d'une conférence des directeurs cantonaux de justice et police, qui eut lieu à Aarau le 23 octobre 1933, M. F. Stämpfli, procureur général de la Confédération, relata comment l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 avait été appliqué au cours des six premiers mois. Il déclara notamment ce qui suit:

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté, 251 étrangers se sont annoncés au ministère public fédéral comme réfugiés politiques. Cette qualité a été reconnue à 173 et refusée à 43 d'entre eux; dans 35 cas, l'affaire s'est réglée d'elle-même par le départ des réfugiés. Les 111 réfugiés résidant encore en Suisse sont des chefs de parti, des membres de parlements du Reich allemand, de *Länder* ou de villes allemandes, des agents syndicaux, des ouvriers, des employés et des étudiants qui ont pris une part active aux luttes des partis; il y a aussi des intellectuels, tels que rédacteurs, écrivains, avocats

et membres du corps enseignant. 62 réfugiés politiques reconnus en cette qualité sont repartis dans l'intervalle. Le nombre des déclarations d'arrivée étant plus faible qu'on ne pensait, il a paru justifié d'adoucir la pratique, qui était d'abord extrêmement sévère. Une attention particulière est vouée aux requérants communistes, qui sont tenus d'adhérer au parti dans le pays de résidence. Le ministère public fédéral ne refuse pas d'emblée l'asile à tous les communistes. Le plus souvent, il leur fixe un délai pour quitter la Suisse ou décide de les tolérer pour une courte durée; s'ils se conduisent bien, le délai de départ est prolongé. Jamais le ministère public n'a fait reconduire simplement à la frontière une personne demandant l'asile; il lui a toujours donné l'occasion de solliciter l'asile dans un autre Etat. Les Juifs sont reconnus comme réfugiés politiques s'ils peuvent se prévaloir du fait qu'ils étaient l'objet, dans leur pays, de persécutions de nature politique, mais non pas s'ils ont fui simplement en raison du boycottage.

Quand la qualité de réfugié politique ne peut pas être reconnue à un Juif entré en Suisse, l'octroi ou le refus de l'asile ressortit à la police des étrangers, conformément aux dispositions générales qui sont applicables dans ce domaine. Pour des raisons purement humanitaires, le ministère public a reconnu la qualité de réfugié politique à un juge juif mis à pied, auquel la police des étrangers entendait refuser le séjour. Des expulsions n'ont été prononcées jusqu'à présent que dans 10 cas, soit contre 4 réfugiés qui avaient exercé une activité politique, 3 qui, sans excuse, s'étaient annoncés tardivement, 2 qui avaient été condamnés à des peines graves à l'étranger et un qui s'était annoncé comme réfugié politique dans un dessein de tromperie. Il n'y a pas eu d'expulsions en application de l'article 70 de la constitution.

Le procureur général de la Confédération déclara en outre que la Suisse était beaucoup plus large à l'égard des réfugiés politiques que la *Sozialdemokratische Flüchtlingshilfe* à Prague. C'est ainsi, ajoutait-il, qu'un social-démocrate allemand n'est reconnu par cet organisme comme réfugié politique que «s'il encourt de dures poursuites d'ordre politique en Allemagne et si, en cas de retour dans ce pays, sa vie, sa santé et sa liberté sont gravement menacées. Les réfugiés qui ont eu uniquement des démêlés locaux avec les nationaux-socialistes et n'avaient pas été inquiétés par la «Gestapo» ou le ministère public, peuvent, en général, séjourner dans un autre endroit en Allemagne. Dans tous les cas de peu de gravité, il leur suffit de s'absenter temporairement de la localité et, notamment pour les célibataires, de voyager quelque peu.»

Une année plus tard, le 12 octobre 1934, le chef de la police fédérale, M. Balsiger, remplaçant le procureur général, traita à nouveau le problème des réfugiés politiques dans la conférence des directeurs de justice et police, réunie à Sion. Il cita différents cas où il avait fallu se demander sérieusement si des communistes étaient dignes de l'asile et rappela la nécessité

de contrôler sévèrement les réfugiés pour les obliger de s'annoncer à la police (1).

Dans la période d'avant-guerre, l'effectif des étrangers auxquels la qualité de réfugiés politiques avait été reconnue s'est élevé, à la fin de chaque année:

En 1933	126	En 1936	119
En 1934	122	En 1937	116
En 1935	118	En 1938	123

La faiblesse de ces chiffres s'explique par le fait que la reconnaissance de la qualité de réfugié politique n'avait qu'une importance d'ordre interne, en ce sens que les réfugiés politiques étaient placés sous la surveillance du ministère public fédéral et devaient être régulièrement soumis à un régime plus sévère que les autres réfugiés.

Le fait de ne pas reconnaître la qualité de réfugié politique à un étranger ne visait pas à obliger ce dernier à quitter la Suisse sans autre formalité; il le contraignait simplement à se soumettre aux prescriptions ordinaires sur la police des étrangers.

Chapitre II

APRÈS L'ANNEXION DE L'AUTRICHE PAR L'ALLEMAGNE

L'«Anschluss» opéré en mars 1938 décida de nombreux ressortissants autrichiens et autres habitants du pays à s'établir ailleurs. Il s'agissait principalement de Juifs, ces gens étant particulièrement exposés aux persécutions des nationaux-socialistes. Goering n'avait-il pas déclaré que des mesures seraient prises pour débarrasser Vienne des Juifs en cinq ans (2). Ces émigrants désiraient se réfugier surtout dans les pays voisins, c'est-à-dire la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie, l'Italie et la Suisse.

(1) Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 21 mai 1946 concernant l'activité antidémocratique exercée par des Suisses et des étrangers en relation avec la période de guerre de 1939 à 1945 (motion Boerlin), troisième partie, p. 14 s., fournit aussi d'intéressantes indications sur l'activité des réfugiés communistes en Suisse, parfois facilitée par le parti communiste suisse et le «secours rouge suisse». Une lettre que le ministère public fédéral a adressée le 7 septembre 1955 à l'auteur du présent rapport traite également ces questions. Elle signale que le «secours rouge suisse», agissant conformément aux directives du 7e congrès mondial de l'Internationale communiste, ne se bornait pas à faire entrer illégalement des étrangers en Suisse, mais pourvoyait aussi à leur logement pour leur permettre de se soustraire au contrôle suisse. Cette activité fut l'une des raisons qui amenèrent le Conseil fédéral à édicter son arrêté du 3 novembre 1936 instituant des mesures contre les menées communistes en Suisse. A noter cependant que des groupements non communistes ont aussi, dans une large mesure, dissimulé aux autorités des adhérents entrés clandestinement dans le pays.

(2) La loi allemande sur la nationalité et celle sur la protection du sang et de l'honneur allemands furent déclarées applicables à l'Autriche, avec effet au 24 mai

La Hongrie et la Yougoslavie fermèrent cependant immédiatement leurs frontières. Quant à l'Italie, elle paraissait être, pour maint réfugié, un abri peu sûr.

A. Les instructions provisoires adressées le 12 mars 1938 aux postes de la frontière entre la Suisse et l'Autriche

La première mesure prise pour parer à l'afflux probable de réfugiés cherchant à pénétrer illégalement en Suisse fut l'envoi d'une circulaire de la division de la police aux postes frontières entre la Suisse et l'Autriche et aux cantons de Saint-Gall et des Grisons. Cette circulaire, datée du 12 mars 1938, indiquait que les étrangers soumis à l'obligation du visa devaient être refoulés si leur passeport ne portait pas le visa, mais qu'un visa de transit pourrait leur être accordé s'ils étaient porteurs de billets de chemin de fer pour trajet direct et de titres les autorisant à entrer dans un autre pays. Si une personne refoulée se prévalait de sa qualité de réfugié, il y avait lieu de lui signaler qu'elle ne pourrait pas exercer d'activité lucrative en Suisse ni séjourner longtemps dans le pays, qu'elle serait ensuite contrainte de poursuivre son voyage et partagerait le sort des milliers de «sans-papiers» ballotés d'un pays à l'autre. Il fallait par conséquent lui conseiller de demeurer en Autriche et d'essayer, si possible, de régulariser sa situation. Si l'émigrant insistait pour rester en Suisse, il devait être conduit au prochain poste de police. Après avis demandé à la direction cantonale de police, une résidence devait lui être assignée. Ordre devait lui être donné de s'y annoncer à la police et de s'abstenir de toute activité lucrative et de toute activité politique.

B. L'institution de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens

I. La proposition présentée au Conseil fédéral le 26 mars 1938 par le département de justice et police

Au cours des premières semaines qui suivirent l'annexion de l'Autriche au Reich, plus de 3000 réfugiés autrichiens entrèrent en Suisse. Ce fait, combiné avec la crainte de voir le flot grossir encore, engagea le département fédéral de justice et police à proposer au Conseil fédéral, le 26 mars 1938,

1938. A la première de ces lois s'ajoutaient les dispositions principales de sa première ordonnance d'exécution (ordonnance du 20 mai 1938 introduisant en Autriche les lois raciales de Nuremberg). L'exclusion des Juifs de fonctions publiques (2e ordonnance) devait faire l'objet de dispositions spéciales. Les ordonnances édictées ultérieurement pour assurer l'exécution de la loi sur la nationalité allemande furent d'emblée déclarées applicables à l'Autriche, sous réserve de quelques légères modifications. Jusqu'au début de la guerre, 100 000 des quelque 180 000 à 190 000 Juifs vivant en Autriche avant l'«Anschluss» quittèrent le pays de gré ou de force (Jules Vernant, *ibid.* p. 118).

de rétablir l'obligation du visa pour les *Deutsch-Oesterreicher*. Les motifs de cette mesure étaient exposés dans un rapport détaillé, que nous résumons comme suit:

L'entrée rapide et bien ordonnée des troupes allemandes en Autriche et le contrôle rigoureux exercé sur les sorties par les organes allemands de surveillance avait grandement limité le nombre des cas de libre franchissement de la frontière par des réfugiés ou des indésirables. Comme les personnes munies de passeports autrichiens restaient autorisées à quitter le pays en passant par les postes frontières, les trains de Vienne amenaient sans cesse des réfugiés, surtout des Juifs. Le département était demeuré d'abord dans l'expectative, pensant que le courant principal, puisqu'il partait de Vienne, se dirigerait d'abord sur les pays les plus rapprochés: la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie. Le contrôle des voyageurs se rendant en Suisse commençant déjà au départ de Salzbourg, on pensait chez nous, au début, qu'il y avait là une raison de plus de ne pas craindre l'afflux massif de réfugiés à notre frontière. Une certaine inquiétude fut cependant suscitée par une information selon laquelle le gouvernement français avait rétabli l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens. Mais cette mesure, prise apparemment d'une façon précipitée, fut rapportée au bout de quelques jours. Une autre prescription demeurait cependant en vigueur: celle qui prévoyait que les personnes entrant en France avec un passeport autrichien ne seraient admises que si elles avaient sur elles au moins 1000 francs français. Or les autorités allemandes ne permettaient aux personnes quittant le *Deutsch-Oesterreich* que d'emporter 20 schillings en monnaie autrichienne et l'équivalent de 30 schillings en monnaie étrangère. La prescription française faisait donc craindre que les réfugiés entrés en Suisse, ne pouvant continuer leur voyage en direction de la France, demeureraient immobilisés en Suisse. Comme on s'y attendait, la plupart des réfugiés qui avaient choisi la Suisse pour lieu de séjour y avaient des parents, des amis ou des valeurs.

Des informations reçues des légations de Suisse à Vienne, Prague, Budapest et Londres, il apparaissait que la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie n'accueillaient les réfugiés qu'avec beaucoup de réserve. La Tchécoslovaquie avait, en principe, fermé ses frontières aux porteurs de passeports autrichiens. Des exceptions n'étaient faites que si l'existence de relations particulières avec la Tchécoslovaquie pouvait être prouvée. Le gouvernement ne voulait pas laisser entrer des émigrants, craignant qu'ils ne fussent ensuite bloqués dans le pays; il ne désirait d'ailleurs pas avoir de nouveaux démêlés avec l'Allemagne. La Hongrie n'autorisait l'entrée des porteurs de passeports autrichiens qui voulaient séjourner dans le pays ou y transiter que si un consulat hongrois, après avoir consulté le ministère de l'intérieur, avait inscrit dans le passeport l'autorisation de ce ministère. La Hongrie avait d'ailleurs l'intention d'engager des pourparlers avec l'Allemagne aux fins d'empêcher l'entrée de Juifs et d'émigrants

politiques, même porteurs de passeports allemands. La Yougoslavie soumettait à l'obligation du visa les porteurs de passeports autrichiens et recommandait à ses consulats de montrer la plus grande réserve à l'égard des Juifs. L'Italie n'autorisait les Juifs autrichiens à passer la frontière que pour le transit. Ceux qui ne désiraient pas transiter étaient refoulés. En Angleterre, le gouvernement envisageait de rétablir le visa pour tous les Autrichiens et ci-devant Autrichiens. Le *Home Office* craignait grandement l'immigration de réfugiés autrichiens et demandait au gouvernement de renoncer, notamment pour les Juifs, à la politique très libérale pratiquée jusqu'alors à l'égard des réfugiés. Jusqu'au 20 mars 1938, l'Angleterre avait accueilli 350 réfugiés autrichiens et en avait renvoyé 60. Le nombre des émigrants séjournant déjà à Londres était cependant très élevé. Enfin, la Belgique et la Hollande examinaient la question du rétablissement du visa.

Après ces constatations, le rapport du département dépeignait la situation délicate où se trouvait notre pays par suite des mesures prises ou envisagées par les autres Etats. L'état du marché du travail et le degré de l'infiltration étrangère commandaient déjà à la Suisse de ne se considérer que comme un pays de transit, aussi pour les réfugiés d'Autriche. Il fallait par conséquent s'opposer strictement à un séjour prolongé de ces gens. «Si nous ne voulons pas créer des conditions favorables à un mouvement antisémitique qui serait indigne de notre pays, nous devons nous défendre de toutes nos forces et, s'il le faut, sans pitié contre l'immigration de Juifs étrangers, tout particulièrement de Juifs de l'est.» Lorsque commença l'émigration des Juifs d'Allemagne, cinq ans plus tôt, la Suisse, continuait le rapport, était encore en mesure de garder ses frontières ouvertes et d'accorder sans crainte un asile temporaire aux persécutés. Depuis lors, les choses avaient changé. Il n'existait plus de pays européen ayant encore une certaine capacité d'absorption. Aussi tous les pays entrant en considération avaient-ils pris ou allaient-ils prendre des mesures de protection. Le gouvernement allemand ne paraissait pas disposé à renoncer librement à appliquer à l'émigration des Juifs d'Autriche les mesures prises jusqu'alors pour le territoire du Reich. Il fallait en outre considérer que les émigrants qui n'avaient pu placer à temps leurs avoirs à l'étranger s'étaient vus contraints de franchir la frontière pour ainsi dire sans ressources assurées.

Dans ces conditions, il fallait veiller à ce que les personnes quittant l'Autriche ne franchissent pas la frontière suisse avant qu'on eût déterminé le pays vers lequel elles pourraient continuer leur voyage. Le contrôle nécessaire devait se faire avant la frontière, sinon le refoulement continuel de voyageurs venant généralement de loin serait apparu comme une mesure brutale, exposant notre pays à s'entendre reprocher par l'étranger de pratiquer un antisémitisme de la pire espèce. Les agents chargés du contrôle des passeports à la frontière n'étaient d'ailleurs pas du tout à même de procéder convenablement à l'examen.

La seule mesure efficace pour empêcher l'entrée non contrôlée d'indésirables venant du *Deutsch-Oesterreich* consistait donc à rétablir l'obligation du visa.

Il fallait s'attendre que peu après la votation sur l'«Anschluss» (10 avril 1938), le passeport allemand serait également délivré aux *Deutsch-Oesterreicher*. C'est pourquoi il convenait de prévoir le visa non seulement pour les porteurs de passeports autrichiens mais aussi pour les titulaires de passeports allemands habitant l'Autriche. Cette mesure était d'autant plus indiquée que la France soumettait à l'obligation du visa les porteurs de passeports allemands. L'extension de l'obligation du visa aux passeports allemands aurait cependant entraîné la réciprocité pour les passeports suisses. La conséquence désagréable en résultant pour nos rapports avec le Reich se serait justifiée d'autant moins que les réfugiés intéressant la Suisse étaient encore tous porteurs du passeport autrichien, abstraction faite des Allemands, probablement pas très nombreux, qui avaient fui précédemment en Autriche. Le Conseil fédéral devait ainsi se borner, pour commencer, à instituer le visa pour les passeports autrichiens, en laissant au département de justice et police et au département politique le soin d'examiner les mesures à prendre lors du remplacement des passeports autrichiens par des passeports allemands.

Comme il ne fallait pas que le rétablissement de l'obligation du visa gêne le mouvement normal des voyageurs venant d'Autriche, les consulats devaient être autorisés à délivrer le visa, sans consultation de la police fédérale des étrangers, dans tous les cas où la permission d'entrer en Suisse était demandée par des voyageurs qui ne partaient pas sans esprit de retour et sous le coup d'une interdiction de retour. Pour accélérer l'expédition des affaires, les agents consulaires à Innsbruck et Bregenz devaient être également autorisés à délivrer des visas.

Pour couvrir les frais supplémentaires, il y avait lieu de percevoir une taxe, mais aussi basse que possible.

Les réfugiés qui pénétreraient en Suisse sans visa ou sans passeport, mais qui pourraient rendre vraisemblable qu'ils avaient dû quitter leur pays parce que leur vie était menacée, devaient être traités, comme les réfugiés venus d'Allemagne, conformément aux prescriptions de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933.

II. La décision du Conseil fédéral du 28 mars 1938 et la circulaire du département fédéral de justice et police du 29 mars 1938

1. Souscrivant à la manière de voir du département de justice et police, le Conseil fédéral décida, le 28 mars 1928, de rétablir l'obligation du *visa consulaire pour l'entrée en Suisse de détenteurs de passeports autrichiens*. Il chargea ledit département d'exécuter sa décision et approuva en même temps le projet de communiqué soumis par ce département.

2. Les mesures prises, qui entraient en vigueur le 1er avril, furent portées à la connaissance des légations et consulats de Suisse, ainsi que des directions cantonales de police, par une circulaire du département de justice et police du 29 mars 1938.

Dans les instructions aux légations et consulats, il était dit que le rétablissement de l'obligation du visa tendait simplement à empêcher que des personnes qui voulaient quitter le territoire de l'Autriche allemande, sans esprit de retour, ou qui étaient contraintes de quitter ce territoire n'entrent en Suisse sans examen préalable de leur cas. Il en allait de même des réfugiés séjournant passagèrement dans un autre Etat. En revanche, le visa devait être accordé immédiatement aux personnes qui entretenaient des relations normales avec l'Autriche allemande. S'il existait des doutes quant à l'intention du requérant de retourner en Autriche allemande, il devait déclarer par écrit qu'il avait l'intention d'y retourner et savait qu'il pouvait y être renvoyé en tout temps. Les consulats pouvaient aussi accorder de leur propre chef le visa aux réfugiés de l'Autriche allemande qui avaient leur domicile régulier dans un autre pays où ils voulaient et pouvaient entrer. En revanche, le visa devait être refusé, en principe, aux réfugiés désirant se rendre en Suisse pour y séjourner ou s'y fixer. S'ils insistaient et, par exemple, rendaient vraisemblable qu'ils avaient en Suisse des parents, des amis ou des fonds, il fallait soumettre la demande d'entrée à la police fédérale des étrangers, qui, si elle ne la rejetait pas purement et simplement, devait se mettre en rapport avec la police des étrangers du canton de résidence. Cela valait aussi pour les réfugiés qui, quittant le pays où ils séjournaient provisoirement, désiraient entrer en Suisse.

Une grande prudence était aussi recommandée en ce qui concerne l'octroi du visa de transit. Pour plus de sûreté, nos légations et consulats en Autriche allemande, Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie et Italie ne devaient accorder ce visa aux personnes se rendant en France que si le passeport portait un visa d'entrée français accompagné d'une mention indiquant que la question des moyens d'existence avait été examinée. De plus, il fallait exiger dans chaque cas la production d'un billet de voyage direct pour le lieu de destination. Si le requérant prouvait avoir de l'argent en Suisse, le visa pour le transit à destination de la France pouvait aussi lui être accordé sur simple présentation du billet de voyage direct. Pour permettre à l'émigrant de retirer ses fonds en Suisse, on devait ajouter au visa la mention «avec arrêt de deux jours». Comme la Pologne et la Roumanie ne reprenaient pas leurs ressortissants juifs, aucun visa ne devait être accordé, sans l'autorisation de la police fédérale des étrangers, à ceux qui séjournaient en Autriche allemande.

Les directions de police des cantons étaient invitées à appliquer les instructions du 31 mars 1933 aux réfugiés venant d'Autriche allemande. Notre situation s'était fortement modifiée depuis 1933; elle était même

devenue dangereuse. La France, la Belgique, la Hollande et même la Grande-Bretagne étant saturées de réfugiés venus d'Allemagne, on ne pouvait plus compter pouvoir, après quelque temps, renvoyer les réfugiés, notamment les Israélites, dans d'autres pays. L'Espagne, qui avait accueilli largement les réfugiés, leur était maintenant complètement fermée. Sans doute pouvait-on penser que la Suisse, tant que durerait à l'étranger la forte impression faite par les événements d'Autriche, réussirait à se décharger des réfugiés entrés sans visa. Mais la sympathie active dont bénéficiaient ces réfugiés ne tarderait pas à disparaître quand chaque Etat se verrait obligé de se protéger. Il fallait prévoir que la Suisse ne pourrait alors qu'avec peine, en recourant à des mesures sévères, obtenir le départ de ceux de ces réfugiés qui se trouveraient encore sur son territoire. Il y avait en outre lieu de s'attendre que les passeports autrichiens ne seraient bientôt plus valables et que les véritables réfugiés qui n'auraient pu ou pas voulu se faire délivrer le passeport allemand se trouveraient démunis de tout papier. Pour ces motifs, le département fédéral de justice et police devait prier instamment les autorités cantonales de police de n'accorder aucun permis de séjour ou d'accorder uniquement des permis de très courte durée aux porteurs de passeports autrichiens qui avaient dû quitter l'Autriche en raison des récents événements. Les autorités cantonales de police devaient soumettre tous les cas, sans exception, à l'approbation de la police fédérale des étrangers, afin d'empêcher ces gens de passer d'un canton dans un autre. Pour l'octroi de visas de retour ou de visas permanents de retour, la circulaire invitait les directions cantonales de police à procéder dans le sens des instructions données aux consulats. Elles devaient notamment accorder sans retard et sans difficulté le visa aux porteurs de passeports autrichiens établis en Suisse qui voudraient se rendre en Autriche allemande ou ailleurs en Allemagne. Le département désire, ajoutait la circulaire, éviter tout frottement inutile avec l'Allemagne du fait de la réintroduction du visa pour les détenteurs de passeports autrichiens.

3. Le département fédéral de justice et police adressa, le 29 mars 1938 également, une lettre dans le même sens aux postes chargés du contrôle aux frontières franco-suisse et italo-suisse. Ces postes étaient autorisés à accorder le visa de transit par la Suisse aux porteurs de passeports autrichiens désirant se rendre en Allemagne (Autriche comprise). Ils ne pouvaient, en revanche, délivrer des visas de transit France-Italie ou Italie-France, ni des visas de transit Allemagne-France ou Allemagne-Italie.

Les *postes chargés du contrôle à la frontière entre la Suisse et l'Autriche allemande* reçurent pour instructions de refouler les porteurs de passeports autrichiens ou d'autres passeports qui n'étaient valables pour l'entrée en Suisse que s'ils étaient munis du visa — passeports polonais, yougoslaves, grecs, roumains, bulgares, turcs, russes et espagnols — ainsi que toutes les personnes ne possédant pas des papiers d'identité entièrement

valables (tels que passeports Nansen, etc.), lorsque ces gens se présentaient à la frontière sans visa.

Les postes de contrôle des passeports à la frontière du Vorarlberg furent en outre invités à recommander aux voyageurs refoulés qui insistaient pour entrer en Suisse de s'adresser à l'agence consulaire de Suisse à Bregenz. Il était ajouté que les personnes qui avaient quitté l'Autriche allemande régulièrement en passant par le contrôle des sorties allemand ne pouvaient pas être reconnues comme réfugiés politiques.

III. Circulaire du département fédéral de justice et police aux directions de police des cantons du 8 avril 1938

Par une circulaire du 8 avril 1938 adressée à toutes les directions cantonales de police, le département fédéral de justice et police signalait que de nombreux Autrichiens et Allemands domiciliés en Autriche, en général d'origine juive, séjournaient dans le pays, principalement dans des hôtels et des pensions, et que la plupart d'entre eux, entrés en Suisse avant le rétablissement de l'obligation du visa, avaient été surpris par les récents événements et n'osèrent pas retourner en Autriche. Il était absolument nécessaire, selon la circulaire, que ces gens soient soumis au plus tôt au contrôle de la police des étrangers et invités à rentrer dans leur pays ou à se rendre ailleurs. La situation générale s'était profondément modifiée à notre désavantage. Tandis que les Juifs orientaux cherchaient de plus en plus à émigrer, notre pays était de moins en moins en mesure de recevoir de nouveaux étrangers; enfin, il était toujours plus difficile de se défaire de ceux qui se trouvaient chez nous. Selon toute probabilité, les autres Etats occidentaux s'opposeraient toujours plus à l'immigration. Nous courions ainsi un plus grand risque de devoir garder les étrangers venus dans notre pays. La France avait rétabli l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens.

Pour ces motifs, le département de justice et police donnait les instructions suivantes:

1. Les hôtels, pensions et particuliers doivent observer strictement l'obligation d'annoncer les étrangers qu'ils logent (art. 2, 2e al., de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers). Au besoin, l'autorité leur en demandera la liste.
2. Les Autrichiens ou les Allemands qui se sont enfuis d'Autriche seront invités, en vertu de l'article 1er, 1er alinéa, de l'ordonnance d'exécution de la loi précitée, à remplir le questionnaire B (1), à moins qu'ils ne puissent prouver, en produisant leur livret pour étrangers, qu'ils sont en Suisse au bénéfice d'une autorisation de la police des étrangers.

(1) Formule établie par le département fédéral de justice et police, servant à déterminer les intentions de l'étranger au sujet du but et de la durée de son séjour.

3. S'il ne s'agit pas manifestement de réfugiés politiques qui doivent craindre d'être l'objet de mesures graves, on leur recommandera de retourner immédiatement à leur ancien domicile (en leur signalant le sort pénible des émigrants, l'impossibilité pour eux de rester en Suisse, les difficultés de se fixer dans un autre pays, etc.).
4. Lorsque l'étranger aura rempli le questionnaire, la police des étrangers examinera son cas et lui fixera un bref délai pour le départ. S'il peut rendre vraisemblable qu'il serait, pour des raisons particulières, personnellement exposé en Allemagne à de graves mesures d'ordre politique, les prescriptions concernant les réfugiés politiques lui seront applicables.
5. Si une autorisation doit être exceptionnellement accordée, elle ne pourra l'être que pour une courte durée et devra être immédiatement soumise à la police fédérale des étrangers.

C. Les conséquences du rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens

Par suite de l'intervention des autorités allemandes, le nombre des réfugiés autrichiens franchissant légalement la frontière suisse fut minime en avril et mai 1938. Il y eut quelques entrées clandestines.

Au milieu de mai, la situation changea complètement. L'une des causes en était que les Juifs étaient persécutés toujours plus impitoyablement, tant dans l'ancien territoire du Reich qu'en Autriche, et cherchaient toujours davantage à émigrer. La seconde cause était que les autorités fonctionnant en Autriche, apparemment pour donner suite à un ordre de Berlin, s'efforçaient non plus d'empêcher les départs mais de faire sortir les Juifs par tous les moyens. C'est ainsi que de nombreux Juifs enfermés dans des camps de concentration furent libérés, avec ordre de quitter le pays dans le plus court délai. A partir de juillet, les fonctionnaires du service des passeports et autres organes de police commencèrent à conduire directement des Juifs à la frontière. Après les déchaînements de violence dont furent victimes les Juifs de Vienne, on mit sur pied une véritable organisation pour faciliter le franchissement illégal de la frontière. Les Juifs étaient obligés de payer leurs impôts et «tout le reste», comme l'écrivait l'*Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz*. Après quoi, ils étaient transportés en camions à Feldkirch, puis emprisonnés. Dépouillés de leurs dernières valeurs, jusqu'à concurrence de 30 marks, ils étaient ensuite conduits par des soldats SS à la frontière, qu'ils devaient franchir à la faveur de la nuit. Dans nombre de cas, les autorités garantissaient le retour dans les passeports des Juifs qui quittaient l'Autriche mais elles exigeaient d'eux une déclaration écrite aux termes de laquelle ils s'engageaient à ne plus pénétrer sur sol allemand. Des peines sévères étaient prévues en cas de contravention.

Parfois aussi les émigrants recevaient des passeports avec de faux noms ou laissez-passer contenant de fausses indications sur l'ancien lieu de résidence.

Les représentations faites d'une façon répétée par la division de la police au ministre d'Allemagne à Berne demeuraient sans succès. Certes, il fut promis de mettre ordre à la situation, et l'on sait que Berlin envoya de temps à autre des instructions aux autorités subalternes. En fait, cependant, rien ne changea (1).

Comme la Hongrie et la Yougoslavie maintenaient leurs frontières fermées aux émigrants et que l'Italie ne paraissait être, aux yeux d'un grand nombre, qu'un refuge provisoire, le courant principal se porta sur la Suisse, principalement lorsqu'il s'agissait de franchir illégalement la frontière. Les réfugiés arrivèrent d'abord isolément dans notre pays, puis en groupes. La plupart d'entre eux ne possédaient que ce qu'ils avaient sur eux. Nombre d'entre eux atteignaient la frontière dans un état d'épuisement complet ou souffraient de blessures dues aux marches faites dans des conditions pénibles. Selon les déclarations de témoins, ils faisaient une impression pitoyable.

Ainsi que le relève une circulaire du département de justice et police du 4 octobre 1938, les consulats n'appliquèrent que mollement les instructions du 29 mars 1938 selon lesquelles les visas ne devaient être accordés qu'avec réserve (2). Aussi un nombre considérable de personnes pénétrèrent-elles en Suisse, en sus des 3000 à 4000 Juifs porteurs du passeport autrichien entrés sans visa avant le 1er avril 1938 et de quelque 2000 réfugiés véritables, arrivés sans ressources.

---

(1) Les actes relatifs à la politique étrangère allemande découverts par les Alliés après la guerre (v. p. 132) contiennent une lettre adressée à ce ministère par le ministre d'Allemagne à Berne le 24 juin 1938. On y lit que le chef de la division de la police, M. Rothmund, s'était plaint de ces faits au ministre et «avait déclaré avec force que si l'on ne réussissait pas à mettre fin aux procédés des autorités de Vienne, la Suisse, qui ne savait pas mieux que l'Allemagne comment employer les Juifs serait obligée de prendre elle-même des mesures pour se protéger contre cette invasion juive favorisée par la police viennoise.» Le même ministre d'Allemagne envoya le 9 août 1938 le télégramme suivant au ministère des affaires étrangères: «Par ordre du chef du département de justice et police, M. le président Baumann, M. Rothmund a communiqué que, selon des informations reçues des directions de police des cantons, dans la seule nuit du 6 au 7 août, 64 émigrants juifs ont franchi illégalement la frontière, aidés, croit-il, par les autorités allemandes. 47 d'entre eux sont entrés par Bâle et 2 par Kreuzlingen. Il s'agissait de gens porteurs d'une carte frontalière, sans passeport. Le président Baumann considère ce fait comme un acte inamical voulu de la police frontière. L'affaire sera discutée dans la prochaine séance du Conseil fédéral.»

Les deux documents n'ont pas été publiés. L'auteur du présent rapport a pu cependant en obtenir des photocopies de la rédaction du *Schweizerischer Beobachter*, laquelle avait réussi à se les procurer auprès du *Foreign Office* à Londres.

(2) L'*Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz*, année 1938, n° 27, p. 15, relevait toutefois que le consulat général de Suisse à Vienne avait déjà exigé en été 1938, pour l'octroi d'un visa, la production d'une pièce de légitimation aryenne par les requérants. L'auteur n'a toutefois pas pu vérifier si cette assertion est exacte.

L'accroissement du nombre des réfugiés et les difficultés que rencontrait leur hébergement engagèrent certains cantons à refouler ceux qui étaient entrés illégalement en Suisse. L'alliance israélite suisse fit alors savoir aux autorités fédérales que les œuvres d'assistance juives en Suisse étaient prêtes à pourvoir à l'entretien des réfugiés autrichiens et à prendre des dispositions pour leur prochain départ, comme elles l'avaient fait depuis 1933 pour les Juifs venus d'Allemagne [1].

Cette offre fut acceptée avec empressement. L'assistance des réfugiés fut assurée par les organisations israélites et la centrale suisse d'aide aux réfugiés, ainsi que par quelques associations non juives. Les Juifs étaient logés dans des centres d'accueil ou chez l'habitant.

On ne tarda pas à apprendre en Autriche que l'alliance israélite suisse et l'union suisse des comités d'assistance israélites venaient en aide aux réfugiés. La conséquence en fut un nouvel exode.

Ce nouvel exode inquiéta la division de la police, d'autant plus qu'il devenait toujours plus difficile pour les Juifs de quitter la Suisse et qu'il fallait s'attendre à voir bientôt introduire le passeport allemand pour les Autrichiens, c'est-à-dire un passeport non soumis à la formalité du visa. A cela s'ajoutait que l'Italie s'engageait aussi dans la voie des mesures raciales et que la légation de Suisse à Rome avait transmis une information — certainement inexacte mais inquiétante quand même — selon laquelle il y avait à Rome plus de 30 000 réfugiés allemands et autant de réfugiés autrichiens.

D. Les événements d'Italie

Le ton toujours plus violent de la presse italienne et la perspective de mesures officielles amenèrent des milliers et des milliers d'émigrants autrichiens d'origine israélite à demander à la légation de Suisse à Rome, mais surtout aux consulats, le visa nécessaire pour entrer en Suisse. Divers rapports de fonctionnaires consulaires chargés du service des passeports relatent les scènes qui se déroulaient parfois lors de ces démarches. L'un de ces rapports dit qu'il fallait travailler «en présence d'une clientèle envahissante, prétentieuse, impatiente de partir, prête à mentir oralement ou par écrit pour obtenir le visa, prompte à disputailler en réponse à nos demandes d'informations». Un autre fonctionnaire parle d'une «foule impatiente qui va jusqu'à commettre des actes de vandalisme contre le mobilier de l'antichambre». En l'espace de quelques semaines, les consulats avaient délivré quelque 3000 visas, si bien que plusieurs cantons adressèrent des plaintes à la division de la police. Celle-ci se vit amenée à envoyer le 6 août 1938 aux consulats de Suisse en Italie l'ordre de ne plus délivrer

[1] L'alliance israélite suisse avait aussi assumé le financement d'un camp d'accueil qui avait été créé à Diepoldsau en août 1938 par les autorités du canton de Saint-Gall et dont s'occupa la Croix-Rouge suisse.

de visas, pas même des visas de transit. Certains émigrants autrichiens se tirèrent d'embarras en se faisant délivrer en Italie des passeports allemands, non soumis à la formalité du visa. Un grand nombre de réfugiés entrèrent illégalement en Suisse par la frontière sud.

E. La conférence d'Evian et le comité intergouvernemental d'aide aux réfugiés

Une conférence internationale due à l'initiative de Franklin Roosevelt, président des Etats-Unis d'Amérique, siégea à Evian du 6 au 15 juillet 1938 pour traiter le problème des réfugiés. Trente-deux Etats y participaient. Le haut-commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés d'Allemagne et le président du bureau Nansen étaient également présents. La Suisse participait à la conférence, en la personne de M. Rothmund, chef de la division de la police, et d'un de ses collaborateurs.

Le résultat de la conférence fut assez décevant, étant donné que les délégués de tous les Etats européens avaient déclaré que leurs pays ne pourraient pas, à la longue, accueillir un plus grand nombre de réfugiés et que les représentants des pays d'outre-mer avaient manifesté bien des appréhensions à l'égard d'une nouvelle émigration [1]. La conférence nomma cependant un comité intergouvernemental et des sous-commissions. Elle vota en outre, à l'unanimité, une résolution constatant la nécessité d'établir un programme général pour l'aide aux réfugiés. On considérait qu'il était indispensable de s'assurer la collaboration de l'Allemagne pour obtenir d'elle qu'elle prête la main à une émigration systématique et se déclare disposée à laisser aux émigrants une partie de leurs avoirs.

Une première séance du comité intergouvernemental fut convoquée à Londres pour le 3 août 1938. Le 27 juillet 1938, le Conseil fédéral prit acte du rapport de ses délégués sur la conférence et décida de témoigner

[1] Le 11 juillet, le délégué suisse déclara que la Suisse était toujours prête à porter aide aux malheureux. Elle en avait donné constamment des preuves. Les réfugiés d'Allemagne et d'Autriche accueillis depuis mars 1938 étaient, pour les nombreuses organisations de secours, publiques ou privées, une très lourde charge, qui ne pourrait guère s'accroître encore. Etant donnés sa situation géographique, le degré de l'infiltration étrangère et le chômage qui régnait depuis des années, la Suisse ne pouvait être qu'un pays de transit pour les réfugiés d'Allemagne. Elle ne pouvait donc accueillir sans contrôle le flot de réfugiés se déversant sur son territoire. Ses frontières n'étaient pas hermétiquement fermées. Elle examinait avec soin les nombreuses demandes d'admission et les agréait autant que possible. Il allait cependant de soi que ses possibilités d'accueil dépendaient de la mesure dans laquelle les réfugiés d'Allemagne pourraient trouver définitivement abri dans d'autres pays. De son côté, le délégué néerlandais déclara que son pays pouvait uniquement admettre des réfugiés en transit. S'il était possible d'envoyer ailleurs les réfugiés se trouvant en Hollande, cette dernière serait disposée à en admettre de nouveaux aux mêmes conditions. Le nombre total des réfugiés entrés en Hollande de 1933 à fin 1938 s'est élevé à 25 000. 7000 d'entre eux ont pu repartir.

aux travaux du comité l'intérêt qu'ils méritaient. Conformément à la proposition du département compétent, il décida cependant de ne pas se faire représenter à la séance prévue à Londres pour le 3 août. Plus tard, la Suisse prit en revanche une part active aux travaux du comité.

On constata dans la suite que la conférence d'Evian avait eu un résultat inattendu, en ce sens que plusieurs pays d'outre-mer, qui ne s'étaient pas rendu compte jusqu'alors de toute l'importance du problème des réfugiés, se montraient encore plus réservés dans la délivrance des autorisations d'entrée (1).

F. Les mesures destinées à enrayer l'afflux de réfugiés

Une ordonnance allemande du 22 juillet 1938 concernant les dispositions sur les passeports en Autriche prescrivait le remplacement, attendu depuis des mois, des passeports autrichiens par des passeports allemands, avec effet au 15 août. Les passeports déjà délivrés perdaient leur validité dès le 1er janvier 1939.

Ce fait incita les autorités fédérales à prendre de nouvelles dispositions, c'est-à-dire, d'une part, des mesures destinées à renforcer le contrôle à la frontière et, d'autre part, des mesures en vue de parer aux conséquences indésirables découlant du remplacement des passeports autrichiens par des passeports allemands non soumis à l'obligation du visa.

I. Le nouveau renforcement du contrôle à la frontière

1. La circulaire de la division de la police du 10 août 1938 aux postes de la frontière germano-suisse

D'entente avec le chef du département, la division de la police adressa le 10 août 1938 aux postes de la frontière germano-suisse une circulaire leur ordonnant ce qui suit:

1. Les porteurs de passeports autrichiens non munis du visa d'un consulat suisse, qui ont l'intention d'entrer en Suisse en passant par un poste frontière, doivent être refoulés et remis à la police frontière allemande (2). Les réfugiés voyageant en chemin de fer doivent être refoulés par la même voie.

(1) Nous avons déjà mentionné ailleurs les efforts faits en vain par le comité intergouvernemental pour assurer une émigration bien ordonnée des Juifs d'Allemagne après les pogroms de novembre (v. p. 26, note 1). Constatant l'insuccès, le premier directeur du comité, l'Américain Rublee, démissionna à fin 1938. Il eut pour successeur, dès février 1939, Sir Herbert Emerson, que la Société des Nations venait de nommer haut-commissaire pour les réfugiés. Le Suisse Gustave G. Kullmann fut désigné comme directeur-adjoint.

(2) On faisait remarquer, à l'appui de ces instructions, que cette remise des réfugiés était nécessaire pour qu'ils ne courent pas le danger d'être punis par les autorités allemandes s'ils étaient appréhendés par la police après leur retour en Allemagne et s'ils ne pouvaient prouver avoir été refoulés par les autorités suisses.

2. Les réfugiés qui sont entrés en Suisse en passant entre deux postes frontières et ont été appréhendés doivent être remis à l'autorité locale de police, qui procédera selon les instructions des autorités cantonales de police. Si ces réfugiés ont déjà été remis une fois à la police frontière allemande, ils doivent derechef lui être livrés après que les faits auront été élucidés; une réclamation sera en même temps adressée à cette autorité.
3. Comme il est souvent arrivé que des autorités allemandes aient délivré des laisser-passer frontaliers à des réfugiés d'Autriche allemande, le petit trafic frontière doit être contrôlé avec le plus grand soin.
4. Le poste frontière suisse doit présenter à la police fédérale des étrangers un rapport écrit sur tous les cas de remise de réfugiés à la police frontière allemande.

2. Le rapport adressé le 10 août 1938 par la division de la police au département fédéral de justice et police

Le 10 août également, le chef de la division de la police adressa au chef du département de justice et police un rapport détaillé sur la situation du moment. Le chef du département, le conseiller fédéral J. Baumann, déposa sur la table du Conseil fédéral ce rapport, qui exposait, avec divers exemples à l'appui, comment les autorités allemandes s'y prenaient pour pousser les Juifs à émigrer et comment elles cherchaient à tromper le contrôle frontière suisse pour l'amener à délivrer les autorisations d'entrée. Ces procédés, était-il dit, avaient donné lieu à des représentations répétées auprès de la légation d'Allemagne à Berne, qui avait promis qu'il serait mis ordre à la situation. La légation de Suisse à Berlin avait également pris l'affaire en main. Le nombre des fugitifs entrés illégalement en Suisse se monte à un millier, mais il en arrive tous les jours de nouveaux. Seuls des petits groupes ou des réfugiés isolés peuvent continuer leur route vers l'ouest. Si les entrées illégales ne peuvent être arrêtées, la Suisse ne pourra plus faire face à la situation. Le rapport continuait: «Avec votre assentiment, nous avons adressé aux postes de la frontière germano-suisse une circulaire les invitant à refouler les réfugiés qui se présenteraient directement et à les remettre à l'autorité allemande préposée au service des passeports. Bâle nous a fait savoir aujourd'hui que les nouveaux arrivants seraient transportés à Lörrach, avec la voiture de la police, pour y être remis à la police allemande. Il a été procédé ainsi aujourd'hui pour quatre personnes, qui ne se sont pas opposées à leur refoulement et que la police allemande a prises en charge sans faire de difficultés. Jusqu'à présent, la Suisse n'a refoulé en Allemagne aucun réfugié qui se serait opposé à son refoulement en alléguant que les autorités allemandes l'avait menacé de peines sévères, notamment de l'internement dans un camp de concentration, au cas où il serait retrouvé en territoire allemand. Lorsqu'une

autorité avait l'intention d'ordonner le refoulement d'un de ces réfugiés, je suis intervenu et ai empêché sa remise à la police allemande.»

Dans son rapport, le chef de la division de la police exposait encore qu'il s'était demandé s'il n'y aurait pas lieu de renvoyer en Allemagne tous les réfugiés entrés illégalement en Suisse. «Ce renvoi, disait-il, amènerait peut-être l'Allemagne à reconnaître qu'elle devait laisser vivre et garder ces gens jusqu'à ce qu'on ait pu, avec le concours du comité de Londres, organiser leur émigration légale. Nous ne pouvons cependant nous risquer dans cette voie, car la honte qu'encourt tout le peuple allemand retomberait aussi sur nous. Agir de cette façon nous vaudrait en outre, à un haut degré, la réprobation de tous les pays civilisés.»

Le rapport ne contient aucune proposition sur la façon de procéder pour empêcher de nouvelles entrées illégales. Il se borne à constater que, si l'Allemagne ne devait pas y mettre fin, la Suisse serait amenée à envisager, comme mesure de rétorsion, l'institution du visa pour les passeports allemands, malgré les graves inconvénients qui en résulteraient pour elle.

«Avec le concours de l'aide juive privée, de la police cantonale des étrangers et du comité de Londres, nous arriverons certainement à traiter humainement, sans dommage pour notre pays, les réfugiés séjournant aujourd'hui licitement et surtout illicitement en Suisse et à les faire passer légalement dans un autre pays. Mais si l'afflux de réfugiés entrant illégalement doit persister, je ne vois aucune possibilité de mettre ordre à cet état de choses. Il y aurait alors des refoulements, des transferts illégaux dans d'autres pays et des mesures de police rigoureuses contre les indésirables. Il y aurait des attaques de l'opinion publique suisse contre l'Allemagne, les autorités suisses et les Juifs. Il se développerait un antisémitisme indigne de notre pays, partant des fronts pour se répandre dans la population raisonnable. Nous aurions de graves divergences avec l'Allemagne et encourrions de dangereuses critiques de la part des autres pays civilisés. C'est pourquoi il est grand temps d'amener l'Allemagne à la raison et d'empêcher une fois pour toutes l'entrée illégale des émigrants.»

3. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 17 août 1938

La conférence des directeurs de justice et police, qui se tint le 17 août, fut aussi d'avis que le séjour des réfugiés en Suisse ne pouvait être que temporaire, qu'il fallait encourager leur départ par tous les moyens et que notre pays n'était plus en mesure d'en accepter de nouveaux. Le département fédéral de justice et police fut par conséquent requis d'exercer un contrôle très sévère des entrées. Selon un rapport adressé le 31 août 1938 par le chef de la division de la police au chef du département fédéral de justice et police (nous reviendrons plus loin sur ce rapport), un directeur de police aurait voulu que cette «requête» fut transformée en un ordre impératif. Il ne fut amené à renoncer à sa proposition qu'en raison du fait que la divi-

sion de la police peut, elle aussi, adresser des «requêtes» aux cantons, mais non pas leur donner des ordres.

Un autre orateur — le président de la centrale suisse pour l'aide aux réfugiés — demanda s'il ne serait pas préférable de fermer la frontière, attendu qu'il est bien plus difficile d'éloigner les réfugiés que de les empêcher d'entrer. Il fut constaté en outre que le problème des réfugiés touchait particulièrement certains cantons, non seulement par suite de leur situation géographique, mais aussi parce que d'autres cantons savaient se libérer de leurs soucis en faisant passer dans un autre canton les réfugiés appréhendés.

Un communiqué officiel relata les considérations émises par la conférence des directeurs de police.

4. L'attitude des organismes juifs en Suisse d'aide aux réfugiés

D'une déclaration faite à l'assemblée des délégués de l'alliance israélite suisse du 26 mars 1939 par le président de l'union suisse des comités d'assistance israélites il appert que l'accroissement constant du nombre des réfugiés suscitait aussi de profondes inquiétudes dans les milieux israélites suisses. Ils voyaient en effet qu'il ne serait pas possible, ni techniquement ni financièrement, de faire face à un nouvel afflux, et cela d'autant moins que les espoirs placés par les optimistes dans la conférence d'Evian ne s'étaient pas réalisés et que l'on ne pouvait pas compter que ces réfugiés quitteraient notre pays dans des conditions bien ordonnées. Aussi la nécessité de prendre les mesures discutées lors de la conférence des directeurs de police du 17 août ne fut-elle pas contestée, quand bien même on se rendait compte de ce qu'elles signifiaient pour des milliers de gens dont la vie était menacée.

5. La proposition adressée au Conseil fédéral le 18 août 1938 par le département fédéral de justice et police

Se référant au rapport de la division de la police du 10 août et exposant l'aggravation des conditions survenue entre-temps, le département fédéral de justice et police proposa au Conseil fédéral, le 18 août, de l'autoriser à donner des instructions destinées à enrayer un nouveau flot de réfugiés d'Autriche allemande. Le département fédéral des finances et des douanes (direction générale des douanes) et le département militaire devaient en outre être chargés de prendre les mesures nécessaires en vue de renforcer la protection de la frontière.

A l'appui de sa proposition, le département de justice et police exposait que les conditions auxquelles les réfugiés devaient satisfaire pour se rendre dans d'autres pays avaient été rendues plus sévères. Le rapport mentionnait, à titre d'exemple, qu'il y avait entre les organismes d'aide aux Juifs et le commissaire français à l'immigration, à Saint-Louis, un arrangement

selon lequel l'organisme d'aide à Bâle pouvait envoyer légalement 4 à 6 réfugiés par jour en France, mais que l'entrée dans ce pays était maintenant entièrement interdite, à Bâle comme tout le long de la frontière franco-suisse. Depuis la conférence d'Evian, il était également plus difficile de se rendre dans les pays d'outre-mer. Les pays d'immigration attendaient manifestement l'organisation de l'immigration et de l'émigration qui devait être entreprise à Londres, d'entente avec le gouvernement allemand. Il fallait donc prévoir que la Suisse serait obligée d'héberger des réfugiés assez longtemps, en tout cas pendant quelques mois. L'Allemagne, était-il ajouté, ne donna aucune suite à plusieurs interventions tendant à enrayer le départ des Juifs autrichiens. L'afflux croissant de ces gens nous avait prouvé, au contraire, qu'elle entendait s'en débarrasser à tout prix, en s'appropriant tous leurs biens ou, du moins, en ne leur permettant pas de les emporter. De son côté, la Suisse ne pouvait pas accepter un plus grand nombre de réfugiés. Les dirigeants de la colonie juive en Suisse avaient en outre déclaré qu'ils n'étaient plus maîtres de la situation. Dans ces conditions, le seul moyen consistait à fermer la frontière à tous ceux qui n'avaient pas été préalablement autorisés à la franchir et à refouler ceux qui avaient pénétré en Suisse en passant entre deux postes frontières.

6. L'arrêté du Conseil fédéral du 19 août et la circulaire de la division de la police des 18/19 août 1938

Le Conseil fédéral adopta, par arrêté du 19 août, la proposition dont il avait été saisi. La veille déjà, la division de la police, se fondant sur des communications, reçues au cours de la nuit, selon lesquelles de nombreux nouveaux réfugiés d'Autriche allemande arrivaient à la frontière, ordonna la fermeture de celle-ci et adressa aux postes de la frontière germano-suisse une circulaire leur enjoignant de refouler, sans aucune exception, toutes les personnes qui entendaient franchir la frontière suisse en produisant un passeport autrichien non muni du visa d'un consulat suisse. Celles qui avaient réussi à entrer en Suisse en passant entre les postes devaient être renvoyées au-delà de la frontière.

«Ces mesures, précisait la circulaire, doivent être exécutées de façon conséquente, faute de quoi nous ne réussirons pas à empêcher les passages clandestins. Les directeurs cantonaux de la police ont aussi constaté hier lors d'une conférence que le nombre des réfugiés autrichiens séjournant en Suisse est déjà si considérable qu'il nous est impossible d'en accepter de nouveaux.

C'est pourquoi les instructions qui précèdent doivent être strictement exécutées.»

L'arrêté du Conseil fédéral fut porté à la connaissance des directions cantonales de police par une nouvelle circulaire du 19 août 1938. Celle-ci ajoutait que la frontière orientale à Diepoldsau devait être sérieusement

protégée et que le contrôle dans ce secteur avait été renforcé par les compagnies de volontaires pour la couverture de la frontière. «Nous espérons que ces mesures, que nous n'avons pas prises d'un cœur léger, auront pour effet de mettre un terme à la pression que ces réfugiés exercent sur la Suisse.»

D'entente avec la division de la police et probablement sur sa recommandation, l'union suisse des comités d'assistance israélites invita télégraphiquement, le 19 août, la communauté cultuelle israélite à Vienne à décourager toute tentative d'entrée illégale en Suisse, attendu que la frontière était fermée et qu'il avait été décidé que l'autorité renverrait tous les contrevenants.

Donnant suite à une démarche suisse, la presse viennoise publia également, à l'intention des Juifs autrichiens, des informations sur les mesures prises.

Le 19 août également, le département fédéral de justice et police adressa aux légations de Suisse une lettre les invitant à donner les explications nécessaires dans les cas où l'arrêté du Conseil fédéral serait mal interprété ou donnerait lieu à des critiques injustifiées. La lettre ajoutait que les représentants des Juifs habitant la Suisse n'avaient pu que reconnaître la nécessité des mesures adoptées. C'est pourquoi ils avaient été invités à donner des éclaircissements à leurs collègues résidant à l'étranger, notamment en France, en Angleterre et en Amérique, pour que la Suisse ne souffre aucun tort moral. Le chef de la division de la police s'adressa personnellement, dans le même sens, à quelques diplomates suisses à l'étranger.

7. Les répercussions de la fermeture de la frontière

Une proposition du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral du 25 août 1938 — sur laquelle nous reviendrons plus loin — signalait que la direction générale des douanes et le département militaire, en renforçant les mesures de protection à la frontière, avaient collaboré à l'exécution des dispositions prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 19 août. Les cantons frontières avaient également prêté leur concours. Le canton de Bâle-Ville, notamment, avait considérablement renforcé le dispositif de protection au moyen de ses propres forces de police. «Depuis lors, la frontière est hermétiquement fermée. Bien qu'elle ait des conséquences extrêmement rigoureuses, cette fermeture est absolument nécessaire pour deux raisons: La première de ces raisons est que les émigrants se trouvant encore à l'étranger doivent savoir qu'il est inutile de chercher à se rendre en Suisse sans autorisation. Bien que toute la presse viennoise, sur la recommandation de notre consulat général, ait porté l'interdiction d'entrer en Suisse à la connaissance du public, des tentatives de franchissement ont encore lieu journellement sur toute la frontière germano-suisse. La seconde raison en est que les organes frontières allemands n'ont pas encore compris com-

bien nos mesures étaient choses sérieuses, alors même qu'ils auraient, dit-on, reçu de Berlin l'ordre strict de ne pas prêter la main à des franchissements illégaux de la frontière et que l'Allemagne nous avait fait savoir qu'elle ne désirait pas que les Juifs d'Autriche se rendissent en Suisse. Ces tout derniers jours encore, on a pu constater qu'ils avaient aidé des gens à pénétrer illégalement dans notre pays. Il est à prévoir que nous devrons lutter longtemps encore avec les réfugiés et surtout avec les organes frontières allemands pour faire respecter nos mesures.»

L'opinion publique suisse qui — sauf dans les milieux frontistes — avait manifesté beaucoup de compréhension pour le sort des Juifs poursuivis en Allemagne et jugé sévèrement les mesures prises dans ce pays, réagit de façon diverse à la nouvelle de la fermeture de la frontière. En général, la presse, tout en admettant qu'il était nécessaire de protéger la Suisse contre l'infiltration étrangère, regrettait que cette mesure eût dû être prise et recommandait d'appliquer les prescriptions le plus libéralement possible (1). La *Jüdische Pressezentrale Zürich*, organe de la communauté cultuelle israélite de Zurich, adopta aussi, le 2 septembre 1938, cette attitude résignée. On condamnait généralement la façon d'agir de certains cantons qui auraient fort bien pu accueillir des Juifs entrés en Suisse, mais qui se montraient très peu larges dans l'octroi de permis.

Nous n'avons pas d'indications sur les répercussions de la fermeture de la frontière, notamment sur le rapport entre le nombre des réfugiés admis et celui des réfugiés refoulés. Répondant le 7 décembre 1938 à une interpellation Trümpy (2), M. J. Baumann, conseiller fédéral, déclara ce qui suit:

«Bien que, sitôt les instructions données, nous eussions chargé téléphoniquement notre consulat général à Vienne de les faire publier dans la presse viennoise, ce qui eut lieu immédiatement en gros caractères dans

(1) Un article paru dans la *Zürichsee-Zeitung* révèle les sentiments qui animaient alors le public. Se référant aux considérations émises au sujet de l'infiltration étrangère en Suisse, de la crise économique, du chômage et de l'impossibilité de résoudre le problème du départ des réfugiés, etc., il exposait: «En dépit des raisons invoquées, qui ne sont guère contestables, de larges milieux de notre peuple, sans différence de partis, réclament une grande bienveillance à l'égard de ces réfugiés. Ce n'est pas la raison qui parle ici, c'est le cœur. Nous ne voulons pas blâmer ce noble instinct: au contraire, il nous réjouit... Nos autorités feraient bien, croyons-nous, de tenir compte de cette attitude. Si le bilan moral de la Suisse est actif, c'est bien parce que nos ancêtres se sont de tout temps montrés sensibles aux détresses étrangères.»

L'*Entscheidung*, paraissant à Lucerne, jugea beaucoup plus sévèrement les mesures prises. Dans son numéro du 1er septembre 1938, il déclarait que l'avis exprimé par la conférence des directeurs de police du 17 août et les décisions prises à la suite de cette conférence étaient l'expression d'un affaiblissement du sentiment et représentaient une honteuse faillite des milieux officiels en Suisse, une trahison incroyable du vieil esprit suisse, une rapide décadence de la tradition chrétienne de notre pays, le recours à un procédé déplorable et un scandale public.

(2) Voir p. 124 ci-après.

tous les journaux, la pression sur notre frontière ne se relâcha pas tout de suite. C'est pourquoi, au cours des premiers jours, les refoulements déçurent fort ceux qui en étaient l'objet. Il y eut même des actes de résistance, ce qui ne laissait pas de compliquer singulièrement la tâche des agents chargés du contrôle de la frontière. La police fédérale des étrangers, ainsi que les autorités compétentes des cantons frontières devaient cependant exécuter entièrement la mesure qui avait été décidée, sinon il n'aurait pas été possible d'arrêter définitivement le flot des réfugiés cherchant à pénétrer illégalement chez nous.»

D'après les indications de M. Baumann, conseiller fédéral, 2300 réfugiés juifs sans ressources étaient entrés en Suisse en juillet et août. Lors d'une conférence du 20 octobre 1938 réunissant les milieux intéressés au tourisme, le chef de la police fédérale des étrangers déclara que le nombre total des réfugiés séjournant alors en Suisse était de quelque 10 000.

8. La circulaire adressée le 7 septembre 1938 par la division de la police aux postes frontières

La circulaire envoyée le 7 septembre 1938 par la division de la police aux postes frontières au sujet d'un contrôle strict de l'entrée des émigrants exposait d'abord, dans un «résumé de la situation», que le rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens, ordonné par le Conseil fédéral le 28 mars 1938, était devenu une mesure plus ou moins illusoire depuis que le gouvernement allemand avait décidé de délivrer des passeports allemands à tous les anciens ressortissants autrichiens. D'autre part, les nouvelles dispositions prises en Allemagne même contre les Juifs faisaient craindre une nouvelle poussée d'émigrants vers la Suisse. A cela s'ajoutait le fait que le gouvernement italien avait récemment décidé que les Juifs étrangers qui étaient entrés en Italie depuis 1919 devaient quitter le pays dans les six mois [1] et que la France et d'autres pays avaient fermé leurs frontières aux émigrants. La France désirait, de surcroît, se débarrasser d'une partie de ceux qui avaient pénétré sur son territoire. Dans ces circonstances, il fallait s'attendre que de nombreux émigrants et fugitifs — tant des Juifs allemands que des Juifs tchécoslovaques, hongrois, roumains, etc. — fissent apparition à toutes nos frontières. Plusieurs milliers d'émigrants d'Allemagne et d'Autriche se trouvaient déjà en Suisse. Plus de 2000 d'entre eux étaient dépourvus de tous moyens d'existence et devaient être entretenus jusqu'au moment où ils pourraient être évacués

[1] Deux décrets étaient entrés en vigueur en Italie le 7 septembre 1938. L'un d'eux prévoyait que les Juifs étrangers entrés en Italie depuis 1919, à l'exception de cas spéciaux, devaient quitter le pays dans les six mois et annulait toutes les naturalisations de Juifs étrangers intervenues depuis 1919. L'autre excluait les Juifs des établissements d'instruction italiens et prescrivait notamment qu'ils ne pouvaient être ni propriétaires ou directeurs d'une entreprise occupant cent personnes ou plus, ni avoir des domestiques chrétiens, ni posséder plus de 50 hectares de terrain.

régulièrement dans d'autres pays. Comme cela exigeait beaucoup de temps, il fallait empêcher à tout prix un accroissement du nombre des émigrants en Suisse. Les pourparlers alors en cours avec l'Allemagne visaient à fixer un régime permettant de contrôler efficacement les émigrants de toute l'Allemagne avant leur arrivée à notre frontière. Les autorités allemandes usaient encore d'une certaine réserve dans la délivrance de passeports allemands aux émigrants qui voulaient se rendre en Suisse. Jusqu'au moment où une solution aurait été trouvée, de nouveaux efforts devaient être exigés des agents chargées du contrôle à la frontière.

C'est pourquoi les instructions suivantes étaient données aux postes frontières suisses:

1. Tous les porteurs de passeports autrichiens non munis d'un visa pour l'entrée en Suisse doivent être refoulés à leur arrivée. Ceux qui ont franchi la frontière entre les postes doivent également être refoulés dans le pays d'où ils ont passé en Suisse. La même mesure s'applique aux autres étrangers encore soumis à l'obligation du visa (Bulgares, Grecs, Yougoslaves, Polonais, Roumains, Russes, Espagnols, Turcs et sans-papiers).
2. Doivent aussi être refoulés les émigrants porteurs de passeports allemands. Les agents chargés du contrôle à la frontière doivent constater autant que possible s'il s'agit d'émigrants et vérifier en particulier si les passeports ont été délivrés depuis le 15 août 1938 (1). «Dans l'affirmative, les porteurs de passeports allemands qui sont Juifs ou très probablement Juifs doivent être refoulés (on peut souvent admettre, par ex., qu'il s'agit de Juifs lorsque le passeport a été délivré pour une année seulement ou pour une plus courte durée). L'inscription «refoulé» doit être faite dans le passeport avec le timbre du poste frontière, qu'il y a lieu de biffer.» Les postes frontières doivent faire rapport sur tous ces cas à la police fédérale des étrangers, les indications étant nécessaires pour la suite des pourparlers avec l'Allemagne.
3. En ce qui concerne les ressortissants tchécoslovaques et hongrois, les agents chargés du contrôle à la frontière sont également tenus de constater autant que possible s'il s'agit d'émigrants (presque tous les émigrants sont Juifs). Si tel est le cas, ces gens doivent être refoulés et leurs passeports munis de la mention correspondante. Ces émigrants ne sont autorisés à entrer en Suisse que s'ils entendent se rendre en France et à condition d'être munis d'un billet direct pour une station de chemin de fer située à l'intérieur de la France et de prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes. Les Hongrois doivent en outre être munis du visa d'entrée français. La mention «transit sans arrêt» doit être inscrite dans les passeports.

(1) C'est-à-dire dès le jour où les passeports allemands furent substitués aux passeports autrichiens.

9. L'arrêté du Conseil fédéral du 26 septembre 1938 relatif à la fermeture partielle de la frontière

En vue de protéger la frontière le plus efficacement possible, le Conseil fédéral prit, le 26 septembre 1938, un arrêté interdisant le passage de la frontière en dehors des routes carrossables.

II. Les efforts tendant au rétablissement du visa pour les passeports allemands

1. Les négociations avec le ministère allemand des affaires étrangères au printemps 1938

a. Les conversations du mois d'avril 1938

Le 7 avril 1938, le ministre Paul Dinichert, qui était alors notre représentant diplomatique à Berlin, écrivit au département fédéral de justice et police qu'il avait donné connaissance au ministère des affaires étrangères, verbalement, de la décision prise par le Conseil fédéral en ce qui concerne le rétablissement du visa pour les passeports autrichiens et des motifs essentiels de cette mesure. Il précisait que le secrétaire d'Etat, le baron von Weizsäcker, s'était montré compréhensif à cet égard, mais qu'on ne pouvait pas en conclure que les passeports autrichiens seraient remplacés par des passeports allemands; le ministère des affaires étrangères étudiait la question du rétablissement du visa pour les Suisses.

Le 13 avril 1938, le département de justice et police demanda au département politique d'essayer encore, par le canal de notre légation à Berlin, de savoir à quelles mesures on pouvait s'attendre, de la part de l'Allemagne, en ce qui concernait le remplacement des passeports autrichiens. La lettre du département de justice et police disait en particulier ce qui suit: «Si les émigrants, de même que les ressortissants ordinaires de l'Autriche allemande, devaient recevoir un passeport allemand, nous nous verrions obligés de soumettre à l'obligation du visa les passeports des Allemands domiciliés en Autriche allemande. Nous devons cependant admettre que les émigrants continueront de recevoir des passeports autrichiens ou, à défaut, des passeports allemands établis pour une durée plus courte que d'habitude. Dans ce dernier cas, nous pourrions ne prescrire le visa que pour les passeports de durée plus courte. Il faudrait que nous fussions alors fixés exactement sur cette durée. Nous espérons 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. Nous sommes prêts à engager le Conseil fédéral à prendre des mesures ne soumettant autant que possible à ce contrôle que les étrangers de cette catégorie. Il nous est toutefois indispensable de connaître à temps le régime que l'Allemagne entend instaurer pour la délivrance des passeports.»

La division des affaires étrangères donna suite à cette requête en invitant notre légation à Berlin à lui faire connaître aussitôt que possible si les autorités allemandes délivreraient aux émigrants dont il s'agit des passeports autrichiens ou, le cas échéant, des passeports allemands de courte durée. Il s'agissait que les autorités suisses puissent, dans la mesure nécessaire, prendre immédiatement les dispositions que comportaient le rétablissement de l'obligation du visa.

La légation de Suisse à Berlin reprit donc contact avec le ministère allemand des affaires étrangères. Le 23 avril, le ministre Dinichert fit rapport à la division des affaires étrangères sur le résultat de ses entretiens: Le représentant de la légation avait expliqué à celui du ministère, le *Geheimrat* Roediger (1), que nous avions dû soumettre à l'obligation du visa les détenteurs de passeports autrichiens pour parer à un afflux d'émigrants auquel il fallait s'opposer en raison du fait que notre marché du travail était encombré et qu'il y avait déjà trop d'étrangers dans le pays; si ceux des émigrants qui étaient d'anciens ressortissants autrichiens devaient recevoir à l'avenir des passeports allemands, l'institution du visa resterait sans effet sur les passeports autrichiens; or les autorités fédérales, étant donnée la politique qu'elles étaient obligées de pratiquer à l'égard des émigrants, ne pouvaient en tout cas pas permettre à ceux-ci d'entrer en Suisse sans visa; d'un autre côté, elles n'avaient aucun motif de rendre plus difficile l'entrée des ressortissants allemands jouissant d'un statut régulier en Allemagne; si donc les émigrants d'Autriche allemande devaient, nonobstant, recevoir des passeports allemands au même titre que les Allemands résidant en Autriche et bénéficiant d'un statut régulier, les autorités suisses se verraient contraintes de rétablir l'obligation du visa pour tous les porteurs de passeports allemands domiciliés en Autriche allemande.

Notre légation avait précisé que la situation se présenterait différemment pour nous selon que les émigrants recevraient à l'avenir des passeports autrichiens ou des passeports allemands de durée réduite; dans ce cas, nous accepterions de ne soumettre à l'obligation du visa suisse que cette dernière catégorie d'émigrants à condition que les autorités suisses fussent préalablement avisées de la durée des passeports; il importait en outre que la Suisse fût exactement informée des prescriptions qui régleraient à l'avenir la délivrance des passeports; elle souhaitait que le gouvernement allemand favorisât une solution qui la mettrait en mesure de contrôler l'entrée des émigrants à l'aide du visa et de faire, autant que possible, porter ce contrôle sur la seule catégorie d'étrangers pour laquelle il était prévu.

Dans son rapport sur la réponse du représentant du ministère des affaires étrangères, le ministre Dinichert exposa en particulier que le *Geheim-*

(1) Le *Geheimrat* Roediger, qui avait alors le rang d'un *Vortragender Legationsrat* au ministère des affaires étrangères, fut pendant quelque temps, après la guerre, consul général d'Allemagne à Zurich.

rat Roediger avait commencé par manifester le peu de sympathie que lui inspiraient les mesures de protection décidées par la Suisse; au cours de la conversation, il avait cependant fini par admettre que ces mesures constituaient une absolue nécessité pour notre pays et que l'Allemagne elle-même, dans son intérêt bien compris, devait instaurer enfin une réglementation permettant aux autorités fédérales de contrôler exactement les émigrants autrichiens, comme aussi de faire limiter, autant que possible, ce contrôle à ceux qu'il visait; le représentant du ministère des affaires étrangères ne put naturellement pas affirmer avec certitude que l'on pourrait trouver un moyen de limiter le visa à la seule catégorie des personnes entrant en considération. Il insista sur le fait, dit le rapport, que l'Allemagne avait intérêt à l'émigration de ces gens même si elle ne pouvait attendre d'aucun pays qu'il les accueille; il ne voyait cependant pas très bien comment on pourrait, à l'aide des passeports, désigner d'emblée ces émigrants aux autorités des autres pays, ce qui signifierait entraver du même coup une émigration que l'on cherchait à provoquer; il était à craindre aussi que l'exemple suisse ne fût suivi par d'autres pays. Au cours de l'entretien, le *Geheimrat* Roediger se rendit bien compte qu'il était dans l'intérêt de l'Allemagne d'empêcher que ces émigrants ne s'installent en grand nombre dans le voisinage immédiat du Reich et que ceux d'entre eux qui avaient la faculté de se rendre dans des pays tiers ne puissent le faire en traversant la Suisse. Non sans raison, le représentant du ministère des affaires étrangères insista aussi sur l'impression fâcheuse que feraient en Allemagne les mesures particulières que notre pays pourrait décréter à l'égard de toutes les personnes habitant l'Autriche, maintenant annexée, sous la forme d'une obligation du visa pour les détenteurs de passeports allemands domiciliés dans l'ancienne Autriche allemande. Un tel procédé pourrait en effet, disait-il, susciter — à tort — l'impression que la Suisse faisait encore des réserves quant à l'annexion de l'Autriche. Cette considération pourrait peut-être contribuer à amener les autorités allemandes à accepter une solution permettant d'éviter le rétablissement général du visa pour les porteurs de passeports allemands en Autriche.

Le *Geheimrat* Roediger, ajoutait le rapport, avait ensuite laissé entrevoir que les autorités allemandes prendraient une décision dès que le problème aurait été résolu; de son côté, la légation suivrait l'affaire. L'institution du visa de sortie pour les émigrants n'entre pas en considération, déjà pour cette raison qu'on ne veut pas contrarier leurs efforts pour se rendre dans d'autres pays. Il faut d'ailleurs tenir l'instauration du visa pour les détenteurs de passeports allemands domiciliés en Autriche comme insuffisante pour assurer un contrôle rigoureux des entrées d'émigrants autrichiens en Suisse. On ne parviendrait en effet à étendre ce contrôle ni aux émigrants qui se trouvent déjà dans un autre pays, ni à ceux qui ont transféré leur domicile en Allemagne pour entrer ensuite dans notre pays avec un passeport allemand.

b. Les nouvelles conversations du mois de mai 1938

Après l'adoption de l'ordonnance allemande du 10 mai 1938, selon laquelle la loi sur les passeports, la police des étrangers et les déclarations d'arrivée et de départ et les pièces d'identité entrait en vigueur, pour l'Autriche aussi, à la date de sa publication, la légation de Suisse à Berlin demanda au ministère des affaires étrangères si l'ordonnance signifiait que le passeport allemand serait immédiatement introduit en Autriche. Il lui fut répondu que l'ordonnance constituait, en effet, un préliminaire à cette mesure, mais qu'il s'écoulerait un temps considérable avant qu'on puisse passer à l'exécution.

Un nouvel entretien eut lieu, quelque temps après, avec le *Geheimrat* Roediger. Le 16 mai 1938, le ministre Dinichert communiqua ce qui suit à la division des affaires étrangères:

Selon les informations données par le *Geheimrat* Roediger, la prise de contact du ministère des affaires étrangères avec les services de l'intérieur n'ont pas abouti aux résultats désirés par la Suisse. Une solution dans le sens de celle que proposait la Suisse — limiter l'obligation du visa à des catégories déterminées de détenteurs de passeports allemands — rencontrerait, disait-il, des obstacles probablement insurmontables. Des passeports de courte durée seraient délivrés à un grand nombre de personnes, soit par exemple à toutes celles qui sont astreintes au service militaire ou au service du travail. Il n'est pas possible de garantir que seuls des passeports de courte durée seraient délivrés aux émigrants. En principe, la politique des autorités allemandes tend, précisément pour les émigrants, à leur délivrer des passeports pour une durée correspondant à leurs besoins; il ne s'agit pas d'entraver le départ de personnes dont on désire se débarrasser; comme la voie mentionnée ne paraissait pas praticable, les autorités allemandes s'étaient demandé s'il ne serait pas possible d'arriver à une solution, mais elles n'ont rien trouvé; une mention spéciale dans les cas de départ pour la Suisse serait une mesure peu satisfaisante et ne répondrait guère aux intentions de notre pays, étant donné qu'en fin de compte cette mention dépendrait du bon plaisir du bureau allemand des passeports; exiger l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports allemands domiciliés en Autriche serait chose hautement indésirable du point de vue allemand, car cela pourrait donner à penser que la Suisse ne reconnaît pas l'«Anschluss» comme un fait accompli; si la Suisse, avait ajouté le *Geheimrat* Roediger, s'en tenait à l'idée du visa et étendait celui-ci aux passeports allemands, il faudrait compter avec l'institution du visa pour les passeports suisses. Le rapport de M. Dinichert contenait en conclusion le développement suivant:

«Dans ces conditions, il faut se demander une fois de plus s'il ne serait pas possible de trouver un moyen permettant, sans l'obligation du visa, d'empêcher l'entrée de certains émigrants. La solution qu'on pourrait envi-

sager à cet égard consisterait à astreindre les ressortissants allemands désireux de s'établir définitivement en Suisse, ou d'y séjourner sans interruption au-delà d'une période déterminée, à solliciter, avant leur entrée, l'autorisation du consulat compétent. Cette mesure pourrait être complétée par une disposition selon laquelle les personnes qui, sans avoir cette autorisation, séjourneraient dans notre pays au-delà d'une durée déterminée, seraient irrévocablement renvoyées dans leur pays d'origine. On éviterait ainsi d'importuner inutilement les voyageurs ordinaires et de porter préjudice au mouvement normal des affaires. Et comme, dans les circonstances présentes, le nombre des ressortissants allemands désirant se fixer en Suisse pour une période de longue durée ne saurait être très considérable, les mesures en question ne pourraient, à part ceux qu'elles visent expressément, frapper qu'un nombre relativement restreint de personnes. Il est évident toutefois qu'une solution de ce genre ne serait efficace que si un contrôle suffisant était exercé à l'intérieur du pays. L'Allemagne pourrait considérer une telle solution comme beaucoup plus avantageuse que celle qu'impliquerait l'obligation générale du visa pour les habitants de l'Autriche.

La solution la plus simple consisterait naturellement à limiter l'obligation du visa aux ressortissants allemands non aryens. Cette solution va, il est vrai, à l'encontre de nos principes, mais elle pourrait trouver sa justification dans le fait que les Juifs suisses ont tout intérêt à ce que l'on empêche une affluence de Juifs étrangers. Etant donné que les prescriptions spéciales au sujet des Juifs vont se multipliant dans d'autres pays encore, comme par exemple en Hongrie et en Roumanie, on peut s'attendre à une recrudescense de la migration juive. Il vaudrait donc la peine, semble-t-il, d'examiner de plus près une solution de ce genre.»

Les autorités fédérales ne se prononcèrent pas immédiatement sur cette dernière suggestion. La question d'un signe distinctif à apposer dans les passeports délivrés aux Juifs fut discutée pour la première fois au cours de l'entrevue du ministre de Suisse à Berlin avec le représentant du ministère des affaires étrangères, entretien relaté dans le rapport du 13 août 1938 de notre légation (1).

2. Les rapports du consulat général de Suisse à Vienne, en juin 1938

Dans un premier rapport daté du 9 juin 1938, notre consulat général communiquait que, depuis le début d'avril, 100 à 150 personnes désirant s'informer des dispositions relatives à l'entrée en Suisse se présentaient chaque jour à sa porte. Dans la plupart des cas, il s'agissait de personnes désirant quitter l'Autriche pour s'établir en Suisse à titre définitif ou, du moins, pour une période d'assez longue durée. Dans les premières semaines, il n'y avait eu relativement que peu de Juifs parmi ces gens, car les autorités allemandes mettaient beaucoup d'obstacles à leur sortie. Mais la situation

(1) Voir p. 87.

s'était complètement modifiée au cours des trois dernières semaines. Maintenant, on cherchait systématiquement à éloigner les Juifs dès qu'ils avaient rempli leurs obligations financières envers l'Autriche. Comme presque tous les pays attachaient de l'importance à l'apposition du visa de retour dans les passeports autrichiens, cette exigence était satisfaite. En revanche, et à peu d'exceptions près, on obligeait le titulaire du passeport à promettre qu'il ne ferait pas usage de cette autorisation de retourner en Allemagne. Dans ces conditions, le consulat général avait pris le parti de ne délivrer les visas d'entrée que très parcimonieusement. Les représentants de la France observaient aussi une grande retenue à cet égard; ils sollicitaient même le consentement préalable du ministre français compétent. Le rapport disait encore que les titulaires de passeports autrichiens qui voulaient se rendre en Italie rencontraient également des difficultés, bien qu'il n'y eût aucune obligation de visa entre les deux pays, et il était arrivé à plusieurs reprises que ces personnes fussent refoulées à la frontière italienne (la même mésaventure était survenue aussi à des titulaires de passeports polonais).

Le consulat général de Suisse à Vienne confirma les informations ci-dessus mentionnées dans un autre rapport, daté du 25 juin 1938.

3. Les rapports de la légation de Suisse à Berlin du mois de juin 1938

a. Dans une lettre du 29 juin 1938 à la police fédérale des étrangers, un vice-consul de la légation de Suisse à Berlin écrivit que les autorités allemandes de police avaient cessé, depuis quelque temps, de munir les passeports de ressortissants allemands d'ascendance juive qui étaient plus ou moins forcés d'émigrer, d'un signe distinctif placé en évidence, comme cela se faisait auparavant. «Les passeports que nous avons eu l'occasion de voir auparavant, disait-il, présentaient la particularité suivante: en deuxième page, où figure habituellement la mention «valable pour l'intérieur du pays et pour l'étranger», cette indication a été biffée et remplacée par «valable seulement pour la sortie». Aujourd'hui, le hasard nous a mis un passeport de ce genre sous les yeux. La mention «valable pour l'intérieur du pays et pour l'étranger» y figure encore en deuxième page, mais la quatrième page est munie du timbre «Emigrant» ainsi que d'une annotation spécifiant que le porteur du passeport n'est pas autorisé à se prévaloir de la convention régissant les voyages. La qualité d'émigrant étant signalée maintenant de façon beaucoup moins nette, il est possible que nos fonctionnaires du service frontière soient induits en erreur et que les détenteurs de ces passeports puissent franchir sans difficultés la frontière suisse.» [1] La lettre dit encore que le retour dans leur pays est interdit à ces émigrants parce qu'ils sont censés avoir pris l'engagement de ne plus y rentrer.

[1] L'auteur n'a pas connaissance d'autres dossiers mentionnant cette façon particulière de désigner les ressortissants allemands d'ascendance juive.

b. Dans une lettre du 30 juin 1938 adressée personnellement au chef de la division de la police, le conseiller de légation Kappeler, qui était alors le premier collaborateur du ministre de Suisse à Berlin, écrivait qu'il n'avait plus rien appris au sujet de cette affaire, depuis le 16 mai, sinon que le gouvernement anglais avait dénoncé pour le 21 du même mois l'accord germano-anglais sur la suppression du visa et que, par conséquent, cette obligation était rétablie entre les deux pays. Il disait en outre que l'Afrique du Sud avait rétabli l'obligation du visa pour l'Allemagne à partir du 1er juillet et que, selon certaines nouvelles de presse, le gouvernement hollandais avait pris des dispositions empêchant les Juifs d'Allemagne de se rendre en visite aux Pays-Bas s'ils n'étaient pas munis d'une lettre d'invitation émanant de leur hôte et visée par la police néerlandaise.

4. Les négociations d'août 1938 avec les organes officiels allemands

a. Le rapport du 13 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin

Le 12 août 1938, la division des affaires étrangères du département politique chargea télégraphiquement la légation de Suisse à Berlin de protester auprès du ministère des affaires étrangères contre le fait que les organes du service frontière allemand avaient prêté la main à de nombreuses entrées illégales d'émigrants en Suisse. Dans sa lettre du 13 août, le ministre Frölicher (1) fit savoir qu'il s'était acquitté de cette mission au cours d'une entrevue avec le fonctionnaire compétent du ministère des affaires étrangères, le *Geheimrat* Roediger. Le ministre Frölicher ajoutait à sa communication les précisions suivantes: «En présentant ma requête, je n'ai pas manqué d'insister sur le fait qu'il fallait absolument aboutir à une réglementation permettant à la Suisse de contrôler et de trier les émigrants entrant dans notre pays; même si les autorités allemandes donnaient l'assurance formelle que les personnes frappées par les dispositions en vigueur pourraient rentrer en tout temps en Allemagne, nous ne pourrions pas nous tenir pour satisfaits. Si je soulève ce point, c'est parce que le *Geheimrat* Roediger m'a laissé entrevoir une solution de ce genre. On ne semble pas disposé ici à introduire un signe distinctif spécial pour les passeports des ressortissants allemands non aryens, afin de ne pas fournir un moyen aux Etats qui s'opposent à leur entrée. M. Kappeler aura l'occasion, la semaine prochaine, de traiter encore ce point avec les représentants du ministère des affaires étrangères.»

La division de la police a reçu un double de cette lettre.

b. Le rapport du 15 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin

Jusqu'ici, les pourparlers avec le ministère des affaires étrangères avaient porté uniquement sur l'introduction du visa pour les détenteurs

(1) M. Frölicher avait succédé en mai 1938 au ministre Dinichert à la tête de notre légation à Berlin. Il demeura à Berlin jusqu'à la débâcle de l'Allemagne en 1945.

de passeports allemands domiciliés en Autriche. Mais la division de la police avait relevé, dans son rapport du 10 août 1938, que si le gouvernement allemand ne mettait pas un terme aux entrées illégales, la Suisse serait obligée d'envisager, comme mesure de rétorsion, l'introduction du visa pour tous les passeports allemands.

Le ministère allemand des affaires étrangères en fut avisé par la légation de Suisse à Berlin. M. Kappeler (1), conseiller de légation, nota dans le rapport qu'il adressa le 15 août 1938 à la division des affaires étrangères, qu'il avait protesté à nouveau, conformément aux instructions reçues, auprès du ministère des affaires étrangères (*Geheimrat* Roediger) au sujet des entrées, récemment constatées en Suisse, de Juifs allemands que l'Allemagne avait dirigés sur notre pays; il avait finalement signalé les conséquences qu'entraînerait l'introduction du passeport allemand en Autriche. A cette occasion, il avait relevé qu'il serait techniquement impossible à la Suisse de ne pas rétablir l'obligation du visa pour les passeports allemands si l'on ne trouvait pas, dans le plus bref délai, une solution mettant les autorités suisses en mesure de ne laisser entrer les émigrants autrichiens qu'après l'examen de chaque cas. On aboutirait à une solution de ce genre en ne délivrant des passeports allemands qu'aux émigrants ayant obtenu d'un Etat étranger la garantie qu'on les y laisserait entrer. Roediger aurait, selon le rapport, accueilli favorablement cette suggestion; le régime existait déjà, *grosso modo*, pour l'ancien Reich, et il n'y aurait donc qu'à en étendre l'application à l'Autriche. Un examen plus approfondi permettrait bientôt d'établir si la chose était possible.

Au cours de la discussion, poursuivait M. Kappeler, on s'était rendu compte cependant que ce système pourrait, à l'usage, poser divers problèmes, par exemple, celui de savoir de quelle manière on aurait la preuve d'une autorisation d'entrée dans le pays de destination si celui-ci n'avait pas recours à la pratique du visa. Finalement, M. Kappeler sollicita des précisions supplémentaires en vue d'une nouvelle discussion du plan. Un double de ce rapport fut envoyé à la division de la police.

c. Le rapport du 20 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin

La lettre suivante de la légation de Suisse à Berlin sur le problème des émigrants autrichiens est datée du 20 août 1938. Elle est désignée comme confidentielle. Le chargé d'affaires l'a adressée à la division des affaires étrangères, tandis qu'une copie était envoyée au chef de la division de la police. M. Kappeler y disait que le ministère des affaires étrangères s'efforçait constamment et visiblement d'avoir en cette affaire une attitude conciliante à l'égard de la Suisse. C'est ainsi qu'à sa demande, les offices des passeports à Vienne, Cologne, Aix-la-Chapelle et Trèves, de même que

(1) Le ministre de Suisse à Berlin, M. Frölicher, était en congé à cette époque. En cette affaire, la première lettre de nouveau munie de sa signature porte la date du 17 septembre 1938 (voir p. 108).

le consulat allemand à Rome — qui, d'après M. Rothmund, avait déjà délivré des passeports allemands à des Juifs — avaient reçu télégraphiquement l'ordre de s'abstenir jusqu'à nouvel avis de délivrer à des Juifs des passeports allemands valables à l'étranger à des non-aryens, si l'on n'avait pas pu d'abord établir avec certitude que le passeport ne serait pas utilisé par son titulaire pour entrer en Suisse. En outre, les autorités allemandes, après avoir examiné les suggestions du *Geheimrat* Roediger, s'étaient déclarées prêtes à enjoindre à tous leurs organes compétents en matière de passeports de ne délivrer des passeports aux Juifs paraissant vouloir se rendre en Suisse que si ces gens étaient en mesure de fournir la preuve qu'ils y seraient admis. M. Rothmund semble — était-il ajouté — considérer à première vue cette solution comme insuffisante; afin qu'on puisse renoncer à rétablir l'obligation du visa, M. Kappeler proposait d'examiner si l'on ne pourrait pas exiger qu'à partir d'une date à convenir les passeports allemands fussent munis d'une mention expresse étendant leur validité à la Suisse aussi et que, pour les Juifs, cette mention ne fût apposée que s'ils pouvaient prouver qu'ils seraient admis en Suisse.

M. Kappeler demandait ensuite instamment qu'on s'efforçât par tous les moyens d'éviter l'introduction du visa dans le mouvement des voyageurs entre la Suisse et l'Allemagne. D'après une information du chargé d'affaires des Pays-Bas à Berlin, cet Etat avait également envisagé l'introduction du visa, mais les autorités s'y seraient catégoriquement opposées, de sorte que l'on tâchait pour le moment de surmonter les difficultés [1] par un contrôle des plus rigoureux à la frontière, où l'on refoulait impitoyablement les éléments indésirables.

d. La proposition du 22 août 1938 du chef de la division de la police

Il ressort d'une note manuscrite classée dans le dossier de la division de la police que M. Rothmund soumit téléphoniquement à M. Kappeler, le 22 août 1938, la proposition suivante:

[1] Cette attitude négative de la légation de Suisse à Berlin en ce qui concerne le rétablissement général de l'obligation du visa pour les passeports allemands et ses efforts pour trouver une solution de remplacement qui répondît aux exigences de la division de la police concernant le contrôle rigoureux des voyageurs avant leur arrivée à la frontière, était évidemment dictée par le désir d'éviter dans la mesure du possible, en un moment où il y avait menace de guerre, tout ce qui pourrait rendre plus difficiles les relations de la Suisse avec l'Allemagne. Ces relations étaient déjà fort tendues, surtout depuis que le chef du groupe suisse de la NSDAP, Wilhelm Gustloff, avait été assassiné par le ressortissant yougoslave David Frankfurter (4 février 1936) et que le Conseil fédéral avait décidé (18 février 1936) de ne plus tolérer en Suisse de direction ni nationale ni régionale de la NSDAP.

Il faut ajouter ici que les critiques parfois très acerbes de la presse suisse à l'égard du régime national-socialiste et les réactions subies par des Suisses résidant en Allemagne, de même que les facilités accordées par les autorités allemandes à ceux qui désiraient franchir clandestinement la frontière, donnaient lieu de part et d'autre à des plaintes sans cesse renouvelées. Voir à ce propos le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la guerre de 1939 à 1945 (rapport du 27 décembre 1946).

«Accord par échange de notes:

Pour que la Suisse ne doive exiger à titre général le signe distinctif dans les passeports en vue d'assurer le contrôle rigoureux — absolument indispensable — des entrées d'émigrants allemands, il a été convenu que le passeport allemand ne sera délivré aux aryens dont le retour en Allemagne est interdit et aux non-aryens sans exception que si la mention suivante y a été apposée en première page par les autorités allemandes compétentes: «Pour le passage de la frontière à destination de la Suisse, visa nécessaire d'un consulat de Suisse», et que cette mention sera portée dans les passeports déjà délivrés dès que, pour une raison ou une autre, ils seront présentés au bureau des passeports.»

5. Dénonciation, par mesure de précaution, de l'accord conclu avec l'Allemagne le 9 janvier 1926 sur la suppression de l'obligation du visa

a. La proposition du 25 août 1938 du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral

Dans le rapport, déjà mentionné (1), du 25 août 1938, le département de justice et police proposait au Conseil fédéral de décider les mesures requises par le rétablissement du visa pour les porteurs de passeports allemands. Cette proposition se fondait sur les motifs suivants, exposés de façon très détaillée:

Prévoyant que le gouvernement allemand déciderait bientôt de ne plus émettre de nouveaux passeports autrichiens et d'invalider, à partir d'une certaine date, ceux qui avaient été délivrés, la légation de Suisse à Berlin avait déjà pris contact au mois d'avril avec le ministère allemand des affaires étrangères afin de trouver un moyen qui permît de contrôler l'entrée des émigrants sans avoir à instaurer l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports allemands. Admettant que le passeport allemand délivré aux émigrants serait valable pour une durée moins longue que pour les autres ressortissants allemands, on avait d'abord envisagé de n'instaurer l'obligation du visa que pour les passeports dont la validité ne dépassait pas un terme déterminé. Mais cette solution s'était révélée impraticable, étant donnée la grande quantité de passeports à court terme que l'Allemagne délivrait, par exemple à ses ressortissants astreints au service militaire ou au service du travail. Après que le gouvernement allemand eut pris la décision de délivrer aussi des passeports allemands à d'anciens ressortissants autrichiens et de déclarer non valides, à partir du 1er janvier 1939, les passeports autrichiens déjà délivrés, le département avait demandé à notre consulat général à Vienne si, là aussi, on ne délivrait que des passeports allemands depuis le 16 août 1938. Notre consulat général confirma qu'il en était bien ainsi, en tant qu'il s'agissait d'aryens. Dans la question de savoir si des passeports allemands devaient être délivrés

(1) Voir à ce sujet la lettre du ministre Dinichert du 16 mai 1938, p. 85.

aussi à des Juifs, on avait eu beaucoup de peine à s'entendre, mais on tomba finalement d'accord dans ce sens. La décision en avait été prise au moment où, en raison de l'attitude des autorités douanières allemandes, nous avions été obligés de protester de la manière la plus énergique auprès de la légation d'Allemagne à Berne et auprès du ministère des affaires étrangères à Berlin. La légation de Suisse avait été invitée à soulever derechef le problème d'un contrôle d'entrée des émigrants au moyen de quelque signe apposé sur tous les passeports allemands. La Suisse avait commencé par proposer au gouvernement allemand d'édicter des prescriptions rigoureuses en vertu desquelles les passeports seraient refusés à tous les Juifs qui ne seraient pas en possession d'une autorisation suisse d'entrée. Si cette proposition avait été accueillie, l'Autriche allemande aurait apparemment remis en vigueur le régime valable pour l'ancien Reich, selon lequel on retirait les passeports des Juifs pour ne les leur rendre que lorsqu'ils étaient en mesure de produire une autorisation d'émigrer dans un autre pays. En même temps, la politique pratiquée jusqu'alors en Autriche, et qui consistait à inciter les Juifs à quitter le pays dans les plus brefs délais, serait abandonnée et ferait place à une émigration réglementée.

La légation de Suisse à Berlin avait reçu en même temps pour instructions de porter à la connaissance du ministère des affaires étrangères, en se référant à notre décision de fermer la frontière et aux mesures prises à cet effet, que nous étions dans l'obligation absolue d'exiger un contrôle rigoureux de l'entrée des émigrants. Aussi notre légation avait-elle sollicité le ministère des affaires étrangères de donner les instructions nécessaires pour qu'aucun passeport allemand ne fût plus délivré à des Juifs jusqu'à nouvel avis. D'après le rapport du 20 août de notre légation, les autorités allemandes avaient alors décidé que «des passeports ne devaient être délivrés à des Juifs que si l'on pouvait établir sans l'ombre d'un doute qu'ils ne seraient pas employés pour entrer en Suisse».

Pour éviter le rétablissement de l'obligation du visa, les autorités allemandes avaient en outre envisagé de donner, à titre confidentiel, les instructions suivantes:

«Dès qu'on aura des raisons de penser que des Juifs sollicitant un passeport ont l'intention de se rendre en Suisse, ce document ne leur sera délivré que contre la preuve qu'ils seront admis dans ce pays.»

L'expérience a démontré toutefois qu'une telle réglementation, à elle seule, ne permettait pas d'assurer le contrôle nécessaire et qu'elle constituerait même une exigence exorbitante à l'égard des autorités allemandes qui délivraient les passeports. «Ces dernières, en effet, après avoir eu à l'examen, pendant six à huit semaines, une demande de passeport, se verraient obligées de sonder encore le cœur et les reins d'un Juif dont elles croyaient pourtant pouvoir se débarrasser puisque son départ ne contrevenait pas aux règlements allemands, et tout cela pour s'assurer

qu'il n'avait pas l'intention de se rendre en Suisse! Même si les autorités allemandes avaient été animées à l'égard de la Suisse de dispositions meilleures que celles dont nous devions malheureusement faire la constatation, c'eût été chose impossible.» Aussi le département de justice et police avait-il fait, le 22 août, par l'intermédiaire de notre légation à Berlin, une proposition formelle qu'un échange de notes aurait dû transformer en engagement contractuel (suit le texte de la proposition reproduite page 90).

Mais même cette proposition n'avait pu, comme le précise le rapport, être faite sans beaucoup d'hésitations. Certes, cet arrangement, puisqu'il s'agissait d'un engagement contractuel du gouvernement allemand, nous offrait plus de garanties quant à son exécution que ne le faisaient les instructions, purement internes, que les autorités allemandes avaient adressées à leurs organes de contrôle des frontières et nous avaient communiquées. Il était notoire qu'à ce moment, comme auparavant, ces organes ne s'en tenaient pas strictement aux instructions reçues. «Mais — poursuit le rapport — il est fort douteux qu'un accord contractuel de ce genre soit respecté par l'Allemagne, si l'on considère que ce pays veut à tout prix se débarrasser des Juifs autrichiens, même au risque d'encourir la désapprobation de presque tous les autres pays, sans parler de ses voisins suisses, et si l'on pense que, dans un discours officiel prononcé peu avant l'«Anschluss», le ministre Gœring a déclaré que, dans cinq ans, Vienne serait une ville allemande complètement exempte de Juifs. Si l'Allemagne acceptait notre proposition, nous devrions quand même tenter l'expérience.»

Pourtant — continue le rapport — on devrait s'attendre que la proposition serait déclinée, bien que le gouvernement allemand ne soit sûrement pas en mesure d'en suggérer une meilleure. Il ne reste donc, semble-t-il, rien d'autre à faire qu'à rétablir le visa pour tous les porteurs de passeports allemands; un contrôle comportant l'obligation de distinguer entre émigrants et non-émigrants lors du passage de la frontière, c'est-à-dire entre Juifs et non-Juifs, présenterait les inconvénients les plus graves, sans compter qu'il ne permettrait même pas d'atteindre le but visé. Il est hors de doute que, de son côté, l'Allemagne rétablirait aussi le visa pour le passeport suisse. Quels qu'en puissent être les inconvénients pour la Suisse, nous ne voyons pas d'autre issue à la situation dans laquelle nous nous trouvons par la seule faute de l'Allemagne.

Le rapport mentionne ensuite que, pour venir rapidement à bout des difficultés qui nous étaient suscitées, il était urgent de tout mettre en œuvre pour que l'Allemagne consentît à renoncer à l'observation du délai de dénonciation d'un mois convenu par l'échange de notes du 9 janvier 1926, lors de la suppression du visa. Il faut aussi — disait le rapport — amener l'Allemagne à accepter notre dernière proposition. Nous y arriverons peut-être si notre légation peut informer le gouvernement allemand que le Conseil fédéral a décidé, en principe, de rétablir l'obligation du visa et chargé la

légation de dénoncer l'accord en prévision du cas où l'on échouerait dans la recherche d'une autre solution. Il s'agit toutefois de faire cette communication en faisant de nouveau clairement sentir que nous sommes décidés à instaurer à tout prix un contrôle rigoureux des émigrés allemands avant leur entrée en Suisse.

La proposition présentée au Conseil fédéral par le département de justice et police préconisait essentiellement les mesures suivantes:

1. Dénoncer, à toutes fins utiles, l'accord du 9 janvier 1926 avec l'Allemagne sur la suppression du visa;
2. Retirer cette dénonciation dans le cas où, grâce à ses efforts, notre légation à Berlin réussirait à mettre au point avec le gouvernement allemand une autre solution permettant un contrôle rigoureux de l'entrée des émigrants allemands en Suisse.
3. Si la mesure évoquée sous chiffre 2 ne peut pas être exécutée, donner à notre légation l'ordre d'engager l'Allemagne à renoncer à l'observation du délai de dénonciation.

Sous les chiffres suivants de la proposition, il est question des dispositions à prendre, à titre de précaution, si l'obligation du visa était rétablie et si l'Allemagne insistait pour que fût observé le délai de dénonciation.

b. La lettre du 25 août 1938 du département politique à la légation de Suisse à Berlin

Par lettre du 25 août, le département politique porta la proposition du département de justice et police à la connaissance de notre légation à Berlin. Il précisait que la légation serait avisée télégraphiquement dès que le Conseil fédéral aurait adopté cette proposition, afin qu'elle pût en communiquer immédiatement les points essentiels au gouvernement allemand et dénoncer, à titre de précaution, l'accord du 9 janvier 1926. Si les négociations en vue d'obtenir par d'autres moyens un contrôle rigoureux de l'entrée des émigrants devaient échouer, la légation devrait entreprendre aussitôt des démarches pour amener le ministère des affaires étrangères à renoncer à l'observation du délai de dénonciation et à conclure un accord dans ce sens.

c. Le rapport présenté le 27 août 1938 par la division de la police au chef du département de justice et police

La proposition du département fédéral de justice et police du 25 août ne put être traitée dans la séance du Conseil fédéral du lendemain, parce que seuls quatre conseillers fédéraux étaient présents et que des craintes étaient exprimées au sujet du rétablissement de l'obligation du visa. Ces craintes concernaient les répercussions que cette mesure aurait sur le mouvement touristique. Dans un rapport adressé le 27 août au chef du département, le chef de la division de la police attira de nouveau, l'attention sur la nécessité d'un contrôle rigoureux des émigrants. Il faisait valoir que les mesures sévères prises récemment contre les Juifs (interdiction faite à plusieurs

milliers de médecins juifs d'exercer leur profession, désignation obligatoire de toutes les entreprises juives, régime spécial pour les personnes qui y faisaient leurs achats, immatriculation spéciale des automobiles appartenant à des Juifs, obligation pour ceux-ci de porter des prénoms juifs) étaient de nature à provoquer une nouvelle vague d'émigration hors du Reich. Le rapport cherchait en outre à dissiper les craintes exprimées au sujet du tourisme.

Dans son rapport, M. Rothmund manifestait le regret que le Conseil fédéral n'eût pas été à même de prendre une décision déjà la veille et exprimait l'espoir de voir régler l'affaire dans la séance suivante. «Cette décision, disait-il, n'est d'ailleurs que conditionnelle. Si l'Allemagne, malgré tout, acceptait encore la proposition que nous lui avons soumise en vue d'éviter le rétablissement de l'obligation du visa, ou si elle pouvait — ce que je considère cependant comme hors de question — nous proposer une mesure équivalente, nous serions assurément heureux de n'avoir pas à rétablir l'obligation du visa.»

d. La décision du Conseil fédéral du 30 août 1938

Dans sa séance du 30 août 1938, le Conseil fédéral adopta la proposition que lui avait soumise le département de justice et police le 25 août. Cette décision ne fut pas publiée. En revanche, le département de justice et police fut autorisé à mettre au courant la presse d'entente avec le département politique, au cas où le Conseil fédéral devrait ordonner le rétablissement du visa pour les passeports allemands.

Le dénonciation à titre de précaution de l'accord du 9 janvier 1926 fut, le 31 août, portée à la connaissance du ministère allemand des affaires étrangères par la légation de Suisse à Berlin.

6. La note allemande du 29 août 1938

a. Teneur de la note

Une note du ministère des affaires étrangères, datée du 29 août, avait été remise déjà le 30 août à notre chargé d'affaires. Elle mentionnait que le gouvernement suisse avait été prévenu des dispositions prises par les autorités allemandes pour empêcher, dans la mesure du possible, que des Juifs autrichiens ne franchissent illégalement la frontière suisse. Elle relevait que l'Allemagne ne désirait pas que des Juifs autrichiens émigrent en Suisse et que, par conséquent, il n'était pas question pour les autorités allemandes de favoriser leur afflux vers notre pays. A la demande du gouvernement suisse, le gouvernement allemand avait ordonné à un certain nombre d'offices des passeports que la Suisse avait elle-même désignés — en particulier celui de Vienne — de ne plus délivrer, jusqu'à nouvel avis, des passeports allemands à des Juifs, toutes les fois qu'on n'avait pas la preuve irréfutable que le passeport ne servirait pas à entrer en Suisse.

Enfin, le gouvernement allemand, ainsi que le chargé d'affaires de Suisse en fut informé verbalement, avait envisagé, sur la suggestion de ce dernier, d'enjoindre confidentiellement à tous les offices allemands des passeports de ne pas délivrer des passeports aux Juifs dont on savait ou pouvait penser qu'ils les utiliseraient pour pénétrer en Suisse. Ferait exception le cas où il pourrait être prouvé que ces gens seraient admis en Suisse. Le gouvernement allemand est prêt — poursuivait la note — à prendre des mesures dans ce sens, à condition que la Suisse considère le consentement des autorités allemandes comme une affaire confidentielle. Le gouvernement allemand est persuadé que, grâce à ces mesures, le but visé par le gouvernement suisse sera atteint, d'autant plus que l'Allemagne, comme il convient de le redire ici, ne voit pas d'un bon œil ce flot d'émigrants autrichiens se dirigeant vers la Suisse et que les entraves mises à une telle émigration correspondent à la fois aux intentions suisses et allemandes. La note relevait que le gouvernement allemand estimait avoir atteint, avec cette concession, la limite de ses possibilités pour la solution de ce problème. Pour des raisons techniques comme pour des considérations de principe, il ne se jugeait en tout cas pas en mesure d'accepter un accord pareil à celui que venait de proposer le gouvernement suisse.

La note ajoutait que, vu la situation, le ministère des affaires étrangères pensait pouvoir demander à notre légation de recommander au gouvernement suisse d'examiner une fois de plus si les instructions que l'Allemagne envisageait de donner aux offices allemands des passeports, combinées avec les autres mesures prises en l'occurrence, ne seraient pas de nature à servir les intérêts des deux parties mieux que, par exemple, une dénonciation de l'accord sur les visas, une telle dénonciation ne pouvant que multiplier considérablement les difficultés du mouvement des voyageurs entre les deux Etats.

b. Le rapport du 30 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères

Après avoir communiqué par téléphone le texte de la note allemande au chef de la division de la police, M. Kappeler en envoya un double à la division des affaires étrangères, par lettre du 30 août. Il demandait que tout le problème, revu à la lumière de la note allemande et surtout des derniers alinéas de cette note, fît encore une fois l'objet d'un examen minutieux. Il sollicitait des instructions précises sur la réponse à donner au ministre des affaires étrangères. M. Kappeler ajoutait que la renonciation au visa ne soulèverait, à son avis, pas des difficultés excessives, puisque le contrôle renforcé ne porterait que sur les détenteurs de passeports délivrés depuis le mois d'août 1938. A partir du 1er janvier 1939 (1), les passeports des Israélites allemands seraient d'ailleurs aisément reconnaissables du fait que

(1) Date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 août 1938 assurant l'exécution de la loi du 5 janvier 1938 sur la modification des noms de famille et des prénoms.

les titulaires devaient porter également des prénoms juifs. Pour plus de sûreté, on pourrait certainement obtenir du gouvernement allemand l'assurance que les prénoms juifs fussent réellement inscrits dans les passeports. Dans ces conditions — disait le rapport — il fallait se demander si, pendant la période transitoire, une mesure d'une portée aussi grande que l'institution du visa pour tous les passeports pouvait se justifier (1).

c. Le rapport du 31 août 1938 de la division de la police sur la note allemande

Dans un rapport du 31 août 1938 au département de justice et police, le chef de la division de la police exprimait à nouveau l'opinion que le seul moyen efficace de remédier aux inconvénients de la situation consistait à rétablir l'obligation du visa. Il demandait donc «instamment» au chef du département d'amener le Conseil fédéral à décider cette mesure. M. Rothmund motivait son attitude en insistant, une fois de plus, sur les difficultés à l'insuffisance d'un contrôle à la frontière. La proposition allemande ne permettrait pas non plus, disait-il, d'éliminer les défauts existants, puisque tout candidat à l'émigration pouvait obtenir un passeport en indiquant comme but de son voyage un pays autre que la Suisse; s'il ne venait pas directement en Suisse, il y arriverait en traversant un autre pays. L'acceptation de la proposition allemande entraînerait la délivrance de milliers de passeports allemands et, selon toute probalité, aussi à des émigrants séjournant déjà dans d'autres pays, par exemple, en Italie. «On pouvait jusqu'à présent se demander — disait le rapport — si l'Allemagne n'entendait pas freiner l'émigration illégale des Juifs d'Autriche et, par les mesures prises tout récemment contre les Juifs de l'ancien Reich, entraver également l'émigration illégale des Juifs d'Allemagne pour la transformer en une émigration réglementée, mais sans égard à la capacité d'absorption des pays de destination. Aux termes de nos négociations, le doute n'est plus permis. Afin de pouvoir faire passer les Juifs dans d'autres pays de manière aussi discrète que possible, on se propose en effet de leur donner une pièce d'identité qui ne se distingue en rien de celle qui est délivrée aux non-Juifs. On ne doit faire aucun crédit à la note du 29 août, quand elle affirme que l'émigration des Juifs autrichiens en Suisse ne fait pas le compte de l'Allemagne et que les autorités de ce pays sont loin de favoriser cette émigration. Si l'Allemagne avait sérieusement voulu s'opposer à l'exode juif, elle aurait pu le faire en acceptant notre dernière proposition; mais elle persévère au contraire dans son implacable politique d'expulsion.»

(1) Dans sa lettre du 31 août, M. Kappeler informait la division des affaires étrangères que, d'après un nouvel examen des prescriptions en vigueur, les dispositions relatives aux prénoms juifs paraissaient ne pas encore s'étendre aux Juifs autrichiens. En attendant l'application de ces prescriptions en Autriche également, il fallait donc que tous les titulaires de passeports délivrés depuis le mois d'août fussent soumis à un contrôle plus sévère à la frontière.

7. La réponse suisse du 31 août 1938 à la note allemande

La Suisse répondit à la note allemande du 29 août par une note du 31 août. Ce document disait que la légation de Suisse avait constaté avec satisfaction que l'Allemagne ne désirait pas que les Juifs autrichiens émigrent dans notre pays et qu'il ne pouvait donc pas être question pour les autorités allemandes de favoriser cette émigration. La légation y remerciait le gouvernement allemand d'avoir bien voulu, en attendant un accord définitif sur le contrôle des entrées en Suisse, donner des instructions afin d'empêcher que ces émigrants, bien que munis de passeports allemands, entrent dans notre pays. La note relevait toutefois qu'on avait dès le début eu chez nous des doutes sérieux sur l'efficacité de la réglementation proposée par le gouvernement allemand, étant donné qu'il serait très difficile pour les offices allemands des passeports de sonder les véritables intentions des requérants, sans compter que ceux-ci conservaient la possibilité de se rendre en Suisse en passant par un autre pays. La légation, dans ces conditions, avait été chargée de proposer une autre solution au ministère des affaires étrangères; malheureusement les autorités allemandes avaient considéré cette solution comme irréalisable. Par courtoisie à l'égard du ministère des affaires étrangères, la légation avait néanmoins transmis la note allemande au gouvernement suisse en lui recommandant d'examiner une fois de plus s'il ne pourrait pas se contenter de cette proposition. Mais le gouvernement fédéral avait décidé, avant même d'avoir reçu cette note, de dénoncer à titre de précaution l'accord sur les visas. Il avait pris cette décision à contre-cœur, constatant qu'elle était inévitable. La légation priait donc le ministère des affaires étrangères de prendre acte de la dénonciation de l'accord de 1926. Elle espérait toutefois qu'il serait encore possible, avant l'expiration du délai de dénonciation, de trouver une solution qui permît d'éviter le rétablissement du visa. Aussi la Suisse avait-elle décidé de ne pas rendre publique cette dénonciation pour le moment.

8. La lettre du 1er septembre 1938 du chef de la division de la police à la division des affaires étrangères

Dans une lettre du 1er septembre 1938 à la division des affaires étrangères, M. Rothmund fit remarquer que le rétablissement de l'obligation du visa pour les passeports allemands causerait un surcroît considérable de travail à nos consulats en Allemagne, de même qu'à notre légation, et que le moment était donc déjà venu d'examiner la question de l'augmentation du personnel. «Si nous devons prendre à temps les dispositions voulues, écrivait M. Rothmund, c'est aussi parce que nous aurons à donner pour la délivrance du visa aux non-émigrants les mêmes instructions que pour les passeports autrichiens; cela signifie que nous devrons pouvoir délivrer des visas sans retard à cette catégorie de personnes, qui constituera le contingent principal. Nous aurons à exiger d'elles, je pense, qu'elles pro-

duisent les preuves de leur ascendance aryenne. Il est évident que ces opérations susciteront une correspondance assez volumineuse.

9. La suite des négociations avec les autorités allemandes

a. Le rapport du 1er septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères

Dans son rapport du 1er septembre 1938, M. Kappeler informait la division des affaires étrangères que le représentant du ministère des affaires étrangères, le *Geheimrat* Roediger, auquel il avait remis la note suisse, n'avait pas encore eu la possibilité — comme on pouvait aisément le comprendre — d'exprimer son avis sur le contenu de ce document. Le ministère des affaires étrangères, déclara-t-il, ne cessait pas de souhaiter une solution qui ne comportât pas l'obligation générale du visa, bien qu'il fût impossible pour l'instant de se faire une idée des propositions qu'on pourrait éventuellement envisager. Le *Geheimrat* Roediger releva qu'il serait difficile d'obtenir des concessions supplémentaires des autres autorités. L'Allemagne voulant voir les Juifs quitter le pays, il lui était difficile d'accepter toute mesure entravant cette émigration. Le ministère des affaires étrangères avait cependant beaucoup de compréhension pour notre situation. Il était donc disposé à examiner tous les moyens possibles de tenir compte des nécessités suisses. M. Roediger avait mentionné à titre confidentiel, au cours de cet entretien, que les Anglais avaient, eux aussi, poursuivi leurs négociations avec l'Allemagne après la dénonciation de l'accord et qu'au dernier moment seulement ils avaient déclaré, sans que le gouvernement allemand ait pu s'y attendre le moins du monde, qu'ils s'en tiendraient en conclusion au rétablissement du visa.

Le rapport s'achève en notant que notre chargé d'affaires avait eu l'occasion d'informer également le secrétaire d'Etat, M. von Weizsäcker, de notre situation. Celui-ci partageait naturellement notre désir d'éviter, si possible, le rétablissement du visa pour tous les passeports.

b. L'entrevue du 2 septembre 1938 du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne

Les notes de M. Rothmund (1)

D'après les notes de M. Rothmund, le ministre Koecher avait entre les mains, au cours de cet entretien, des instructions écrites assez longues. Il fut question, en premier lieu, de la solution préconisée par le gouvernement allemand. M. Rothmund exposa les raisons techniques pour lesquelles cette solution nous paraissait inadéquate. Là-dessus, le ministre chercha une autre solution et demanda si nous ne pourrions pas renoncer

(1) D'après le rapport du 15 septembre 1938 de la division de la police au département fédéral de justice et police (voir p. 104), ces notes ont été soumises au chef de ce département.

au visa dans le cas où les détenteurs juifs de passeports allemands seraient expressément désignés comme tels. «Je lui répondis — lit-on dans les notes — que c'était possible «techniquement» (1), mais qu'il nous faudrait alors rétablir le visa pour les Juifs. Il était toutefois douteux que le département politique et le Conseil fédéral fussent à même d'adopter une telle mesure. Je ne pouvais lui affirmer qu'une chose, à savoir que c'était «techniquement» possible. M. Koecher m'ayant lu, dans ses instructions, une phrase disant que la proposition que nous avions faite à Berlin aurait cette conséquence — non voulue par l'Allemagne — que les Juifs allemands seraient traités avec plus de rigueur que ceux des autres pays, je compris que la voie préconisée par M. Koecher ne pouvait être suivie. Il était clair aussi pour moi que l'Allemagne se refusait absolument à désigner les Juifs comme tels dans leurs passeports. Si ce n'était pas le cas, en effet, elle pouvait tout simplement leur délivrer, au lieu du passeport, n'importe quelle pièce d'identité. M. Koecher veut néanmoins transmettre la proposition à Berlin, en ajoutant que son exécution semble techniquement possible, mais qu'on peut se demander si elle ne sera pas irréalisable pour d'autres raisons. M. Koecher est d'accord que je mette M. Kappeler au courant.»

Les notes du chef de la division de la police mentionnent encore que le ministre d'Allemagne lui avait lu dans ses instructions un passage disant que l'Allemagne verrait dans le rétablissement du visa par la Suisse un geste inamical de notre part. Le chef de la division de la police avait répondu qu'après tout ce qui s'était passé il considérait lui-même cette déclaration comme inamicale à l'égard de la Suisse.

Les notes de M. Rothmund s'achèvent par la conclusion que ces pourparlers dégageaient l'impression bien nette que l'Allemagne cherchait par tous les moyens à mettre la Suisse dans son tort au sujet du rétablissement du visa. Elle se rendait cependant parfaitement compte que sa déclaration selon laquelle elle ne désirait pas voir les Juifs émigrer en Suisse ne pouvait avoir de valeur pour nous que si, en complément de l'interdiction faite à ses organes du service frontière d'acheminer vers notre pays les étrangers de cette catégorie, elle nous fournissait le moyen de procéder à un contrôle techniquement efficace des entrées en Suisse. Mais on savait pertinemment à Berlin que ce n'était pas possible, sauf si les émigrants étaient désignés comme tels dans les papiers d'identité que l'Allemagne leur délivrait. Or, pour des raisons peu avouables, notre voisine ne voulait pas y consentir, et elle cherchait à renverser maintenant les rôles pour mettre la Suisse dans son tort. «Nous voulons néanmoins — ajoutait M. Rothmund — tenter une dernière chance avec la suggestion de M. Koecher. Je proposerai donc qu'on prie M. Kappeler de recourir à cet ultime moyen.» A la fin de l'entretien, le ministre Koecher avait paru persuadé qu'il ne restait plus d'autre issue que le rétablissement du

(1) Le mot «techniquement» est souligné dans les notes originales de M. Rothmund.

visa. Aussi M. Rothmund l'avait-il prié de s'entremettre afin que Berlin nous indiquât la date de ce rétablissement sans se prévaloir du délai de dénonciation d'un mois.

Le télégramme envoyé à Berlin par le ministre d'Allemagne à Berne

Dans les actes relatifs à la politique étrangère de l'Allemagne de 1918 à 1945, publiés par les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et la France, volume V (1), il est question d'un télégramme du 2 septembre 1938 par lequel le ministre Koecher communiquait au ministère des affaires étrangères le résultat de son entretien avec M. Rothmund. Le texte de ce télégramme n'est pas reproduit. La rédaction du *Schweizerischer Beobachter*, à Bâle, a pu cependant soumettre à l'auteur du présent rapport une photocopie de cette dépêche qu'elle s'était procurée auprès du *Foreign Office* à Londres. Le télégramme avait la teneur suivante:

«N° 60 du 2. 9. — Me référant à la pièce du 29. 8. 38 R 18068 ainsi qu'au télégramme du 1. n° 87 R 18590 (2):

M. Rothmund déclare introduction de l'obligation du visa pour les Juifs seulement est techniquement praticable si tous les passeports sont établis de telle manière que les fonctionnaires du service frontière peuvent constater du premier coup d'œil que ce détenteur est juif. Si nous pouvons donner assurances à cet égard, le Conseil fédéral, qui ne s'est pas encore occupé de ce problème, devra être amené avec le concours du département politique à prendre une décision. Institution du visa pour Juifs d'autres nationalités n'est pas envisagée. Affirmation d'après laquelle gouvernement allemand considérerait rétablissement obligation visa comme geste inamical énergiquement repoussée car mesures proposées par nous jusqu'à présent ne garantissent pas à la Suisse suspension entrée Juifs.

(signé) Koecher»

c. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 7 septembre 1938

Dans une lettre du 7 septembre 1938, déclarée urgente, le chargé d'affaires de Suisse à Berlin communiqua à la division des affaires étrangères

(1) Voir p. 132.

(2) Une photocopie de ce télégramme, qui n'a pas été publié, a été mise également à la disposition de l'auteur du présent rapport par la rédaction du *Schweizerischer Beobachter*. En voici le texte:

«Suite à pièce du 29 août R 18068.

En réponse à notre note verbale du 29 août, légation de Suisse vient de dénoncer à titre de précaution pour 1er octobre accord sur les visas, espérant qu'on trouvera encore avant expiration délai solution permettant d'éviter obligation visa. Publication pas envisagée non plus du côté suisse. Prière discuter néanmoins affaire sans délai avec M. Rothmund sur la base pièce 29 août et télégraphier résultat. Sous réserve informations plus amples.

(signé) Gaus.»

que le chef de la division de la police l'avait informé de la démarche du ministre d'Allemagne. La lettre était rédigée comme suit:

«Parlant de cette conversation, le *Geheimrat* Roediger, du ministère des affaires étrangères, m'a dit aujourd'hui que les autorités allemandes avaient examiné à nouveau comment il serait possible d'éviter le rétablissement général de l'obligation du visa. Pour tenir compte autant que possible des vœux de la Suisse, elles sont en principe disposées à apposer un signe sur les passeports délivrés à des Juifs dans l'ancien Reich, en Autriche ou encore à l'étranger. Le gouvernement allemand accepterait en même temps que la Suisse rétablisse l'obligation du visa pour les passeports munis du signe distinctif. Il ne pourrait cependant pas renoncer à une certaine réciprocité. A cet égard, j'ai réussi à convaincre le représentant du ministère des affaires étrangères qu'il ne serait pas possible, pour des raisons pratiques et constitutionnelles, de munir du signe distinctif les passeports des Juifs suisses. En revanche, les autorités allemandes voudraient que fût au moins prescrite l'obligation du visa pour les Juifs suisses, sans que les autorités suisses soient appelées à collaborer à l'exécution.

Pour la mention de l'origine juive dans les passeports, on m'a fait deux propositions, dont la seconde paraît seule réalisable, de l'avis même du ministère des affaires étrangères. La première tend à ce que les prénoms habituellement soulignés à l'encre noire le soient à l'encre rouge pour les Juifs. Mais il faut en tout cas craindre que le porteur du passeport ne couvre le trait rouge à l'encre noire. La seconde proposition tend à ce qu'un sceau soit apposé sur la première page du passeport, à gauche en haut; le sceau consisterait en une lettre J entourée d'un cercle de quelque 2 cm de diamètre ou en un autre signe au sujet duquel nous pourrions encore émettre des vœux.

J'ai l'impression que l'apposition de ce signe suffirait entièrement à nos besoins. Le signe serait apposé immédiatement sur les passeports nouvellement délivrés et le serait sur les anciens dès que l'autorité les auraient de nouveau entre les mains. Pour ce qui est des formes à observer, il conviendrait, semble-t-il, de conclure, au moyen d'un échange de notes, un arrangement modifiant et complétant celui de 1926 sur la suppression du visa obligatoire. On s'entendrait sur sa teneur dès qu'on aurait constaté l'accord de principe des deux gouvernements. Je suis d'avis que la proposition allemande tient largement compte de nos désirs et que nous pouvons l'accepter. La solution proposée permet de contrôler sans lacunes l'entrée d'émigrants non aryens et de procéder à des opérations rapides à la frontière, où l'on pourra se borner à constater l'existence du sceau à la première page et, le cas échéant, du visa.

La réciprocité partielle que le gouvernement allemand désire, pour des raisons compréhensibles, paraît aussi chose acceptable. Les Juifs suisses qui éprouvent, dans les circonstances présentes, le besoin de se rendre en

Allemagne sont probablement très peu nombreux. On m'a affirmé que le rétablissement du visa ne tendait aucunement à les empêcher de pénétrer en Allemagne et que les autorités allemandes se bornaient à considérer comme indésirable l'établissement durable de nouveaux Juifs étrangers. Or ces autorités ont la possibilité de s'y opposer par d'autres moyens.

Au cours de la conversation, j'ai fait valoir une objection, à savoir que des organes allemands par trop zélés pourraient, faute de visa, être tentés de faire des difficultés à des ressortissants suisses en raison de leur aspect extérieur. Le ministère des affaires étrangères est cependant tout à fait disposé à donner des instructions pour empêcher des faits de ce genre, hautement contraires aux intérêts des deux pays. On m'a dit que les choses se passeraient pratiquement de cette façon: Si une autorité allemande a l'impression que celui qui tente d'entrer en Allemagne sans visa est un Juif suisse, elle prendra des informations sur sa personne auprès d'une représentation allemande en Suisse et prononcera une interdiction d'entrée dans le cas où il serait établi que l'intéressé n'est pas d'origine aryenne.»

La lettre se termine par une remarque selon laquelle il y aurait lieu d'examiner les propositions allemandes et de faire savoir aussitôt que possible si elles étaient acceptées, de façon que les textes puissent être établis et que le nouveau régime puisse entrer en vigueur dans le plus bref délai.

Dans un *post scriptum*, il était dit que les autorités allemandes avaient l'intention d'étendre à l'Autriche l'application des dispositions sur la façon de signaler les prénoms juifs et de les y mettre en vigueur, si possible en même temps que dans l'ancien Reich. Une raison de pure forme aurait empêché de les appliquer d'emblée à l'Autriche. Cette raison, était-il précisé, résiderait dans le fait que la loi de base [1] avait été adoptée avant l'«Anschluss» et devait être encore mise expressément en vigueur pour l'Autriche.

Le chargé d'affaires fit parvenir une copie de cette lettre à la division de la police.

d. La communication téléphonique du chef de la division de la police à la légation de Suisse à Berlin, du 8 septembre 1938

Les dossiers de la division de la police contiennent la note suivante: «Téléphone Kappeler 8-IX-1938, 16 h. 45

Je lui déclare que nous examinerons. A mon avis, *exclu* pour les Juifs suisses. Objections d'ordre politique pour les autres aussi. Nous nous entretiendrons samedi avec M. Frölicher pour savoir ce qu'il a obtenu à Nuremberg.

[1] Loi du 5 janvier 1938.

M. Kappeler n'entreprendra rien pour le moment. Je pense qu'il recevra une réponse d'ici à la fin de la semaine prochaine.

Rothmund.»

e. Le rapport adressé par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 9 septembre 1938

Le chargé d'affaires de Suisse adressa le 9 septembre à la division des affaires étrangères une lettre dont une copie fut envoyée directement à la division de la police. Dans cette lettre, il se référait à la communication téléphonique susmentionnée du chef de la division de la police et relevait que, bien entendu, il voyait clairement, lui aussi, combien il était désagréable de devoir admettre que les Juifs suisses fussent soumis à un régime spécial du fait de l'obligation du visa. C'est pourquoi il avait, ajoutait-il, fait immédiatement part de ses objections au ministère des affaires étrangères. Il avait cependant dû constater que les autorités allemandes, déjà particulièrement chatouilleuses en matière de réciprocité et craignant aussi les répercussions dans les relations avec d'autres Etats, auraient beaucoup de peine à accepter que l'obligation partielle du visa fût instituée unilatéralement. On pourrait néanmoins essayer d'amener le gouvernement allemand à renoncer à exiger la réciprocité. Pour cela, des indications sur les arguments à avancer seraient les bienvenues. Le succès étant douteux, on ferait cependant bien de se demander comment il y aurait lieu d'agir en cas d'échec. A cause des quelques Juifs suisses qui pourraient se rendre en Allemagne dans les circonstances présentes, on ne devrait pas accepter que tous les autres Suisses puissent être soumis à l'obligation du visa allemand, ni prendre son parti des répercussions fâcheuses que le rétablissement général du visa ne manquerait pas d'avoir sur le mouvement des voyageurs entre l'Allemagne et la Suisse. La lettre continuait en ces termes: «Certes, toute nouvelle discrimination des Juifs suisses par l'Allemagne est regrettable. Aussi la légation a-t-elle toujours recommandé de régler les choses par une décision de principe. Mais Berne a préféré ne pas le faire et a recommandé sans cesse à la légation d'intervenir *in casu* en faveur des Juifs suisses. Nous avons ainsi accepté toute une série de mesures de discrimination sans insister pour que soit respecté le principe de l'égalité de tous les Suisses. A noter que les mesures concernant, par exemple, l'exercice des professions et la déclaration des avoirs juifs portent beaucoup plus gravement atteinte à ce principe que l'obligation de demander un visa pour entrer en Allemagne. Ce qu'il faudrait toujours chercher à empêcher autant que possible, c'est d'accepter expressément que les Juifs suisses soient traités autrement que nos autres ressortissants. L'échange de notes envisagé permet, semble-t-il, d'éviter cette discrimination. L'introduction du visa allemand pour les Juifs suisses ne serait, semble-t-il, pas difficile à justifier devant l'opinion publique suisse, puisque l'introduction du visa suisse pour les Juifs allemands, bien qu'ayant provoqué la réciprocité de la part de l'Allemagne, était commandée par l'intérêt majeur du pays.

f. Le rapport adressé par le chef de la division de la police au département de justice et police le 15 septembre 1938

Dans un rapport détaillé du 15 septembre 1938, M. Rothmund s'exprima sur la «dernière proposition allemande» qui avait été communiquée au chargé d'affaires de Suisse à Berlin par le *Geheimrat* Roediger et dont la division des affaires étrangères n'eut connaissance que le 7 septembre. Ce rapport exposait, pour l'essentiel, ce qui suit:

«Conclure avec un Etat étranger un arrangement selon lequel les Juifs suisses seraient traités autrement que les autres ressortissants suisses me paraît chose inadmissible. Je ne crois pas non plus qu'on puisse recourir à une construction juridique selon laquelle la Suisse instituerait à titre autonome l'obligation du visa pour les Juifs allemands tandis que l'Allemagne en ferait de même pour les Juifs suisses. Ces mesures seraient, quoiqu'il en soit, le résultat de négociations entre les deux Etats. De plus, il faudrait modifier l'arrangement germano-suisse concernant la suppression de l'obligation du visa. Je pense aussi que, partout où nous le pouvons, nous devrions nous opposer à ce qu'on traite les Juifs suisses autrement que nos autres ressortissants. C'est bien assez de devoir accepter que les Juifs suisses en Allemagne soient l'objet d'un traitement spécial. Aussi la proposition allemande doit-elle, à mon avis, être rejetée dans la mesure où elle prévoit la réciprocité.»

Le rapport examinait aussi la question de savoir si la Suisse pourrait répondre au gouvernement allemand qu'elle était disposée à donner suite à sa proposition, à la condition qu'il renonce à demander la réciprocité. Il faisait ressortir que, pour diverses raisons, la mesure envisagée ne garantissait pas un contrôle sans lacunes des Juifs allemands avant leur entrée en Suisse. Au reste, disait-il, les expériences faites jusqu'ici montrent que les instructions qui seraient données dans le sens indiqué aux autorités compétentes en matière de passeports ne seraient en tout cas pas suivies partout, vu qu'on tend en Allemagne, en dépit des déclarations contraires, à se débarrasser des Juifs. Il y aurait, pour le moins, pendant longtemps d'innombrables Juifs porteurs de passeports dépourvus du signe distinctif.

Le rapport dit encore ce qui suit:

«Dans les phases antérieures des pourparlers germano-suisses, nous avions, certes, fait des propositions concordant, sauf pour la réciprocité, avec le projet actuel. Les constatations faites au sujet de l'activité des services frontières allemands et, en partie aussi, au sujet de celle de certains bureaux allemands des passeports nous ont cependant révélé qu'on ne pourrait plus se fier aux organes allemands d'exécution. A cela s'ajoute que nous ne devons pas compter seulement avec un contrôle des entrées de Juifs allemands. Il est certain que la lutte du parti national-socialiste contre ses adversaires deviendra forcément toujours plus vive. Dès que la question de

la sortie des Juifs aura été résolue, et peut-être même avant, la lutte contre l'Eglise reprendra. Celle contre les nationaux-allemands pourra aussi revêtir des formes nouvelles. Si nous acceptions la proposition allemande, nous serions privés de nos moyens à l'égard d'autres catégories d'émigrants. En d'autres termes, nous devrions nous débarrasser par des voies irrégulières des réfugiés entrés clandestinement. Les réfugiés qui, probablement, se qualifieraient de «politiques» seraient alors en beaucoup plus grand nombre que les Juifs. Il n'est pas nécessaire d'insister sur les conséquences qui en résulteraient pour nous dans le domaine de la politique intérieure.»

Le rapport exposait encore que l'Allemagne n'aurait aucune raison de considérer le rétablissement de l'obligation du visa comme un acte inamical. Au reste, disait-il, la mauvaise humeur passagère de l'Allemagne serait en tout cas bien moins vive que si des difficultés se produisaient de nouveau à la frontière, ainsi qu'il faudrait s'y attendre avec une autre solution. Une pratique accommodante dans la délivrance des visas à des émigrants non juifs pourrait d'ailleurs dissiper très rapidement cette mauvaise humeur. «En revanche, les milieux étrangers intéressés ne comprendraient que difficilement que nous instaurions l'obligation du visa pour les Juifs, même s'il ne s'agissait que des émigrants. Ces critiques de l'étranger donneraient aussi des armes à la presse allemande, qui alléguerait que notre pays démocratique pratique l'antisémitisme le plus vigoureux et adhère aux mesures raciales de l'Axe. Le blocage des entrées clandestines qui nous avait été imposé par l'Allemagne n'avait-il pas été pour cette presse le prétexte d'un article qui semble avoir été largement diffusé, intitulé «Des camps de concentration pour les Juifs en Suisse ?» On doit d'ailleurs se demander si l'Allemagne, par les mesures qu'elle a prises et tout particulièrement par sa récente proposition, ne cherche pas à nous manœuvrer dans l'antisémitisme ou, au moins, à donner dans les autres pays l'impression que nous y tombons. La question juive jouera certainement un rôle important dans la grande politique internationale de ces prochaines années, ce qui pourrait, le cas échéant, avoir une incidence aussi pour la Suisse. Depuis la création de la police des étrangers, nous avons adopté une attitude nette. Nous avons considéré les Juifs, avec d'autres étrangers, comme concourant à la pléthore étrangère. Une action systématique et prudente nous a permis jusqu'à présent d'empêcher que la Suisse ne soit saturée de Juifs. Nous assumons aujourd'hui notre part des mesures d'aide aux émigrants. Nous voulons fournir cette aide d'une façon humaine, mais en respectant rigoureusement les règles de la police des étrangers. Les Juifs suisses nous prêtent leur concours, considérant que cela est aussi dans leur intérêt. Si nous leur appliquons maintenant des mesures de discrimination, nous les poussons *hors* de la bonne voie. S'ils commencent à élever des plaintes dans les pays étrangers, au lieu de défendre (comme ils le font maintenant) nos mesures dans les milieux juifs du dehors, nous risquons d'avoir contre nous tout le monde civilisé.»

Toutes ces considérations, était-il dit, doivent nous conduire à rejeter a dernière proposition allemande et à ne pas renoncer au rétablissement de l'obligation du visa. «Si nous avons le visa, l'Allemagne peut donner aux émigrants les papiers qu'elle voudra et n'a pas besoin d'y spécifier qu'il s'agit d'émigrants. Nous découvrirons ces gens parmi ceux qui ne seraient pas en mesure de produire un certificat d'ascendance aryenne, un livret de membre du parti ou du front du travail, une carte professionnelle, la carte d'une *Reichskammer*, etc. Celui qui pourrait produire une de ces pièces recevrait tout de suite le visa. Nous aurions de l'ordre à la frontière. Si la proposition allemande était adoptée, nous dépendrions de la bonne volonté des autorités allemandes. On ne pourrait pas faire établir, à la frontière, une distinction suffisante entre les voyageurs juifs et les autres. De nombreux émigrants entreraient sans contrôle. Nous nous exposerions en outre, probablement, au reproche d'antisémitisme, ce qui serait fâcheux et pourrait nuire à nos relations avec les autres pays. Ce serait d'ailleurs une solution insuffisante, qui serait valable pour un moment donné et causerait sûrement des frictions dans l'avenir.»

Comme conclusion, le chef de la division de la police proposait au chef du département d'inviter le département politique à faire savoir à notre légation à Berlin que nous ne pouvions pas renoncer au rétablissement de l'obligation du visa; il lui recommandait de proposer au Conseil fédéral de rétablir le visa pour tous les porteurs de passeports allemands, avec effet au 1er octobre, c'est-à-dire au jour suivant l'expiration du délai de dénonciation de l'accord.

g. Les entretiens du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne des 16 et 17 septembre 1938

Une note de M. Rothmund, datée du 17 septembre 1938, dit que le ministre d'Allemagne à Berne, de retour de Nuremberg, avait, le 16 septembre, demandé un nouvel entretien concernant l'affaire des passeports et qu'il y avait fait ressortir que l'Allemagne verrait avec déplaisir instaurer l'obligation du visa, craignant que d'autres pays ne suivent l'exemple de la Suisse. Le ministre Köcher déclara en outre que l'Allemagne lui paraissait prête à renoncer à toute réciprocité au sujet des Juifs suisses si sa dernière proposition était acceptée. M. Rothmund répondit au ministre qu'il avait proposé au département, avec motifs à l'appui, de rétablir l'obligation du visa, seule possibilité d'assurer un contrôle rigoureux des entrées d'émigrants.

Un nouvel entretien, toujours à la demande du ministre d'Allemagne, eut lieu le 17 septembre, en présence du conseiller ministériel Globke, qui participait alors à une conférence internationale de fonctionnaires de l'état civil se tenant à Berne et qui, selon le ministre Köcher, était un spécialiste des questions en discussion. D'après la note de M. Rothmund, le conseiller ministériel mit en discussion la proposition suivante: «L'Alle-

magne renonce entièrement à la réciprocité pour les Juifs suisses. Les passeports à délivrer en Allemagne à des personnes d'origine non aryenne porteront le signe proposé à M. Kappeler par M. Roediger. Dans les 14 jours, tous les passeports déjà délivrés à des non-aryens en Allemagne seront pourvus du même signe. Tous les passeports d'aryens allemands séjournant en Italie recevront l'inscription «valable aussi pour la Suisse». Celui dont le passeport ne porte pas cette mention est un non-aryen. Cette mesure ne paraît pas pouvoir être appliquée aux passeports d'aryens allemands résidant dans d'autres pays, tels que la France, la Belgique et la Hollande.»

M. Rothmund lui-même demanda ce qu'il en serait plus tard, le cas échéant, d'autres catégories d'émigrants, par exemple dans le cas où la lutte contre l'Eglise serait menée avec plus de vigueur. Le ministre Köcher répondit qu'il ne pourrait s'agir que de catégories peu nombreuses. M. Rothmund ayant dit que, vu les expériences faites et les efforts déployés par l'Allemagne pour se débarrasser des Juifs, il ne fallait guère compter que la solution Globke fût strictement appliquée, M. Globke répondit qu'une application rigoureuse pouvait être garantie.

Pour terminer, M. Rothmund déclara que, bien qu'il eût déjà présenté une proposition, il était prêt à recommander une autre solution, si un contrôle rigoureux était vraiment assuré. Ses notes contiennent le passage suivant: «Je ne vois pas encore clairement si la nouvelle proposition peut assurer vraiment un contrôle sans lacunes. En tout cas, l'inscription «valable aussi pour la Suisse» ne devrait pas être limitée aux aryens allemands résidant en Italie et devrait s'étendre à ceux qui habitent d'autres pays, mais cela n'est guère possible.»

Le ministre d'Allemagne à Berne renseigna le ministère des affaires étrangères sur le résultat de l'entretien du 17 septembre en envoyant le télégramme suivant:

«M. Rothmund déclara que des raisons de politique intérieure s'opposent à ce que l'obligation du visa soit instaurée pour les passeports des Juifs suisses. Comme je lui disais que l'Allemagne pourrait peut-être renoncer à la réciprocité sur ce point, M. Rothmund me répondit que même cette renonciation ne suffirait pas à la Suisse. Même si les Juifs résidant dans le Reich avaient des passeports spéciaux, il faudrait en effet compter au moins avec l'entrée de Juifs allemands domiciliés à l'étranger, notamment en Italie. Le conseiller ministériel Globke, du ministère de l'intérieur, qui est actuellement à Berne et qui participait à l'entretien avec M. Rothmund, déclara, sans engagement, que l'Allemagne pourrait peut-être décider que les Juifs ne recevront pas les passeports délivrés aux ressortissants allemands à l'étranger par les autorités allemandes à l'étranger avec la mention «valable aussi pour la Suisse». M. Rothmund avait déjà présenté au conseiller fédéral compétent et au département politique un rapport sur la nécessité d'instaurer l'obligation du visa, estimant que seule cette

obligation assurerait le bon ordre des opérations à la frontière. C'était, à son avis, la seule façon de maintenir des rapports de voisinage normaux; mais il promit quand même un nouvel examen. Veuillez prendre contact avec le conseiller ministériel Globke, qui arrive lundi de bonne heure à Berlin. Veuillez aussi me faire savoir si ma présence à Berlin est nécessaire ou me donner d'autres instructions.

(signé) Koecher» (1)

h. Les lettres adressées le 17 septembre 1938 par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police et au chef de la division des affaires étrangères

Dans une lettre manuscrite du 17 septembre, le ministre Frölicher remercia le chef de la division de la police de l'envoi de son exposé concernant la question du visa (2). Il y déclarait cependant que, tout en appréciant les arguments qui y étaient contenus, il devait relever que le rétablissement du visa pour tous les passeports allemands serait une faute politique. Une telle mesure serait considérée en Allemagne comme inamicale et même comme contraire à la neutralité. Il continuait à penser que le visa ne devrait être institué provisoirement que pour les Juifs allemands, l'assurance ayant été donnée que les passeports porteraient un signe distinctif, ceci pour le cas où l'Allemagne renoncerait à toute mesure suisse.

Le ministre Frölicher exprima les mêmes appréhensions dans une lettre du même jour, également manuscrite, adressée au chef de la division des affaires étrangères, le ministre Bonna. On y lit la phrase suivante: «Certes, des circonstances particulières, c'est-à-dire la politique pratiquée par l'Allemagne à l'égard des Juifs, ont obligé de soulever la question de l'obligation du visa. L'Allemagne ayant tenu compte de nos observations et s'étant déclarée prête à faire apposer un signe distinctif sur les passeports des Juifs, il ne serait cependant pas admissible de déclarer que nous prescrirons néanmoins le visa pour tous les passeports allemands.»

Le ministre Bonna répondit le 19 septembre par une lettre disant que l'entretien qu'avait eu entre-temps MM. Rothmund et Globke avait ouvert de plus larges perspectives pour une solution répondant aux idées de M. Frölicher.

i. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police le 19 septembre 1938

Dans une nouvelle lettre, adressée le 19 septembre à M. Rothmund, le ministre Frölicher exprimait une fois de plus la déception que lui causait l'intention de rejeter les propositions allemandes. Ce serait là, à son avis,

(1) Une photocopie de ce télégramme, qui n'a pas été reproduit dans la publication des Alliés, a été également mise à la disposition de l'auteur du rapport par le *Schweizerischer Beobachter*.

(2) Il s'agit apparemment du rapport du département de justice et police du 15 septembre.

une grave faute. Il conviendrait de s'engager au moins dans la voie qui s'ouvrait. La conversation avec M. Globke paraissait justifier cet essai. Le gouvernement néerlandais voudrait lui aussi éviter, si possible, le rétablissement de l'obligation du visa, bien que le pays s'efforçât également de se défendre contre l'accroissement indésirable du nombre des réfugiés juifs. Le représentant de la légation des Pays-Bas à Berlin avait exprimé l'avis que la proposition allemande faite à la Suisse dans un esprit de conciliation serait une solution fort heureuse. La Suède avait, par précaution, dénoncé l'accord levant l'obligation générale du visa. Le représentant diplomatique de ce pays à Berlin avait exprimé la crainte qu'on ne pût finalement se passer du visa. La situation de la Suède à cet égard différait de la nôtre dans ce sens qu'elle redoutait surtout l'affluence de réfugiés juifs en provenance d'autres pays. En ce qui concernait le mouvement des voyageurs entre la Suède et l'Allemagne, la légation de Suède s'en tirait pour le moment en procurant gratuitement une recommandation à ceux des ressortissants allemands dont l'entrée en Suède ne présentait pas d'inconvénients pour ce pays, afin qu'ils pussent franchir la frontière sans difficultés. Cette manière de faire donnait des résultats satisfaisants, mais imposait un grand surcroît de travail. Le mouvement des touristes avec l'Allemagne n'offrait aucun intérêt pour la Suède.

En outre, selon cette lettre, les entretiens avaient abouti à la limitation de la validité des passeports délivrés à des Juifs allemands pour une durée ordinaire de six mois, à de rares exceptions près. On n'avait octroyé que tout récemment à des Juifs des passeports d'une durée d'un an (mais dans un très petit nombre de cas). Comme l'octroi de passeports de six mois à des Juifs n'avait pas commencé ces derniers jours seulement, mais qu'au contraire il s'étalait dans le temps, il se trouvait qu'une grande quantité de ces documents étaient à la veille de leur échéance et que, par conséquent, très peu de Juifs seraient encore en possession d'un passeport valide quand le timbre réservé aux Juifs serait utilisé. Au cours de la période transitoire, relativement courte d'ailleurs, on réussirait sans doute à retenir à la frontière, au moyen d'un contrôle renforcé, les Juifs qui ne seraient pas munis du visa. D'autre part, il était évident que les Juifs voyageant sans visa pourraient s'attendre, s'ils étaient identifiés en Suisse, à en être expulsés immédiatement. Il allait de soi, en effet, et le ministère allemand des affaires étrangères en convenait bien lui-même, que la Suisse remettrait en vigueur le visa non seulement pour les passeports échus des Juifs, mais encore et sans exception pour tous les ressortissants allemands non aryens.

k. Le rapport du 21 septembre 1938 du chef de la division de la police

Dans un rapport daté du 21 septembre 1938, mais qu'on ne possède qu'en copie et qui ne portait pas d'adresse, M. Rothmund s'exprimait négativement sur la proposition Globke. Il arrivait à la conclusion que

l'institution du visa pour les passeports allemands était la seule mesure qui pût assurer à la Suisse un contrôle rigoureux de l'immigration allemande. Cette constatation était suivie des remarques ci-après:

«En ce qui concerne les conséquences qu'aurait l'institution du visa pour les seuls Juifs résidant dans d'autres pays étrangers, je ne puis que faire observer ce qui suit: Nous serions tenus de publier dans la presse de tous les pays, d'une manière faisant impression, un avis annonçant l'institution du visa obligatoire pour les émigrants, sinon ceux-ci n'en continueraient pas moins à se présenter sans visa à la frontière. Leur refoulement ne serait pas seulement une mesure très dure pour eux. Il causerait encore un préjudice très grave à la Suisse. Nous ne pouvons pas prévoir avec certitude quelle serait la réaction de l'étranger si la Suisse instituait l'obligation du visa seulement pour les Allemands d'origine juive. Mais je crois qu'on interpréterait ce fait comme une faiblesse de notre part à l'endroit de l'Allemagne et une adhésion de la Suisse à la politique raciale de l'axe Berlin-Rome. Je crains que la mesure en question ne nous cause un très grand préjudice.»

l. La lettre du 21 septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères

Le 21 septembre 1938, le ministre de Suisse à Berlin fit savoir au chef de la division des affaires étrangères que son premier collaborateur avait eu une nouvelle entrevue avec le *Geheimrat* Roediger. Il en avait rapporté l'impression que le gouvernement allemand n'insisterait pas pour obtenir la réciprocité partielle qu'il avait réclamée, s'il pouvait ainsi éviter l'établissement général de l'obligation du visa. Le ministère des affaires étrangères se prononcerait sur les suggestions de M. Globke dans une communication à la légation d'Allemagne à Berne. Il semblait d'ailleurs qu'on jugeait à Berlin ces suggestions irréalisables. En revanche, l'Allemagne demeurait disposée à examiner avec bienveillance toute proposition suisse visant à garantir, dès le début et plus largement, la possibilité d'identifier tous les Juifs allemands en instituant l'obligation du visa. Chose importante pour la décision à prendre, l'Allemagne avait l'intention, en cas d'institution générale du visa, d'exiger des Suisses demandant un visa qu'ils produisent un certificat d'ascendance aryenne, comme devaient le faire les ressortissants allemands pour satisfaire aux exigences suisses. Le rapport du ministre de Suisse conclut que nous commettrions une grave faute en nous exposant aux désavantages causés par l'obligation générale du visa, simplement pour éviter, durant une assez courte période transitoire, le risque de voir quelques Juifs essayer d'entrer en Suisse.

m. La lettre du 23 septembre 1938 de la division des affaires étrangères à la légation de Suisse à Berlin

Par lettre du 23 septembre, le chef de la division des affaires étrangères fit savoir à la légation de Suisse à Berlin que le ministre d'Allemagne à

Berne avait, dans un entretien avec le chef du département politique, exprimé le vœu que le chef de la division de la police se rendît à Berlin pour chercher une solution avec les autorités allemandes. Le département politique avait déjà examiné les avantages d'une telle prise de contact entre notre meilleur spécialiste et les spécialistes allemands. Aussi avait-il approché le département de justice et police, qui avait eu «un peu de peine à s'y résigner». Le chef de la division de la police devait donc arriver à Berlin le lundi suivant pour se mettre en rapport avec les services allemands compétents. Il irait là-bas plein de bonne volonté, conscient de l'intérêt qu'il y avait à ne pas devoir prendre une décision «qui créerait en Allemagne une irritation contre la Suisse». Il était cependant bien entendu que le chef de la division de la police, qui assumait devant le pays la responsabilité de trouver une solution satisfaisante au problème des réfugiés, ne représenterait que la police des étrangers et ne recherchait cette solution qu'en qualité de «technicien». La décision finale appartiendrait au Conseil fédéral. Celui-ci examinerait, s'il y a lieu, non seulement la question technique, mais aussi les autres aspects du problème. La légation de Suisse à Berlin aurait alors la possibilité de donner son avis dans un rapport.

10. Les négociations qui se déroulèrent à Berlin du 27 au 29 septembre et l'accord du 29 septembre 1938

a. Le rapport des délégués suisses sur les négociations

Le 1er octobre, le chef de la division de la police et M. Kappeler, qui avait participé aux entretiens du 27 au 28 septembre, rédigèrent ensemble un rapport très détaillé à l'intention du chef du département de justice et police. Le chef de la division de la police, expose le rapport, insista d'emblée sur la nécessité de pouvoir contrôler rigoureusement les Allemands non aryens avant leur entrée en Suisse. Il rappela la lutte que la police fédérale des étrangers menait depuis bientôt vingt ans contre l'infiltration étrangère sous la forme d'un afflux de nouveaux-venus, juifs surtout, difficilement assimilables ou même non assimilables. Il décrivit la situation dans laquelle l'admission incontrôlée d'émigrants autrichiens dépourvus de moyens d'existence avait mis la Suisse. Leur nombre s'élevait à près de 2300. Ce contrôle ne pouvait pas porter seulement sur les Juifs désirant passer directement des territoires du Reich en Suisse, mais il devait s'étendre à ceux d'entre eux qui se trouvaient déjà dans d'autres pays, spécialement en Italie, et à ceux qui se rendraient ultérieurement d'Allemagne dans un pays tiers et voudraient, de là, pénétrer en Suisse. Dès le début, les Allemands avaient cherché à se montrer accommodants, car ils voulaient éviter à tout prix le rétablissement du visa obligatoire.

Au cours des entretiens, on avait pu constater que l'Allemagne voulait modifier sur deux points la politique qu'elle avait jusqu'alors suivie à l'endroit des Juifs. Pour pouvoir appliquer ses lois et règlements aux

Allemands qualifiés de non-aryens par la législation de Nuremberg, le gouvernement allemand ne pouvait se passer d'un papier d'identité désignant expressément les non-aryens. Ce papier serait, à l'intérieur du pays, la *Kennkarte* et, à l'étranger, le passeport. Aussi était-il envisagé, dans tous les passeports délivrés en Allemagne à des Juifs pour des voyages à l'étranger, de faire apposer en haut et à gauche de la première page, un signe distinctif ayant la forme d'un cercle de deux centimètres de diamètre et dans lequel serait inscrit un J. Les passeports employés jusqu'ici à l'intérieur du pays seraient supprimés dès la délivrance de la *Kennkarte*. Il incomberait aux consulats allemands de munir du même signe distinctif les passeports délivrés par eux.

En second lieu, la délégation allemande avait déclaré qu'à l'avenir les Allemands non aryens ne recevraient un passeport que s'ils pouvaient fournir la preuve d'une autorisation d'établissement dans un autre pays. Elle avait ajouté qu'il était de l'intérêt de l'Allemagne que les émigrants juifs allassent vivre dans les pays les plus lointains, et jamais dans des Etats voisins. Elle délivrerait toutefois des passeports pour un voyage temporaire d'aller et retour quand il y aurait lieu d'admettre que le voyage était indispensable à la préparation d'un départ définitif. Ceux qui auraient reçu un passeport dans ces conditions seraient cependant tenus de rentrer en Allemagne au bout d'un certain temps.

Ces deux innovations (1), que l'Allemagne décidait dans son intérêt, auraient permis à la délégation suisse de poursuivre la discussion sur la base d'une renonciation au rétablissement du visa obligatoire. Mais la seule chose importante, c'était d'obtenir l'abolition aussi rapide que possible des conditions existantes, qui obligeaient les postes de contrôle à la frontière suisse à vérifier dans chaque cas si les titulaires de passeports allemands étaient aryens ou non. En ce qui concerne les Juifs allemands résidant à l'étranger, la délégation allemande avait assuré qu'ils avaient régulièrement reçu des passeports d'une durée de six mois au plus; dès qu'il s'agirait de proroger ces documents, ils seraient, bien entendu, munis aussitôt du signe

(1) M. Rothmund a confié à l'auteur du présent rapport que le délégué allemand, M. Best, lui avait causé la plus vive surprise en déclarant que l'Allemagne jugeait elle-même indispensable un signe distinctif pour les passeports délivrés aux Juifs. M. Kappeler croit cependant se souvenir que le *Geheimrat* Roediger lui avait dit précédemment, ou donné à entendre, que le gouvernement allemand avait, dans son propre intérêt, décidé d'instituer un signe distinctif pour les passeports délivrés aux Juifs. — On ne demanda pas aux délégués allemands les motifs pour lesquels leur gouvernement avait adopté cette nouvelle politique. Le changement d'attitude de ces délégués est d'autant plus surprenant que les autorités allemandes compétentes tendaient, comme par le passé, à pousser le plus possible les Juifs à émigrer, après les avoir dépouillés de leurs biens. Preuve en est qu'une circulaire du 25 janvier 1939 du ministère des affaires étrangères sur la «question juive en tant qu'élément de la politique étrangère en 1938» déclare que l'émigration de tous les Juifs vivant en territoire allemand est la fin dernière de la politique de l'Allemagne à leur égard. Ce document précise même que l'afflux

distinctif. Pour le reste, notre délégation avait affirmé, jusqu'à la fin des pourparlers, qu'elle doutait fort qu'un accord fondé sur la renonciation au rétablissement général du visa pût fournir à la police suisse des étrangers un moyen de contrôle suffisant. Cette obligation du visa deviendrait inévitable si les autres moyens devaient échouer. En prévision de cette dernière éventualité, le chef de la division de la police avait fait ressortir avec beaucoup de vigueur que nous ne pourrions jamais accepter un accord permettant à l'Allemagne d'établir une différence entre les Suisses aryens ou non aryens. La Suisse, déclara-t-il, ne connaît ni ne peut admettre de telles distinctions. Elle accorde, au contraire, aux Juifs suisses le même traitement qu'aux autres citoyens. Elle ne songe nullement à l'antisémitisme ni ne veut le faire naître chez elle. Le *Geheimrat* Roediger avait fait alors observer que l'Allemagne ne pourrait pas renoncer à la réciprocité en matière de visas si nous en venions à exiger que tous les Allemands produisissent, avant le visa, un certificat d'origine aryenne. Il lui fut répondu que nous pourrions nous borner à adresser aux consulats des instructions internes selon lesquelles, en cas de doute, nous nous contenterions de toute autre pièce dont nous saurions qu'elle n'est jamais délivrée à des Juifs, comme par exemple le livret d'appartenance à la NSDAP, la carte de membre du front du travail, etc.

Les délégués allemands avaient objecté qu'on ne pourrait, en ce moment, indisposer davantage un Allemand aryen qu'en lui demandant s'il était juif. La délégation suisse, continue le rapport, avait tenu, en procédant à cet échange de vues, à signaler que, si l'obligation générale du visa était rétablie, l'Allemagne devrait renoncer à faire une différence entre les Suisses aryens et non aryens.

C'est ainsi que la Suisse avait été amenée à prendre les mesures nécessaires pour assurer un contrôle des entrées sans avoir à rétablir l'obligation du visa. On avait pu trouver une solution en convenant que les Allemands non aryens ne pourraient se rendre en Suisse que si la représentation suisse compétente avait préalablement muni leur passeport de la mention: «Garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse.» Cela nous mettra, disait le rapport, plus à l'aise pour faire

---

des Juifs dans toutes les parties du monde aurait pour effet de provoquer contre eux l'animadversion des populations qui y sont établies, ce qui constituerait la meilleure propagande qu'on pût souhaiter pour la politique de l'Allemagne dans ce domaine. Le 12 novembre 1938, Woermann, chef de la division politique du ministère des affaires étrangères, s'était exprimé dans le même sens dans une déclaration sur le problème juif (*Actes relatifs à la politique étrangère de l'Allemagne de 1918 à 1945* [p. 132 ci-après] volume V, document 664, p. 781 et 784, et aussi document 649, p. 762).

La seule interprétation qu'on puisse donner du changement d'attitude manifesté par les délégués allemands, c'est que l'Allemagne, en dépit de la ligne générale de sa politique, avait certaines raisons de juger indésirable une trop grande affluence de Juifs en Suisse. Il est possible aussi que l'Allemagne ait été prête à tout pour éviter le rétablissement du visa obligatoire. Mais rien ne permet d'affirmer avec certitude le bien-fondé de l'une ou l'autre de ces hypothèses.

connaître les nouvelles mesures (à publier dans la presse de tous les pays), étant donné qu'on ne pourra parler d'un visa institué exclusivement pour les Juifs allemands, et qu'il sera question de la «garantie», terme plus anodin. La délégation allemande avait déclaré, malgré toutes les réserves faites par les Suisses, qu'il lui était impossible de conclure un accord non fondé sur l'idée de la réciprocité. Elle pouvait bien reconnaître avec nous que l'Allemagne n'avait aucun motif de soumettre à un contrôle spécial l'admission des Suisses d'origine juive; il n'en restait pas moins que la question pourrait se poser à l'endroit d'un autre Etat où les Juifs étaient en grand nombre. La délégation allemande s'exprima de la façon suivante: «Le gouvernement allemand se réserve la possibilité de prévoir, après avoir pris contact avec le gouvernement suisse et si la mesure lui paraît nécessaire, que les Suisses d'origine juive devront solliciter une garantie d'autorisation de séjour s'ils désirent séjourner sur le territoire du Reich.»

Considérant qu'il était prévu de prendre l'avis du gouvernement suisse, que celui-ci avait donc la faculté de refuser son consentement et d'en tirer les conséquences et que la délégation allemande avait affirmé que l'Allemagne n'aurait aucun motif de prendre une telle mesure, la délégation suisse avait finalement donné son accord sur ce point aussi [1].

Les «Remarques finales» de ce rapport permettent de constater qu'il en avait beaucoup coûté au chef de la division de la police de donner son approbation aux résultats des pourparlers. Ces résultats ne nous fournissaient pas le moyen d'exercer, sur les émigrants allemands se rendant en Suisse, un contrôle immédiat et rigoureux avant même qu'ils aient atteint la frontière. Les pourparlers avaient pourtant donné à M. Rothmund des raisons d'admettre que les autorités allemandes entendaient sérieusement prendre les mesures prévues et les appliquer. Les délégués allemands n'avaient-ils pas assuré que tous les passeports se trouvant entre les mains d'Allemands non aryens seraient bientôt périmés, de sorte qu'ils pourraient être munis, au moment de leur prorogation, du signe distinctif prévu pour les Juifs? M. Rothmund savait, enfin, que le Conseil fédéral n'était pas disposé à rétablir l'obligation générale du visa pour les passeports allemands et que s'il se décidait à le faire, malgré l'opposition de Berlin, il mécontenterait les Allemands. C'est pourquoi l'essai paraissait pouvoir être tenté. On pouvait admettre en effet que lorsque les nouvelles mesures concernant l'obligation de solliciter une «garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse» auraient été publiées, le nombre des Allemands non aryens se présentant à la frontière avec un passeport non muni de cette «garantie» ou du signe distinctif prévu pour les Juifs dimi-

[1] Une note de procès-verbal de M. Rothmund, intitulée «Projet délégation suisse», contient un projet suisse d'accord. Le chiffre 4 de ce document dit expressément: «L'Allemagne renonce à toute mesure de rétorsion contre la Suisse.» La délégation suisse ne parvint cependant pas à faire entériner cette clause.

nuerait considérablement. Le bon esprit qui avait présidé aux pourparlers avait contribué à rendre l'assentiment plus facile.

Le rapport se termine par ces termes: «Le premier soussigné (c'est-à-dire le chef de la division de la police) a exprimé plusieurs fois, dans les rapports qu'il vous a précédemment adressés au sujet de l'entrée en Suisse de réfugiés venus d'Allemagne, les craintes que lui inspiraient des mesures visant exclusivement les Juifs. Le présent rapport ne touche qu'à l'aspect technique du contrôle. Le Conseil fédéral devra juger s'il lui est possible, en dépit des réserves à faire, de donner son accord aux mesures envisagées à Berlin.»

b. Le protocole relatif aux résultats des négociations

Le résultat des négociations fut consigné sous la forme suivante, dans un protocole portant la signature de tous les participants [1]:

1. Le gouvernement allemand veillera à ce que tous les passeports des ressortissants du Reich de race juive (§ 5 de la première ordonnance relative à la loi du 14 novembre 1935 sur le droit de cité — RGBl I, page 1333) qui doivent servir à franchir la frontière ou à séjourner à l'étranger soient munis le plus rapidement possible d'un signe indiquant que le titulaire est juif.

2. Le gouvernement suisse autorisera l'entrée sur son territoire aux ressortissants du Reich de race juive dont le passeport porte ou doit porter, aux termes des dispositions allemandes le signe mentionné sous chiffre 1 et lorsque la représentation suisse compétente y a apposé un «garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse».

3. Les organes allemands chargés de la vérification des passeports et de la surveillance de la frontière entre la Suisse et l'Allemagne recevront pour instructions d'empêcher l'entrée en Suisse des Juifs allemands dont le passeport ne contiendra pas la «garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse».

Le gouvernement allemand se réserve d'obliger les Juifs de nationalité suisse, lorsqu'il le jugera nécessaire et qu'il aura pris contact avec le gouvernement suisse, à produire une «garantie d'autorisation de séjour sur territoire du Reich, ou de transit à travers ce territoire».

Le gouvernement suisse annule sa dénonciation de l'accord germano-suisse du 9 janvier 1926 sur la suppression réciproque du visa.

Au cas où la réglementation convenue ci-dessus devrait ne pas donner des résultats satisfaisants, les deux gouvernements prendraient de nouveau contact, en particulier pour fixer le moment où serait rétablie l'obligation générale du visa qui pourrait être jugée nécessaire.

[1] Avaient participé à ces pourparlers, du côté allemand: le Dr Best (un des hauts fonctionnaires de la Gestapo), MM. Krause (un spécialiste du ministère des affaires étrangères pour les questions de passeports) et Kröning (il n'a pas été possible d'établir quelles étaient alors ses fonctions) et le *Geheimrat* Roediger.

c. Le rapport du 3 octobre 1938 du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral

Le 3 octobre 1938, le département de justice et police proposa au Conseil fédéral de prendre acte du rapport de la délégation suisse sur les pourparlers de Berlin, d'approuver le contenu du protocole, d'annuler la dénonciation de l'accord du 9 janvier 1926, conformément à l'avant-dernière disposition de ce protocole, et de décider que seuls seraient autorisés à entrer en Suisse les Allemands non aryens pour lesquels un consulat suisse aurait inscrit dans le passeport la garantie d'une autorisation de séjour en Suisse ou de transit par la Suisse. Il s'agissait également de fixer le montant de certains émoluments, de faire entrer immédiatement en vigueur les décisions prises et de charger le département de justice et police de leur exécution, conjointement avec le département politique.

Le rapport des délégués sur les négociations de Berlin, de même que le protocole, étaient joints à cette proposition. Le département de justice et police relevait également qu'il convenait de faire l'essai de la solution convenue à Berlin, bien que la mesure à laquelle le gouvernement allemand s'était engagé ne permettait pas au contrôle suisse à la frontière d'atteindre immédiatement tous les Allemands non aryens sur la base du passeport allemand.

11. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938, sa publication et ses dispositions d'exécution

a. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

Dans sa séance du 4 octobre 1938, le Conseil fédéral approuva en tous points la proposition du département fédéral de justice et police (1).

L'arrangement fut confirmé par un échange de notes le 10 novembre de la même année (2).

b. La publication de l'arrêté dans la presse

L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 fut porté, le jour même, à la connaissance du public (3) par un communiqué de la division de la police ainsi rédigé:

(1) Les documents remis à l'auteur du rapport montrent que la décision fut prise à l'unanimité. Le Conseil fédéral a ainsi manifestement tenu pour non convaincantes les objections que M. Rothmund élevait dans les remarques finales du rapport de la délégation suisse (voir page 115) contre les arguments avancés en faveur d'une approbation de l'arrangement.

(2) Selon un rapport du ministre de Suisse à Berlin du 12 novembre 1938, la raison de cette confirmation tardive devait être attribuée au fait que l'expert allemand était alors très occupé.

(3) M. Rothmund chargea un fonctionnaire de la division de la police de porter l'arrêté du Conseil fédéral à la connaissance des représentants des Juifs habitant la Suisse.

«Pour permettre à la police des étrangers de contrôler, avant leur arrivée à la frontière, les émigrants allemands et autrichiens et d'assurer leur transit par la Suisse, le Conseil fédéral a décidé ce qui suit:

Les ressortissants allemands, titulaires de passeports allemands, qui, selon les lois allemandes, ne sont pas aryens, ne sont autorisés désormais à franchir la frontière suisse sur n'importe quel point que si leur passeport a été muni par un consulat de Suisse d'une autorisation de séjourner en Suisse ou d'une assurance d'une autorisation de traverser la Suisse. Les titulaires de passeports autrichiens restent soumis à l'obligation du visa.

Vu le grand nombre d'émigrants qui se trouvent en Suisse, il est rappelé que la Suisse ne peut être pour eux qu'un pays de transit et que toute activité lucrative leur est interdite durant leur séjour passager dans notre pays. Même l'acquisition d'immeubles ou la participation à des entreprises commerciales suisses, etc., ne leur confèrent aucun droit de séjourner en Suisse. Cette nouvelle décision du Conseil fédéral sera appliquée strictement; elle ne concerne pas seulement les émigrants arrivant directement d'Allemagne, mais aussi ceux qui viennent par l'Italie ou la France.»

c. La circulaire adressée le 4 octobre 1938 par le département fédéral de justice et police aux légations et consulats de Suisse

Le département fédéral de justice et police porta l'arrêté du Conseil fédéral à la connaissance des légations et consulats de Suisse par une circulaire du 4 octobre 1938. Celle-ci fut aussi envoyée aux directions cantonales de police pour les informer des mesures prises. Elle exposait notamment ce qui suit: Le gouvernement allemand ayant décidé de délivrer à l'avenir aux Juifs autrichiens le passeport allemand et non plus le passeport autrichien, le département s'est mis en relation avec Berlin. Des pourparlers ont été engagés en vue de donner à la police des étrangers le moyen de contrôler aussi exactement que possible tous les émigrants juifs venant d'Allemagne ou d'Autriche, comme aussi d'éviter le rétablissement du visa pour tous les titulaires de passeports allemands, sans empêcher pour autant le contrôle de s'exercer à la frontière sur tous les émigrants allemands et autrichiens porteurs de passeports allemands. Ces pourparlers ont montré que le gouvernement allemand se propose de munir tous les passeports allemands délivrés à l'avenir à des Juifs allemands et autrichiens d'un signe distinctif (apposition de la lettre J dans un cercle sur la première page du passeport) (1). Des instructions seront données à cet égard à tous les offices allemands chargés de la délivrance des passeports en Allemagne et à l'étranger, et les passeports déjà délivrés seront également munis de ce signe lorsqu'ils

(1) Par une circulaire ultérieure, du 30 octobre 1938, la division de la police fit savoir que ce signe consistera en un J de 3 cm de haut (sans le cercle), apposé à l'angle supérieur gauche de la première page du passeport et généralement accompagné de la date inscrite à la main.

seront présentés à l'un de ces offices pour être renouvelés ou pour d'autres raisons.

Au cours des pourparlers, il a été déclaré à la délégation suisse que les autorités allemandes ne recourront plus à la pratique suivie jusqu'ici en Autriche allemande, pratique consistant à délivrer des passeports aux Juifs tout en leur fixant des délais pour quitter l'Allemagne, sans se soucier de savoir s'ils étaient en possession d'autorisations d'entrée pour des pays étrangers. L'émigration massive et irrégulière d'Allemagne sera ainsi arrêtée.

Etant donné que le contrôle à la frontière restera difficile jusqu'au moment où tous les passeports allemands établis pour des Juifs allemands auront été munis du signe distinctif, nous aurions intérêt à ce que les passeports déjà délivrés à ces personnes soient également munis de ce signe dans le plus bref délai possible. Si des Juifs allemands se présentent à un consulat suisse avec un passeport ne portant pas ce signe, il y a lieu, avant de leur faire remplir une formule de demande d'entrée, de les inviter à présenter leur passeport au bureau des passeports allemands ou au consulat allemand pour y faire apposer le signe distinctif.

Les instructions suivantes étaient en même temps données aux légations et consulats:

1. L'assurance d'une autorisation de transiter par la Suisse ne sera donnée que si un transit sans arrêt est envisagé et possible.

Cette possibilité doit être admise si le requérant produit un billet direct de chemin de fer, ainsi que les visas pour l'Etat dans lequel il pénétrera après avoir traversé la Suisse et pour l'Etat dans lequel il se rend si celui-ci n'est pas limitrophe de la Suisse. Il s'agit de se montrer très prudent lorsque des personnes prétendent vouloir transiter par la Suisse, de France et surtout d'Italie, pour se rendre en Allemagne. Comme la plupart des émigrants ont dû, avant leur départ d'Allemagne, s'engager par écrit à ne plus retourner sur territoire allemand, la demande d'autorisation de transit ne sera, le plus souvent, qu'un prétexte pour séjourner en Suisse.

2. Si un séjour en Suisse, même de très courte durée, est envisagé, seule l'assurance d'une autorisation de séjour peut entrer en considération. Les consulats peuvent donner cette assurance de leur propre chef pour un séjour de huit jours au maximum si la sortie de Suisse est assurée. S'il existe des doutes sur les intentions de l'étranger, la demande doit être soumise à la police fédérale des étrangers.

Le droit de statuer sur toutes les autres demandes tendant à l'octroi d'une assurance d'autorisation de séjourner en Suisse est retiré aux consulats en Allemagne, Italie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne et dans les pays balkaniques. Mais il serait absurde de soumettre toutes les demandes à la police fédérale des étrangers, puisque des autorisations d'entrée ne

pourraient être accordées qu'exceptionnellement. Pourront être prises en considération les demandes de personnes ayant des liens de parenté ou d'autres relations personnelles en Suisse, désirant émigrer dans un autre pays que la Suisse et pouvant prouver qu'elles ont déjà entrepris, avec des chances de succès prochain, les démarches en vue d'obtenir l'autorisation d'entrée dans le pays où elles veulent se fixer; il en est de même des demandes faites par des personnes âgées, sans famille, qui désirent finir leurs jours en Suisse sans y exercer d'activité lucrative et possèdent déjà en Suisse les moyens d'existence nécessaires. Toutes les autres demandes doivent être rejetées d'emblée. Il est cependant recommandé aux consulats de faire remplir, aux fins de contrôle, une formule par les requérants.

En aucun cas, une assurance ne sera donnée, sans l'approbation expresse de la police fédérale des étrangers, au titulaire d'un passeport non muni du signe distinctif.

3. Les consulats peuvent octroyer le visa aux Juifs allemands qui se sont fixés dans d'autres Etats que ceux dont il est question au chiffre précédent, à la condition de s'assurer que seul est envisagé un séjour temporaire au terme duquel les requérants ont effectivement l'intention de retourner dans leur pays de résidence.

Les requérants doivent dès lors produire des passeports munis du visa de retour dans ce pays et des visas de transit aller et retour des pays dans lesquels ils doivent transiter. Les cas douteux doivent être soumis à la police fédérale des étrangers. Pour cette catégorie aussi, l'assurance d'une autorisation de séjour en Suisse ne doit être donnée que si le passeport est muni du signe distinctif.

4. Chaque fois que l'assurance d'une autorisation de transiter sans arrêt sera donnée, le requérant devra signer une déclaration aux termes de laquelle il prend acte du fait qu'il sera refoulé en Allemagne s'il ne transite pas sans arrêt. Lorsqu'il s'agit de l'assurance d'une autorisation de séjour, il devra signer une déclaration selon laquelle il est informé qu'il sera renvoyé en Allemagne s'il donne de fausses indications aux autorités suisses, s'il n'observe pas les conditions qui lui sont posées ou s'il ne quitte pas la Suisse au plus tard à l'échéance du permis de séjour qui lui est assuré.

Sous le mot «assurance» doit toujours être apposé un timbre indiquant que l'assurance cesse d'être valable si la frontière suisse n'est pas franchie jusqu'au ... (1 mois). La durée et le lieu du séjour assuré doivent toujours être mentionnés dans l'assurance. Si un séjour de plus de huit jours est assuré, on ajoutera au moyen d'un timbre: «Déclaration d'arrivée à la police locale dans les huit jours dès le passage de la frontière.»

5. (Taxes.)

Les légations et consulats étaient invités à observer strictement ces instructions. Il leur était en même temps fait remarquer que la circulaire du 29 mars n'avait pas été observée par différents consulats. Le résultat en avait été que quelques milliers de personnes étaient entrées en Suisse avec des passeports autrichiens avec visa, en plus des 3000 à 4000 Juifs autrichiens entrés avant le 1er avril avec des passeports autrichiens sans visas et des fugitifs, au nombre de plus de 2000, arrivés dans notre pays dépourvus de tout moyen d'existence. L'expérience a montré que les Juifs allemands s'efforcent, par tous les moyens, de pénétrer en Suisse. «Nous avons la plus grande peine à assurer le départ de ceux qui se trouvent déjà chez nous, ne serait-ce que parce que tous les autres pays ont également un contrôle très sévère des entrées. La nouvelle réglementation vise à prévenir autant que possible des refoulements en Allemagne. Nous sommes cependant résolus à refouler dans ce pays toutes les personnes qui entreront irrégulièrement chez nous. Ce sont les consulats qui sont le mieux à même de nous aider de façon que ces mesures puissent ne pas être appliquées dans des cas particuliers.»

d. La circulaire adressée le 4 octobre 1938 par la division de la police aux postes frontières suisses

Le 4 octobre également, la division de la police porta l'arrêté du Conseil fédéral à la connaissance des postes frontières suisses, en leur faisant savoir que les bureaux allemands chargés de la délivrance des passeports en Allemagne et à l'étranger muniront désormais d'un signe distinctif tous les passeports destinés à des Juifs. Toute personne se présentant à la frontière avec un tel passeport allemand doit être renvoyée au consulat suisse compétent, à moins que le passeport ne contienne l'assurance d'une autorisation de séjourner en Suisse ou de transiter par la Suisse. Etant donné qu'il s'écoulerait un certain temps jusqu'au moment où les passeports déjà délivrés à des Juifs seraient munis du signe distinctif, il fallait s'attendre que de nombreux Juifs allemands et autrichiens chercheraient à entrer en Suisse avec un passeport allemand non muni du signe distinctif, et sans l'«assurance» d'un consulat suisse. C'est ce qu'il fallait empêcher comme jusqu'à présent. «La circulaire confidentielle du 7 septembre, était-il précisé, reste par conséquent en vigueur pour ces cas. S'il n'est pas certain qu'un voyageur avec passeport allemand soit aryen ou non aryen, il doit être invité à produire une attestation prouvant son origine aryenne. Si des doutes subsistent, le voyageur doit être renvoyé au consulat compétent pour le lieu de son domicile, qui devra procéder aux constatations nécessaires.»

Cette circulaire fut aussi communiquée aux directions cantonales de police.

e. La publication de l'arrêté à l'étranger

Le communiqué approuvé par le Conseil fédéral le 4 octobre fut annexé à la circulaire adressée aux consulats suisses, qui furent requis de le faire publier de façon bien visible et, si possible, plusieurs fois dans les journaux de leur arrondissement consulaire, de façon que le contrôle frontière suisse fût facilité au plus tôt.

12. Les mesures allemandes pour l'exécution de l'arrangement du 29 septembre 1938

L'Allemagne édicta l'ordonnance ci-après pour l'exécution de l'arrangement conclu à Berlin le 29 septembre:

Ordonnance concernant les passeports des Juifs
du 5 octobre 1938

Vu la loi du 11 mai 1937 sur les passeports, la police des étrangers et l'obligation pour ces derniers de s'annoncer, ainsi que sur les papiers d'identité (*Reichsgesetzblatt* I, p. 589) et d'entente avec le ministre de la justice du Reich, il est ordonné ce qui suit:

§ 1

(1) Sont annulés tous les passeports allemands délivrés à des Juifs séjournant sur le territoire du Reich (§ 5 de la première ordonnance d'exécution de la loi du 14 novembre 1935 sur la nationalité allemande, *Reichsgesetzblatt* I, p. 133).

(2) Les titulaires des passeports visés au 1er alinéa sont tenus de les remettre, dans les deux semaines qui suivront l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à l'autorité compétente pour le district où ils sont domiciliés et, à défaut de domicile, pour celui où ils séjournent. Pour les Juifs séjournant à l'étranger au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, le délai de deux semaines commencera de courir le jour de leur retour sur le territoire du Reich.

(3) Les passeports délivrés pour l'étranger seront de nouveau valables s'ils sont munis par l'autorité compétente d'un signe, prescrit par le ministre de l'intérieur du Reich, indiquant que leurs titulaires sont des Juifs.

§ 2

Celui qui, intentionnellement ou par négligence, ne satisfera pas à l'obligation prévue au § 1, 2e alinéa, sera passible des arrêts et d'une amende de cent cinquante reichsmarks au maximum ou de l'une de ces deux peines.

§ 3

La présente ordonnance entre en vigueur à la date de sa publication.

Une circulaire du ministère des affaires étrangères du 11 octobre 1938 porta cette ordonnance à la connaissance des représentations diplomatiques et des consuls de carrière d'Allemagne, ainsi que des consulats honoraires de Kehl et de Bromberg qui avaient des attributions en matière de passeports. La circulaire signalait «à titre d'information» qu'en vertu d'un arrangement conclu avec la Suisse en vue d'éviter l'introduction d'un signe général, un signe distinctif devait être apposé sur les passeports délivrés à des Juifs de nationalité allemande (1).

13. L'adoucissement des instructions données (circulaire du département fédéral de justice et police du 29 octobre 1938)

Dans de nombreux écrits et mémoires adressés au Conseil fédéral, des particuliers et des associations s'élevèrent contre l'institution d'un signe distinctif pour les passeports délivrés à des Juifs et contre l'obligation du visa pour les porteurs de tels papiers d'identité. De très vives critiques parurent également dans une partie de la presse suisse. Ces mesures ne furent approuvées expressément et sans réserve qu'ici et là; de larges milieux en prirent leur parti, considérant qu'elles étaient imposées par les circonstances du moment.

En général, les critiques étaient inspirées par des raisons humanitaires et des considérations politiques et économiques.

Ceux qui se plaçaient sur le terrain humanitaire faisaient valoir que, vu la situation extrêmement critique des Juifs en Allemagne, il n'était pas admissible que la Suisse leur fermât davantage ses portes.

Ceux qui considéraient les choses du point de vue politique disaient que la Suisse courait le danger de s'approprier les conceptions nationales-socialistes, ce qui apparaissait déjà dans le fait qu'on y usait des expressions «aryen» et «non aryen» du jargon allemand. Des représentants des Juifs suisses firent remarquer à la police fédérale des étrangers que le monde juif international pouvait voir dans l'établissement de l'obligation du visa un premier pas vers l'adoption d'une législation raciale en Suisse également. L'étranger, était-il dit, ne comprend pas que cette mesure nous soit imposée par les procédés allemands, car elle est en contradiction avec la tendance générale de l'Allemagne de se débarrasser des Juifs.

Dans le domaine économique, on signalait surtout les désavantages que la mesure pourrait avoir pour le tourisme étranger. C'est dans ce sens que s'exprimèrent notamment la société suisse des hôteliers et la fédération

(1) Cette circulaire est reproduite *in extenso* dans les *Actes relatifs à la politique étrangère de l'Allemagne de 1918-1945*, série D, vol. V, p. 75.

suisse du tourisme. Différentes lettres dans lesquelles des Juifs habitant l'étranger déclaraient qu'ils n'envisageaient plus de venir passer leurs vacances en Suisse prouvent que ces craintes n'étaient pas dénuées de fondement. Des rapports de représentations diplomatiques suisses à l'étranger contenaient des objections semblables. En raison de la réaction à laquelle il fallait s'attendre, plusieurs légations et consulats s'abstinrent de publier le communiqué. Ils se sentaient d'autant plus autorisés à le faire que les représentations diplomatiques et consulaires allemandes n'avaient pas encore reçu d'instructions spéciales du ministère des affaires étrangères.

Ce qui donna aussi lieu à des réclamations, c'est le fait que des Allemands entrant en Suisse devaient indiquer aux organes frontières s'ils étaient aryens ou non aryens.

Les réclamations des légations et des associations touristiques amenèrent le département fédéral de justice et police à adresser le 29 octobre 1938 une circulaire aux légations de Suisse hors d'Europe, de même qu'en France, Belgique, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Espagne, Portugal, Norvège, Suède, Danemark, Finlande, Estonie, Lithuanie et Lettonie. Cette circulaire disait que l'application des instructions du 4 octobre à une certaine catégorie de Juifs allemands s'était révélée difficile et de nature à léser inutilement des intérêts suisses. Il s'agissait là des Juifs allemands fixés régulièrement, les uns depuis longtemps, d'autres depuis moins de temps, dans des pays autres que l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et les Etats balkaniques. Ces gens ne couraient pas le danger d'en être renvoyés et n'avaient pas non plus l'intention de quitter leur pays de résidence pour une longue durée. Lorsque ces Juifs allemands produisaient des passeports non munis du signe distinctif (J), il n'y avait pas lieu de les inviter à l'y faire apposer par un consulat allemand. La circulaire autorisait en même temps les légations et consulats auxquels elle était adressée à délivrer de leur propre chef à ces personnes, sous certaines conditions, l'assurance d'une autorisation de séjourner en Suisse pour un temps déterminé.

Cette circulaire fut également portée à la connaissance des légations, et consulats de Suisse en Allemagne, Italie, Pologne, Tchécoslovaquie Hongrie, Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie, Grèce et Turquie, ainsi que des directions cantonales de police et des postes de contrôle à la frontière franco-suisse.

14. La réaction provoquée aux chambres par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

M. Guido Müller, conseiller national, à Bienne, déposa le 9 novembre 1938 une interpellation demandant au Conseil fédéral quels étaient les motifs qui l'avaient décidé à prendre son arrêté du 4 octobre.

L'interpellation fut traitée le 7 décembre 1938, en même temps que celle du 21 septembre 1938, dans laquelle M. Trümpy, conseiller national, à Glaris, demandait au Conseil fédéral de donner des renseignements généraux sur les mesures prises à l'égard des fugitifs à nos frontières et sur la façon dont il envisageait de résoudre la question des réfugiés pour l'avenir.

En développant son interpellation, M. Trümpy émit le vœu que le Conseil fédéral fît tout son possible pour que la question des fugitifs fût résolue sur le plan international. Il s'agissait, disait-il, d'obtenir, malgré les difficultés présentes, que le droit d'asile fût au moins accordé aux Juifs déjà accueillis en Suisse. L'interpellateur exprima aussi l'espoir que nos frontières ne restent plus complètement fermées. Il est des cas, dit-il, qui ne présentent aucun inconvénient pour notre pays. Point n'est besoin de renseigner les autorités compétentes sur les tragédies dont nous sommes parfois les spectateurs.

Développant son interpellation, M. Müller rappela tout d'abord les «effroyables persécutions» dont les Juifs avaient récemment été l'objet en Allemagne (pogroms de novembre). Il ajoutait que si tous les Juifs devaient être exterminés en Allemagne, comme ils en avaient été menacés, le problème de l'entrée en Suisse des non-aryens allemands se réglerait de lui-même, ce qui délivrerait le Conseil fédéral d'un gros souci. L'interpellateur exprima ensuite son mécontentement de voir les nouvelles conceptions allemandes accueillies dans certains services de l'administration fédérale. Il faut, disait-il, se garder d'augmenter par des mesures officielles l'antisémitisme qui règne déjà dans une partie de la population. «Chacun de nous abrite un petit ou un grand antisémite. Parfois, je le sens aussi en moi. Nous ne devons pas lui obéir; nous devons au contraire l'extirper de notre cœur s'il se montre par trop insistant ... Nous voulons nous souvenir que les races et les nations appartiennent à une humanité plus générale qui a ses droits inaliénables et qui fait, pour nous Suisses, la valeur de la vie.»

M. J. Baumann, président de la Confédération et chef du département fédéral de justice et police, répondit aux deux interpellations. Il rappela tout d'abord que, depuis le 1er avril 1938, un passeport autrichien n'était valable pour entrer en Suisse que s'il était muni du visa d'un consulat suisse. L'obligation du visa, dit-il, s'est imposée du fait que le nombre des fugitifs autrichiens arrivés en Suisse entre le jour de l'«Anschluss» et le 1er avril 1938 s'est élevé à 3000 ou 4000. Depuis lors, les demandes d'entrée faites par des émigrants sont soumises à la police fédérale des étrangers, qui statue d'entente avec le canton prévu pour le séjour. A cet égard, on s'en tient aux instructions suivantes:

Des autorisations d'entrée sont accordées pour des séjours de quelques semaines si le départ est assuré par des visas des pays de transit et d'accueil et si la preuve est en outre faite que le requérant dispose de ressources suffisantes pour un court séjour en Suisse et pour la continuation de son voyage.

Les émigrants qui ont de proches parents en Suisse ou y entretiennent d'étroites relations personnelles sont autorisés à séjourner quelques mois dans notre pays s'ils prouvent avoir entrepris des démarches suffisantes pour la continuation de leur voyage à la fin du délai de séjour qui leur a été accordé. Ces restrictions sont nécessaires, parce que la continuation du voyage en vue d'un séjour temporaire et tout particulièrement d'un établissement définitif dans d'autres pays qui se protègent contre un afflux de réfugiés autrichiens se heurte à de grosses difficultés. Par suite de l'infiltration étrangère et de la situation du marché du travail, la Suisse ne peut être qu'un pays de transit.

La police des étrangers, était-il ajouté, ne s'était tout d'abord pas opposée aux entrées illégales, qui commencèrent en juillet, les organismes juifs d'assistance ayant déclaré qu'ils s'occuperaient des réfugiés. Le département de justice et police dut intervenir lorsque la conférence des directeurs cantonaux de police du 17 août 1938 eut exprimé l'avis qu'il fallait enrayer un nouvel afflux, la Suisse n'étant plus en mesure d'accueillir de nouveaux réfugiés, et qu'il apprit que de nombreux étrangers étaient de nouveau entrés illégalement pendant la nuit du 17 au 18 août et que la France leur avait fermé sa frontière. Le département décida, d'entente avec le Conseil fédéral, de fermer la frontière aux franchissements illégaux et de renvoyer les réfugiés qui seraient ensuite entrés illicitement dans notre pays. Cette mesure ne faisait que rétablir le régime légal, selon lequel les ressortissants autrichiens ne sont autorisés à entrer en Suisse que s'ils sont porteurs d'un passeport autrichien muni du visa d'un consulat suisse. «Au moment où nous avons pris les mesures destinées à empêcher l'entrée incontrôlée d'émigrants venant d'Allemagne, les Autrichiens allemands étaient encore porteurs du passeport autrichien, qui — comme il est dit plus haut — ne donnait le droit d'entrer en Suisse, depuis le 1er avril 1938, que s'il était muni du visa d'un consulat suisse. En règle générale, les autres Juifs établis en Allemagne n'obtenaient alors le passeport allemand que s'ils pouvaient prouver qu'ils avaient reçu l'autorisation d'entrer dans un autre pays. Il fallait s'attendre que le passeport allemand, qui pouvait être employé sans visa pour entrer Suisse, serait également délivré à l'avenir à d'anciens ressortissants autrichiens (ce qui fut d'ailleurs le cas dès la mi-août). C'est pourquoi nous nous mîmes en relation avec le gouvernement allemand en vue d'assurer, dans ce cas aussi, le contrôle des entrées. Il nous fut déclaré que le gouvernement allemand avait besoin, pour l'exécution de ses lois et prescriptions par les autorités allemandes en Allemagne et les consulats allemands à l'étranger, d'un contrôle exact des Allemands non aryens. Le gouvernement allemand, nous fut-il dit, avait donc décidé de munir d'un signe particulier — un grand J — tous les passeports d'Allemands non aryens établis en Allemagne ou à l'étranger. La police des étrangers considérait comme indispensable que les consulats suisses contrôlent l'entrée des émigrants avant leur arrivée à la frontière

suisse. Aussi s'agissait-il pour nous de décider si nous devions rétablir l'obligation du visa pour tous les passeports allemands ou prendre une mesure uniquement applicable aux porteurs de passeports munis du signe distinctif.

Le rétablissement général du visa pour le passeport allemand aurait imposé à nos consulats et à nos autorités de police des étrangers un travail énorme et en bonne partie inutile, qui eût sérieusement troublé la bonne marche du service. De son côté, l'Allemagne aurait dû rétablir l'obligation générale du visa pour le passeport suisse. Cette «guerre des visas» aurait eu de profondes répercussions sur les relations avec notre voisin du nord. Comme il nous était possible d'assurer l'indispensable contrôle de l'entrée des émigrants sans rétablir l'obligation générale du visa pour les passeports allemands, le Conseil fédéral pensa qu'il ne devait pas insister pour le rétablissement général du visa, mesure que l'Allemagne n'aurait d'ailleurs pas acceptée aisément. Il était fort désagréable au Conseil fédéral de devoir prendre une mesure d'exception contre les Juifs allemands, mais l'ensemble de la situation l'y contraignait. C'est pourquoi il décida, dans sa séance du 4 octobre, que les Allemands non aryens ne pourraient plus franchir la frontière suisse que si un consulat suisse avait fait figurer dans leurs passeports une mention leur assurant l'autorisation de séjourner en Suisse ou de transiter par notre pays. Etant donné que de très nombreux émigrants allemands séjournaient dans d'autres Etats et qu'il y avait lieu de craindre un nouvel afflux, notamment de gens venant d'Italie, la mesure dut être étendue à tous les Etats. Cela paraissait d'autant plus nécessaire que tous les pays occidentaux n'accordaient, eux aussi, que des autorisations de séjour temporaires à la plupart des émigrants se trouvant sur leur territoire, si bien que la Suisse aurait été exposée à un flot constant d'émigrants. Nos légations dans certains Etats de l'Europe occidentale avaient fait savoir que de nombreux Allemands non aryens qui y étaient fixés désiraient se rendre en Suisse pour y faire un séjour temporaire, tout en conservant leur lieu de domicile. C'est pourquoi le département a modifié les instructions qu'il avait données pour ces pays, en ce sens que l'assurance d'un séjour pouvait aussi être donnée à ces ressortissants allemands sans que leurs passeports dussent être munis de la lettre J. Le nombre des ressortissants allemands fixés dans les Etats de l'est n'était pas très élevé. «Il va bien sans dire que les mesures prises ne sont pas dirigées contre les gens d'une race déterminée, ni même imitées de procédés qui nous sont étrangers. Elles ont été uniquement dictées par le souci de protéger notre pays contre l'infiltration étrangère et notre marché du travail contre un encombrement dont pâtiraient nos ressortissants.»

Répondant au conseiller national Trümpy, qui demandait au Conseil fédéral comment il entendait résoudre la question des réfugiés pour l'avenir, M. Baumann, président de la Confédération, déclara que la décision prise au sujet du contrôle à la frontière devait être maintenue. Nous ne pourrions

plus tolérer, disait-il, un état chaotique tel que celui qui se produisit en juillet et août, jusqu'au moment où furent données les instructions relatives à ce contrôle. La Suisse n'était d'ailleurs pas en mesure d'accorder un séjour, même temporaire, à la totalité ou seulement à une grande partie de quelques centaines de milliers de personnes qui désiraient quitter l'Allemagne. Même si un pays est placé devant une tâche humanitaire, les autorités doivent veiller à ce que son accomplissement ne porte pas atteinte à des intérêts primordiaux du pays. Le problème des réfugiés intéresse d'ailleurs aussi les autres Etats voisins, de même que d'autres pays plus lointains. Par suite des circonstances existant à l'étranger, les 10 000 à 12 000 réfugiés se trouvant en Suisse ne quittent que peu à peu le pays. On espère toutefois que le mouvement s'accélérera au cours des prochains mois, dès que les démarches entreprises par le comité intergouvernement de Londres et le nouveau haut-commissaire à l'émigration auront abouti. Les autorités suisses ont déjà pris contact avec le haut-commissaire, Sir Herbert Emerson, lors de sa venue à Berne. Des organismes suisses d'aide s'efforcent en outre de faciliter le départ de personnes isolées ou de groupes de personnes. C'est notamment le cas de l'office israélite d'assistance, qui est en rapport avec les offices juifs internationaux pour l'émigration. La division de la police voue la plus grande attention à cet aspect du problème et entretient des relations étroites avec les organismes suisses et étrangers. Les plus récents événements d'Allemagne ont provoqué, semble-t-il, une nouvelle forte poussée de fugitifs vers la Suisse. Les lourdes charges que notre pays a dû assumer et les grosses difficultés auxquelles se heurte le départ des réfugiés nous contraignent de maintenir intégralement les mesures prises pour le contrôle des étrangers. Aussi convient-il de maintenir la pratique suivie par la police des étrangers, telle qu'elle a été décrite. Des autorisations ont été accordées à de proches parents de Suisses, lorsque leur vie était menacée et que la continuation du voyage était assurée. Il en a aussi été accordé à des personnes âgées, sans famille.

Le département fédéral de justice et police a en outre admis, en principe, que la centrale suisse d'aide aux enfants d'émigrants accueille temporairement, au maximum, 300 enfants en détresse venant des régions limitrophes allemandes. Si le haut-commissaire réussit à assurer des départs réguliers de réfugiés pour des pays d'émigration, la Suisse pourra accorder de nouveaux permis de séjour temporaires. Mais il faut d'abord qu'intervienne un sensible allégement. Le Conseil fédéral continuera à vouer toute son attention aux efforts entrepris en vue de résoudre le problème des réfugiés sur le plan international et à prêter son appui dans ce domaine.

Le conseiller national Trümpy se déclara satisfait de la réponse donnée à son interpellation. En revanche, le conseiller national Müller déclara qu'il ne pouvait être déçu d'une réponse qui, étant donné l'état des choses, ne pouvait être différente; il avait appris avec satisfaction qu'une partie des mesures prises par le Conseil fédéral avaient été rapportées.

15. Les explications données dans le rapport sur la gestion en 1938 au sujet de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 et l'attitude de la commission de gestion

Comme M. Baumann, président de la Confédération, l'avait fait le 7 décembre 1938, le département fédéral de justice et police indiqua dans le *rapport sur la gestion en 1938* les motifs qui avaient amené le Conseil fédéral à prendre son arrêté. Il y était dit que la délivrance à des Autrichiens de passeports allemands non soumis à l'obligation du visa avait fortement compromis le rétablissement de ce dernier pour les porteurs de passeports autrichiens. «Les autorités allemandes ayant décidé, sur ces entrefaites, de munir d'un signe distinctif tous les passeports des Israélites allemands, il a été possible de renoncer à réintroduire l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports allemands; le 4 octobre, le Conseil fédéral a décidé que les détenteurs de passeports munis du signe distinctif ne pourraient franchir la frontière suisse que s'ils avaient une autorisation d'un consulat de Suisse.» Le rapport ne faisait pas mention des négociations menées à Berlin, quand bien même la circulaire du 4 octobre (cf. p. 118) signalait des «pourparlers avec le gouvernement allemand» (1). Il n'en fut pas non plus question au sein de la commission. Dans la séance de la commission du 8 mai 1939, M. le conseiller national Bringolf, rapporteur pour le département de justice et police, déclara notamment ce qui suit: «On reproche souvent à la police fédérale des étrangers d'avoir une attitude antisémitique. Celui qui, comme le rapporteur, a eu l'occasion, non pas maintenant seulement, mais depuis un certain temps déjà, de se faire une idée de l'ampleur et de la variété des tâches de la police des étrangers, notamment du bureau des émigrants (créé en décembre 1938), ne peut pas admettre ce reproche. Les fonctionnaires de la police des étrangers ont fréquemment à faire face à des difficultés extraordinaires. Ils sont en conflit avec les obligations qui leur incombent, avec leurs sentiments, avec leur cœur. Nous avons l'impression que, dans leurs efforts pour empêcher une nouvelle infiltration, ils cherchent, en général, à agir et à statuer d'une façon humaine, dans la limite compatible avec les intérêts du pays. Sans doute y a-t-il çà et là des décisions injustifiées et des excès de zèle, mais ils sont rares. Nous admettons que le contrôle à la frontière soit exercé rigoureusement et que de nouvelles autorisations d'entrer en Suisse ne soient accordées que si le départ des réfugiés est assuré après un séjour temporaire. A ce propos, nous soutenons les efforts de la police des étrangers. Envers les émigrés politiques et juifs qui se trouvent déjà dans notre pays, il s'agit toutefois de se montrer tolérant et compréhensif, selon les principes d'humanité qui constituent une part essentielle de notre démocratie.»

(1) Il n'est actuellement plus possible d'établir pour quelles raisons le Conseil fédéral n'avait pas cru devoir faire connaître au public (et à l'étranger), ni même à la commission de gestion, que des pourparlers avaient été engagés à Berlin. Les notes prises au cours des séances du Conseil fédéral sont muettes sur ce point.

Après ces remarques, M. le conseiller national Bringolf s'éleva avec vigueur contre ceux qui cherchaient à faire de la présence de réfugiés juifs une question politique et à créer un mouvement antisémite.

M. Bringolf s'exprima dans le même sens lors de la discussion du rapport au Conseil national.

16. Les répercussions de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

a. Autant qu'on a pu le constater en Suisse, les organes d'exécution ont observé l'engagement pris par le gouvernement allemand au sujet du signe distinctif dont devaient être munis les passeports délivrés à des Juifs. Des communications de source suédoise montrèrent cependant que ce ne fut pas toujours le cas. Les consulats suisses suivirent les instructions qu'ils avaient reçues.

L'Allemagne n'a pas usé du droit d'exiger de Juifs de nationalité suisse, «après avoir pris contact avec le gouvernement suisse», qu'ils sollicitent l'assurance d'une autorisation de séjourner sur le territoire du Reich ou de transiter par ce territoire.

L'arrêté du Conseil fédéral du 20 janvier 1939 obligeant tous les émigrants de requérir un visa fit perdre à l'arrangement une bonne partie de sa portée. Cet arrangement n'eut même plus aucune valeur après l'établissement, au début de la guerre, de l'obligation générale du visa.

b. En développant son interpellation du 8 juin 1954, dont il sera question plus loin (1), M. Oprecht, conseiller national, déclara que les *autorités suisses* avaient aussi soumis les Juifs allemands à un régime différent en se fondant sur l'arrangement conclu avec l'Allemagne. Il peut en tout cas être prouvé, dit-il, que la police des étrangers du canton de Bâle-Campagne a muni du signe J des passeports de Juifs allemands. Plus tard, l'opinion publique fut alertée par des articles publiés dans le *Genevois* et la *Tribune de Lausanne* annonçant que l'association *Frau und Demokratie* avait appris qu'une Suissesse de naissance, mariée à un Allemand, avait reçu, quelques années auparavant, des papiers d'identité la qualifiant non seulement d'étrangère — ce à quoi elle pouvait s'attendre — mais également d'étrangère *juive*, son passeport étant muni de la lettre J sur la première page.

Des recherches approfondies concernant cette affaire ont permis à l'auteur du rapport de faire les constatations suivantes: Le 8 septembre 1939, l'ancienne ressortissante suisse Jeannette St.-E., mariée depuis peu avec un Juif allemand et à laquelle le consulat d'Allemagne à Bâle avait délivré un passeport allemand en échange du passeport suisse, s'annonça à la police des étrangers à Langenbruck. Le 22 septembre 1939, la police des étrangers du canton de Bâle-Campagne lui accorda un permis d'établissement et lui remit en même temps le livret pour étrangers C. Ce livret

(1) Voir p. 135 ci-après.

était muni d'un J à l'angle inférieur droit, ce qui en faisait un papier d'identité pour Juif. Une année plus tard, le 30 juillet 1940, la police fédérale des étrangers, à la suite d'un dénombrement des émigrants, soumit les époux St. aux prescriptions concernant les émigrants. Dans le cas de dame St. il y avait là une erreur. Sur la réclamation du mari, qui faisait valoir que sa femme était au bénéfice d'un permis d'établissement, la police fédérale des étrangers rapporta sa mesure. Plus tard, en raison de leur séjour durable à l'étranger, les époux St. perdirent la nationalité allemande en vertu de l'ordonnance allemande du 25 septembre 1941 (1) et devinrent ainsi apatrides. Par lettre du 20 février 1942, la police des étrangers du canton de Bâle-Campagne exigea d'eux le dépôt d'une caution pour régler la question de la tolérance. Le permis d'établissement fut alors retiré et remplacé par une tolérance non soumise aux prescriptions sur les émigrants.

Précédemment, la police cantonale des étrangers avait retiré à dame St. le livret pour étrangers C. Lorsqu'elle le lui restitua plus tard, le coin inférieur portant la lettre J avait été rogné.

Les époux St. quittèrent la Suisse en avril 1945. La division de la police leur délivra des papiers d'identité. Dans la suite, ils acquirent la nationalité palestinienne, puis israélienne. En février 1954, dame St. fut réintégrée dans la nationalité suisse en vertu de l'article 58 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Elle est donc actuellement à la fois ressortissante israélienne et suisse.

Le livret pour étrangers C ne peut plus être produit. En revanche, les faits relatés ci-dessus ont été confirmés non seulement par les époux St., mais également par un membre du comité de l'aide suisse aux enfants d'émigrants. Ni la division de la police ni la police fédérale des étrangers n'en eurent connaissance; jamais le livret dont il s'agit ne leur fut présenté.

On ne connaît pas d'autres cas analogues. Aussi l'affaire St. est-elle manifestement due à une faute commise par un fonctionnaire cantonal. Il ne pouvait fonder son procédé sur aucune prescription fédérale. A noter, en particulier, qu'il n'existait pas encore de prescriptions spéciales concernant les émigrants à l'époque où fut délivré le livret pour étrangers (22 septembre 1939). Elles ne furent édictées que par l'arrêté du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers (2).

c. Signalons enfin, dans cet ordre d'idées, que l'*Allemagne et la Suède* conclurent un arrangement analogue à celui qui était intervenu le 29 septembre 1938 entre la Suisse et l'Allemagne. Par cet arrangement, le gouvernement suédois se déclarait prêt à accueillir des personnes qui quittaient ou avaient quitté leur patrie pour ne plus y retourner, à la condition que la représentation suédoise compétente eût inscrit dans le passeport l'assurance d'une autorisation de séjourner en Suède ou de transiter par ce pays. Pour sa part, le gouvernement allemand se réservait, en vue du cas où,

(1) Voir p. 29 ci-dessus.
(2) Voir p. 156 ci-après (IIe partie).

à ses yeux, la nécessité s'en ferait sentir, d'instaurer un régime spécial pour l'admission de ressortissants suédois sur le territoire du Reich. L'arrangement prévoyait en outre que le gouvernement allemand recommanderait aux porteurs de passeports marqués selon les dispositions spéciales en vigueur en Allemagne de s'enquérir auprès de la représentation suédoise compétente, avant de se rendre en Suède, si rien ne s'opposait à leur entrée dans ce pays ou au transit par son territoire.

L'arrangement conclu entre la Suisse et l'Allemagne se distinguait de l'accord germano-suédois par le fait qu'il ne parlait pas expressément des Juifs. En outre, contrairement à la Suisse, la Suède s'engageait à supprimer l'obligation du visa pour les détenteurs de passeports autrichiens [1].

17. La nouvelle réaction suscitée en 1954 par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

a. La publication des actes relatifs à la politique étrangère allemande de 1918 à 1945

Le Ve volume, sorti de presse en 1953, de la série D des actes relatifs à la politique étrangère allemande de 1918 à 1945 publiés par les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et la France, contient sous nos 641 s. (édition allemande: Imprimerie nationale Baden-Baden) différents documents, annotés, qui proviennent des archives du ministère allemand des affaires étrangères et concernent les faits qui avaient finalement abouti à la conclusion à Berlin, le 29 septembre 1938, de l'arrangement approuvé par le Conseil fédéral le 4 octobre. Sont essentiels les deux documents suivants [2]:

Document no 642

Notice du chef de la division politique

Berlin, le 10 août 1938
ad R 17034

Le ministre de Suisse m'a dit aujourd'hui qu'il désirait m'informer, à titre provisoire seulement, qu'il était sérieusement question en Suisse d'enrayer le flot des Juifs venant d'Allemagne. Le gouvernement suisse,

[1] La Suède se montra généralement bienveillante en ce qui concerne l'accueil de réfugiés. Différentes publications renseignent sur le nombre de réfugiés résidant dans ce pays à fin 1942. Tartakower et Grossmann, *The Jewish and Refugees*, New York 1944, p. 318, l'évalue à 3200, alors que le ministre suédois Moeller (selon les *Strassburger Nachrichten* du 5 décembre 1942) indique le chiffre de 7000. La Suède se montra particulièrement accueillante à l'égard des fugitifs juifs venant du Danemark et de Norvège, lorsque les déportations eurent commencé dans ces pays au début de 1943.

Selon Tartakower et Grossmann, quelque 7000 Juifs venant uniquement du Danemark cherchèrent, à cette époque, refuge dans le pays voisin. La Suède renonça à créer des camps de travail. La plupart des réfugiés furent logés chez des particuliers.

[2] Il a déjà été question plus haut (p. 123) de la circulaire du ministère des affaires étrangères du 11 octobre 1938.

dit-il, est résolument opposé à un «enjuivement» du pays, ce que nous devrions comprendre. Il se pourrait que le Conseil fédéral fît appel à la collaboration de l'Allemagne pour l'application des mesures à prendre. On envisage notamment, en Suisse, la nécessité d'établir l'obligation du visa pour les Allemands du Reich. Actuellement, cette obligation n'existe que pour le territoire de l'ancienne Autriche. Des passeports allemands ne signalant pas l'origine autrichienne auraient cependant été délivrés, paraît-il, à des Juifs venus d'Autriche. Récemment, des Juifs venant de Constance seraient entrés en Suisse avec des cartes frontalières délivrées dans cette ville, bien qu'ils n'eussent pas été domiciliés dans la région frontière. L'afflux des Juifs prend ces derniers temps une ampleur extraordinaire. C'est ainsi que, vendredi passé, 47 Juifs sont entrés en Suisse par Bâle. Je crois — ajoutait le ministre de Suisse — que la police des étrangers a déjà appelé l'attention de la légation d'Allemagne à Berne sur cette affaire.

(signé) Woermann.

Les «actes» contiennent les remarques que voici:

1. R 17034 était le numéro d'un télégramme du ministre à Berne du 9 août (7024/E 522337), qui signalait les plaintes exprimées en Suisse au sujet de nombreux émigrants juifs franchissant clandestinement la frontière avec l'aide allemande.

2. Le renforcement des mesures antijuives par l'Allemagne après l'annexion de l'Autriche eut pour effet d'augmenter sans répit le flot de réfugiés juifs vers la Suisse, ce qui provoqua de nouvelles tensions entre la Suisse et l'Allemagne. Selon un rapport daté de Berne le 24 juin (7024/E 522333), M. Rothmund, chef de la division de la police du département fédéral de justice et police, fit part à la légation d'Allemagne que, pour se protéger contre un énorme afflux de Juifs venant de Vienne, la Suisse avait établi l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens désirant entrer en Suisse. M. Rothmund déclara en outre que les autorités viennoises cherchaient déjà à éluder les nouvelles dispositions suisses et continuaient d'encourager l'émigration de Juifs autrichiens en Suisse. Si cela devait continuer, ajoutait M. Rothmund, la Suisse, qui n'a pas plus besoin de ces Juifs que l'Allemagne, se verrait contrainte de prendre d'elle-même des mesures pour se garantir contre un afflux de Juifs favorisé par la police viennoise.

Document nº 643

7025/E 522443-45

Le «Reichsführer SS» et chef de la police allemande au ministère des affaires étrangères

S. V. 6 3654/38-453-20
Confidentiel.

Berlin, le 3 octobre 1938.
R 20829

A l'intention de M. le conseiller de légation Roediger ou de son suppléant au ministère.

Objet: Négociations germano-suisses visant à régler la question de l'entrée en Suisse de Juifs de nationalité allemande.

Je vous remets ci-joint copie de la notice du 29 septembre 1938 sur le résultat des négociations susindiquées, auxquelles le ministère des affaires étrangères à également pris part.

Je vous prie de me faire une communication à ce propos dès que le ministère des affaires étrangères sera en possession de la décision définitive du gouvernement suisse au sujet de la réglementation envisagée.

Entre-temps, je ferai préparer les mesures d'exécution nécessaires.

Par ordre:
(signé) Krause

Ce document portait la note marginale suivante:

Le Dr Kappeler, de la légation de Suisse, vient de me communiquer par téléphone que le Conseil fédéral a donné son approbation. (Roediger), 4-X, 16 heures.

La publication contient une remarque de la teneur suivante:

«Des négociations entre l'Allemagne et la Suisse concernant l'admission de réfugiés en Suisse (voir document nº 642) avaient eu lieu en août sans aboutir à un résultat. Une note verbale allemande du 29 août (7024/E 522408-410), contenant la promesse que les Juifs autrichiens seraient empêchés de se rendre en Suisse, ne satisfit pas les Suisses. Par une note du 31 août (7025/E 522438-440), le gouvernement suisse fit part de son désir de dénoncer l'arrangement germano-suisse concernant le visa. Cela aurait signifié le rétablissement de l'obligation du visa pour tous les Allemands désirant franchir la frontière suisse. Le 2 septembre, un télégramme de Berne (7024/E 522414) annonçait toutefois que M. Rothmund avait déclaré à M. Koecher qu'il serait possible de limiter l'obligation du visa aux Juifs allemands, à la condition que leur passeport montre clairement qu'ils sont des Juifs. Les Allemands demandèrent la réciprocité, c'est-à-dire que les passeports des Juifs suisses désirant se rendre en Allemagne fussent également munis du visa. La Suisse rejeta cette exigence par un télégramme daté de Berne le 17 septembre (7024/E 522425). Finalement, les Suisses acceptèrent une proposition allemande invitant M. Rothmund à se rendre en Allemagne pour examiner s'il ne serait pas possible de conclure un accord permettant d'éviter l'obligation réciproque du visa pour tous les voyageurs passant d'Allemagne en Suisse ou vice-versa. Dans une notice du 26 septembre (7024/E 522433), le conseiller de légation Roediger, de la division du contentieux, indiquait que M. Rothmund partirait pour Berlin le jour même et que les pourparlers commenceraient le 27 septembre.

b. La réaction de la presse

Se référant aux documents reproduits ci-dessus, le *Schweizerischer Beobachter*, paraissant à Bâle, reprocha à M. Rothmund, dans son numéro du 31 mars 1954, d'avoir joué un bien triste rôle en facilitant aux nationaux-socialistes des mesures envisagées pour signaler officiellement les Juifs. C'est M. Rothmund, disait le journal, qui a proposé de ne pas établir l'obligation du visa pour tous les Allemands et de la limiter aux Juifs allemands dont le passeport montrait clairement qu'ils étaient des Juifs (1).

Cette assertion fit grand bruit. De nombreux journaux suisses — surtout de la Suisse alémanique — comme aussi certains journaux étrangers s'occupèrent de l'affaire. Le chef de la division de la police s'étant élevé, le 1er avril 1954, contre les reproches formulés contre lui, le *Schweizerischer Beobachter* réagit, le 30 avril, en publiant un second article dans lequel il maintenait sa manière de voir.

Incitée sans doute par ces publications, l'assemblée des délégués de la fédération suisse des communautés israélites adopta, le 27 mai 1954, une résolution dans laquelle elle se déclarait fort surprise du contenu des révélations tirées des dossiers du ministère allemand des affaires étrangères. Ces documents déclarent que le signe distinctif J apposé dans les passeports des Juifs allemands en 1938 a été ordonné à la suite d'une suggestion des autorités suisses et que celles-ci ont également approuvé une réserve de l'Allemagne au sujet du même signe pour les passeports de Juifs de nationalité suisse. L'assemblée des délégués attend par conséquent avec le plus vif intérêt le rapport que le Conseil fédéral devra publier sous peu.

c. La réaction au parlement

Au parlement, l'affaire fut évoquée le 8 juin 1954 par une interpellation déposée par M. H. Oprecht, conseiller national, qui demandait au Conseil fédéral s'il était exact que l'idée de signaler d'une façon spéciale les passeports des Juifs dans le troisième Reich national-socialiste émanait de M. Rothmund, chef de la division de la police, et si le Conseil fédéral lui avait, à l'époque, donné toutes les instructions pour les négociations à Berlin ou si M. Rothmund avait agi sous sa propre responsabilité. L'interpellateur demandait en outre si le Conseil fédéral était disposé à présenter aux conseils législatifs un rapport sur la ligne de conduite suivie par la Confédération dans le traitement des réfugiés depuis 1933.

Développant son interpellation de façon détaillée, M. Oprecht exposa notamment qu'après avoir étudié les actes relatifs à la politique étrangère allemande, la réponse de M. Rothmund aux assertions du *Schweizerischer*

(1) Peu de temps auparavant, le *Vorwaerts*, paraissant également à Bâle, s'était saisi de l'affaire, et la *Tat* du 3 août 1945 contenait déjà cette phrase: «Si nous sommes exactement informés, ce fut M. Rothmund qui institua en Suisse une espèce de passeport juif, bien après la prise du pouvoir par Hitler.

Beobachter et le compte rendu sténographique de la séance où furent traitées les interpellations Trümpy et Guido Müller, il était arrivé à la conclusion que l'idée de signaler spécialement les passeports des Juifs allemands émanait de M. Rothmund; l'apposition de ce signe a, déclara-t-il, pour origine la proposition du 22 août, ainsi que les déclarations faites par M. Rothmund au ministre Koecher le 2 septembre.

Le Conseil fédéral de 1938 et le conseiller fédéral qui dirigeait alors le département de justice et police n'ont pas saisi, continuait M. Oprecht, la portée de la proposition de discrimination raciale qui leur avait été soumise. Incomplètement renseigné sur les principales circonstances qui avaient donné lieu à la conclusion de l'arrangement germano-suisse, le Conseil fédéral était d'avis que le signe J faisait l'objet d'une mesure déjà prise et exécutée par l'Allemagne. Informé aujourd'hui par la publication des actes relatifs à la politique étrangère allemande, il devrait dire clairement qu'il n'approuve pas des procédés tels que l'apposition d'une lettre J dans les passeports des Juifs allemands, d'autant moins qu'aucun autre pays de l'Europe n'avait conclu d'accord analogue avec l'Allemagne.

M. Feldmann, chef du département fédéral de justice et police, répondit à l'interpellation, également de façon très détaillée. Il conclut que le signe distinctif prévu pour les passeports des Juifs avait pour origine non pas une suggestion de M. Rothmund, mais une proposition allemande transmise par la légation de Suisse à Berlin. Sur le désir du département politique et avec l'assentiment du département de justice et police, M. Rothmund s'était rendu à Berlin en septembre 1938. Il avait pour mandat de trouver une solution réglant d'une façon satisfaisante pour la police des étrangers la question d'un contrôle efficace des réfugiés venant d'Allemagne. Il a fourni au chef du département et au Conseil fédéral des renseignements détaillés et complets sur le cours et le résultat des négociations et laissé expressément au Conseil fédéral le soin de décider si, du point de vue politique, l'arrangement pouvait être approuvé. Pour les faits de l'automne 1938 mentionnés dans l'interpellation, le chef de la division de la police a été ainsi entièrement couvert par ses supérieurs, principalement par le Conseil fédéral d'alors. Celui qui entend adresser des reproches au Conseil fédéral de 1938 devrait considérer que les mesures prises par le gouvernement en autome 1938, dans des circonstances tout à fait spéciales et difficiles, ne peuvent pas être jugées à la lumière des conditions beaucoup plus simples de l'année 1954. On doit reconnaître que le Conseil fédéral de 1938 a agi comme l'intérêt du pays paraissait le lui commander en considérant les circonstances du moment et qu'il a tenu correctement l'Assemblée fédérale au courant de tout l'essentiel.

M. Feldmann déclara que le Conseil fédéral était pleinement disposé à présenter aux conseils législatifs un rapport circonstancié sur la politique pratiquée par la Confédération à l'égard des réfugiés depuis 1933, estimant

lui-même qu'un tel rapport est désirable étant données la publication de documents étrangers et les discussions que ce problème soulève constamment.

M. Oprecht dit qu'il n'était pas satisfait de la réponse donnée aux deux premières questions posées, mais qu'il était satisfait de la réponse concernant la présentation d'un rapport sur la politique pratiquée à l'égard des réfugiés depuis 1933. Le dépôt de ce rapport étant envisagé, il renonçait à demander la discussion.

La presse publia des comptes rendus détaillés de l'interpellation de M. Oprecht et de la réponse du Conseil fédéral. Un certain nombre de journaux exprimèrent la satisfaction que leur donnaient les renseignements fournis par M. Feldmann. D'autres élevèrent des critiques se référant notamment à la proposition faite par le chef de la division de la police le 22 août 1938 à la légation de Suisse à Berlin, ainsi qu'au télégramme du ministre Koecher. Le *Schweizerisches Israelitisches Wochenblatt* releva en outre qu'une grande partie des milieux juifs n'avaient pas approuvé l'attitude observée, à l'époque, par un de leurs représentants (aujourd'hui décédé), qui entretenait des relations étroites avec le chef de la division de la police et que celui-ci mettait aujourd'hui en cause pour se couvrir. Cette désapprobation avait suscité des dissensions internes et provoqué, pour finir, la démission de ladite personne.

18. Le passeport de Simon Z.

En étudiant les dossiers de la division de la police, l'auteur du présent rapport a appris ce qui suit: Après les attaques dirigées contre le chef de la division de la police au printemps 1954, Simon Z., ressortissant autrichien domicilié à Zurich, a prétendu qu'il était impossible d'imputer à M. Rothmund, pour lequel il éprouvait le plus grand respect, l'invention du signe J, ce signe ayant déjà été en usage avant la conclusion de l'arrangement de Berlin du 29 septembre 1938. Bien que cette assertion — unique de son espèce — lui eût paru peu vraisemblable, l'auteur du rapport s'est mis en relation avec Z. et lui a demandé de prouver ce qu'il avançait. Z. produisit alors une photocopie du passeport allemand n° 25555 établi à son nom par le *Polizeipräsidium* à Vienne le 17 septembre 1938. Sur ce passeport valable pour une année figure, à côté du mot *Reisepass*, un J de trois centimètres à l'encre rouge (sans indication de date). Ce passeport porte toutefois aussi le timbre du consulat général d'Allemagne à Zurich, apposé lors de son renouvellement. Dans ces conditions, il y avait lieu de présumer que le signe J n'avait été apposé que plus tard, à Zurich, en vertu de l'ordonnance allemande du 5 octobre 1938. Cela paraissait d'autant plus vraisemblable que Z. avait déclaré lui-même que ce consulat général avait ajouté le nom «Israel» sous le prénom «Simon». Z. maintint toutefois résolument ses affirmations, en ajoutant qu'il avait fait photocopier son passeport une

première fois avant de quitter l'Autriche, en même temps que d'autres documents qu'il devait produire au consulat américain pour la continuation de son voyage. S'étant livré à un laborieux triage de tous ses papiers à la demande de l'auteur du présent rapport, ajoute-t-il, il a eu la satisfaction de retrouver le *négatif* de la photocopie, qui constitue une preuve irréfutable de l'exactitude de son assertion. A cette communication était jointe une photocopie du passeport, établi à Vienne le 17 septembre 1938, qui ne contient ni le timbre du consulat général d'Allemagne à Zurich, ni le nom «Israel», mais sur lequel figure déjà le signe J.

Cette photocopie ne saurait cependant, elle non plus, être considérée comme entièrement probante. Constatons tout d'abord qu'aucun cas semblable n'a pu être découvert et qu'il n'a jamais été question d'un signe J déjà employé, ni lors des négociations à Berlin ni lors des pourparlers antérieurs entre M. Kappeler et le *Geheimrat* Roediger.

Selon toute probabilité, les choses se passèrent ainsi: Le gouvernement allemand s'était engagé, dans l'arrangement du 29 septembre 1938, à faire en sorte que les passeports autorisant des Juifs allemands à se rendre ou à séjourner à l'étranger soient munis le plus tôt possible d'un signe indiquant que leurs porteurs étaient des Juifs. Vu cette promesse, l'autorité de police convoqua Z. — ainsi que d'autres Juifs résidant à Vienne — et apposa, à ce moment-là, la lettre J sur le passeport. C'est en tout cas là une possibilité, puisque Z. n'a reçu le visa d'entrée en Suisse que le 27 décembre 1938 et qu'il n'est venu chez nous qu'au début de janvier 1939. Le fait que le prénom «Israel» a été inscrit subséquemment dans le passeport n'infirme en rien cette manière de voir, car l'ordonnance du 17 octobre 1938 obligeant les Juifs d'adjoindre à leurs prénoms celui d'Israel ou de Sara n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 1939. Z. rejette cette présomption. Il soutient que la photocopie a été faite à Vienne peu de jours après le 17 septembre et que le défaut de date prouve que l'inscription a eu lieu avant qu'ait été édictée l'ordonnance allemande du 5 octobre 1938.

G. La situation à fin 1938

a. En répondant aux interpellations Trümpy et Müller, M. Baumann, président de la Confédération, donna au Conseil national le 7 septembre 1938 les renseignements suivants sur le nombre des réfugiés entrés en Suisse durant l'été 1938 et s'y trouvant encore l'année suivante, ainsi que sur leur traitement:

2300 réfugiés juifs sans ressources arrivèrent en Suisse pendant les mois de juillet et août. Entre-temps, ce chiffre s'est élevé apparemment à quelque 2500. Fidèles à leurs promesses, la fédération suisse des communautés israélites et ses organes d'assistance accueillirent ces réfugiés et pourvurent à leur logement et à leur entretien. 700 personnes environ furent placées dans des camps ou des homes. 137 d'entre elles se trouvent

à Diepoldsau, 179 à Bâle, et d'autres dans les cantons d'Appenzell, de Schaffhouse, de Zurich et d'Argovie. L'installation de deux camps doit permettre d'éloigner, autant que possible, les réfugiés des grandes villes. Les autres réfugiés sont logés chez des particuliers. Ils sont aussi soumis au contrôle permanent des organes d'entraide et des autorités cantonales de police et strictement écartés du marché du travail. Les frais pour la nourriture, l'habillement, le logement, les soins hospitaliers, etc., s'élèvent à quelque 250 000 francs par mois. Il sont supportés par les communautés juives de Suisse. L'office central suisse d'aide aux réfugiés a mis récemment en train, par l'intermédiaire de ses organismes cantonaux et locaux, une collecte publique dont le résultat, connu jusqu'à présent, atteint 100 000 francs environ pour Zurich seulement. Outre ces réfugiés sans ressources se trouvent en Suisse des émigrants disposant de moyens suffisants pour assurer leur entretien ou séjournant chez des parents ou connaissances. La police des étrangers traite ces cas séparément, selon la procédure ordinaire. Il est, cela va de soi, interdit à ces gens d'exercer une activité lucrative quelconque. Le permis de séjour est régulièrement limité à une courte durée pendant laquelle les préparatifs nécessaires doivent être faits pour la continuation du voyage. Le nombre total des réfugiés se trouvant en Suisse est de 10 000 à 12 000.

b. Parlant de l'activité de la police fédérale des étrangers, le rapport du département de justice et police sur la gestion en 1938 expose que le nombre des demandes de ceux qui désirent se rendre en Suisse, soit temporairement pour préparer leur émigration dans d'autres Etats, soit pour s'y fixer, est très élevé et a été sans cesse augmentant. Le nombre des plis adressés à la police des étrangers, qui était de 3099 pour le mois de décembre 1937, est monté à 4803 en juillet 1938, à 6478 en octobre et à 9984 en décembre. Il est dit ailleurs que, par l'entremise de la communauté suisse d'aide aux enfants d'émigrés, 1309 enfants de réfugiés établis en France ont été accueillis en Suisse, dans des familles ou des homes d'enfants, pour des séjours de trois à six mois [1].

H. L'évolution du problème des réfugiés jusqu'au début de la guerre

I. L'aggravation de la situation en Allemagne

Après les pogroms de novembre 1938, de nombreux Israélites allemands sollicitèrent de la légation de Suisse une formule de demande d'en-

[1] En 1938, d'autres Etats de l'Europe occidentale furent aux prises avec les mêmes difficultés que la Suisse. Les communications ci-après montrent quelle fut la politique pratiquée par eux à l'égard des réfugiés.

Le 26 août 1938, le ministre belge de la justice fit savoir publiquement qu'en dépit d'un renforcement du contrôle à la frontière, ordonné par le gouvernement en raison du flot croissant des réfugiés, l'afflux — apparemment organisé — allait grandissant et que les autorités avaient par conséquent pris les mesures nécessaires pour

trée dans notre pays. En un seul jour, le nombre des requérants se monta à environ 800. Mais il diminua dès que l'on sut que la plupart des requêtes étaient rejetées. Un nombre assez considérable de Juifs allemands réussirent toutefois à pénétrer illégalement en Suisse.

II. L'établissement de l'obligation du visa pour tous les émigrants étrangers (Décision du Conseil fédéral du 20 janvier 1939)

Dans un rapport adressé au Conseil fédéral le 19 janvier 1939, le département de justice et police exposait que, lorsque les autorités allemandes eurent décidé de munir d'un signe distinctif tous les passeports délivrés à des Juifs, l'établissement de l'obligation du visa pour les détenteurs de ces passeports avait rapidement permis de mieux contrôler, avant leur arrivée en Suisse, les émigrants juifs venant d'Allemagne, ainsi que ceux qui, d'un autre pays, se proposaient de venir en Suisse. Entre-temps, les mesures prises contre les Juifs avaient cependant été renforcées dans divers Etats, surtout en Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie et Italie. Il fallait aussi prévoir que d'autres pays suivraient cet exemple. Les émigrants juifs ressortissants des Etats balkaniques, qui étaient encore tenus de se procurer un visa pour entrer en Suisse, pouvaient être contrôlés. En revanche, le contrôle n'était pas possible lorsqu'il s'agissait de ressortissants tchécoslovaques, hongrois et italiens, ainsi que d'Etats baltes, ces gens-là n'étant plus soumis à l'obligation du visa. A la longue, était-il dit, nos organes frontières ne seront plus en mesure de contenir le flot croissant des émigrants juifs de nationalité tchécoslovaque, hongroise et italienne. Le fait que la Suisse héberge déjà des milliers d'émigrants, venus principalement d'Allemagne, et qu'il est extrêmement difficile de faire repartir,

---

enrayer l'immigration clandestine et refouler à l'avenir tous les étrangers entrés illégalement dans le pays. Comme le ministre de Suisse à Bruxelles en informa la division de la police le 7 septembre 1938, cette mesure n'eut pas, à vrai dire, le succès désiré.

Le représentant de la Belgique avait déclaré à la conférence d'Evian que son pays avait accueilli plus de 15 000 réfugiés.

On craignait aussi en Belgique qu'un afflux plus considérable de Juifs ne déclenchât un mouvement antisémite. 80 000 Israélites résidaient dans ce pays en 1939.

Dans un discours prononcé à la *seconde chambre néerlandaise* le 15 novembre 1938, le président du conseil des ministres Colijn déclara notamment que si la Hollande laissait ses frontières ouvertes, tous les réfugiés y afflueraient, car il n'existe, pour eux, point d'autre porte de sortie de l'Allemagne. Le nombre des personnes accueillies doit être exactement limité. Si l'on acceptait un nombre illimité de Juifs allemands, l'opinion publique hollandaise deviendrait hostile aux Juifs (*Algemeen Handelsblad*, Amsterdam, du 15 décembre 1938, n° 36568). A ce propos, le ministre de Suisse à La Haye faisait remarquer, dans une lettre adressée à la division des affaires étrangères le 24 novembre 1938, que les Pays-Bas avaient accueilli, en six ans, quelque 20 000 réfugiés juifs.

Peu de jours avant, le 11 novembre 1938, le ministre des Pays-Bas en Suisse avait demandé au département de justice et police des renseignements sur le placement

constitue pour elle une lourde charge financière et un danger pour son économie. C'est pourquoi il est indispensable de prendre des mesures de défense. Le moyen le plus efficace serait d'établir l'obligation du visa pour tous les ressortissants des Etats susindiqués. Mais une telle mesure ne saurait être prise brusquemment; elle doit être précédée des pourparlers nécessaires.

Vu l'urgence de l'affaire, il conviendrait de prendre une mesure moins radicale, en rétablissant l'obligation du visa pour les émigrants étrangers désirant se rendre en Suisse. Cette mesure ne permettrait pas, cela va sans dire, d'assurer un contrôle sans lacune des émigrants lors de leur arrivée en Suisse, mais elle aurait l'avantage, si elle faisait l'objet d'une publicité suffisante, de détourner de leur projet, par crainte d'être refoulées, nombre de personnes qui prévoient de se rendre en Suisse sans visa. Les émigrants étrangers arrivés en Suisse sans visa pourraient en outre être plus aisément renvoyés dans leur pays.

Le Conseil fédéral se rallia à cette manière de voir et prit, le 20 janvier 1939, la décision suivante:

«Les émigrants étrangers ne sont autorisés à pénétrer en Suisse soit pour y séjourner ou s'y fixer, soit pour transiter par son territoire, que s'ils possèdent une pièce d'identité munie d'un visa suisse. Est considéré comme émigrant tout étranger qui, sous la pression des événements politiques ou économiques, a quitté ou doit quitter son domicile à l'étranger et ne peut ou ne veut pas y retourner.»

Le département de justice et police fut en outre autorisé à entamer, d'entente avec le département politique, des négociations avec la Tchécoslovaquie, la Hongrie, l'Italie et les Etats baltes au sujet du rétablissement de l'obligation du visa.

---

de réfugiés dans des camps. Il désirait notamment savoir si ceux-ci étaient organisés par des comités privés ou par le gouvernement, s'ils étaient uniquement destinés à des Juifs ou aussi à d'autres réfugiés, si l'on avait la garantie que les personnes placées dans les camps quitteraient de nouveau le pays et si, depuis l'installation des camps, les réfugiés qui s'étaient annoncés à la frontière et déclarés prêts à séjourner dans un camp n'avaient plus été refoulés. Le même mois, le gouvernement néerlandais entreprit des démarches dans différents pays — notamment en Suisse — pour obtenir que l'admission de réfugiés venant d'Allemagne fût rendue moins sévère.

Un débat sur la question des réfugiés eut lieu le 21 novembre 1938 en Grande-Bretagne à la chambre des communes. Tous les orateurs admirent qu'il s'agissait d'un problème international. Le premier ministre déclara que la capacité d'absorption de la Grande-Bretagne était en fonction des ressources limitées des organismes d'aide volontaire. Depuis 1933, le pays avait accueilli 11 000 réfugiés, sans compter quelque 4000 à 5000 personnes qui l'avaient quitté depuis lors. Les réfugiés ont été autorisés, dans la mesure possible, à exercer une activité lucrative, ce qui a pu se faire le plus souvent grâce à une sélection des personnes accueillies. A l'époque, 15 000 ouvriers anglais étaient occupés dans des entreprises créées par les 11 000 réfugiés.

Il a déjà été question plus haut de l'*arrangement germano-suédois* (cf. p. 131).

Le premier de ces départements porta, le jour même, la décision du Conseil fédéral à la connaissance des légations et consulats de Suisse, des directions cantonales de police et des postes frontières suisses. Les légations et consulats furent invités à donner immédiatement la plus large publicité possible à la mesure prise, tandis que les directions cantonales de police étaient priées d'aviser les autorités de la police des étrangers que les émigrants entrés en Suisse sans visa après la publication de la décision du Conseil fédéral devaient être refoulés dans le pays d'où ils étaient venus.

III. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 22 février 1939

Une conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 22 février s'occupa notamment de la question d'un contrôle à exercer aussitôt que possible sur tous les étrangers entrés en Suisse. Elle examina en outre le problème des émigrants. La conférence exprima derechef l'avis que la Suisse devait être uniquement un pays de transit pour les réfugiés. Considérant les difficultés auxquelles se heurtaient les départs, elle demanda que de nouvelles autorisations d'entrée ne pussent être accordées qu'à des gens ayant la possibilité et la volonté de repartir.

IV. L'établissement de l'obligation du visa pour les détenteurs de passeports tchécoslovaques (15 mars 1939)

A la suite des événements survenus en Tchécoslovaquie (création du protectorat allemand et début des persécutions contre les Juifs), le Conseil fédéral décida, le 15 mars 1939, d'établir l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports tchécoslovaques, afin que les réfugiés cherchant à entrer en Suisse pussent être contrôlés avant leur arrivée à notre frontière.

V. L'afflux de nouveaux réfugiés et les départs

Les nouvelles mesures de contrôle à la frontière et la pratique plus rigoureuse des autorités de police des étrangers empêchèrent l'afflux de nouveaux réfugiés de prendre des proportions particulièrement grandes. Au cours des sept premiers mois de 1939, on réussit même à en évacuer un nombre assez considérable [1].

Les informations ci-après, données à l'auteur du présent rapport par un fonctionnaire attaché au bureau des douanes de Riehen d'octobre 1938 à mars 1939, permettent de se faire une idée précise des événements qui se déroulèrent alors à la frontière:

«A cette époque — mais même depuis août 1938 — une foule d'Israélites cherchaient à gagner la Suisse par tous les chemins possibles. Les gardes

[1] Comme au cours des années antérieures, on put en 1939, grâce aux efforts de la communauté suisse d'aide aux enfants d'émigrés, autoriser un grand nombre de ces enfants (992) à faire en Suisse un séjour temporaire de convalescence.

frontières avaient reçu l'ordre de s'opposer à l'entrée en Suisse, c'est-à-dire d'empêcher sur place le franchissement de la frontière. Il va sans dire que c'était là chose impossible. Un second ordre prévoyait par conséquent que les fugitifs qui étaient appréhendés sur territoire suisse à proximité de la frontière devaient être reconduits à la frontière. Dans tous les cas que je connais, le fugitif réussit à rentrer en Allemagne lorsqu'il n'était pas aperçu par des agents allemands. Des gardes frontières suisses ont souvent caché des réfugiés jusqu'au moment où la patrouille allemande était hors de vue.

En revanche, les fugitifs qui se refusaient — souvent éperdument — à rentrer en Allemagne étaient emmenés au bureau de douane suisse, puis refoulés par la route douanière, c'est-à-dire livrés aux douaniers allemands au-delà de la frontière. Parfois, poussés par le désespoir, les fugitifs qu'il fallait refouler s'asseyaient, se cramponnaient, etc., de sorte qu'ils devaient être reconduits de force au-delà de la frontière.

Les fugitifs qui avaient commis une infraction au droit suisse étaient livrés à la police. Je me souviens du cas d'un fugitif qui avait actionné le frein d'alarme dans un train. Il fut livré à la police de Bâle, qui le reconduisit en Allemagne par la route douanière. Des fugitifs furent aussi ramenés, par la voiture de police, jusqu'au bureau de douane allemand. La douane suisse ne tenant aucun contrôle des sorties, nous ignorions comment les gens étaient venus en Suisse et comment ils étaient tombés entre les mains de la police bâloise. Je ne connais aucun cas où un réfugié ait été exceptionnellement autorisé à pénétrer en Suisse. On a beaucoup jasé à ce propos.»

J. La séance du comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés, qui s'est tenue à Londres les 19 et 20 juin 1939

Dans une séance tenue à Londres les 19 et 20 juin 1939 et à laquelle participèrent également des délégués suisses, le comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés décida d'étendre les mesures d'assistance aux Juifs de nationalité polonaise expulsés d'Allemagne. Le comité prit en outre connaissance des communications faites par son président, lord Winterton, et son directeur, Sir Herbert Emerson, selon lesquelles le nombre total des réfugiés allemands se trouvant encore en Europe était évalué à quelque 150 000, dont 60 000 devaient être secourus par l'assistance publique. Les rapporteurs demandèrent qu'il fût rapidement pourvu au placement définitif de ces gens, parce que l'on ne pouvait exiger des Etats qui les ont provisoirement accueillis de leur accorder un séjour durable. Les pays d'immigration qui entraient alors principalement en considération pour un grand nombre de réfugiés étaient la Guyane britannique, la Guyane hollandaise, la république Dominicaine, la Rhodésie du Nord et les Philippines. L'émigration en Palestine devait en outre être encouragée. Le problème de la constitution de fonds destinés à financer les émigrations n'était

pas encore résolu, quand bien même la Grande-Bretagne eût dépensé de grosses sommes pour l'aide aux Allemands des Sudètes chassés de leur pays. Les négociations avec le gouvernement allemand continuaient, mais n'aboutissaient à aucun résultat.

Cette séance offrit aux délégués suisses l'occasion d'exposer aux représentants d'autres Etats quelle était la situation dans notre pays, de prendre contact avec des personnalités dirigeantes et d'entrer en relation avec les organismes juifs d'assistance.

Selon les dires du directeur général du *Council of German Jewry*, les 150 000 réfugiés juifs mentionnés par Sir Herbert Emerson se répartissaient comme suit: Grande-Bretagne 52 000 (1), France 30 000, Pologne 25 000, Belgique 12 000, Suisse 10 000, pays scandinaves 5000.

La seconde guerre mondiale éclata six semaines après cette séance.

Chapitre III

L'HÉBERGEMENT ET L'ENTRETIEN DES RÉFUGIÉS DANS LA PÉRIODE D'AVANT-GUERRE

La plupart des réfugiés qui furent accueillis en Suisse avant la guerre pour une courte ou longue durée étaient en mesure de pourvoir, avec leurs propres deniers, à leur entretien dans des hôtels ou pensions. D'autres étaient hébergés et nourris gratuitement par des parents ou des connaissances. L'assistance privée s'occupait de ceux qui n'avaient ni argent ni relations personnelles. Ces réfugiés étaient placés autant que possible dans des familles. On en plaçait aussi dans des auberges et des pensions, ainsi que dans des homes particuliers, par exemple à Bâle au casino d'été et dans une propriété de l'Etat sise à la Leimenstrasse.

La Confédération n'avait à supporter, pour l'essentiel, que les frais occasionnés par le bureau des émigrants (2), créé en décembre 1938 et rattaché à la division de la police, ainsi que les dépenses d'internement. Les autorités fédérales ne reconnaissaient aucune obligation juridique de pourvoir à l'entretien des réfugiés non internés, attendu que c'est aux cantons qu'il appartenait de décider si un étranger devait être autorisé à séjourner en Suisse.

Cette attitude des organes de la Confédération correspondait à la manière de voir adoptée 70 ans plus tôt lors de l'accueil des réfugiés polonais (3).

(1) L'auteur du présent rapport n'est pas en mesure de dire comment ces chiffres correspondent à ceux qui sont indiqués dans la note 1, aux p. 140-141.

(2) Ce bureau était logé dans un bâtiment pris à bail et occupait déjà 19 personnes en mai 1939.

(3) Voir p. 6 s. ci-dessus.

Des demandes de subsides destinés à couvrir les frais d'entretien des réfugiés furent rejetées en raison des énormes charges financières que la Confédération devait supporter pour lutter contre le chômage et renforcer la défense nationale. Les dépenses pour la lutte contre le chômage pesaient aussi lourdement sur de nombreux cantons et communes (1).

L'union suisse des comités d'assistance israélite (2), subordonnée à la fédération suisse des communautés israélites, s'occupa surtout des réfugiés juifs.

Au printemps 1933, les Juifs suisses avaient donné l'assurance qu'ils financeraient eux-mêmes, avec l'aide des Juifs étrangers, notamment américains, l'œuvre de secours aux réfugiés sans requérir l'aide de l'Etat. Ils purent tenir parole pendant toute la période d'avant-guerre et même au-delà, durant trois ans, jusqu'au moment où se déclencha la grande poussée des réfugiés venant de l'ouest. Il est certain que l'esprit de sacrifice des Juifs suisses a sauvé des milliers de ces réfugiés qui, sans cela, n'auraient guère pu trouver asile en Suisse.

Les ressources nécessaires purent tout d'abord être recueillies en Suisse. Une première collecte, qui eut lieu peu de temps après l'élection d'Hitler en qualité de chancelier du Reich, produisit 125 000 francs. Mais cette somme était loin d'être suffisante. C'est pourquoi la fédération suisse des communautés israélites organisa, en août 1933, une seconde collecte dont le résultat permit d'affecter 100 000 francs à un fonds destiné à une aide immédiate. Dans la période comprise entre le 7 avril 1933 et le 30 avril 1934, 3173 personnes durent être secourues, tandis que des conseils étaient donnés à 3200. Les dépenses, y compris un montant de 7000 francs versé à d'autres organismes de secours et les frais d'administration, s'élevèrent à 196 000 francs (3). A fin 1937, les dépenses se montaient déjà à plus de 700 000 francs. Une partie de cette somme avait servi à financer des départs. Quand bien même les conditions d'immigration avaient encore été aggravées dès 1936 dans nombre d'Etats, cette mesure permit à 1528 réfugiés de se rendre dans un autre pays. Après l'annexion de l'Autriche et surtout après les événements de novembre 1938, les dépenses de l'union suisse des comités

(1) Pour la seule année 1935, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes concernant l'assurance-chômage et les mesures de lutte contre la crise se sont élevées à 67 millions de francs, auxquels se sont ajoutés quelque 90 millions de francs pour les secours aux indigents. A noter enfin, dans cet ordre d'idées, que les conseils législatifs avaient ouvert, à l'époque, un crédit de 2 millions de francs pour permettre à des Suisses, à titre d'essai, d'émigrer dans des pays d'outre-mer.

(2) Depuis 1943, cet organisme s'appelle «Union suisse des comités israélites d'aide aux réfugiés».

(3) Ces chiffres sont tirés du rapport publié par l'union suisse des comités d'assistance israélite et intitulé *Dix ans d'aide suisse aux réfugiés juifs 1933 à 1943.*

Les autres données sont empruntées à la «plaquette en souvenir du cinquantième anniversaire de l'alliance israélite 1954», ainsi qu'à des communications faites à l'assemblée générale de ladite alliance du 26 mars 1939.

d'assistance israélite s'accrurent considérablement: Au 1er janvier 1938, cet organisme n'avait plus à s'occuper que de 103 réfugiés, mais ce nombre passa à 3062 à la fin de la même année; pour 1938, il s'éleva à 8980 au total, contre 841 l'année précédente.

Tandis que les dépenses ne s'étaient élevées qu'à 89 981 fr. 43 en 1937, sans les subsides versés aux émigrants, et à 19 240 fr. 20 pour l'encouragement de l'émigration, elles atteignirent 1 430 550 fr. 27 au total en 1938 (188 815 fr. 83 pour les départs). Les dépenses mensuelles, qui se montaient encore à 8261 francs en janvier, passèrent à 290 805 francs en décembre de la même année (1).

Ces sommes avaient aussi été fournies, pour la plus grande partie, par les Juifs suisses. Ceux-ci reçurent une aide précieuse — surtout dans les années ultérieures — de l'*American Joint Distribution Committee* (juif).

En 1939, les dépenses de l'union suisse des comités d'assistance israélite s'élevèrent à 3 688 185 francs. 435 départs purent être financés en 1938 et 840 en 1939.

Outre les associations juives, des organismes non juifs intervinrent très tôt en faveur des réfugiés. Ce furent la communauté suisse d'aide aux enfants d'émigrés, créée en automne 1933, ainsi que ses sections (2), l'aide aux émigrés (appelée plus tard «service social en Suisse»), le comité des Eglises protestantes de Suisse en faveur des réfugiés évangéliques, l'office central d'entraide des Eglises, à Genève, l'union suisse de charité, l'œuvre de secours de l'Eglise catholique-chrétienne, l'union suisse d'entraide ouvrière, le cartel suisse pour l'enfance victime de la guerre (appelé plus tard secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse), diverses œuvres cantonales de secours aux réfugiés, l'œuvre suisse de secours aux intellectuels allemands, le service de renseignements pour les réfugiés, l'aide aux réfugiés des chevaliers de la paix, etc. Ces organismes secouruent, pour la plupart, des groupes déterminés de réfugiés.

Le 17 juin 1936 fut créé, sous le patronage de la conférence nationale du travail social, l'office central suisse d'aide aux réfugiés, qui avait pour but de soutenir les intérêts des diverses œuvres de secours, en tant qu'il paraissait nécessaire de conjuguer leurs efforts. L'office considérait qu'il avait spécialement pour tâche d'instaurer, par des contacts avec les autorités, une pratique aussi bienveillante que possible pour l'admission des réfugiés et le traitement des personnes accueillies. Cette question devait inévitablement susciter de nouvelles et vives discussions, en dépit même

(1) Selon des communications faites à l'assemblée générale de l'alliance israélite suisse du 26 mars 1939. Un rapport de l'union suisse des comités d'aide aux Juifs exposait que le total des dépenses avait même atteint la somme de 1 632 824 francs en 1938.

(2) Au cours des années, cet organisme s'est occupé de 10 000 enfants de réfugiés au total.

de la volonté que l'on affirmait de collaborer et de s'entendre. Plusieurs demandes de l'office central demeurèrent insatisfaites. Surtout au cours des années ultérieures, différents vœux émis par l'office et appuyés par l'opinion publique finirent cependant par aboutir (1). Dans ses efforts visant à rendre plus humaines les mesures de défense, il put invoquer les paroles inscrites sur un panneau à l'exposition nationale de 1939 dans la section «Le peuple et ses institutions»:

«La Suisse est un lieu de refuge, c'est là une noble tradition. Elle exprime non seulement notre gratitude pour une paix séculaire, mais aussi notre reconnaissance particulière pour les précieuses valeurs que les réfugiés sans patrie nous ont apportées de tout temps.»

Il a déjà été question de la première collecte organisée par la centrale en automne 1938 (2). Environ 360 000 francs furent recueillis. Deux tiers de cette somme furent affectés à l'aide des réfugiés juifs.

Des secours supplémentaires bienvenus ont en outre été fournis par divers organismes agissant sur le plan international, tels que le fonds européen de secours aux étudiants, le comité international pour le placement des intellectuels réfugiés, l'*American Friends Service Committee (quakers)*, l'association pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole pour les Juifs, l'union juive de secours aux enfants, l'*International Rescue and Relief Committee*, etc.

Un premier crédit fédéral pour l'aide aux réfugiés, du montant de 20 000 francs, fut accordé en 1937. Cette subvention était destinée en premier lieu à encourager les départs. Selon les instructions données le 1er juillet de la même année pour l'emploi de cette somme, les organismes de secours qui entendaient solliciter un subside devaient élucider exactement les cas, épuiser les sources d'aide privées, envisager un but de voyage aussi proche et peu coûteux que possible et trouver le moyen de transport le moins onéreux. S'il ne s'agissait que d'un seul réfugié, le subside ne devait pas dépasser 400 francs. Des subsides pour de simples transits et pour des frais d'administration d'œuvres de secours ne pouvaient pas être imputés sur le crédit. Il en était de même, en principe, des secours courants. Une seule exception pouvait être envisagée lorsque le transport hors du pays n'était pas possible pour des raisons d'âge ou de maladie et lorsque le réfugié aurait apparemment besoin de l'aide durable d'une œuvre de secours. En pareil cas, l'organisme d'entraide devait continuer à supporter au moins la moitié du secours versé jusqu'alors.

(1) La collaboration, par l'entremise de l'office central, entre les organismes d'aide privés et les autorités existe encore aujourd'hui et se déroule à l'entière satisfaction des parties. Depuis le début du grand afflux de réfugiés en août 1942, l'office organise des collectes annuelles. Pendant la guerre, leur rendement atteignit jusqu'à 2,2 millions de francs par an.

(2) Voir p. 139 ci-dessus.

La Confédération ouvrit de nouveaux crédits, affectés au même but, pour les années 1938 et 1939. Vu le grand nombre des demandes, les subsides durent être réduits, le 4 mai 1939, à 250 francs pour une personne et à 350 francs pour deux personnes; le secours maximum accordé à une famille ne pouvait dépasser 500 francs (1).

En 1937, 12 000 francs furent dépensés pour des départs et 4000 francs pour des secours à des personnes qui ne pouvaient continuer leur voyage pour des raisons d'âge ou de maladie. En 1938, le total des dépenses atteignit 33 000 francs. A l'époque, l'office central suisse d'aide aux réfugiés recevait en outre un subside de 2000 francs pour ses frais d'administration (2). En 1939, les dépenses se montèrent à 100 000 francs.

(1) Les subsides furent de nouveau augmentés en 1940.

(2) De 1939 à 1942, des subsides annuels de 5000 francs furent versés à l'office central pour ses frais d'administration. Le subside fédéral s'éleva à 8600 francs en 1943 et à 15 000 francs en 1944. L'office ayant été réorganisé en 1945, la Confédération prit à sa charge tous ses frais d'administration d'un montant de 97 000 francs (rapport de M. Schürch, p. 206). Dans la suite, les subsides s'élevèrent aux montants suivants (selon une récapitulation de l'office central d'aide aux réfugiés):

En 1946	74 554 fr. 35
1947	37 873 fr. 68
1948	27 868 fr. 50
1949	26 246 fr. 77
1950	27 370 francs
1951	21 197 fr. 45
1952	17 000 francs
1953	17 743 fr. 77
1954	17 465 fr. 80

IIe partie

Le problème des réfugiés pendant la guerre

Chapitre Ier

LA SITUATION AU MOMENT DE L'OUVERTURE DES HOSTILITÉS ET L'INCIDENCE DE LA GUERRE SUR LA POLITIQUE SUIVIE A L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS

A. La situation au moment de l'ouverture des hostilités

Lors d'une conférence des directeurs cantonaux de justice et police, tenue le 20 février 1939, le chef de la division de la police avait déclaré que le nombre des réfugiés séjournant alors en Suisse se montait à 10 000 ou 12 000. Il précisa qu'il y avait parmi eux quelque 3000 Juifs sans ressources, pour l'entretien desquels les communautés israélites de Suisse devaient verser près de 350 000 francs par mois.

Au moment où la guerre éclata, il y avait en Suisse 7000 à 8000 réfugiés, parmi lesquels quelque 5000 Juifs, qui n'avaient pas encore réussi à poursuivre leur voyage (1).

B. L'incidence de la guerre sur la politique suivie à l'égard des réfugiés

I. La situation générale

1. La présence d'un grand nombre d'étrangers dans le pays, surtout celle de réfugiés, inquiéta vivement les autorités militaires et civiles au début des hostilités. Il y avait en effet lieu de craindre que ces étrangers ne comptent parmi eux des individus disposés à jouer le rôle d'informateur au service de l'un ou l'autre des belligérants ou dont le comportement pourrait, d'une autre façon, compromettre la sécurité du pays.

Des mesures propres à réduire le nombre des étrangers séjournant dans le pays ne pouvaient être prises que dans certaines limites. Les étrangers établis en Suisse étaient protégés par les traités d'établissement, tandis que les réfugiés voyaient diminuer sans cesse la possibilité de passer dans un autre pays. Pour les étrangers pouvant se rendre outre-mer, il fut possible d'obtenir des visas de transit français et espagnols jusqu'au jour où l'Allemagne et l'Italie déclarèrent la guerre aux Etats-Unis d'Amérique. A partir de ce moment-là, les transports à destination d'outre-mer furent

(1) Le 22 septembre 1942, le chef de la division de la police, prenant la parole devant le groupe radical de l'Assemblée fédérale, ainsi que le chef du département de justice et police (dans une séance du Conseil national), évaluèrent à 7100 le nombre des réfugiés arrivés en Suisse avant la guerre et s'y trouvant encore. (Voir p. 203 ci-après.)

presque complètement arrêtés. Lorsque la France eut été entièrement occupée, il ne pouvait plus guère être question d'émigration. Le rapport sur la gestion du département de justice et police en 1939 montre combien les possibilités d'émigration étaient déjà réduites au début de la guerre. Il fallut alors prendre plus de 10 000 décisions de prolongation du délai de départ, les réfugiés en question étant dans l'impossibilité de quitter le pays à la date primitivement prévue.

Pour rendre moins redoutable la présence de ces nombreux étrangers, il n'y avait que deux moyens à disposition: renforcer le contrôle exercé sur les étrangers vivant dans le pays et limiter autant que possible les arrivées, surtout les arrivées non contrôlées.

2. L'hébergement des réfugiés suscita également des difficultés croissantes. Les places de mobilisation et autres localités militairement importantes furent d'emblée déclarées impropres au séjour de réfugiés. Après l'effondrement de la France, la création du réduit restreignit encore l'espace disponible. Dans la suite, des raisons militaires, en particulier le souci d'assurer à l'armée une liberté de mouvement aussi grande que possible, obligèrent de façon répétée à interdire aux réfugiés le séjour dans des localités qui leur étaient précédemment ouvertes.

Les réfugiés causèrent un surcroît de soucis à l'armée dès le jour où elle ne devait plus s'occuper seulement des réfugiés militaires mais pourvoir aussi — été 1942 — à l'accueil et à l'assistance des non-militaires jusqu'au moment où les autorités civiles pourraient les prendre en charge.

Pour le triage à la frontière, la garde des premiers camps d'accueil et les activités connexes, l'armée dut détacher des effectifs importants, qui étaient ainsi soustraits à leur affectation normale. La tâche de l'armée était d'autant plus difficile qu'on n'avait pris avant la guerre aucune disposition particulière pour accueillir des réfugiés arrivant en foule. L'état-major de l'armée (groupe des services de l'arrière) ne disposait que d'une section pour les prisonniers de guerre et les internés. Il n'existait aucun plan indiquant où et comment loger ces gens. Ce défaut d'organisation obligea l'armée, pendant la guerre, à improviser sans cesse.

3. Plus la guerre durait, plus la situation de la Suisse devenait précaire dans le secteur du ravitaillement en denrées alimentaires et en articles d'importance vitale (1).

Soucieuses d'assurer le ravitaillement de la population pour le cas où les importations seraient arrêtées et de garantir en même temps une juste répartition des marchandises disponibles, les autorités compétentes or-

(1) Les indications qui suivent sont tirées du rapport de la section du rationnement de l'office de guerre pour l'alimentation, contenu dans le rapport publié par le département de l'économie publique sous le titre *L'économie de guerre en Suisse 1939-1948*.

donnèrent déjà à fin octobre 1939 le rationnement de certains articles importés (sucre, riz, légumineuses, farine, semoule, pâtes, avoine, orge, graisse et huile comestibles, beurre fondu). Le charbon, la benzine et l'huile de chauffage furent également rationnés, déjà durant le premier hiver de guerre. En octobre 1940, le rationnement dut être étendu au beurre frais à la crème, aux graisses animales et au bois. Un peu plus tard, ce fut le tour des textiles (sauf la soie, la soie artificielle et la fibrane) et des chaussures. Il fallut en 1941 réduire certaines attributions, mais la ration de graisse put être à peu près maintenue. Comme il fallait prévoir de nouvelles restrictions pour un avenir rapproché, les autorités instituèrent, en avril 1941, le système des coupons de repas pour les ménages collectifs. Le 31 mai 1941 fut décrété le rationnement du thé, du café et du cacao, suivi, en septembre, de celui du fromage et, en décembre, de celui des œufs (en raison de l'arrêt des importations).

L'année 1942 amena un grand changement dans le domaine du rationnement, sous la forme d'une légère augmentation des rations de graisse et d'une réduction de celles de sucre et de céréales. En mars, il fallut ordonner le rationnement partiel de la viande, suivi, en juin, du rationnement complet de cet article. Le pain et le lait furent rationnés dès novembre.

En 1943, la situation générale s'aggrava notamment par suite d'un accroissement des difficultés dans le secteur du ravitaillement en graisses. Les rations ne correspondirent plus aux normes admises pour une alimentation suffisante (2160 calories) [1]. Le 10 juin, le chocolat et tous les articles en sucre furent également rationnés.

En 1944, le nombre des calories attribuées à un consommateur normal tomba au-dessous de la limite de 2000. Le chiffre le plus bas ne fut cependant enregistré qu'en 1945, et l'on vit alors pour la première fois que le bilan alimentaire de certaines catégories de jeunes gens était nettement déficitaire.

La fin de la guerre annonça une amélioration, mais l'année 1946 ne répondit que très partiellement aux espérances. La pénurie de denrées alimentaires dans le monde obligea de réduire à nouveau diverses rations. Une amélioration réelle ne se produisit que dans la première moitié de 1948.

4. Les conditions sanitaires existant dans certaines régions touchées par la guerre firent craindre que des personnes entrant en Suisse n'y introduisent des maladies contagieuses.

5. Ce fut cependant surtout l'insécurité de l'avenir qui incita les autorités à soumettre à des restrictions l'accueil de réfugiés. Nul ne pouvait prédire le sort qui serait réservé à notre pays, même s'il demeurait épargné par la guerre. Nul ne savait l'ampleur que prendrait encore le mouvement

[1] Au début de la guerre, le besoin quotidien en calories était estimé à 3000.

des réfugiés en direction de la Suisse. La plus grande incertitude régnait en outre en ce qui concerne les possibilités d'émigration qui s'offriraient aux réfugiés après la conclusion de la paix. Il fallait abandonner l'idée d'une Suisse qui ne serait ouverte aux réfugiés que pour le court laps de temps nécessaire au transit. Le «provisoire temporaire» fut remplacé par un «provisoire durable», dont nul ne pouvait entrevoir le terme. Cette insécurité pesait d'autant plus lourdement que l'on s'attendait généralement, pour la fin de la guerre, à une nouvelle crise économique et à un nouveau chômage massif.

II. Les interventions de la direction de l'armée

La détermination de la politique à suivre à l'égard des réfugiés demeura pendant la guerre du ressort exclusif des autorités civiles. Mais pour elles aussi, les nécessités militaires du pays avaient la primauté. Il put être tenu compte de ces nécessités par le fait que le département fédéral de justice et police entretenait un contact étroit et permanent avec les organes de l'armée. Ces organes, surtout le chef du service de sécurité et le chef du service territorial, mais parfois aussi le général et le chef de l'état-major général, ne cessèrent de signaler oralement ou par écrit les inconvénients graves et les dangers qu'impliquait un nouvel afflux de réfugiés et demandèrent avec insistance des mesures restrictives. Quelques exemples d'interventions de ce genre seront indiqués dans la suite.

III. Les interventions de l'étranger

Durant la seconde guerre mondiale, la Suisse n'a jamais été exposée à une pression exercée par l'étranger pour l'amener à ne pas accueillir de réfugiés. Le contraire se produisit au Liechtenstein, au gouvernement duquel les autorités allemandes demandèrent la remise de prisonniers de guerre évadés.

Les *puissances de l'Axe* manifestèrent de l'indifférence dans ce domaine. Les journaux allemands — qui ne pouvaient écrire que ce qui était agréable aux maîtres du pays — ne cessèrent cependant de reprocher à la Suisse d'être devenue «le dernier paradis des fils de Juda en Europe» depuis le jour où l'Allemagne avait réglé la question juive pour l'Europe entière et d'être un des centres de la campagne dirigée par les Juifs contre le Reich. Ces journaux prétendaient que la presse suisse, tombée en mains juives, avait fait échouer l'essai entrepris par les autorités suisses pour empêcher l'afflux des Israélites [1]. Ces allégations de journaux allemands prirent parfois la forme de véritables menaces. Mais elles furent toujours repoussées énergiquement par la presse suisse de tous les partis. C'est ainsi

[1] Cf. le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la période de guerre de 1939 à 1945, p. 108.

que le *Volksrecht* (du 2 décembre 1942) écrivit que, tant que la Suisse serait un Etat indépendant, aucune autre puissance n'avait le droit de lui dicter quelque règle que ce soit. Si notre pays, ajoutait-il, est devenu un lieu de refuge pour des milliers et des milliers de gens, on ne peut lui en faire grief et c'est, au contraire, chose honorable pour lui. Il faut qu'il subsiste en Europe une parcelle de terre où les lois de l'humanité soient respectées. On doit seulement regretter que les circonstances ne nous permettent pas de faire beaucoup plus.

En 1944, James McDonald, l'ancien haut-commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés, affirma que l'inaction des gouvernements au sujet du problème des réfugiés avait son origine dans une «tendre sollicitude pour les sentiments du gouvernement allemand» (1). Au cours des années critiques, des voix s'élevèrent, dans le pays, pour adresser le même reproche au Conseil fédéral et aux autres autorités fédérales. Il est clair que des considérations de politique étrangère devaient jouer un rôle dans les décisions à prendre. Comme M. de Steiger, ancien conseiller fédéral, l'a écrit à l'auteur du présent rapport, les autorités s'efforçaient en particulier d'éviter une mise en danger de la sécurité politique du pays, mise en danger qui aurait pu résulter du fait qu'on aurait qualifié la Suisse de «véritable centre juif antiallemand». Le Conseil fédéral, ajoutait M. de Steiger, a cependant toujours pris ses décisions «avec le sentiment de sa propre responsabilité et selon sa conscience».

Si les Alliés entreprirent des démarches diplomatiques, ce fut le plus souvent en vue de pousser les autorités suisses à se montrer plus larges dans l'admission des réfugiés. Le traitement des réfugiés accueillis dans le pays donna cependant aussi lieu, parfois, à des critiques.

Chapitre II

LA SITUATION AVANT L'ENTRÉE DES TROUPES ALLEMANDES EN FRANCE

A. Les nouvelles prescriptions sur la police des étrangers dans les premiers mois de la guerre

Pour empêcher que des éléments indésirables ne continuent à entrer en Suisse et pour assurer en même temps un contrôle rigoureux des étrangers séjournant dans le pays, les autorités ordonnèrent en septembre et octobre 1939 diverses mesures provisoires s'ajoutant à un renforcement du contrôle à la frontière: obligation générale du visa, prescriptions plus sévères sur l'obligation de s'annoncer, établissement d'un statut spécial pour les émigrants.

(1) Abbé Glasberg, *ibid.* p. 43.

I. L'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers

1. Le contenu de l'arrêté

Se fondant sur les articles 2, 3e alinéa, et 25, 1er alinéa, de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, ainsi que sur l'article 3 de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, le Conseil fédéral institua le 5 septembre 1939 l'obligation du visa pour tous les étrangers désirant entrer en Suisse ou traverser son territoire. En même temps, tous les étrangers étaient tenus, dans les 24 heures dès l'entrée en vigueur de l'arrêté ou dès le moment où ils avaient franchi la frontière, de déclarer personnellement leur arrivée à la police locale, à moins qu'ils ne fussent déjà en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'une tolérance, ou que leur demande d'autorisation ne fût à l'examen.

L'arrêté prévoyait aussi la déclaration obligatoire pour tous ceux qui hébergeaient des réfugiés.

Il disposait enfin que, dans leurs rapports avec la police ou d'autres autorités, ou avec l'armée, les étrangers devaient toujours et spontanément indiquer leur qualité d'étranger et agir de même à l'égard de leur logeur. A cet effet, ils devaient produire leur livret pour étrangers, muni de leur photographie ou, s'ils ne possédaient pas ce livret, leurs papiers de légitimation (dans lesquels devait être inscrite leur déclaration d'arrivée), ou encore une attestation délivrée par l'autorité, lorsque celle-ci avait retenu les papiers de légitimation ou le livret pour étrangers. L'étranger devait toujours porter sur lui le document en question.

2. L'exécution de l'arrêté

a. Les instructions du département de justice et police du 5 septembre 1939

Pour assurer l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939, le département de justice et police adressa, le même jour, des instructions détaillées aux légations et consulats de Suisse, aux directions cantonales de police et aux organes du contrôle frontière. Les légations et consulats ne pouvaient désormais accorder que dans des «cas exceptionnels très urgents» un visa simple pour une unique entrée en vue d'un cours séjour en Suisse. En principe, la délivrance du visa était réservée à la police fédérale des étrangers. Les légations et consulats devaient rejeter, sans prendre l'avis de la police fédérale des étrangers, les demandes d'entrée ne présentant pas un intérêt tout particulier.

b. Les instructions du département fédéral de justice et police du 27 septembre 1939

Dans une circulaire du 27 septembre 1939, le département de justice et police informa les directions cantonales de police que les réfugiés qui

étaient entrés en Suisse avant le 5 septembre sans observer les prescriptions en la matière et qui s'étaient régulièrement annoncés à la police locale ne devaient plus être refoulés, à moins qu'on n'ait à leur reprocher quelque faute commise depuis leur arrivée en Suisse. Les cas des réfugiés qui ne s'étaient pas annoncés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 devaient être examinés. Les réfugiés qui avaient commis une infraction légère ne devaient plus être refoulés. Ceux qui étaient entrés en Suisse après l'entrée en vigueur de l'arrêté sans le visa prescrit devaient être refoulés.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers

1. Le contenu de l'arrêté

L'arrêté du 17 octobre 1939, que le Conseil fédéral avait pris également en vertu de la loi du 26 mars 1931 et de ses pouvoirs extraordinaires, ordonnait aux cantons de refouler sans formalités dans le pays d'où ils venaient, ou dont ils étaient ressortissants, les étrangers qui pénétraient en Suisse illégalement ou qui y avaient pénétré illégalement depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939. Cette disposition ne s'appliquait pas aux déserteurs, ni aux étrangers reconnus comme réfugiés politiques par le ministère public fédéral conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 (art. 9 et 16).

L'arrêté du 17 octobre 1939 réglait en outre le statut juridique des émigrants. Jusqu'alors, on avait usé indifféremment des termes de «réfugiés» et d'«émigrants». Depuis lors, furent seuls considérés comme «émigrants» les réfugiés auxquels s'appliquaient les dispositions spéciales de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939. La police fédérale des étrangers devait décider, dans tous les cas, si un fugitif était un émigrant. Cette qualité ne devait être reconnue qu'aux personnes qui étaient tolérées ou ne pouvaient obtenir qu'une tolérance et à celles qui résidaient déjà en Suisse depuis dix ans (à compter du 1er septembre 1939) (art. 11, 3e al.).

Selon l'article 10, la Suisse ne devait être, comme précédemment, qu'un pays de passage pour les émigrants. C'est pourquoi ces derniers étaient tenus de s'assurer toute occasion de continuer leur voyage et, le cas échéant, d'en profiter. La police des étrangers devait en outre, en collaboration avec les institutions d'aide aux émigrants, rechercher et utiliser toutes les occasions d'assurer le départ des émigrants pour d'autres pays (art. 11, 2e al.).

Le livret pour étrangers remis aux émigrants devait porter une marque apparente. La police fédérale des étrangers pouvait, en donnant son approbation à l'octroi de la tolérance à des émigrants aisés, poser comme condition qu'ils participent, selon leurs moyens, aux frais que supportaient

les institutions privées d'aide aux réfugiés pour assurer le logement, l'entretien et le départ des indigents (art. 12).

Les émigrants devaient s'abstenir de toute activité politique et de toute attitude contraire à la neutralité de la Suisse. Il leur était interdit d'exercer une activité lucrative sans l'autorisation de la police fédérale des étrangers (art. 13).

Les émigrants pouvaient aussi être tenus en tout temps de se présenter périodiquement à la police de leur lieu de résidence, de ne pas s'absenter d'une région déterminée ou de ne pas y pénétrer, ou encore de loger dans un hôtel ou une pension. L'article 14 permettait en outre de les interner dans un établissement placé sous surveillance ou dans un camp. Le droit de prononcer l'internement était conféré à la division de la police, dont les décisions pouvaient faire l'objet de recours au département fédéral de justice et police (art. 7). Le 2e alinéa de cet article autorisait ledit département à prendre, d'entente avec l'armée, toutes mesures utiles pour loger les internés. Dans les camps, l'occasion devait être donnée aux internés d'exécuter des travaux utiles au pays.

Pouvaient être refoulés, selon l'article 15, les émigrants qui séjournaient illégalement en Suisse, qui exerçaient une activité politique ou contraire à la neutralité, qui contrevenaient aux ordres des autorités, etc., de même que ceux qui négligeaient de s'employer à quitter le pays et ne mettaient pas à profit une occasion de partir.

Enfin, l'article 17 autorisait le département fédéral de justice et police à ordonner le recensement des émigrants, réfractaires et déserteurs se trouvant en Suisse, ainsi que d'autres étrangers sans papiers ou de certains groupes d'entre eux.

2. L'exécution de l'arrêté

a. Les instructions du département fédéral de justice et police du 7 novembre 1939

Au sujet de l'article 9 de l'arrêté, les instructions du département de justice et police du 7 novembre 1939 exposaient qu'il ne convenait pas de laisser dans le pays les étrangers qui y étaient venus illégalement et contre notre volonté, alors que le visa était refusé à la plupart des étrangers qui cherchaient à se réfugier chez nous par des voies régulières. Le refoulement était souvent rigoureux, mais il permettait de limiter au minimum le nombre des entrées illégales. Tout relâchement aurait immanquablement provoqué une augmentation du nombre des entrées clandestines et des refoulements qui en étaient la conséquence. D'aucuns prétendaient sans cesse qu'il fallait fermer les frontières pour empêcher toute entrée clandestine. Cependant, même des corps de troupes importants y auraient à peine suffi. L'armée avait d'ailleurs à remplir des tâches plus importantes. Lorsqu'un étranger

rendait réellement vraisemblable sa qualité de réfugié politique, son cas devait d'abord être soumis au ministère public fédéral; il ne pouvait être refoulé que si ladite autorité refusait de lui reconnaître cette qualité.

Les instructions du 7 novembre 1939 faisaient en outre remarquer que seul était envisagé pour le moment un recensement des émigrants. Le département fédéral de justice et police cherchait, était-il dit, à obtenir par des pourparlers avec les offices internationaux compétents que les émigrants ou, du moins, d'importants groupes d'entre eux fussent repris. Il était cependant avant tout nécessaire de pouvoir donner des renseignements sur le nombre de ces émigrants et leur classement selon l'âge, le sexe, la profession, les aptitudes, la situation pécuniaire, etc.

b. Les nouvelles instructions aux légations et consulats concernant l'octroi des visas

Lorsqu'eut été pris l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, le département fédéral de justice et police adressa un télégramme aux légations et consulats en Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède et dans tous les Etats situés hors d'Europe, puis une circulaire du 10 novembre 1939 les informant qu'ils étaient de nouveau autorisés à examiner toutes les demandes d'entrée en Suisse présentées par des étrangers dont la conduite était irréprochable et à leur accorder le visa de leur propre chef pour un séjour d'un mois au maximum lorsqu'ils rendaient vraisemblable que leur séjour avait lieu en vue d'affaires, de visite et de villégiature ou — pour les personnes âgées de moins de 18 ans — de cours dans des instituts et pensionnats. Les légations et consulats dans les Etats susmentionnés étaient en même temps autorisés à délivrer des visas de transit lorsque les étrangers ne voulaient réellement que transiter, que leur entrée dans le pays de destination était assurée et qu'ils étaient en possession d'un billet direct pour le but du voyage indiqué. Aucun visa ne devait être accordé tant que n'existait pas la garantie absolue qu'ils quitteraient de nouveau la Suisse, le moment venu. En raison de la mobilisation, la situation de notre pays, exposait la circulaire, s'était beaucoup aggravée et tout le possible devait être fait pour empêcher l'entrée en Suisse d'agents indicateurs, de spéculateurs, de profiteurs de guerre, etc. Le 24 du même mois, le département de justice et police porta sa circulaire du 10 novembre 1939 à la connaissance des légations et consulats dans les Etats non mentionnés ci-dessus, en leur communiquant que les facilités d'entrée n'avaient pu être étendues aux ressortissants de Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lithuanie, Roumanie et Yougoslavie, ni à ceux du protectorat de Bohême et Moravie, de Slovaquie et de Pologne. La raison en était, outre la situation politique dans ces Etats, le fait que certains d'entre eux délivraient à leurs ressortissants des papiers de légitimation ne présentant pas toujours des garanties suffisantes. Nous craignions aussi que pourraient venir chez nous, de ces pays, de nombreux mercantis, profiteurs de guerre et autres indésirables, et redoutions une

immigration (juive surtout) provenant de ces Etats et très difficile à déceler. Une certaine compétence était toutefois accordée à ces légations et consulats en ce qui concernait l'octroi de visas.

III. Les effets des arrêtés du Conseil fédéral des 5 septembre et 17 octobre 1939

Au cours des premières semaines de la guerre, il n'y eut que peu d'entrées clandestines en Suisse. Un très petit nombre de personnes fuyant l'Allemagne — juifs et adversaires du régime national-socialiste — furent accueillies. Il y eut quelques refoulements en vertu des dispositions en vigueur. Les prisonniers de guerre évadés qui avaient réussi à pénétrer en Suisse purent sans difficultés regagner leur pays. Les aviateurs étrangers qui avaient atterri sur sol suisse et les déserteurs qui s'y étaient réfugiés furent internés. La section des prisonniers de guerre et internés du service territorial à l'état-major de l'armée avait à s'occuper des réfugiés militaires.

Des groupements de la branche du tourisme et d'autres milieux intéressés au tourisme étranger intervinrent à plusieurs reprises pour la délivrance de visas d'entrée à des étrangers disposant de ressources. Dans certains cas spéciaux, en particulier lorsqu'il s'agissait de malades, la police fédérale des étrangers veillait elle-même à ce que l'entrée fût facilitée et hâtée. De telles mesures n'étaient cependant prises que pour des personnes dont le voyage de retour ou le départ pour un pays tiers paraissait assuré et qui étaient en état de prouver qu'elles pourraient vivre en Suisse sans exercer une activité lucrative ni toucher de secours.

Les prescriptions relatives aux étrangers admis dans le pays étaient appliquées de manière fort diverse dans les cantons. Des autorités catonales appliquaient parfois les instructions d'une façon plus sévère que ne le permettait l'interprétation donnée par la police fédérale des étrangers.

Au début, la division de la police ne fit que rarement usage de son pouvoir d'ordonner l'internement, quand bien même on avait exprimé plusieurs fois le vœu, au sein des conférences des directeurs cantonaux de police, que cette mesure fût plus souvent appliquée. Ce vœu fut une fois émis par le représentant d'un canton-ville du nord-ouest de la Suisse, qui prétendait

(1) Après la mobilisation générale de l'armée suisse en mai 1940, le département fédéral de justice et police décida derechef qu'aucun visa ne devait plus être accordé sans l'autorisation préalable de la police fédérale des étrangers, sauf dans des cas tout à fait urgents qui devaient être annoncés télégraphiquement et sans délai à ladite police. Dans la suite, les mesures furent adoucies jusqu'au moment de la forte poussée des fugitifs en été 1942, eu égard au tourisme, puis aussi en raison du fait que la Suisse ne devait pas se replier sur elle-même et perdre le contact avec l'étranger. La plupart des autorisations d'entrée étaient accordées pour affaires. Les autorités observèrent une attitude strictement négative à l'égard des étrangers qui ne garantissaient pas pleinement leur retour dans leur patrie ou dans le pays où ils séjournaient jusqu'alors, c'est-à-dire notamment à l'égard d'émigrants.

que les émigrants «enlaidissaient le paysage». A fin 1939, le nombre des internés ne s'élevait ainsi qu'à 70. Faute d'autres possibilités de logement, les internés étaient placés dans divers établissements pénitentiaires. On cherchait à justifier la chose en disant que l'internement était habituellement ordonné à l'égard d'«éléments peu intéressants». Les internés bénéficiaient d'ailleurs, autant que possible, de facilités dans l'établissement où ils étaient placés.

Les réfugiés qui n'avaient pas satisfait à l'obligation de s'annoncer ou qui avaient pénétré illégalement en Suisse après l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 étaient, autant que possible, reconduits à la frontière. Les autorités cherchaient en outre à hâter les départs pour des pays tiers en ne délivrant aux réfugiés que des autorisations de séjour de très courte durée, avec menace d'expulsion.

Certains cantons tendaient en outre à se débarrasser de réfugiés en les poussant à se rendre en France sans passer par le contrôle à la frontière. La division de la police condamnait cependant cette pratique, considérant que le mécontentement suscité dans les bureaux français pourrait faire obstacle aux mesures prises par la police fédérale des étrangers pour transporter des réfugiés en Espagne et au Portugal à travers la France.

B. La réaction provoquée dans le public et au parlement par les mesures des autorités

La réserve avec laquelle les visas d'entrée étaient délivrés, les mesures rigoureuses prises à l'égard des nouveaux venus entrés illégalement, la pression exercée pour pousser les réfugiés à se rendre dans un pays tiers et l'internement dans des établissements pénitentiaires suscitèrent dans le public des critiques souvent passionnées. Des protestations s'élevèrent sous la forme d'articles de presse, de résolutions ou d'interventions dans les parlements cantonaux. L'affaire fut également discutée au Conseil national, à la suite d'une interpellation Maag et d'un postulat Rittmeyer déposés le 19 septembre 1939.

Se référant à l'arrêté du 5 septembre 1939, le conseiller national Maag demanda au Conseil fédéral s'il était en mesure de rassurer l'opinion publique en affirmant que les devoirs d'humanité mentionnés dans la déclaration de neutralité de la Suisse seraient également remplis envers les victimes indirectes de la guerre. Le postulat Rittmeyer invitait le Conseil fédéral à revoir les conditions posées pour l'entrée et le séjour d'étrangers en Suisse et à considérer notamment s'il n'y avait pas lieu:

1. D'autoriser l'entrée de réfugiés même si l'accès d'autres Etats ne leur était pas ouvert;
2. De prolonger la durée des autorisations de séjour, en particulier pour les réfugiés sans ressources, même si la Suisse risquait de devoir les assister;

3. De déposer un projet d'arrêté fédéral urgent soumettant la fortune et le revenu dont jouissent les étrangers en Suisse à un impôt extraordinaire dont le produit servirait à amortir les frais de guerre extraordinaires, ainsi que les charges d'assistance de réfugiés sans ressources qui sont ou devront être supportées par la communauté.

De son côté, le conseiller national Stöckli déposa, le 19 septembre 1939, une motion invitant le Conseil fédéral à donner des instructions pour empêcher que des réfugiés ne soient admis à séjourner dans de grandes agglomérations et surtout dans des localités de la région frontière. Les réfugiés qui ne pouvaient suffire à leurs besoins et tombaient à la charge de corporations publiques ou d'institutions charitables devaient, autant que possible, être occupés à l'intérieur du pays, dans des camps de travail. Des mesures devaient être prises en particulier pour que les réfugiés ne fissent pas concurrence à des Suisses astreints au service militaire (1).

Ces trois objets furent traités dans la séance du Conseil national du 8 décembre 1939. Se référant à la réponse donnée le 7 décembre 1938 à l'interpellation Trümpy (2), le chef du département de justice et police, le conseiller fédéral Baumann, déclara que la Suisse n'était pas en mesure de délivrer de plus larges autorisations d'entrée. Au contraire, la police des étrangers avait dû rendre sa pratique plus sévère. Un changement ne pourrait avoir lieu que si les possibilités de départ pour l'étranger augmentaient grandement et pour longtemps. Rien ne permettait cependant de le prévoir. Les émigrants sans ressources seraient autorisés à demeurer en Suisse jusqu'au jour où ils pourraient se rendre légalement à l'étranger. Le Conseil fédéral, continua M. Baumann, n'est donc pas en mesure de donner entièrement suite au chiffre 1 du postulat Rittmeyer, mais il est prêt à en tenir compte autant que possible. La demande contenue sous chiffre 2 est déjà satisfaite. L'idée exprimée sous chiffre 3 doit être écartée.

Poursuivant son exposé, le conseiller fédéral Baumann aborda la question de l'internement de réfugiés dans des établissements pénitentiaires. Il s'agit là, dit-il, d'une mesure peu satisfaisante. Elle a cependant l'avantage de mettre l'interné à l'abri de l'expulsion. Il est d'ailleurs pourvu à ce que les internés soient autant que possible séparés des détenus et mieux traités. Dans les établissements pénitentiaires, les internés peuvent être occupés à des travaux répondant en quelque sorte à leurs aptitudes. Cela peut se faire beaucoup moins facilement dans les camps spéciaux d'internement. L'internement est une mesure qui atteint seulement les étrangers qui ne peuvent recevoir une tolérance.

---

(1) Une seconde interpellation Düby du 20 septembre 1939 demandait des renseignements sur le futur traitement des émigrants, réfractaires et déserteurs. Le Conseil national la raya des rôles le 14 décembre 1939, parce que son auteur avait cessé de faire partie du conseil.

(2) Voir p. 125 ci-dessus.

Le conseiller fédéral Baumann exposa qu'il n'était pas possible, comme le demandait la motion Stöckli, de tenir les émigrants éloignés des grandes agglomérations et surtout de la région frontière. Il serait en effet injustifié de ne pas les autoriser à vivre dans des lieux où ils pouvaient être accueillis par des parents ou des personnes charitables. Les éléments peu sûrs pouvaient être obligés, en vertu de l'article 14 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, de ne pas quitter un certain rayon, de ne pas pénétrer dans un certain rayon ou de se présenter périodiquement à la police. Dans l'intérêt des émigrants eux-mêmes, on avait l'intention de les soustraire à l'oisiveté en organisant des camps de travail, où ils pourraient être affectés à des corrections de routes et d'autres travaux de construction. Il fallait espérer que les personnes qui avaient critiqué sur toute la ligne la façon dont les émigrants étaient traités et les idées du chef de la division fédérale de la police chargé d'exécuter les ordonnances du Conseil fédéral et les instructions du département de justice et police ne reprocheraient pas alors vivement aux autorités d'astreindre les pauvres émigrants à de durs travaux. Pour les tranquilliser, ajouta M. Baumann, je puis dire qu'on n'a pas l'intention de mettre un pic et une pelle dans la main de vieillards, de femmes et d'enfants.

Le conseiller national Stöckli accepta que sa motion fût transformée en postulat. Le conseiller national Maag se déclara partiellement satisfait de la réponse donnée à son interpellation, espérant que les internés seraient bientôt mieux traités. Le conseiller national Rittmeyer ne prit pas la parole à cette occasion, mais constata avec satisfaction dans la session de septembre 1940 que ses demandes avaient été largements satisfaites.

Dans la session de décembre 1939, le Conseil des Etats traita le premier rapport du Conseil fédéral sur les mesures prises pour assurer la sécurité du pays. Le député Amstalden, chargé du rapport sur l'activité de la division de la police, déclara que le renforcement des mesures de police des étrangers, prévu notamment par l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, était une bonne chose et que l'obligation du visa aurait déjà dû être instaurée au lendemain des événements d'Autriche. La disposition relative à l'expulsion des étrangers entrés illégalement en Suisse, ajoutait M. Amstalden, est fort utile. L'intérêt général doit primer la compassion. Lorsque l'expulsion est indiquée, il importe d'agir avec rigueur. Il faut en outre tout mettre en œuvre pour amener peu à peu les émigrants à quitter le pays. C'est pourquoi on ne leur accorde jamais qu'une courte prolongation de leur autorisation de séjour ou de leur tolérance. La tolérance est d'ailleurs révocable. «Je sais, par de nombreux exemples, combien les émigrants nous sont reconnaissants de pouvoir séjourner et se reposer chez nous au moins pendant quelques mois, de pouvoir préparer tranquillement leur départ avec des parents ou des connaissances, de pouvoir entreprendre les démarches nécessaires et bénéficier ainsi d'un traitement humain.» Remerciant la

police des étrangers du grand travail accompli, M. Amstalden termina son rapport en exprimant le vœu que les autorités compétentes, tout en appliquant rigoureusement les prescriptions, sachent témoigner de la compassion dans les cas particuliers. Même là où il y a des dispositions sévères, on peut témoigner des égards à qui en est digne.

Ces considérations ne suscitèrent aucune opposition [1].

C. Les mesures prises par les autorités au début de 1940

I. La création de camps de travail pour réfugiés

Pour commencer, les autorités n'eurent pas à s'occuper de l'hébergement des réfugiés (au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939). Certains réfugiés disposant de ressources suffisantes vivaient à leurs frais dans un home ou une pension. D'autres avaient trouvé accueil chez des parents ou des connaissances. La plupart des réfugiés étaient cependant secourus par les organisations d'assistance, qui les logeaient dans des camps ou foyers ou mettaient à leur disposition une chambre ou un logement loué. Il en fut de même, au début, pour les nouveaux arrivés.

Le fait qu'il était rigoureusement interdit aux émigrants comme aux réfugiés d'exercer une activité lucrative et qu'ils étaient ainsi condamnés à l'oisiveté constituait pour ces gens une cause de dépression morale d'autant plus pénible à supporter que les perspectives de départ étaient, pour la plupart d'entre eux, fort lointaines. C'est pourquoi des voix s'élevèrent à plusieurs reprises dans les milieux de réfugiés et d'émigrants, comme dans les organisations d'assistance, pour demander qu'on donne à ces gens la possibilité d'exercer une activité utile.

1. La proposition du département de l'économie publique du 9 mars et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940

a. La proposition du département de l'économie publique

La création de possibilités de travail pour émigrants et réfugiés était du ressort du département de justice et police et du département de l'économie publique. Après que le problème eut été étudié en commun par les deux départements et que l'office central d'aide aux réfugiés eut été consulté, le département de l'économie publique présenta, le 9 mars 1940, un rapport au Conseil fédéral. Ce rapport exposait qu'il convenait de prendre les mesures nécessaires pour mettre à disposition de l'armée de la main-

[1] Une année plus tard (session de septembre 1940), le député de Weck s'exprima d'une manière analogue à celle de M. Amstalden, disant: «La Suisse n'a jamais refusé d'être une terre d'asile. Elle ne peut cependant rester fidèle à l'application de ce principe, qui sera toujours le sien, que dans la mesure où cette application est compatible avec les besoins de notre propre existence.»

d'œuvre complémentaire pour l'exécution des travaux qui avaient été jusqu'alors accomplis par la troupe et par les détachements de travailleurs constitués au moyen de chômeurs. De telles mesures étaient d'autant plus indiquées que, étant donné le manque de main-d'œuvre agricole, il serait indispensable de mettre à la disposition de l'agriculture des militaires et des hommes des détachements de travailleurs. Dans ces conditions, le département et le chef du génie de l'armée étaient d'avis qu'il convenait d'employer des réfugiés à l'exécution de travaux intéressant la défense nationale. Cette façon de procéder avait l'avantage d'éloigner les réfugiés des villes et de leur donner l'habitude d'un travail manuel, habitude qui leur sera utile quand il s'agira de s'installer dans un autre pays. La base juridique était fournie par les articles 7 et 14 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers. Les réfugiés devaient travailler dans des camps spéciaux. L'organisation et la direction administrative des camps furent confiées à l'administration du service volontaire du travail, un organisme de droit privé, dirigé par l'ingénieur Otto Zaugg. Cet organisme avait en effet l'expérienee nécessaire et offrait la garantie d'une sage administration. Dans une requête adressée au département de justice et police, l'office central pour l'aide aux réfugiés avait demandé instamment que l'on éloigne autant que possible les réfugiés des villes. Il était heureux d'apprendre que ces gens seraient bientôt occupés dans des camps de travail. L'aide israélite suisse était du même avis et se déclarait prête à fournir à ses frais des articles manquants, tels que chaussures, vêtements de travail et couvertures de laine. Il fallait demander aux autres organisations d'en faire de même.

Le placement des réfugiés dans des camps de travail, était-il prévu, ne changerait en rien leur statut. La Suisse continuerait à n'être pour eux qu'un pays de transit. Les réfugiés et les organismes d'assistance devaient chercher, après comme avant, à assurer un départ aussi prompt que possible.

Les préparatifs nécessaires à l'exécution de la mesure devaient être faits par le département de justice et police, en liaison avec le département militaire, l'armée et le département de l'économie publique.

b. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940

Conformément à la proposition du département de l'économie publique, appuyée par le département militaire et celui de justice et police, le Conseil fédéral prit le 12 mars la décision suivante:

1. A l'effet de donner aux émigrants la possibilité d'exercer une activité corporelle et de faciliter en même temps l'exécution de travaux intéressant la défense nationale, des camps seront créés à l'intérieur du pays pour l'exécution de pareils travaux par des émigrants.
2. Les frais de ces camps, s'ils ne sont pas couverts par des organisations d'assistance, grèveront le crédit «service actif 1939».

3. L'armée fournira les baraquements nécessaires s'il n'existe pas d'autres possibilités de logement.

Le département de justice et police est chargé de l'organisation et de la garde des camps en liaison avec la direction de l'armée et le département de l'économie publique.

2. La création de la direction centrale fédérale des homes et des camps

En exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940, le département de justice et police prit contact avec l'office central du service volontaire du travail. Il lui demanda si, étant données les expériences faites avec le service volontaire pour jeunes chômeurs, il était disposé à organiser le service du travail pour les émigrants du sexe masculin aptes au travail. La réponse ayant été affirmative, le département de justice et police édicta, déjà le 8 avril, une ordonnance sur la création et la direction de camps de travail. Outre les dispositions de police des étrangers applicables aux émigrants placés dans un camp de travail, l'ordonnance contenait les règles suivantes pour l'activité de la direction centrale:

«La division de la police est chargée d'exécuter les tâches confiées au département. Elle engage le personnel nécessaire et charge un organe central de diriger les différents camps. Elle confère à cet organe central les attributions nécessaires et lui donne les instructions dont il a besoin pour l'exécution de sa tâche. Les émigrants sont affectés au service du travail par la division de la police.»

L'ordonnance autorisait en outre la division de la police à obliger les organismes de secours aux réfugiés et les particuliers libérés de la charge d'émigrants par le fait du placement dans un camp de travail de reprendre ces gens en charge lorsqu'ils auraient quitté le camp ou que celui-ci aurait été supprimé.

3. La circulaire adressée aux cantons le 8 avril 1940 par le département de justice et police

Par circulaire du 8 avril 1940, le département de justice et police informa les cantons des mesures qu'il avait décidées et des dispositions à prendre pour le placement d'émigrants dans des camps de travail. Un règlement de camp était annexé à la circulaire. Il indiquait le régime à appliquer. Aux termes de ce règlement, chaque participant avait droit, en règle générale, au transport gratuit du lieu de séjour au camp et inversement, au logement et à l'entretien, à l'assurance contre les accidents et aux soins en cas de maladie, à un argent de poche de 1 franc par jour de travail et à la remise, à titre de prêt, de salopettes et de chaussures de travail.

4. Les premiers camps de travail

Le premier camp de travail fut installé, déjà le 9 avril, à Felsberg. D'autres camps s'ouvrirent les 29 avril, 8 mai et 19 juin 1940.

Là où il n'existait pas d'autres possibilités de logement, l'armée mit à disposition des baraques et autres installations nécessaires. Les outils étaient fournis en partie par l'employeur, en partie par l'office central. Au début, les émigrants reçurent les vêtements de travail, les chemises et les chaussures de l'œuvre de secours dont ils dépendaient. Pour assurer une fourniture uniforme, l'office central se chargea en 1940 de l'achat de l'équipement et de l'outillage. Ces objets étaient remis aux émigrants contre paiement d'une indemnité de 65 francs versée par l'œuvre de secours. L'entretien du linge fut assuré au début par les œuvres de secours, puis par des femmes réfugiées.

Lors de la discussion du rapport de gestion du département de justice et police dans la session d'été 1941, le conseiller national Bringolf, rapporteur de la commission, exposa notamment ce qui suit au sujet des expériences faites au cours de la première année d'activité des camps de travail: Jusqu'à présent, quelque 700 à 800 émigrants ont été placés dans des camps. Il y a actuellement dix camps. La commission de gestion considère que ces camps sont en principe une bonne chose. Elle a aussi constaté que la période des tâtonnements du début est, en partie, déjà passée et qu'elle le sera bientôt entièrement. Les émigrants estiment eux aussi, d'une façon générale, que, du point de vue suisse, il est naturel et raisonnable de vouloir les occuper ainsi. A peu d'exceptions près, la discipline dans les camps peut être considérée comme bonne, bien que certains émigrants, par exemple des médecins, des étudiants, des chimistes, trouvent que le travail est dur. «Notre vœu, ou plutôt mon vœu personnel, est que, dans les affaires d'émigrants, les autorités compétentes n'oublient jamais les principes et la tradition humanitaires de la Suisse. Je crois qu'on s'efforce d'y arriver. J'attache du prix à exprimer ici ce vœu, précisément dans les temps que nous vivons.»

Le conseiller national Bringolf signala une ombre au tableau: c'était le placement de certains réfugiés politiques dans des établissements pénitentiaires. Il exprima le vœu pressant qu'on place ces gens dans des camps de travail s'il n'y avait pénalement rien à leur reprocher (1).

---

(1) Le conseiller national Schneider ayant demandé dans une question écrite du 8 décembre 1941 s'il ne serait pas possible d'accorder des autorisations de travail aux 200 ou 300 étrangers reconnus comme réfugiés politiques, le Conseil fédéral répondit, le 30 janvier 1942, que les réfugiés politiques étaient soumis, en règle générale, aux prescriptions édictées pour les émigrants selon l'arrêté du 17 octobre 1939 et que l'état actuel du marché du travail ne permettait d'accorder une autorisation de travail que dans des cas isolés, lorsqu'il s'agissait de spécialistes particulièrement qualifiés.

II. Le recensement des réfugiés résidant en Suisse

Le 3 mai 1940, le département de justice et police, se fondant sur les articles 11, 3e alinéa, et 17 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, ordonna un recensement des réfugiés résidant en Suisse. Il s'agissait d'obtenir, sur chaque réfugié, des indications permettant d'établir quelles démarches il avait entreprises en vue de son départ. Il s'agissait aussi de recueillir les informations nécessaires pour faciliter le départ et de constater quels réfugiés pouvaient être placés dans des camps de travail.

Cette décision fut portée à la connaissance des directions cantonales de police par une circulaire datée du même jour. Ces directions étaient informées de ce qui suit: Si la police des étrangers, se fondant sur les réponses données dans le questionnaire, décide que le réfugié est soumis aux dispositions spéciales concernant les émigrants contenues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, le réfugié recevra, en plus du permis de tolérance, le livret pour étrangers D rendu spécialement reconnaissable. Si l'étranger détient déjà un papier d'identité, celui-ci doit lui être laissé, mais porter également une marque apparente lorsqu'il s'agit d'une autorisation de séjour. La marque apparente consiste dans le mot «Emigrant» perforé dans la couverture (1).

La circulaire rappelait que les étrangers soumis aux prescriptions spéciales sur les émigrants ne pouvaient recevoir qu'une tolérance. Les cantons étaient invités à n'exiger ni sûretés ni taxes des émigrants sans ressources qui devaient être secourus.

III. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 complétant celui du 17 octobre 1939 qui modifiait les prescriptions sur la police des étrangers

Pour que les étrangers entrés clandestinement en Suisse puissent en être renvoyés sans délai et en tout temps, le Conseil fédéral autorisa le département de justice et police, par arrêté du 17 mai 1940, à prononcer l'expulsion immédiate dans les cas où il était nécessaire d'éloigner rapidement un étranger. Ces décisions étaient sans appel; elles ne pouvaient donc pas être l'objet d'un recours, ni être attaquées par une autre voie de droit.

Cet arrêté abrogeait en même temps la disposition de l'article 14 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, selon laquelle

(1) Cette façon de signaler spécialement les papiers d'identité des émigrants, déjà prévue par l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, paraît avoir pour origine une suggestion faite par le directeur de la police zurichoise à la conférence des directeurs de police le 20 février 1939. Le chef de la division de la police considérait alors qu'il fallait créer un papier d'identité spécial pour les émigrants (procès-verbal de la conférence des directeurs de police du 20 février 1939, p. 15/16).

la durée de l'internement ne pouvait dépasser deux ans. Il disposait en outre que les frais d'internement pouvaient être mis à la charge des personnes qui en étaient l'objet, si elles avaient des moyens suffisants.

Chapitre III

LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS APRÈS LA DÉFAITE DE LA FRANCE JUSQU'A FIN JUILLET 1942

A. Les événements de mai et juin 1940

I. Le rapport adressé par le général le 16 juin 1940 au président de la Confédération

Les troupes allemandes avaient pénétré en Hollande et en Belgique le 10 mai 1940. Peu de jours après, le front était rompu sur la Somme et sur l'Aisne. Les événements faisaient prévoir que, dans leurs mouvements de retraite, des parties de l'armée française ne tarderaient pas à atteindre la frontière suisse et à solliciter leur accueil. Il fallait en outre s'attendre à l'arrivée de civils français. C'est pourquoi le Conseil fédéral fut amené à examiner, avec le commandement de l'armée, l'attitude qu'il y aurait lieu d'observer à l'égard de ceux qui demanderaient à entrer en Suisse.

A la question que lui avait posée M. Pilet-Golaz, président de la Confédération, le général répondit, par lettre du 16 juin 1940, qu'il était impossible à la Suisse d'accueillir les populations civiles françaises pressées par les troupes allemandes sans s'exposer à de graves dangers de toute sorte. «Ceci — exposait le rapport — pour les raisons suivantes:

1° Le nombre de ces populations, qui est aujourd'hui peu important, pourrait aller croissant dans un délai très rapproché et le mouvement s'étendre à une grande partie de notre frontière.

2° Il s'agirait de prévoir soit le transport, soit l'hospitalisation de ces populations.

Le transport, au cas où elles pourraient encore repasser en France, par Genève ou ailleurs; l'hospitalisation au cas, vraisemblable, où le territoire français serait prochainement occupé par les armées allemandes sur toute l'étendue de la frontière franco-suisse.

L'une ou l'autre solution se traduirait pour nous par des charges économiques excessives et surtout par un trouble dans nos transports éventuels et nos opérations en général.

Il faut également envisager la possibilité que des troupes françaises seraient rabattues à notre frontière pour y être désarmées et internées.

3° Il faudrait organiser un contrôle sanitaire étendu et rigoureux.

4° Dans l'état de tension actuelle, l'entrée en Suisse de populations civiles françaises, comme l'internement d'une armée française, pourraient être exploités par l'Allemagne comme la cause ou le prétexte d'incidents diplomatiques et se retourner contre nous.

5° Enfin et surtout, la situation militaire actuelle des belligérants au-delà de nos frontières est assez grave et confuse pour qu'il importe avant tout de ne pas causer le moindre trouble, ni dans notre dispositif actuel, ni dans les modifications que je pourrais être appelé à y apporter d'un instant à l'autre, si les menaces d'agression se précisent.»

Dans un complément à cette lettre, le général ajoutait qu'il venait de recevoir un rapport du chef d'état-major de la 2e division l'informant que le préfet de Belfort sollicitait l'admission d'urgence en Suisse de 15 000 à 20 000 enfants qui ne pouvaient pas, contrairement à ce qui avait été prévu, être évacués vers le sud. «J'ai chargé le chef de l'état-major de l'armée de se mettre en relation à ce sujet avec le département politique. Il est évident que la question des enfants se présente sous un autre angle que celle des populations adultes. A titre de renseignement, j'ajoute, pour votre information, qu'une colonne motorisée allemande est arrivée à Pontarlier.»

II. La circulaire du département fédéral de justice et police du 18 juin 1940

Le 18 juin 1940, le département fédéral de justice et police adressa aux département de police des cantons touchant à la frontière franco-suisse une circulaire qui contenait les dispositions suivantes:

1. Les militaires seront désarmés et internés par les soins de l'armée.
2. Les fugitifs civils seront refoulés, à l'exception des femmes, des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, des hommes de plus de 60 ans et des invalides.

La circulaire exposait en outre qu'en dépit du renforcement de l'effectif des troupes à la frontière, il n'était pas possible d'empêcher complètement les passages clandestins. C'est pourquoi les départements de police des cantons frontières étaient invités à renforcer le plus possible le personnel chargé directement ou indirectement du contrôle à la frontière ou du contrôle en arrière de la frontière et de lui donner pour instructions de refouler immédiatement les personnes qui avaient pénétré clandestinement en Suisse. Lorsque le refoulement n'était, exceptionnellement, pas possible, les étrangers devaient être maintenus en état d'arrestation jusqu'au moment où il aurait été décidé par quel secteur on pouvait leur faire repasser la frontière.

Ces instructions se fondaient sur le fait que, suivant l'évolution des événements, des fugitifs politiques de toutes espèces (voire des Polonais, des Espagnols, des Tchèques, etc.) pourraient franchir la frontière suisse,

et que la présence de tels éléments qui chercheraient — selon les expériences faites — à exercer de Suisse leur activité politique ne laisseraient pas de nous susciter des difficultés et même de faire courir un très grand danger à notre pays. Or on ne pouvait l'empêcher, était-il dit, qu'en réagissant dès le début avec la plus grande énergie.

Cette circulaire fut également portée à la connaissance des directions de police des autres cantons et de la direction générale des douanes, qui fut priée de donner les instructions nécessaires à son personnel chargé du contrôle à la frontière.

III. L'ordre d'armée du 19 juin 1940

Le général décida, le 19 juin 1940, que les hommes faisant partie de détachements de travailleurs devaient être considérés comme des civils (au sens de la circulaire du 18 juin) et qu'il ne fallait faire d'exceptions, en ce qui concernait le refoulement des civils, que s'il s'agissait de personnes menacées par le feu des troupes allemandes qui les poursuivaient.

IV. L'entrée en Suisse du 45e corps d'armée français

Le 16 juin déjà, soit antérieurement à la circulaire susindiquée et à l'ordre d'armée, les premiers militaires français franchissaient, sous la pression des troupes allemandes, la frontière en Ajoie, aux Franches-Montagnes et dans le Jura neuchâtelois. En quelques jours, leur nombre s'éleva à 12 000 au total. Le 45e corps d'armée français, qui, avec une division polonaise, était fort de 28 000 hommes, entra en Suisse dans la nuit du 19 au 20 juin. 3000 autres militaires arrivèrent peu de temps après. Le Conseil fédéral avait autorisé ces troupes à franchir la frontière et décidé de les interner selon les règles de droit applicables aux neutres (1).

L'organisation de la section des prisonniers de guerre évadés et des internés étant devenue insuffisante, le général nomma en outre, d'entente avec le Conseil fédéral, le sous-chef d'état-major du groupe I*b* à l'état major de l'armée, le colonel divisionnaire von Muralt, alors président de la

(1) Les instructions sur le maintien de la neutralité, que le général avait données aux troupes le 10 octobre 1939, d'entente avec le Conseil fédéral, prescrivaient que le franchissement de la frontière devait être refusé, jusqu'à réception de la décision du Conseil fédéral, aux détachements de troupes étrangères qui se proposaient d'entrer en Suisse.

Devaient être considérés comme des détachements de troupes étrangers, sans égard à leur effectif, les groupes de militaires étrangers qui s'approchaient de notre frontière et demandaient à pénétrer sur notre territoire. Autoriser l'entrée en Suisse de militaires isolés appartenant à une armée étrangère était l'affaire de l'armée.

Dans la suite, le Conseil fédéral délégua sa compétence, lorsqu'il s'agissait de faibles détachements, au département militaire fédéral; à son tour, ce département transmit ses attributions, dans une certaine mesure, au commandement de l'armée.

Croix-Rouge suisse, en qualité de commissaire fédéral à l'internement (1). L'internement lui-même rencontra de graves difficultés, parce que le matériel nécessaire (baraques, couvertures, lingerie, chaussures, etc.) était insuffisant. A cela s'ajouta, plus tard, le fait que la France tardait beaucoup à livrer des pièces d'uniformes.

Les régions de l'Oberland, du Napf et du Seeland servaient de lieux d'internement. En général, les internés étaient placés dans des cantonnements; les officiers pouvaient cependant loger à l'hôtel, exceptionnellement aussi chez des particuliers. Selon un ordre de service du commissariat fédéral pour l'internement, les internés pouvaient uniquement être occupés à des travaux agricoles à leur lieu de stationnement ou dans les environs. Ils recevaient un petit salaire journalier.

Un premier contingent, de quelque 1500 hommes (principalement du personnel sanitaire), put être rapatrié entre octobre et décembre 1940 en application de la convention internationale. Le rapatriement des autres militaires français internés, rendu possible par un arrangement conclu entre les gouvernements allemand et français, se fit, sauf pour quelques retardataires, au cours des mois de janvier et février 1941. Le rapatriement des soldats belges (environ 600) entrés en Suisse avec le 45e corps d'armée français subit toutefois un certain retard. Environ 10 000 Polonais et quelques Anglais et Belges restèrent d'ailleurs en Suisse (2). L'agression de la Russie par l'Allemagne anéantit l'espoir que l'on avait de faire repasser la frontière aux Polonais (3).

V. L'accueil des civils français

Fuyant devant les troupes allemandes, quelque 7500 civils français — hommes, femmes et enfants — se réfugièrent en Suisse. Le commandement de l'armée les plaça dans les districts fribourgeois de la Gruyère et de la Glâne, où ils furent accueillis et soignés par la population avec la plus grande sympathie. Leur retour en France, quelques mois plus tard, ne donna lieu à aucun incident (4).

(1) Le 31 décembre 1941, le commissariat fédéral pour l'internement fut subordonné, comme section spéciale, à l'adjudance générale. En 1944, il fut rattaché au département militaire (ACF du 26 juillet 1944 concernant le commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation).

(2) Au sujet du rapatriement du 45e corps d'armée français, cf. de Perrot, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, livraison de février 1941, p. 132 s.

(3) Dans sa séance du 26 juin 1940, la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats entendit un exposé sur des faits peu réjouissants qui s'étaient produits lors de l'accueil des réfugiés militaires, en partie dus à leur comportement, en partie à la conduite de la population indigène. Il était presque inévitable qu'une grande confusion règne, par moments, à la frontière, du fait que les événements se précipitaient, que les civils affluaient et que, sur bien des points, les attributions des autorités militaires et civiles n'étaient pas encore clairement délimitées.

(4) Le professeur Wilhelm Foerster, philosophe et pédagogue éminent, séjourna également à Genève au cours de ces semaines, au bénéfice d'un visa qui lui avait été

B. Les nouvelles mesures de police des étrangers

I. La décision du département fédéral de justice et police du 12 juillet 1940

Le 12 juillet 1940, le département de justice et police prit la décision suivante:

1. Tous les étrangers qui déclarent n'être pas actuellement en mesure de rentrer dans leur pays d'origine ou dans l'Etat où ils résidaient précédemment doivent, jusqu'au 31 juillet 1940, donner à la police fédérale des étrangers des indications précises sur leur état civil et sur celui des membres de leur famille se trouvant en Suisse, ainsi que leurs adresses. Les étrangers de moins de 18 ans, qui n'ont pas de parents en Suisse, doivent être annoncés par les logeurs ou par les institutions de secours qui s'occupent d'eux.

   Les étrangers qui ne se seront pas annoncés dans le délai fixé seront soumis aux prescriptions générales sur la police des étrangers. Au cas où le séjour ultérieur en Suisse leur serait refusé, ils ne pourront plus faire valoir qu'ils ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine ou dans l'Etat de leur précédent domicile. Le cas échéant, ils devront s'attendre à être refoulés de force.

---

délivré pour trois jours afin de lui permettre de s'entretenir avec son éditeur. Le 22 juin, il demanda à la direction de la police à Genève de l'autoriser à séjourner dans cette ville jusqu'à la réouverture de la ligne aérienne Locarno-Barcelone. Les autorités genevoises transmirent la requête à la police fédérale des étrangers en lui proposant d'accorder l'autorisation sollicitée. Mais cette police rejeta la demande en se fondant sur une décision du chef de la division de la police. Le professeur Foerster quitta la Suisse le 10 juillet 1940. La division de la police versa 1000 francs au comité des Eglises protestantes de Suisse en faveur des réfugiés évangéliques, à titre de contribution aux frais du voyage de la famille Foerster à destination du Portugal. La décision du chef de la division de la police était motivée comme il suit: «La ligne Locarno-Barcelone ne sera certainement pas rétablie avant longtemps. La présence de Foerster constitue pour nous un lourd fardeau. Il doit chercher à atteindre l'Espagne en passant par la Savoie et le Midi de la France. Jusque-là, il doit rester à Genève, y mener une vie retirée et faire tout son possible pour pouvoir bientôt quitter la Suisse.» Le chef de la police des étrangers informa oralement le professeur Foerster de cette décision.

Les autorités s'étaient déjà occupées antérieurement du cas Foerster. Le 13 mars 1936, le professeur Foerster, qui avait été contraint de quitter l'Allemagne en raison de ses tendances pacifistes et de son attitude contre le régime, adressa de Paris au président de la Confédération une requête tendant à ce qu'il fût autorisé à entrer en Suisse dans le cas où la situation internationale ne lui permettrait pas de séjourner en France. Le chef du département fédéral de justice et police lui répondit, le 16 juillet 1936, que des motifs d'ordre formel ne permettaient pas de donner une telle promesse. Dans la suite, des visas d'entrée furent maintes fois accordés au professeur Foerster pour lui permettre de faire des conférences en Suisse. En 1938, il obtint en outre un visa pour une durée de six mois. Peu après le début de la guerre, en septembre 1939, le professeur Foerster s'adressa au chef du département politique pour lui demander d'être mis au bénéfice d'un visa spécial. Il s'engageait, comme en 1936 déjà, à s'abstenir de toute propagande politique et motivait en outre sa requête en déclarant que le

2. Les étrangers qui se seront annoncés dans le délai prévu recevront de la police fédérale des étrangers un questionnaire qu'ils devront remplir et lui renvoyer. Après examen de ce questionnaire, ladite police décidera si l'étranger est ou non soumis aux prescriptions spéciales sur les émigrants contenues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939.
3. Ne sont pas tenus de s'annoncer au sens du chiffre 1:
   a. Les étrangers qui sont entrés en Suisse avant le 1er septembre 1929 et qui ont depuis lors été autorisés à y séjourner sans interruption;
   b. Les étrangers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine ou dans l'Etat de leur précédent domicile qu'en raison des difficultés qu'ils rencontrent à transiter par d'autres Etats;
   c. Les militaires étrangers qui se sont réfugiés en Suisse à la suite des opérations de guerre;
   d. Les étrangers qui ont déjà reçu les questionnaire de la police fédérale des étrangers.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1940 relatif à la fermeture partielle de la frontière

Un arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1940 limitant à certaines routes et à certains ponts-routes le passage de la frontière avec des chevaux, des attelages et des véhicules automobiles rendait en outre passibles d'une

---

ministre français de la défense nationale l'avait chargé de s'employer à placer de grosses commandes dans des entreprises suisses. La demande tendant à l'obtention d'un visa durable fut rejetée conformément à un rapport du ministère public fédéral. En revanche, le consulat de Suisse à Lyon fut autorisé à accorder au professeur Foerster un visa simple pour lui permettre de faire des conférences, mais non pas pour placer des commandes d'armement.

En 1944, l'affaire fut évoquée dans un article de journal. Selon une notice du 6 août 1944 versée au dossier, M. Rothmund déclara ce qui suit: «Il est peut-être regrettable — rétrospectivement — que nous n'ayons pu accorder un asile durable à cet Allemand éminent, mais la décision prise était certainement la seule admissible. Par son comportement dépourvu de retenue, le professeur Foerster aurait pu, selon les circonstances, troubler nos relations avec l'Allemagne à un degré suffisant pour faire naître une crise. Et alors ? Que seraient devenus les 80 000 réfugiés, notamment les 25 000 Juifs ? Le professeur Foerster a cependant pu se rendre dans un autre pays. Il n'a d'ailleurs pas été, comme d'autres, mis sous pression par la fixation de délais. Au contraire, c'est le chef de la police des étrangers qui lui a lui-même indiqué les raisons qui s'opposaient à son séjour durable en Suisse. Cela était vraiment regrettable, mais non pas faux.»

Dans une lettre écrite à cette époque, M. de Steiger, conseiller fédéral, exprima aussi ses regrets au sujet de la façon dont le cas Foerster avait été réglé. Il ajouta cependant que si la division n'avait pas sans cesse et conséquemment exigé les départs en application des prescriptions en vigueur concernant la police des étrangers, il y aurait, maintenant encore, beaucoup moins de place en Suisse pour y admettre des fugitifs compromis.

peine les personnes qui entraient en Suisse ou en sortaient en éludant le contrôle à la frontière et quiconque faisait pour elles des préparatifs ou leur venait en aide.

III. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants

L'article 12, 2e alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 autorisait la police fédérale des étrangers, lorsqu'elle donnait son approbation à l'octroi de la tolérance à des émigrants aisés, à poser comme condition qu'ils participent, selon leurs moyens, aux frais que supportaient les institutions privées d'aide aux émigrants pour assurer le logement, l'entretien et le départ des indigents. Cette disposition se révéla toutefois peu efficace, et les organismes juifs d'entraide déclarèrent plusieurs fois que les réfugiés aisés étaient loin de participer dans la même mesure que les Juifs suisses aux dépenses pour leurs coreligionnaires dépourvus de ressources. La division de la police observa pour commencer une attitude négative devant cette question. Le 18 mars 1941, se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral prit cependant un arrêté aux termes duquel les réfugiés aisés étaient tenus, dans la mesure de leur fortune, de verser une contribution en faveur des émigrants indigents. Devait une contribution tout réfugié disposant d'une fortune supérieure à 20 000 francs. Tous les assujettis devaient verser une contribution de base de 200 francs. A cela s'ajoutait un taux progressif sur la fortune de 1 pour cent pour 20 000 francs, jusqu'à 12 pour cent pour un million et plus. La contribution était calculée d'après les indications données par les réfugiés dans leurs déclarations concernant l'impôt de crise (plus tard sacrifice pour la défense nationale) et dans les questionnaires de la police des étrangers (1).

IV. L'examen du rapport de gestion du département de justice et police pour l'année 1941 dans la session du Conseil national de juin 1942

Lorsque le Conseil national discuta, dans la session d'été 1942, le rapport de gestion de la division de la police pour 1941, le conseiller national Rusca, parmi d'autres, s'exprima sur la question des réfugiés. Il recon-

(1) Tout d'abord, une seule imposition avait été envisagée. Après la forte poussée de réfugiés en été 1942, il parut cependant indispensable de procéder à de nouvelles taxations. Il ne fut tenu aucun compte de l'objection faite maintes fois, selon laquelle l'assujettissement de la fortune des réfugiés à un impôt spécial ne reposait sur aucune base juridique. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 ne fut abrogé que par celui du 7 mars 1947 qui modifiait les prescriptions sur la police des étrangers. Le rendement total de l'impôt, dont le recouvrement rencontra de grosses difficultés, s'éleva à quelque 2,4 millions de francs. Sur ce montant furent versés aux organismes en faveur des réfugiés: 530 780 francs en novembre 1941, 701 092 francs en mars 1942, 506 282 francs en octobre 1942, 540 000 francs en juillet 1946 et 85 000 francs en décembre 1948. Le solde fut réparti après 1950.

naissait que, vu les circonstances, la Suisse ne pouvait pas laisser ses frontières largement ouvertes et qu'il se trouvait, parmi les réfugiés accueillis, des éléments qui causaient parfois du souci. Il convient néanmoins, disait-il, de se montrer accueillant — surtout envers ceux qui sont poursuivis pour des raisons politiques — et très réservé dans les décisions d'expulsion. Le conseiller national Rusca demandait en outre au département de justice et police de veiller à ce que fût évité, dans le régime des camps de travail, tout ce qui pourrait donner à leurs occupants l'impression d'être exploités. Leur rémunération, disait-il, devrait être augmentée et il ne faudrait rien négliger qui pût contribuer à leur assurer un meilleur sort dans l'avenir.

C. L'évolution jusqu'en juillet 1942

De l'automne 1940 au 8 avril 1942, les arrivées de civils qui espéraient pouvoir se réfugier en Suisse pour longtemps furent peu nombreuses (1). Aux quelque 420 réfugiés civils nouvellement admis s'ajoutait cependant un grand nombre de soldats français et polonais qui avaient réussi à s'évader d'Allemagne. Plusieurs centaines d'Alsaciens demandèrent aussi à entrer en Suisse pour être en mesure de gagner la France non occupée.

La situation changea complètement au printemps 1942. Antérieurement déjà, les conditions des Juifs dans les pays occupés par l'Allemagne s'étaient aggravées de semaine en semaine. Nul ne savait s'il ne serait pas déporté, arrêté comme otage ou mis à mort sous un prétexte quelconque. Toutes les fois que se produisait un incident fâcheux pour les autorités d'occupation, les soupçons se portaient d'abord sur les Juifs. Les tentatives de fuite à l'étranger étaient considérées comme des tentatives de prendre contact avec l'ennemi et passibles de peines les plus rigoureuses. Lorsque eurent commencé — tout d'abord en Hollande et en Belgique — les déportations vers les pays de l'est, l'afflux des fugitifs vers la Suisse ne fit que croître. 100 nouveaux réfugiés civils furent accueillis chez nous dans la seule période comprise entre le 8 et le 30 avril. Leur nombre s'éleva à 132 en mai, à 183 en juin et à 248 jusqu'au 29 juillet (2).

(1) Il appert de pièces que des Juifs ont mises à la disposition de l'auteur du rapport que des refoulements assez nombreux furent aussi opérés durant cette période. Ils auraient régulièrement eu lieu de nuit pour que les fugitifs ne tombent pas aux mains de la police de Vichy.

(2) Durant cette période, quelques difficultés en matière de police des étrangers se produisent de nouveau avec l'Allemagne. C'est ainsi que la retenue injustifiée que manifestaient les services officiels allemands dans l'octroi de visas de sortie à des Suisses malades incita le chef de la division de la police, en juin 1942, à suspendre, à titre de mesure de rétorsion, l'entrée en Suisse de tous les tuberculeux allemands qui voulaient faire une cure dans les sanatoriums allemands de Davos ou Agra. Plusieurs interventions de la légation d'Allemagne à Berne n'eurent aucun succès. La décision prise ne fut rapportée qu'au moment où deux visas de sortie allemands eurent été accordés à des Suisses en faveur desquels la légation de Suisse à Berlin avait entrepris des démarches demeurées jusqu'alors infructueuses.

Un rapport que M. R. Jezler, alors adjoint à la division de la police, rédigea à la demande du chef de cette division et qui fut transmis, le 30 juin 1942, au département de justice et police, donne des renseignements sur l'importance prise par l'afflux de nouveaux fugitifs de l'été 1940 en juillet 1942, ainsi que sur le nombre des réfugiés se trouvant en Suisse en juillet 1942. De ce rapport et d'autres pièces il appert ce qui suit:

I. Les divers groupes de réfugiés

1. Les militaires

a. Les déserteurs

Conformément aux dispositions de l'article 16 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, tous les déserteurs qui avaient pénétré en Suisse furent recueillis et internés, sauf une vingtaine d'Allemands et quelques Français qui avaient exprimé le désir d'être reconduits à la frontière de leur pays, à leurs risques et périls. En juillet 1942, il y avait, internés en Suisse, 102 déserteurs allemands, 13 italiens et 3 français. Les mesures d'internement furent rigoureuses, car il aurait pu se faire que tel ou tel prétendu déserteur fût un agent de l'étranger. Aussi la division de la police décida-t-elle, pour commencer, que tous les Allemands passeraient quelques mois dans le camp d'internement du Lindenhof (Witzwil). Les internés s'étant bien comportés, ils furent transférés ensuite dans le camp de travail du Murimoos (1).

On vit aussi arriver en Suisse, par-ci par-là, de jeunes Allemands qui avaient déserté le service du travail. Lors de leur interrogatoire, ils étaient sérieusement rendus attentifs au sort qui leur serait réservé en tant que réfugiés sans papiers. Recommandation leur était faite de retourner volontairement en Allemagne. Cette recommandgtion fut suivie.

(1) Pour commencer, c'est-à-dire jusqu'à fin 1940, les déserteurs furent d'abord laissés en liberté avec obligation d'exécuter des travaux, surtout dans de petites exploitations agricoles. Par circulaire du 30 mars 1942, la division de la police fit savoir aux directions cantonales de police que, la situation internationale s'étant modifiée, la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse ne permettait plus de laisser les déserteurs en liberté. C'est pourquoi on internait depuis plus d'une année les nouveaux déserteurs. Dans ces conditions, il n'était plus justifié de soumettre à un régime de faveur les anciens déserteurs, lesquels devaient, eux aussi, être internés.

Une affaire Bruno G. donna au Conseil fédéral l'occasion de rendre, le 4 mars 1941, une décision de principe dans la question de l'expulsion de déserteurs et réfractaires. On y lit ce qui suit: «Au cours des temps, un tradition s'est instaurée en Suisse, celle de ne pas conduire à la frontière de leur pays les réfugiés militaires étrangers... Ceux-ci bénéficient donc, de par la tradition, d'une protection personnelle spéciale. L'Etat ne peut cependant accorder le bienfait de cette protection d'une façon absolue. Il doit la refuser quand l'exige l'intérêt public de la Suisse, intérêt qui prime l'intérêt des particuliers, réfugiés militaires y compris. L'Etat doit aussi se réserver de refuser cette protection spéciale lorsque le réfugié militaire n'en est manifestement pas digne, pour des raisons personnelles qui ne touchent pas à ses relations militaires avec son pays d'origine.»

Suivant des informations, plus ou moins sûres, reçues de la région frontière, ces fugitifs étaient en général condamnés à quelques mois d'emprisonnement après leur retour en Allemagne, puis renvoyés au service du travail.

En mai ou juin 1942, il y eu de nouveau quatre Allemands déserteurs du service du travail. Ayant déclaré qu'ils préféraient le retour en Allemagne à l'internement en Suisse, ils furent remis à la police allemande. On a prétendu plus tard qu'ils auraient été fusillés comme déserteurs. Suivant les informations reçues de la légation d'Allemagne, deux de ces fugitifs furent, en fait, punis de courtes peines d'arrêts, tandis que les deux autres, qui avaient déjà un statut militaire, furent traduits devant un tribunal militaire. On ne sait rien des jugements rendus contre eux (1).

b. Les réfractaires

Il n'est pas possible d'établir combien de réfractaire ont vécu en Suisse depuis le début de la guerre. Pour que le nombre des étrangers sans papiers et apatrides demeurât aussi bas que possible, les directeurs cantonaux de police furent priés de conseiller instamment aux étrangers qui recevaient un ordre de marche de leur pays d'origine d'y donner suite. Eux aussi devaient être rendus attentifs à la situation précaire dans laquelle tombe l'étranger sans papiers qui ne reçoit qu'une tolérance de durée limitée et peut être obligé, en cas de chômage, de céder sa place à un Suisse (2).

c. Les prisonniers de guerre évadés (3)

L'accueil de prisonniers de guerre évadés rencontra des difficultés sans précédent dès le jour où la Suisse fut presque complètement encerclée par l'un des groupes de belligérants et où l'accès à la France non occupée, qu'on ne pouvait pas tenir pour hostile à l'Axe, n'était plus assuré que par un étroit corridor. Les seuls soldats qui cherchèrent encore refuge dans notre pays appartenaient tous à une puissance alliée. Parmi eux, seuls les Français pouvaient poursuivre leur route sans obstacles. Tous les autres,

(1) Ce renseignement fut donné par le chef du département de justice et police à un membre de la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national (lettre du 4 octobre 1942).

(2) Une circulaire de la division de la police du 30 mars 1942 contient également des instructions sur les mesures de police des étrangers à appliquer aux réfractaires.

(3) Ne furent plus traités comme prisonniers de guerre évadés que les militaires qui, au cours des opérations de guerre, avaient été capturés par l'ennemi et avaient pu, dès leur évasion, se réfugier en Suisse. N'étaient donc plus des prisonniers de guerre les personnes qui l'avaient été et qui avaient été ensuite libérées théoriquement, mais pour être astreintes à un certain travail à exécuter à titre civil.

Les autorités civiles statuaient sur l'admission des prisonniers de guerre évadés, comme sur celle des déserteurs. Jusqu'à l'automne 1943, ces réfugiés étaient confiés aux mêmes organes que les réfugiés civils. Leur nombre augmentant sans cesse, ils furent plus tard confiés aux soins du commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation, lequel les traita, pour ce qui est du logement, comme les militaires appartenant aux formations qui avaient franchi la frontière.

en tant qu'ils étaient découverts, devaient être gardés pour longtemps dans le pays. Ces circonstances amenèrent la division de la police à convenir avec la division des affaires étrangères du département politique qu'il y avait lieu de donner l'interprétation suivante à l'article 13 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907:

La convention est fondée sur l'hypothèse — considérée comme allant de soi par les puissances contractantes mais n'apparaissant pas dans le texte — que l'Etat neutre n'est pas entièrement encerclé par le territoire soumis au pouvoir d'un belligérant, mais qu'il a la possibilité de laisser passer sur le territoire d'un belligérant, soit directement soit à travers le territoire d'un Etat neutre, le fugitif venu du territoire de l'autre belligérant.

L'application de cette idée à la base de la convention de La Haye se traduisit par de nombreux renvois de prisonniers de guerre en Allemagne. Pour ceux qui étaient admis à rester en Suisse mais ne pouvaient en sortir d'une manière légale, cela signifiait qu'ils ne devaient pas être « laissés en liberté» mais qu'ils étaient soumis au droit suisse, d'où la possibilité d'un internement. La division de la police régla la pratique de l'admission par les instructions suivantes:

1. Le droit international permet, pour la décision à prendre, de ne considérer que les intérêts suisses. Du point de vue suisse, il y a lieu de considérer uniquement ces intérêts. Des raisons d'humanité, notre tradition de l'asile, l'intérêt que nous avons à traiter avec bienveillance les vœux réalisables des gouvernements étrangers et d'autres considérations de ce genre militent pour qu'on accueille de façon large les prisonniers de guerre évadés. La situation toute particulière où se trouve la Suisse dans la présente phase de la guerre, le nombre élevé de réfugiés de toute sorte qu'elle abrite déjà, les conditions économiques et alimentaires commandent, en revanche, qu'on observe la plus grande réserve.
2. Pour ces raisons, il n'est pas possible d'établir des règles générales. Chaque cas particulier doit être examiné pour lui-même.

   D'une façon générale, il convient cependant d'éloigner les éléments indésirables (Juifs, extrémistes, gens suspects de pratiquer l'espionnage).
3. Il y a lieu d'accueillir puis de faire passer sans retard en France les prisonniers de guerre français évadés d'Allemagne, de même que les étrangers évadés d'Allemagne qui avaient combattu du côté français ou qui avaient vécu en France avant la guerre et seront par conséquent accueillis par les autorités françaises.
4. Il convient de traiter avec la plus grande bienveillance possible les prisonniers de guerre évadés qui, en cas de refoulement, seraient

exposés à des dangers particulièrement grands (par ex. des officiers, des intellectuels, des fonctionnaires, des gens persécutés pour leurs idées politiques).

Réfugiés militaires français

L'afflux des prisonniers de guerre français évadés fut parfois très grand. Il y eut près de 3000 arrivées en 1941 et près de 1000 dans les premiers mois de 1942. Après avoir fait subir à ces évadés un court interrogatoire, la section de police du service de renseignements et de sécurité du commandement de l'armée les acheminait sur Genève pour les remettre ensuite aux autorités françaises d'Annemasse.

Réfugiés militaires anglais

Jusqu'à fin juillet 1942, la Suisse n'accueillit que quelque vingt prisonniers de guerre anglais évadés. Il s'agissait surtout d'officiers. Aucun ne fut renvoyé. Les évadés vivaient en résidence forcée, sous surveillance militaire. Presque tous réussirent cependant à se rendre dans quelque pays leur convenant.

Réfugiés militaires belges

Le nombre des prisonniers de guerre belges arrivés en Suisse fut plus faible encore. Il n'y en eu que cinq jusqu'à fin juillet 1942. Tous ces évadés furent internés et devaient vivre en résidence forcée sous surveillance militaire. Dans la suite, ils furent cependant placés chez des paysans du canton de Fribourg, en vertu d'un arrangement conclu avec la légation de Belgique.

Réfugiés militaires hollandais

Deux officiers hollandais qui avaient réussi à s'évader d'un camp allemand furent accueillis en Suisse. Eux aussi durent vivre en résidence forcée sous surveillance militaire jusqu'au jour où ils purent quitter la Suisse, peu de temps après leur arrivée.

Prisonniers de guerre yougoslaves

Au cours de l'hiver 1941/1942, on enregistra quelques arrivées de Yougoslaves évadés de camps allemands. Tous furent accueillis. Le premier contingent — une vingtaine d'hommes — fut logé par les soins de la division de la police à Sugiez, dans une baraque dépendant de la colonie pénitentiaire de Bellechasse. Dès le début, la légation de Yougoslavie reçut cependant l'assurance que cette mesure n'était que provisoire. Dans la suite, un petit camp fut créé, pour une cinquantaine d'hommes, à Oberglatt (Zurich). On n'y plaça que des Yougoslaves. Un détachement de 12 à 15 hommes était stationné dans la région de l'Etzel. Le nombre des Yougoslaves arrivés en Suisse s'étant accru, il fut décidé de placer tous ces gens dans le camp pour émigrants installé à Viège. Huit officiers et cadets vécurent à Vevey, en résidence forcée sous surveillance militaire. Jusqu'à

fin 1942, 82 prisonniers de guerre yougoslaves avaient pénétré en Suisse. Aucun d'eux ne fut refoulé (1).

Réfugiés militaires grecs

Quatorze Grecs, qui, après leur évasion, avaient réussi à pénétrer en Suisse furent envoyés au camp d'internement des Vernes (Bellechasse), puis placés dans un camp de travail.

Réfugiés militaires russes

Les premiers Russes qui arrivèrent en Suisse, aux mois d'avril et mai 1942, étaient des hommes occupés dans un camp de travail créé par l'Allemagne dans le voisinage de notre frontière. Ces gens furent pris en charge par la police argovienne, qui les plaça chez des paysans. Ils ne furent annoncés que plus tard à la division de la police. Celle-ci les laissa, au début, sur place. Cinq autres réfugiés russes furent placés dans le camp d'internement des Vernes. Il n'y eut pas de refoulements (2).

Réfugiés militaires polonais

Les Polonais évadés de camps allemands occasionnèrent les plus grandes difficultés aux autorités suisses. Il s'agissait en partie d'officiers, de sous-officiers et de soldats capturés en Pologne, en partie de militaires qui avaient combattu en France. En automne 1940, il y avait quelque 180 000 prisonniers de guerre polonais en Allemagne. 60 000 d'entre eux — des officiers pour la plupart — étaient détenus dans des camps de prisonniers. Les 120 000 autres étaient occupés à des travaux, principalement dans l'agriculture. Comme les effectifs de la landwehr allemande commis à leur surveillance étaient faibles et que de nombreux prisonniers travaillaient près de la frontière suisse, la fuite en Suisse était chose facile.

(1) Dans la suite, les dissensions d'ordre politique qui s'étaient produites parmi les réfugiés militaires yougoslaves causèrent maintes difficultés au commissariat pour l'hospitalisation et l'internement. Le rapport final de ce commissariat donne des précisions sur ce point (p. 204 s.).

(2) Dans la suite, le nombre des réfugiés militaires russes s'accrut. Il se montait à 133 le 17 juillet 1943. 97 d'entre eux se trouvaient alors dans un camp ouvert le 8 décembre 1942. Ainsi que l'a relevé le Conseil fédéral dans sa réponse à une question Bringolf du 20 juillet 1943, les Russes étaient traités comme les autres prisonniers de guerre évadés en Suisse. Des mesures plus rigoureuses durent cependant être prises dans plusieurs cas en raison d'actes d'indiscipline et de résistance. Un camp dut être déplacé par suite d'une grève qui y avait éclaté. Les informations fournies au sujet des Russes occupés chez des agriculteurs furent presque toutes satisfaisantes (pour les détails, voir le rapport final du commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, p. 234 s.). Comme l'Union soviétique n'entretenait à cette époque aucune représentation diplomatique en Suisse, le comité international de la Croix-Rouge s'occupait de ces réfugiés, ainsi que le lui avait demandé le Conseil fédéral. Le département de justice et police et les commissions des pouvoirs extraordinaires des conseils législatifs faisaient, de leur côté, des inspections. Il sera question plus tard des difficultés causées, après l'armistice, par l'entrée en Suisse de quelque 10 000 officiers, sous-officiers et soldats russes (v. p. 302/303).

Craignant que ces gens n'affluent à notre frontière, la division de la police fit, pour commencer, reconduire à la frontière la plupart des évadés (été et automne 1940). Cette mesure était aussi dictée par le fait que la Pologne avait, avant la guerre (c'est-à-dire en octobre 1938) retiré l'indigénat à une grande partie de ses ressortissants vivant à l'étranger et qu'on ne pouvait savoir si un nouvel Etat polonais reconnaîtrait à ces gens la qualité de ressortissants polonais (1). A cela s'ajoutait que le gouvernement français se montrait très réservé dans l'admission de Polonais, même s'ils avaient combattu dans l'armée française.

Au cours de l'année 1941, le département politique et la légation de Pologne à Berne engagèrent de longs pourparlers. La légation reconnut que la Suisse avait le droit de renvoyer les évadés polonais et déclara que, suivant des informations sûres, il n'arrivait en général rien de grave aux Polonais refoulés. En revanche, ajoutait-elle, les intellectuels (y compris les officiers et les fonctionnaires), les personnes appartenant à des groupements politiques et les *Volksdeutsche* courent de grands danger. C'est pourquoi les autorités suisses furent priées de ne pas refouler des évadés de ces catégories. Bien que la division de la police fût d'avis que les exigences de la neutralité s'opposaient à la conclusion d'un accord dans ce sens, elle s'efforça, en pratique, de tenir compte du vœu de la légation, en renonçant à renvoyer des gens exposés à un danger vraiment sérieux. C'est pourquoi elle arrêta le 7 avril 1941 des instructions selon lesquelles les prisonniers de guerre polonais évadés d'Allemagne qui avaient fait la guerre en France ou qui avaient eu leur domicile dans ce pays devaient être admis, comme par le passé. Les autres évadés devaient être refoulés, à l'exception de ceux qui pouvaient rendre vraisemblable qu'ils étaient des officiers, des fonctionnaires ou des intellectuels d'une autre catégorie, ou qu'ils seraient inquiétés pour des raisons politiques. Conformément aux instructions générales établies en matière de police des étrangers, tous les Juifs devaient cependant être refoulés sans autre formalité.

Durant les premier mois, les prisonniers de guerre polonais rendus à l'Allemagne furent punis disciplinairement d'une peine privative de liberté de quelques semaines, puis envoyés pour peu de temps dans un camp de prisonniers et enfin placés à nouveau chez des agriculteurs. Répondant à une demande discrète de la légation de Suisse à Berlin, le ministère allemand des affaires étrangères déclara que ces gens étaient traités exactement de la manière prévue par les conventions internationales sur le traitement des prisonniers de guerre. Des autorités allemandes de police communiquèrent des informations semblables à divers officiers cantonaux de police. Dans la suite, la pratique des autorités allemandes devint cependant toujours plus rigoureuse. Ces autorités infligeaient de plus en plus souvent aux prisonniers rendus des peines très sévères, prononcées non en raison

(1) Voir p. 23.

de l'évasion mais en raison de légères infractions connexes, telles que de prétendus actes de sabotage. Il y aurait eu, à ce qu'on dit, quelques exécutions. Les Allemands traitaient en outre toujours plus mal leurs prisonniers de guerre polonais. La nourriture était insuffisante. Les relations non autorisées avec la population allemande et les rapports avec des femmes allemandes étaient réprimés très sévèrement. Durant la période comprise entre l'automne 1940 et la fin de juillet 1942, la division de la police dut s'occuper de 135 prisonniers de guerre polonais évadés. 70 d'entre eux furent renvoyés en Allemagne, 17 purent se rendre en France non occupée et 48 restèrent en Suisse, où ils furent placés dans un camp d'internés militaires à la demande de la légation de Pologne et avec l'accord du commissariat pour l'internement.

2. Les réfugiés civils

a. Les Alsaciens

Déjà au cours de l'hiver 1940/1941, on enregistra l'arrivée de réfugiés alsaciens qui s'étaient soustraits au pouvoir de la puissance occupante pour se rendre en France non occupée, à travers la Suisse. Les départs eurent lieu dans les mois qui suivirent. Les autorités françaises de police à Annemasse acceptèrent ces réfugiés sans difficultés. Leur nombre s'élevait à plus de 1000 en 1941 et à 551 dans les sept premiers mois de 1942.

b. Les Juifs allemands

La situation allant empirant, de nombreux Juifs allemands cherchèrent à pénétrer en Suisse, légalement ou illégalement. Les autorités suisses accueillirent certaines demandes d'entrée, mais rejetèrent le plus grand nombre (1).

c. Les Hollandais

Les premiers réfugiés civils hollandais qui réussirent à se frayer un chemin à travers la France occupée arrivèrent en Suisse en été 1941. Il s'agissait surtout d'officiers et de sous-officiers qui avaient été démobilisés

(1) Le cas relaté ci-après, porté la connaissance de l'auteur du rapport par un avocat de Bâle, est un exemple des conséquences fâcheuses que pouvait entraîner, pour celui qui entendait entrer légalement en Suisse, le retard apporté à la délivrance du visa d'entrée ou de transit par suite de l'absence des pièces requises ou d'autres circonstances:

En automne 1941, une Juive allemande domiciliée à Fribourg-en-Brisgau, Jeannette W., chargea l'avocat bâlois de demander pour elle et sa fille adoptive (non juive) un visa d'entrée en Suisse ou dans un autre pays. Après bien des démarches, il fut possible d'obtenir un visa pour Cuba. Des places furent en outre réservées sur un navire pour la fin de décembre. La police bâloise des étrangers, à laquelle l'avocat s'était adressé pour obtenir un visa de transit par la Suisse, exigea le dépôt de 2000 francs. Il fut donné suite à cette demande. Se fondant sur les propositions en vigueur, la police fédérale des étrangers décida cependant que le visa ne pourrait être délivré qu'au vu d'un visa français de transit. Des démarches répétées de l'avocat auprès des

après l'effondrement de la défense des Pays-Bas et qui désiraient se rendre dans des régions d'outre-mer — en particulier aux Indes néerlandaises — pour y continuer la lutte. Tous ces gens furent accueillis. La section de police du service des renseignements et de sécurité de l'état-major de l'armée leur assigna une résidence forcée dans les environs de Genève. Au cours des mois suivants, les réfugiés hollandais devinrent plus nombreux. On en compta jusqu'à 50 par mois. Désirant prévenir autant que possible de nouvelles arrivées, la division de la police décida que les réfugiés qui n'étaient pas des officiers seraient envoyés au camp de travail du Murimoos. La mesure n'eut cependant pas l'effet attendu. Elle ne donna pas non plus de bons résultats parce que des déserteurs allemands étaient placés dans le même camp. Le nombre des Hollandais vivant en résidence forcée dans les environs de Genève augmentait aussi constamment. Cela amena la légation des Pays-Bas à exprimer le vœu qu'une autre mesure fût prise. La division de la police organisa par conséquent à Cossonay un camp spécial pour les Hollandais. Ce camp avait une capacité de 150 personnes. Ceux qui y étaient placés avaient la possibilité de participer à l'œuvre d'extension des cultures. Les réfugiés d'un certain âge et ceux qui avaient la perspective de poursuivre prochainement leur voyage continuèrent, en revanche, à être hébergés dans de petites pensions de la banlieue de Genève. Apprenant qu'un réfugié hollandais avait communiqué des renseignements militaires à la légation d'un pays allié à Berne, la division de la police décida, après Pâques 1942, que les nouveaux arrivés devraient séjourner d'abord trois semaines dans un camp de transit, sans communication avec le reste du monde (Sugiez, puis Sumiswald). Jusqu'à la fin de juillet 1942, 335 réfugiés civils hollandais entrèrent en Suisse. Sur ce nombre, 85 réussirent à repartir, en général pour Lisbonne, en usant des moyens de transport mis à disposition par la police fédérale des étrangers. Les mesures prises par les autorités allemandes contre les Juifs en Hollande faisaient présager que l'afflux de réfugiés continuerait. Une vive inquiétude fut suscitée par la nouvelle de presse suivant laquelle l'Allemagne avait l'intention de transférer dans l'est trois millions de Hollandais. Il fallut

---

autorités françaises pour obtenir ce visa demeurèrent sans succès. Informé par l'avocat de Jeannette W. à Fribourg-en-Brisgau que l'affaire devenait très urgente et par un tiers que la déportation de cette personne était imminente, l'avocat bâlois se présenta lui-même devant la police fédérale des étrangers pour lui demander, vu les circonstances, de renoncer à exiger la production d'un visa français de transit. La demande fut rejetée. Au début de février 1942, l'avocat reçut enfin de Vichy l'avis suivant lequel il pouvait compter certainement sur l'obtention du visa de transit. Quelques jours plus tard, la police fédérale des étrangers lui communiqua cependant que l'entrée en Suisse était impossible, même si les documents étaient au complet, étant donné que les possibilités de départ pour les émigrants étaient présentement extrêmement limitées et que les transports collectifs organisés par les autorités suisses elles-mêmes avaient dû être interrompus pour longtemps.

Jeannette W. et son enfant furent déportés dans les régions de l'est. Ils n'en sont pas revenus.

cependant constater qu'il y avait aussi, parmi les réfugiés, des espions ayant pour mission de se rendre dans un pays tiers après avoir pénétré en Suisse.

d. Les Belges

Conformément à un vœu de la légation de Belgique, on commença par loger au «chalet des Belges» à Gryon les réfugiés belges qui avaient cherché abri en Suisse après le début des déportations de Juifs dans l'est (printemps 1942). L'entretien de ces gens au «chalet des Belges» était assuré par des fonds belges. A la mi-juillet 1942, il fallut constater que le chalet était trop petit pour recevoir davantage de monde. Aussi la division de la police assigna-t-elle aux nouveaux arrivants une résidence forcée, sous surveillance militaire. Un seul réfugié fut refoulé. Il s'agissait d'un fils qui avait indiqué comme seule raison de sa fuite une querelle avec son père.

e. Les Français

Déjà dans les mois qui suivirent la défaite française, de nombreux civils cherchèrent à quitter la zone non occupée pour se réfugier en Suisse. Lorsqu'il s'agissait de Français, les autorités suisses ordonnaient le plus souvent leur renvoi, considérant que, suivant les informations parvenues à la division de la police, ces gens n'étaient pas exposés à de graves dangers, exception faite pour les partisans du général de Gaulle. Les autorités suisses se montrèrent aussi fort réservées lorsqu'il s'agissait de l'accueil d'étrangers vivant en France. Elles considéraient en effet qu'il était absolument impossible à la Suisse d'accorder asile aux 170 000 ressortissants étrangers que les services français avaient déclarés indésirables et invités à partir. Les difficultés du ravitaillement en France et les conditions plus que primitives dans lesquelles étaient logés les réfugiés dans les camps français ne jouèrent aucun rôle en l'occurrence. A partir de l'été 1941, on prit en considération, pour certaines décisions, le fait que de nombreux étrangers vivant comme réfugiés en France non occupée étaient transportés contre leur volonté dans la zone occupée pour y servir dans l'organisation Todt. Les autorités allemandes de recrutement visitaient les camps de réfugiés dans la zone non occupée et y choisissaient les personnes qui leur convenaient, sans tenir compte de leur nationalité. Ces personnes furent dans bien des cas affectées à la construction de fortifications sur la côte française, où elles étaient exposées constamment à des attaques aériennes. On prétend que les pertes furent de l'ordre de 70 pour cent.

Les arrestations en masse en vue d'une déportation dans l'est, commencées en juillet 1942, constituèrent une très sérieuse aggravation de la situation pour la population juive de France, d'abord pour les étrangers et les apatrides. Les premiers fugitifs qui voulurent chercher asile en Suisse furent refoulés. Dans le rapport Jezler du 30 juillet 1942, on lit ce qui suit: «Ces derniers temps, nous ne pûmes cependant plus nous résoudre à ordonner

ces refoulements. Des rapports sûrs et concordants sur la manière dont ces déportations sont exécutées et sur les conditions de vie dans les «régions juives» de l'est donnent des informations si bouleversantes qu'on doit comprendre les efforts désespérés qui sont tentés par les fugitifs pour échapper à pareil sort et qu'on ne peut plus guère prendre la responsabilité d'un refoulement.»

f. Les travailleurs étrangers venant d'Allemagne

Selon des informations parvenues à la division de la police, il y avait en été 1942 quelque deux millions de travailleurs étrangers occupés en Allemagne (Italiens, Hollandais, Norvégiens, Belges, Polonais, Yougoslaves, Français et Russes). Il s'agissait de civils qui avaient été placés en Allemagne par des offices du travail ou envoyés par les autorités d'occupation. Un grand nombre de ces travailleurs étaient mécontents de leur situation et cherchaient à se libérer. Au début, ces fugitifs — en majeure partie des Polonais — furent refoulés. Ainsi que l'avait appris la division de la police, en 1941, la sanction prévue pour les gens qui quittaient sans autorisation le lieu où ils étaient occupés consistait en une peine d'emprisonnement de quelques mois. Dans la suite, on affirma que les travailleurs qui s'étaient éloignés de leur lieu de travail pour plus de 48 heures encouraient la peine prévue pour les saboteurs, cette peine pouvant être, selon les circonstances, la peine capitale. Les refoulements ne furent dès lors plus qu'exceptionnels (1).

II. L'hébergement des réfugiés

S'exprimant sur l'hébergement des réfugiés, dont l'entretien devenait toujours plus difficile, le rapport de M. Jezler expose ce qui suit: Les autorités cherchèrent en premier lieu à empêcher autant que possible les réfugiés d'exercer une activité incompatible avec les exigences de la Suisse dans les domaines politique et militaire et dans celui de la police des étrangers ou d'entreprendre dans notre pays quelque chose qui fût contraire aux obligations découlant de la neutralité. C'est pourquoi la division de la police décida l'internement de presque tous les réfugiés, soit sous la forme de placement dans un camp, soit sous celle d'une résidence forcée avec surveillance militaire. Ces mesures suscitèrent cependant de grandes difficultés, étant donné qu'on ne pouvait généralement pas loger au même endroit des hommes et des femmes, qu'il convenait de séparer les prisonniers de guerre évadés des réfugiés civils (avec traitement différent pour les officiers et les soldats, conformément aux règles internationales concernant la guerre), qu'il n'était pas possible d'assigner le même lieu de séjour

(1) Les conditions des travailleurs civils étrangers en Allemagne étaient plus que précaires. Ces gens-là étaient traités comme une marchandise. «Leur exploitation doit être aussi rationnelle et économique que celle du charbon ou de l'énergie électrique» (déclaration de Greiser, citée par l'abbé Glasberg, *ibid.* p. 23).

à des réfugiés de nationalité différente (déjà à cause de la différence des modes de vivre) et qu'il était, d'une façon générale, recommandable de séparer les réfugiés juifs et les non juifs. On ne pouvait cependant satisfaire que partiellement pareilles exigences. Les possibilités de logement ne permettaient d'ailleurs pas d'accueillir un grand nombre de nouveaux venus. Il n'était pas facile d'installer de nouveaux camps. Vu la situation précaire de la Suisse du point de vue alimentaire, il fallait exiger des réfugiés qu'ils missent leurs forces au service d'œuvres d'intérêt national, surtout au service de l'œuvre d'extension des cultures. Un camp de travail n'était cependant rentable que s'il occupait au moins cinquante personnes. Mieux valait un effectif de cent ou de cent cinquante. L'acquisition de nouvelles baraques rencontrait des difficultés. Il était également difficile d'obtenir le ciment, la tuyauterie et les fils électriques nécessaires. On ne pouvait pas se contenter de louer des hôtels vides ou peu occupés, vu qu'on manquait généralement sur place des possibilités de travail appropriées. A cela s'ajoutait qu'on ne pouvait loger des réfugiés que dans des régions où cela était conciliable avec l'intérêt militaire.

A l'époque, lit-on encore dans le rapport de M. Jezler, la direction de la police disposait des camps suivants:

a. Le camp d'internement du Lindenhof, rattaché à l'établissement pénitentiaire de Witzwil et où l'on avait surtout interné des déserteurs allemands pendant les premiers mois de leur séjour en Suisse;

b. Le camp d'internement des Vernes, rattaché à l'établissement pénitentiaire de Bellechasse. Ne s'y trouvaient alors que des réfugiés de pays alliés, en particulier des hommes âgés. Quelques femmes étaient internées dans l'établissement pour femmes.

c. Les baraquements de Sugiez, rattachés également à Bellechasse.

d. Le camp du Murimoos, qui servait principalement à l'internement de réfugiés militaires et civils venant de pays de l'Axe.

e. Le camp d'internement de Gordola, où étaient placés 44 extrémistes de gauche.

f. Le camp de travail pour Hollandais à Cossonay, avec un détachement à Arosa.

g. Le camp pour prisonniers de guerre yougoslaves évadés à Oberglatt, avec un détachement dans la région de l'Etzel.

h. Le camp de transit de Sumiswald, affecté aux séjours de quarantaine de réfugiés hollandais.

i. La maison «Les Aroles» à Leysin, pour l'internement d'étrangers malades, convalescents ou incapables de travailler.

Des groupes d'internés étaient en outre logés dans divers établissements de détention, camps de travail pour émigrants, foyers et camps juifs, de

même que dans des établissements catholiques et protestants. On envisageait de créer un nouveau camp de travail à Rarogne.

Ces internements occasionnaient à la Confédération de grosses dépenses, non seulement au titre du logement et de la subsistance, mais aussi au titre de l'habillement, des soins médicaux et dentaires, etc.

Le nombre des internés s'élevait à plus de 850 à fin juillet, contre 308 au 1er janvier et 390 en avril 1942.

III. Les refoulement de réfugiés

Suivant les rapports remis à la division de la police, les gardes frontières refoulèrent 123 personnes entre le 1er janvier et le 30 juin 1942. Il s'agissait principalement de civils italiens. Il n'est pas possible de savoir combien de refoulements furent opérés par les organes cantonaux.

Comme le déclarait M. Jezler, les entrées illégales étaient régulièrement suivies d'autres entrées illégales. Les personnes qui avaient réussi à pénétrer en Suisse renseignaient leurs connaissances restées au pays sur la réussite de leur fuite et sur la pratique des autorités suisses. Il y avait, surtout en France non occupée, des passeurs qui, contre rétribution et souvent même à titre professionnel, aidaient des réfugiés à franchir la frontière.

Il existait deux façons de refouler les gens: L'une d'elles consistait à leur faire repasser clandestinement la frontière. Le procédé offrait, pour le réfugié, le danger d'essuyer les coups de feu d'une patrouille du pays voisin, mais il avait l'avantage de lui permettre de rentrer discrètement à son domicile ou, s'il était appréhendé, de fournir au moins quelques explications aux organes de la police.

Cette forme de refoulement n'était pratiquée qu'avec l'assentiment du réfugié. Certains cantons refusaient de procéder de la sorte. Ces refoulement n'étaient possibles que dans le Jura ou les Grisons.

La seconde forme consistait dans la remise du réfugié aux organes de la police frontière du pays étranger, en tant qu'ils étaient disposés à l'accepter. Ce mode de refoulement était très dur pour les réfugiés qui avaient quelque chose à craindre de la police étrangère. Aussi ces refoulements donnèrent-ils souvent lieu à des scènes pénibles. La population frontalière avait en outre parfois l'impression que la police suisse voulait ou devait prêter son concours à la police étrangère.

Le refoulement était le plus facile lorsqu'il était opéré au moment même du franchissement de la frontière. Le procédé ne pouvait cependant pas être appliqué d'une façon générale, et n'aurait même pas pu l'être si les organes du contrôle frontière avaient été grandement renforcés et si l'on avait fait appel à l'armée.

Parlant de l'aspect interne du problème des réfugiés, M. Jezler expose ce qui suit:

«La tradition de l'asile est profondément enracinée en Suisse. Aussi une grande partie de la population suisse ne comprend-elle pas les mesures de refoulement ordonnées jusqu'à présent. Des interventions aux chambres fédérales, des articles de presse et de nombreuses conversations avec des particuliers l'ont prouvé. Ce manque de compréhension s'est manifesté d'une façon particulièrement nette dans les régions voisines de la frontière, où les refoulements de réfugiés ont souvent donné lieu à des attroupements et de petites démonstrations. La population frontalière est en effet généralement fort bien informée (mais parfois en apparence seulement) sur ce qui se passe dans le pays voisin. Il ne faut pas prêter trop d'importance à la simple «opinion publique». Nos conceptions fondamentales commandent cependant que l'on protège le réfugié qui court vraiment un danger sérieux. Aussi faut-il en tenir compte.

En ces temps de guerre, où notre pays — en un certain sens — doit lutter pour son existence, il n'est pas permis de traiter les choses de façon simpliste. C'est pourquoi nous n'avons pas craint d'ordonner le renvoi de réfugiés menacés de pâtir plus ou moins sérieusement dans leur pays d'origine. Mais nous n'avons pas cru pouvoir refouler purement et simplement les réfugiés dont la vie était exposée à un danger réellement grave dans le pays d'où ils venaient. C'est ainsi que nous avons par exemple fait refouler des gens qui avaient encouru une peine privative de liberté pour avoir quitté sans droit le territoire du pays où ils vivaient ou avoir abandonné illicitement leur poste de travail. Nous ne pouvions en revanche pas nous résoudre à renvoyer des réfugiés qui, très probablement, auraient été traités de saboteurs ou d'agents de l'ennemi et condamnés en conséquence aux peines les plus graves. Notre attitude est conforme aux motifs de la disposition qui, dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, prévoit que les déserteurs et réfractaires ne peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine que sur ordre du Conseil fédéral.»

Le rapport se termine par les conclusions suivantes:

«L'évolution de la situation militaire et politique en Europe fait prévoir qu'il y aura prochainement un afflux encore plus grand de réfugiés. Le ravitaillement précaire de la Suisse, les obstacles que rencontrent les départs pour un pays tiers, la possibilité d'arrivées nombreuses de réfugiés à nos frontières, certaines considérations de politique étrangère, des raisons de sécurité intérieure et les difficultés d'hébergement commandent que nous nous montrions fort réservés dans l'admission de réfugiés.»

Chapitre IV

LA SITUATION D'AOUT 1942 A JUILLET 1943

A. Le renforcement des mesures à l'égard de l'afflux de réfugiés venant de France

I. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942

Dans une lettre accompagnant le rapport de son adjoint du 30 juillet 1942, le chef de la division de la police exposa au chef du département — c'était alors le conseiller fédéral de Steiger — que l'évolution de la situation en France faisait craindre que les Juifs français vivant en zone occupée ne tentent bientôt de se réfugier en Suisse pour échapper à la menace d'une déportation. La lettre continuait en ces termes: « Que devons-nous faire ? Nous accueillons les déserteurs. Nous en faisons *grosso modo* de même pour les prisonniers de guerre évadés aussi longtemps que le nombre de ceux qui ne peuvent quitter le pays ne sera pas trop élevé. Nous ne refoulons pas non plus les étrangers qui doivent être considérés comme réfugiés politiques au sens de l'arrêté du Conseil fédéral de 1933. Mais cet arrêté n'est plus guère pris en sérieux, chaque réfugié étant considéré comme en danger de mort du seul fait de sa fuite. Très rares sont les réfugiés qui ont exercé une activité politique au sens primitif de l'arrêté. Devons-nous nous borner à refouler les Juifs ? Cela s'impose presque. Mais les Juifs hollandais et belges ne sont pas reniés par leur Etat comme le sont les Juifs d'Allemagne et d'autres pays. Les légations des Pays-Bas et de Belgique doivent s'occuper d'eux comme des ressortissants non juifs. La possibilité de rentrer un jour au pays est pour eux plus certaine que pour les Polonais.

Faut-il envisager un refoulement général ? Mais nous manquerions à notre tradition si nous refoulions par exemple un officier hollandais qui n'a pris le chemin de la Suisse qu'en vue de gagner de là un théâtre d'opérations où il pourrait combattre pour sa reine et son pays.

L'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 est encore en vigueur. Néanmoins, nous n'avons, depuis quelque temps, plus guère refoulé de réfugiés. Nous ne vous avons pas consulté. Je ne crains pas d'en prendre aujourd'hui la responsabilité. Le Conseil fédéral ne pourra guère désavouer cette pratique s'il lit le rapport de M. Jezler. Mais le moment me paraît venu d'appliquer cet article.»

A la fin de sa lettre, M. Rothmund demandait si, pour ne pas tomber d'un extrême dans l'autre, mais pour arriver quand même à endiguer le flot des réfugiés, il ne conviendrait pas de procéder comme suit: Pour les

principaux secteurs parcourus par les passeurs, une petite formation motorisée renforcera les organes de surveillance pendant une ou deux semaines à intervalles irréguliers. Cette formation devra, au début, s'opposer à toute tentative de franchissement de la frontière, sans égard à la personne des réfugiés. Le franchissement de la frontière demeurera autorisé, comme jusqu'à présent, dans les secteurs où la formation mobile n'exerce pas son activité. — Au bout de peu de temps, les organes de surveillance seraient probablement si bien familiarisés avec leur mission qu'on pourrait leur donner pour instructions d'examiner de plus près les différents cas et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de refoulements dans les cas particulièrement pitoyables.

Le rapport de M. Jezler et la lettre d'accompagnement du chef de la division de la police donnèrent au chef du département de justice et police l'occasion de renseigner verbalement le Conseil fédéral sur la situation. Le 4 août 1942, le Conseil fédéral constata ce qui suit:

1. L'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers prévoit que les cantons doivent refouler sans autre formalité dans le pays d'où ils viennent ou auquel ils appartiennent les étrangers entrés illégalement en Suisse. Pour des raisons d'humanité et des considérations de politique extérieure et intérieure, la division de la police du département de justice et police, à laquelle sont soumis généralement les cas de franchissement illégal de la frontière par des étrangers, a toujours plus renoncé à refouler les réfugiés étrangers entrés illégalement et ordonné leur admission (avec internement). Pour finir, l'article 9 n'a ainsi plus été appliqué qu'exceptionnellement.

2. L'afflux des réfugiés civils est cependant, ainsi qu'on a pu le constater, de plus en plus organisé. Des passeurs professionnels sont à l'œuvre. L'afflux a pris, ces derniers mois, une telle ampleur et un tel caractère qu'il est nécessaire d'appliquer de nouveau rigoureusement l'article 9 de l'arrêté du 7 octobre 1939. Cela signifie qu'il faudra refouler plus souvent les réfugiés civils, même s'il peut en résulter pour eux des inconvénients sérieux (mise en péril de la vie ou de l'intégrité corporelle).

II. La circulaire de la division de la police du 13 août 1942

Le flot des réfugiés déferlant à notre frontière occidentale s'était enflé déjà avant l'adoption de l'arrêté du Conseil fédéral. Au cours des jours qui suivirent le 4 août, l'afflux augmenta encore. Il s'agissait peut-être, pensait-on, de transports organisés. Les nouveaux arrivés furent internés à Witzwil et Bellechasse. Le chef de la division de la police se rendit lui-même

à la frontière. Il y apprit de la bouche des agents du contrôle frontière que l'Allemagne ne prenait aucune mesure contre les gens refoulés (1).

Se fondant sur l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août, M. Rothmund adressa, le 3 août 1942, une circulaire confidentielle aux directions cantonales de police et aux commandants des polices cantonales. Cette circulaire, qui fut aussi communiquée au commandement de l'armée, à la direction générale des douanes, à la division des affaires étrangères et au ministère public de la Confédération, exposait, pour l'essentiel, ce qui suit:

Depuis quelques mois, le nombre des étrangers qui avaient cherché refuge en Suisse a constamment augmenté. L'afflux a pris, la semaine dernière, une telle ampleur que les autorités responsables sont obligées d'agir. Bien que l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 prévoie que les étrangers entrés illégalement en Suisse doivent être refoulés sans autres formalités, des raisons d'humanité et des considérations de politique extérieure et intérieure ont incité les autorités à n'appliquer cette disposition qu'exceptionnellement. Au vu d'un rapport de la division de la police, le Conseil fédéral a décidé tout récemment que l'article 9 devait de nouveau être appliqué plus rigoureusement. Entre-temps, le nombre des entrées illégales a de nouveau augmenté. Depuis le 29 juillet, 293 fugitifs sont encore entrés en Suisse, ce qui représente un chiffre de 21 par jour. Ne sont pas compris dans ce nombre les étrangers pouvant poursuivre leur voyage. Il a malheureusement fallu constater qu'un renforcement de la surveillance de la frontière était impossible, de sorte qu'on est obligé de chercher à se tirer d'affaire avec les moyens à disposition. Après un examen attentif de toutes les possibilités avec la direction générale des douanes, la section de police du service des renseignements et de sécurité de l'état-major de l'armée et quelques cantons, les instructions suivantes ont par conséquent été arrêtées par la division de la police:

I. Ne doivent *pas* être refoulés:

1. Les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires, s'ils peuvent se légitimer comme tels au moyen de pièces d'uniformes,

(1) Parlant, le 22 septembre 1942, devant le groupe radical de l'Assemblée fédérale, M. Rothmund s'exprima comme suit sur les constatations faites à la frontière: «Le 8 août, nous longeâmes la frontière jusqu'aux Verrières et constatâmes partout les faits suivants: zone frontière à vues très peu étendues par suite de la présence de forêts et de profondes coupures, rassemblement de Juifs de diverses nationalités dans le Jura français, contrôle insuffisant à la frontière franco-belge et en France occupée, préparatifs de voyage jusqu'à la frontière exécutés déjà au lieu de séjour, fugitifs sachant déjà les noms et adresses des restaurants de Belfort et autres localités, ainsi que l'endroit où trouver des passeurs professionnels.»

Ayant essuyé, plus tard, dans la presse, le reproche de s'être rendu à la frontière pour inviter les agents du contrôle à refouler les réfugiés en manifestant aussi peu d'égards que possible, M. Rothmund déclare qu'il s'agit là d'une pure invention.

de numéros de prisonniers, de livrets de solde ou de toute autre pièce d'identité.

2. Les réfugiés politiques, c'est-à-dire les étrangers qui, dès l'abord et spontanément, s'annoncent expressément comme tels et peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables. 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.
3. Les Français, Alsaciens également, qui, venant de la France occupée, se réfugient en Suisse pour se rendre en France non occupée.

(Suivaient les prescriptions sur le traitement des réfugiés accueillis. La division de la police se réservait de statuer sur les cas de refoulement, d'internement, d'assignation d'une résidence, de placement dans un établissement, dans un camp, dans un home, etc.).

II. Tous les autres fugitifs étrangers doivent être refoulés.

Les organes douaniers procèdent eux-mêmes au refoulement des étrangers qu'ils ont arrêtés à la frontière; dans tous les autres cas, le refoulement est opéré par la police. Dès que ces étrangers sauront qu'ils doivent s'attendre à être refoulés, nombre d'entre eux tenteront, avec succès, d'éviter les postes frontières et de pénétrer à l'intérieur du pays. Ils doivent aussi, dès leur arrestation, être conduits à la frontière et refoulés.

Avant de refouler un étranger, il faudra prendre note de son état civil, du lieu d'où il vient, ainsi que de l'endroit et de la date où il a franchi la frontière suisse.

Lors du premier refoulement, la possibilité sera donnée à l'étranger de quitter clandestinement la Suisse en passant entre les postes frontières de l'Etat d'où il est venu. Comme on doit toutefois s'attendre qu'il tentera à nouveau d'entrer illégalement en Suisse, il faut lui déclarer, avant de le refouler, qu'il sera remis à la police frontière étrangère s'il recommence. Aucune inscription ne doit être faite sur ses papiers de légitimation lors du premier refoulement, afin qu'il ne coure aucun danger lors de son retour à l'étranger.

Aucun étranger qui n'est pas de nationalité française ne doit être refoulé en France non occupée. Des exceptions ne sont faites que pour les étrangers qui sont entrés en Suisse venant directement de la zone non occupée. Ces derniers seront remis, après entente préalable, à la police genevoise, qui procédera conformément à un accord avec la police française.

III. Les cas douteux doivent être annoncés à l'officier de police du commandement territorial compétent, qui est chargé de les transmettre à la division de la police. Dans les cas urgents, cette division peut être consultée par téléphone.

Le chef du département étant alors absent, le chef de la division de la police envoya cette circulaire sous sa propre responsabilité (1). Subséquemment, M. de Steiger, conseiller fédéral, déclara à la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national (séance du 18 septembre 1942) que cette mesure avait dû être prise pour parer aux entrées illégales par trop nombreuses.

III. La séance du comité central de la fédération suisse des communautés israélites, du 20 août 1942

Le déferlement d'une nouvelle vague de réfugiés était parvenu à la connaissance des milieux israélites suisses. Le 9 août, le président de la fédération suisse des communautés israélites renseigna l'union suisse des comités d'assistance israélite et lui demanda de se mettre en relation avec la centrale suisse d'aide aux réfugiés et la Croix-Rouge suisse (secours aux

(1) Au moment de prendre sa retraite, M. Rothmund prononça devant le personnel de la division de la police (30 décembre 1954) une allocution dans laquelle il justifia son comportement de la manière suivante: Je recevai jour après jour des communications de mes collaborateurs sur le nombre des réfugiés arrivés à la frontière suisse. Ce nombre augmentait quotidiennement. Je me demandai si l'Allemagne hitlérienne ne nous envoyait peut-être pas intentionnellement ces gens pour créer le prétexte d'une agression ultérieure. La chose se révéla bientôt invraisemblable. Les soldats allemands en France ne voulaient, semble-t-il, pas voir les fugitifs juifs et les laissaient ainsi passer sans les inquiéter. Les fugitifs pouvaient faire presque sans obstacles le trajet entre Bruxelles et la frontière suisse. Nous devions craindre que le nombre des arrivées — 50, 60 ou 80 par jour — ne monte en flèche. Je demandai à la direction générale des douanes de renforcer la protection à la frontière. C'était chose impossible. Des fonctionnaires des douanes ne pouvaient être retirés d'aucun autre secteur. Je pris alors contact avec la direction de l'armée et lui demandai de détacher une formation de police motorisée qui aurait pour mission de surgir inopinément sur divers points de la frontière et de paralyser l'activité des passeurs. Cela ne signifiait pas qu'il faille refouler les fugitifs arrivant à la frontière. La direction de l'armée pensait probablement que le pays ne devait pas accueillir trop de réfugiés, mais elle ne pouvait ou ne voulait pas prêter son concours. C'est pourquoi je décidai de me rendre à la frontière et de juger *de visu* de la situation. Une famille de Juifs polonais venait d'arriver à Boncourt. Il y avait onze personnes, du grand-père jusqu'au petit enfant. L'un de mes compagnons ayant dit que je devrais faire refouler ces gens, je répondis que je ne m'étais pas rendu à la frontière pour cela. Rentré à Berne, j'étudiai le problème tout un jour durant dans mon bureau et raisonnai comme suit: Si nous fermons hermétiquement la frontière pendant deux ou trois semaines et refoulons les réfugiés qui auraient réussi à se faufiler entre les postes frontières, on le saura immédiatement en Belgique et en Hollande, et les fugitifs prendront une autre route. Cette route ne pourrait être, il est vrai, que celle de l'Espagne et du Portugal. Si nous nous contentons d'une demi-mesure, on ne tardera pas à apprendre en Belgique et en Hollande que la fermeture n'est pas hermétique. Chacun espérera être au nombre de ceux qui seront admis, de sorte que le flot ne diminuera pas et que nos difficultés se prolongeront durant des semaines et des mois. C'est pourquoi je me décidai, à contre-cœur, à ordonner, sous ma responsabilité, la fermeture complète de la frontière. La base de cette mesure était fournie par un arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942 qui renouvelait l'interdiction d'entrée en Suisse sans autorisation et prescrivait le refoulement même si la vie ou l'intégrité corporelle des fugitifs était menacée.

enfants). Le 11 août arriva un rapport du représentant de l'«œuvre de secours aux enfants et de protection de la santé des populations juives», rapport qui relatait d'une façon bouleversante les déportations opérées en France. Le président de la fédération suisse des communautés israélites se rendit alors (13 août) chez le chef de la division de la police. Celui-ci l'informa que de nouvelles instructions avaient été arrêtées. Il se déclara en même temps disposé à faire devant des membres du comité central de la fédération un rapport sur la situation et les mesures prises. Au cours des jours suivants, la fédération reçut de nouvelles informations sur les conditions existant en France et sur le traitement des gens déportés dans les régions de l'est.

La séance du comité central eut lieu le 20 août. Elle fit l'objet d'un procès-verbal établi par un avocat bâlois [1]. M. Rothmund dépeignit la situation, cherchant à justifier les instructions arrêtées le 13 août. Il déclara que l'admission ou le refoulement des réfugiés devaient être décidés selon l'intérêt du pays. La Suisse, dit-il, représente maintenant pour les Juifs un îlot en Europe. Pour qu'elle puisse le demeurer, il importe de garder la situation en main et de ne pas se laisser déborder. L'adoption des instructions du 13 août a été la décision la plus pénible que j'aie jamais eu à prendre. Mais je sais, par une longue expérience, quelles peines et quels sacrifices représente l'entretien des réfugiés vivant en Suisse. Je sais aussi que des centaines de milliers de Juifs sont en danger et que des millions d'autres personnes se sentent menacées. La Suisse ne serait cependant pas en état d'accueillir tous les réfugiés venant des pays voisins. Le mieux est de nous occuper des réfugiés qui sont chez nous et de chercher à assurer leur existence.

Au cours de la discussion qui suivit, des membres du comité central s'exprimèrent avec énergie sur les scènes atroces qui se déroulaient lors des déportations et sur le sort épouvantable qui attendait les déportés dans l'est [2].

De son côté, M. Rothmund releva que, selon des informations données à la frontière par des commissaires allemands, les refoulés n'étaient pas l'objet de sévices et qu'on se bornait à les contraindre de travailler. Il est possible qu'ils courent tous le risque d'être déportés plus tard. Mais comme l'afflux allait grandissant, on n'a pas pu attendre plus longtemps. Il ne saurait être question d'abroger les instructions du 13 août. M. Rothmund ajouta qu'il examinerait dans quelle mesure les fugitifs qui ont franchi la frontière avant cette date pourraient rester chez nous. Des entretiens avec la centrale d'aide aux réfugiés étaient prévus pour le 24 août.

---

[1] La «Juna» a mis ce procès-verbal à la disposition de l'auteur du présent rapport.

[2] Pour plus de détails, voir p. 33 s.

B. La réaction provoquée dans l'opinion publique par le renforcement des mesures; l'assouplissement temporaire des prescriptions

I. La réaction de l'opinion publique

Les mesures ordonnées le 13 août pour le refoulement de fugitifs civils causèrent un vif émoi dans la population et même, ici et là, une véritable indignation. L'émotion se manifesta dans la presse de toutes les couleurs politiques et dans de nombreuses lettres aux autorités fédérales. On s'adressa même personnellement au chef du département de justice et police, au lieu où il passait ses vacances. Les mesures prises à l'égard des étrangers en quête d'asile furent déclarées peu charitables, contraires aux exigences chrétiennes, inhumaines, incompatibles avec l'esprit suisse, déplorables. On dit aussi qu'elles rompaient avec une des plus nobles traditions du pays, qu'elles représentaient une faillite morale, que la Suisse devenait co-responsable du sort tragique des persécutés, que l'honneur national était atteint. Le conseiller national Oeri écrivit au chef du département de justice et police une lettre disant que les nouvelles mesures l'avaient atterré et qu'il s'attendait à une grave crise intérieure si elles étaient maintenues. Le secrétariat du parti socialiste suisse envoya le 22 août au département un appel demandant instamment de sauvegarder le principe d'humanité dans le pays de la Croix-Rouge, de maintenir largement la tradition suisse de l'asile, de ne pas accabler les malheureux réfugiés et de toujours refuser, conformément aux principe du droit suisse, l'extradition demandée pour des raisons politiques. La fédération suisse des Eglises protestantes et d'autres groupements adressèrent des appels semblables aux autorités fédérales.

On doit à la vérité d'ajouter que de nombreuses voix s'élevèrent pour déclarer que les mesures prises étaient imposées par la nécessité et que les reproches faits personnellement au chef du département de justice et police et au chef de la division de la police tombaient à faux, la cause des dispositions rigoureuses adoptées à l'égard des réfugiés résidant principalement dans le fait que certains cantons n'étaient pas disposés à en recevoir [1].

[1] L'opinion qui régnait alors en Suisse romande apparaît dans un article de Pierre Béguin publié — le 27 août seulement — dans le *Journal de Genève*. L'auteur de cet article exprimait l'idée que la Suisse, étant données les circonstances présentes, serait obligée de garder jusqu'à la fin de la guerre, et peut-être plus longtemps encore, tous les réfugiés qu'elle avait accueillis et qu'une politique prudente s'imposait par conséquent en matière d'admissions. Mais il n'est pas vrai que la notion de réfugié politique soit souvent interprétée trop strictement. «Notre tradition nous commande de ne pas restituer aux autorités qu'ils fuient les réfugiés que leurs opinions, leur idéal, leur religion ou leur origine vouent à un sort digne de pitié.» Dans le même article, Pierre Béguin s'opposait au refoulement de réfugiés déjà accueillis.

II. La décision du chef du département du 23 août et les entretiens du 24 août 1942 avec la centrale suisse d'aide aux réfugiés

Les protestations suscitées par la décision du 13 août ne restèrent pas sans effet. Le 23 août, M. de Steiger, conseiller fédéral, prescrivit de ne pas refouler les fugitifs dans des cas spéciaux. Des instructions dans ce sens furent données aux organes frontières.

Une conférence réunit, le 24 août, les représentants des autorités et de la centrale suisse d'aide aux réfugiés, y compris ceux de toutes les institutions de secours affiliées à cette centrale. M. Rothmund y exposa les raisons pour lesquelles avaient dû être prises les nouvelles mesures destinées à endiguer le flot des réfugiés à la frontière occidentale.

La presse reçut le même jour, sur le résultat de cette séance partiellement orageuse, un communiqué de la centrale disant qu'après une discussion approfondie, la division de la police avait décidé de donner immédiatement les nouvelles instructions suivantes, en partie provisoires:

«Les réfugiés qui sont entrés en Suisse avant le 13 août 1942 et se sont annoncés à la police ne seront refoulés que s'ils sont considérés, après un examen minutieux, comme personnellement indésirables pour des motifs graves.

Les réfugiés qui, s'étant soustraits au contrôle frontière, ont été ou seront appréhendés à l'intérieur du pays, doivent être annoncés sans exception par la police à la division de la police du département fédéral de justice et police.

La division de la police examine les cas et attend, pour prendre une décision, que l'enquête à la frontière soit terminée et qu'une discussion ait eu lieu avec les chefs des départements de police des cantons situés à la frontière occidentale.

Le département fédéral de justice et police se réserve le droit de donner des instructions définitives.»

Le communiqué relevait en outre que la centrale avait constaté, avec satisfaction, que les autorités fédérales s'efforçaient de trouver une solution correspondant à la situation économique et répondant à la mentalité suisse.

III. La circulaire de la division de la police du 25 août 1942

Par une circulaire du 25 août 1942, la division de la police communiqua aux directions cantonales de police et aux commandants cantonaux de police que, l'afflux des réfugiés ayant plutôt tendance à diminuer, les instructions relatives au refoulement immédiat pouvaient être provisoirement quelque peu adoucies. Des conférences, était-il dit, auront lieu cette semaine encore avec des fonctionnaires supérieurs des douanes et des fonctionnaires de police des cantons ayant une frontière commune avec la France, ainsi

qu'avec les directeurs de police de ces cantons. La division de la police sera alors probablement en mesure de se faire une idée précise des plus récentes conditions à la frontière occidentale et de remplacer, d'entente avec le département de justice et police, les instructions données ce jour par de nouvelles. La division de la police considère qu'elle se doit de soumettre constamment la situation à un nouvel examen et de ne pas refouler plus de réfugiés que ne l'exige impérieusement la raison d'Etat.

Les instructions définitives, ajoutait la circulaire, dépendront du nombre des réfugiés déjà internés et des nouveaux réfugiés que les cantons accepteront de recevoir sur leur territoire et de placer chez des particuliers ou dans des homes.

Provisoirement, les instructions suivantes, qui entrent immédiatement en vigueur, sont données aux organes cantonaux:

«Les réfugiés étrangers qui sont appréhendés à l'intérieur du pays après avoir éludé le contrôle frontière suisse doivent être annoncés sans exception par la voie du service (officier de police du commandement territorial, section de police) à la division de la police du département fédéral de justice et police, conformément au chiffre I de nos instructions du 13 août 1942. La division de la police examine les cas et se réserve, dans chacun d'eux de décider si les réfugiés doivent être refoulés ou reçus. Les réfugiés qui sont arrêtés directement par les agents du contrôle frontière doivent être refoulés comme précédemment, à l'exception toutefois de ceux qui sont mentionnés sous chiffre I de nos instructions du 13 août 1942.»

C. La conférence des directeurs de police du 28 août 1942

Une conférence des directeurs de police des cantons les plus touchés par la question des réfugiés, qui eut lieu à Lausanne le 28 août 1942 sous la présidence du chef du département fédéral de justice et police, discuta les problèmes actuels. «La conférence — déclarait un communiqué officiel — a pu constater que la manière de voir des autorités cantonales et fédérales, de même que du président de la centrale suisse d'aide aux réfugiés [1] concordait dans une très large mesure. Un compromis acceptable est nécessaire entre les lois de l'humanité, héritage spirituel inaliénable de la Suisse, et la garantie indispensable des intérêts de l'Etat. Ce compromis doit être recherché en collaboration par la Confédération, les cantons et les institutions d'aide aux réfugiés. Personne parmi ceux qui ont réellement étudié le problème d'une manière approfondie ne contestera que de sévères mesures ne soient nécessaires, et qu'il ne saurait être question d'ouvrir simplement la frontière. Au cas où le nombre des réfugiés devrait rester élevé, il est de même nécessaire d'attirer l'attention sur les possibilités limitées de réception de la Suisse. Les diverses autorités continueront pour le moment de recueillir des renseignements qui serviront de base à de nouvelles décisions.»

[1] Le président de la centrale était alors le directeur de police du canton de Zurich.

D. L'évolution en septembre 1942

I. L'afflux plus considérable de fugitifs venant de France

L'espoir exprimé dans la circulaire du 25 août de voir diminuer l'afflux des réfugiés venant de l'ouest ne se réalisa pas. Au contraire, le fait que les arrestations et les déportations s'étaient multipliées en France accrut encore le nombre de ceux qui cherchaient à échapper à ce sort en s'enfuyant en Suisse. C'est ainsi que, dans les premiers jours de septembre, 50, 70 et 113 Juifs arrivèrent chez nous. Les refoulements furent rares. Mais les cantons de la Suisse occidentale, de même que les organes chargés de surveiller la frontière, ne cessaient de déclarer, de façon pressante, qu'il était impossible de continuer à admettre les entrées clandestines et qu'un renforcement de la protection de la frontière s'imposait.

II. La conférence des directeurs de police des 11 et 12 septembre 1942

Dans une conférence des directeurs cantonaux de justice et police, tenue à Altdorf les 11 et 12 septembre 1942, le chef de la division de la police fit un exposé intitulé «Explications complémentaires relatives aux mesures contre l'afflux des réfugiés étrangers civils et militaires». M. Rothmund rappela tout d'abord l'évolution du problème des réfugiés au cours des dernières semaines et déclara que quelque 1000 nouveaux fugitifs s'étaient annoncés en Suisse depuis fin juillet, 377 uniquement pour la période comprise entre le 1er et le 10 septembre, dont 370 venaient de la France non occupée. Etant donné le danger que courent des gens menacés de déportation, les services du contrôle de la frontière à Genève et plus tard aussi en Valais ont été invités, disait M. Rothmund, à ne plus opérer aucun refoulement. Le nombre des internés s'élève à 1350 environ. Une résidence forcée, sous contrôle militaire, a été assignée à quelque 250 d'entre eux. Les autres sont placés dans des camps. Le régime de police des étrangers n'a cependant pas encore été réglé pour tous les internés; ceux qui peuvent être désignés comme émigrants doivent cependant au moins avoir un canton de séjour, qui règle leur tolérance. Comme il faut s'attendre à une nouvelle poussée de fugitifs, un renforcement du contrôle à la frontière s'impose.

Le chef de la division de la police s'exprima comme il suit au sujet de l'examen des demandes d'entrée: Lorsque eurent commencé les déportations des Juifs de l'Allemagne vers l'est, des autorisations d'entrée furent accordées à des personnes âgées, en tant que le canton dans lequel elles désiraient se rendre considérait qu'une assurance avait été donnée pour leur séjour. La police fédérale des étrangers avait autorisé l'entrée en Suisse de conjoints et enfants d'émigrants s'y trouvant déjà, après que les organismes juifs d'aide aux réfugiés eurent déclaré qu'ils pourvoiraient à leur entretien.

Le même procédé fut appliqué aux fugitifs venant de France. Mais ses effets furent d'abord négatifs, parce que la police française ne laissait pas entrer en Suisse ceux qu'elle avait appréhendés. Des informations parues dans la presse faisaient toutefois prévoir un changement dans ce domaine. Quoi qu'il en soit, il était préférable de laisser entrer ceux qui demandaient de le faire légalement plutôt que de tolérer des entrées massives illégales et incontrôlables. C'est pourquoi les cantons durent modifier leur pratique. D'anciennes Suissesses, ainsi que leurs familles, devaient être accueillies; il en était de même des étrangers qui avaient en Suisse des relations de parenté ou d'affaires.

M. Rothmund acheva son exposé en ces termes: «Vous avez pu constater, comme moi, avec quelle vigueur l'opinion publique suisse s'est exprimée au sujet de l'asile. Les cantons peuvent maintenant nous dire si et comment cette tâche humanitaire de la Suisse peut être accomplie dans les circonstances présentes. En créant de nombreux camps de travail et d'internement, la Confédération a prouvé qu'elle ne s'en désintéresse pas.»

Au cours de la discussion, la manière de voir du département fédéral de justice et police fut approuvée: la surveillance de la frontière devait être renforcée en vue d'empêcher le plus possible les entrées illégales. Plusieurs vœux furent aussi émis en faveur de certaines facilités pour l'octroi d'autorisations d'entrée. En revanche, les avis étaient partagés au sujet de la façon dont devaient être traités ceux qui étaient entrés illégalement en Suisse, c'est-à-dire sur le point de savoir si l'on devait les tolérer ou les refouler en appliquant strictement l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939.

III. Le manque de volonté d'accueil dans les cantons

Comme le chef de la division de la police l'avait mentionné à nouveau devant la conférence des directeurs de police des 11/12 septembre 1942, les dispositions prises par les autorités fédérales au sujet de la délivrance d'autorisations d'entrée, ainsi que du traitement des réfugiés entrés illégalement, dépendaient dans une large mesure de la volonté d'accueil des cantons, se manifestant par l'octroi de tolérances. Pour se faire une juste idée de cette volonté d'accueil, le département de justice et police avait adressé, déjà le 4 septembre 1942, une circulaire aux directions de police des cantons. Ces directions étaient priées de dire jusqu'à quel point leur canton était disposé à accueillir des réfugiés, à installer des camps ou à préparer d'autres centres d'hébergement et à participer financièrement à l'entretien des réfugiés. Dans la mesure où elles répondirent, les directions de police ne s'exprimèrent pas d'une façon bien encourageante. Comme le releva M. Rothmund à la conférence des 11/12 septembre, le canton de Bâle-Ville faisait exception. Bien qu'il hébergeât encore de nombreux réfugiés de la période d'avant-guerre, il se déclara prêt à en recevoir quel-

ques nouveaux et à rouvrir un camp qu'il venait de fermer (1). Le canton de Zurich consentit également à ouvrir, à ses frais, un camp de travail pour 50 personnes, mais à la condition que les autres cantons acceptent de faire leur part sur leur territoire. Le canton de Fribourg déclara qu'il pourrait héberger 50 personnes. Les cantons de Saint-Gall, Soleure, Zoug et Appenzell Rh.-Int. se montrèrent, eux aussi, disposés à accueillir des réfugiés, tout en faisant des réserves. Les réponses des autres cantons furent négatives.

Une circulaire adressée aux directions cantonales de police les 17/18 septembre 1942 ne rencontra pas plus d'écho. Plusieurs directions de police s'abstinrent simplement de répondre, tandis que celles qui répondirent favorablement formulaient souvent des réserves. Le nombre des places annoncées ne s'éleva qu'à 448, et encore n'avait-on pas vérifié partout — loin de là — si elles satisfaisaient aux conditions. Quelques cantons seulement se déclarèrent disposés à délivrer des tolérances (2).

(1) Comme l'écrit Nettie Sutro (*ibid.*, p. 33), le canton de Bâle-Ville fut aussi celui qui accueillit le plus largement les enfants d'émigrants. La division de la police qualifie aussi de «particulièrement accueillants» les cantons de Saint-Gall et (pour l'automne 1943) du Tessin.

Il ressort d'un rapport reçu du directeur de la police de Bâle-Ville que d'autres cantons ont souvent abusé de la pratique large des autorités bâloises. «D'innombrables réfugiés ont été amenés à se rendre à Bâle. Ces gens-là étaient souvent déposés sur la place du Marché. Dans le canton X (le nom figure dans le rapport du directeur de police), il fut assez longtemps d'usage d'expulser les réfugiés, avec avis que, s'ils étaient rencontrés sur le territoire cantonal après le coucher du soleil, ils seraient appréhendés et remis aux autorités allemandes. Résultat: refuge à Bâle.»

(2) Un «extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat du canton X», du 4 juillet 1941, montre combien certains cantons, en 1941 (c'est-à-dire à une époque bien plus favorable) étaient peu accueillants:

«Le canton X n'a ainsi pas d'obligations envers ces émigrants étrangers, de sorte qu'il peut se dispenser de participer aux frais d'émigration. La police cantonale des étrangers s'est appliquée dès le début à tenir éloignés du canton des émigrants sans ressources. Des dépenses ont ainsi été épargnées au canton. Il n'y a actuellement dans ce canton que quelques émigrants sans ressources. On encourage cependant aussi, dans la mesure du possible, le départ d'émigrants aisés. Le résultat en sera que notre canton n'aura pas de lourdes charges à supporter.»

D'autres cantons cherchaient à tenir les émigrants à l'écart de leur territoire en exigeant des cautions exorbitantes pour la délivrance de tolérances. Le rapport du Conseil d'Etat du canton Y sur la gestion en 1941 nous apprend ainsi que des cautions d'un montant de 469 981 fr. 50 ont été fournies pour l'obtention de 142 tolérances.

Les communes montrèrent, en général, autant de retenue que la majorité des cantons.

Un article publié dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 11 septembre 1942 (feuille annexe) sous le titre *Um die Flüchtlingshilfe* signala les difficultés considérables que rencontrait une solution satisfaisante du problème des réfugiés par suite de l'attitude des cantons. Il défendait avec énergie le chef du département de justice et police et le chef de la division de la police contre les attaques personnelles dont ils étaient l'objet. La fermeture de la frontière, y lit-on, est pratiquée d'une manière bien plus rigoureuse par les cantons que par la Confédération. Il y a des cantons qui ne tolèrent pas que des émigrants qui se sont annoncés dans un autre canton et qui y bénéficient de l'asile séjournent même peu de temps sur leur territoire. Ils conservent cette

IV. La discussion du problème des réfugiés aux chambres fédérales (session d'automne 1942)

Donnant suite à un vœu de la conférence des présidents de groupes du Conseil national, le chef du département de justice et police fit à ce conseil, le 22 septembre 1942, un rapport oral très détaillé sur l'état du problème des réfugiés. Le conseiller fédéral de Steiger commença par rappeler l'arrêté du 17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers, celui du 17 mai 1940 complétant cet arrêté et celui du 13 septembre 1940 concernant la fermeture partielle de la frontière. Il parla ensuite des conditions qui furent créées par l'arrivée d'une vague de réfugiés de Hollande et de Belgique et qui amenèrent le Conseil fédéral à prendre son arrêté du 4 août 1942. Ces mesures et la circulaire du 13 août 1942 produisirent l'effet voulu, qui était de contenir le flot des réfugiés — aidés de passeurs — qui nous venaient de Hollande et de Belgique. L'afflux vint alors de France. Des nouvelles alarmantes recueillies à la frontière occidentale avaient amené les autorités à examiner dans quelle mesure il convenait d'assouplir les dispositions ou, au contraire, de rétablir un régime plus rigoureux. La conférence des directeurs cantonaux de police, dont s'était premièrement l'affaire, avait reconnu, à l'unanimité, qu'il était indispensable de renforcer la surveillance de la frontière pour empêcher un afflux massif. Au mois de septembre, le nombre des entrées clandestines s'était élevé à 50, 60, 70, 113 et 80 personnes par jour (1).

---

attitude même lorsque l'autre canton s'est engagé à reprendre l'émigrant au terme de son séjour... Il y a des situations vraiment scandaleuses. Nous nous réservons de reprendre, à la lumière de cas particuliers, l'examen de cet aspect de l'affaire, qui a la plus grande importance et dont on n'a pas tenu compte dans la récente discussion. En attendant, nous voudrions que tous ceux qui s'indignent des mesures de la police des étrangers et reprochent à cette autorité d'être dure et de manquer de compréhension contribuent à faire mettre un terme à la dureté et au manque de compréhension de mainte autorité cantonale. C'est la condition d'une meilleure solution de tout ce grave problème des réfugiés.

L'auteur de cet article était une personne qui jouait un rôle très actif dans l'œuvre catholique d'aide aux réfugiés. La centrale «Caritas» envoya un exemplaire du journal au chef de la division de la police le 18 septembre 1942 avec une remarque selon laquelle l'avis exprimé dans l'article concordait exactement avec celui de la commission de «Caritas» pour l'aide catholique aux réfugiés.

(1) Parlant devant le groupe radical des chambres, M. Rothmund donna, au sujet des réfugiés entrés illégalement en Suisse et accueillis, les chiffres suivantes:

de l'automne 1940 au 8 avril 1942	420
du 8 au 30 avril 1942	100
en mai	132
en juin	186
en juillet	248
du 1er au 13 août	348
du 13 au 31 août	213
du 1er au 17 septembre	733
Total depuis l'automne 1940	2380

Si l'on n'empêchait pas ces entrées clandestines, leur nombre s'élèverait, avec une moyenne de 60 par jour, à 22 000 par an. Or le Conseil fédéral avait toujours admis qu'un chiffre de 6000 à 7000 représentait à peu près la limite du supportable. Des rapports récents, disant qu'il était impossible de laisser continuer de cette façon les entrées clandestines, avaient engagé le Conseil fédéral à arrêter les instructions suivantes:

«1. Le droit d'asile continuera, pour des raisons d'humanité, à être exercé librement et d'une manière indépendante comme droit de l'Etat, dans l'esprit de la tradition suisse, mais non pas comme obligation juridique.

Il a de tout temps été exercé dans les limites des possibilités effectives comme règle politique de l'Etat. Cette règle est encore valable aujourd'hui.

2. Mais l'arrivée en Suisse d'un très grand nombre de réfugiés, dont le passage clandestin de la frontière est en partie favorisé par l'activité de passeurs professionnels, ne peut pas être assimilée aux cas dans lesquels l'asile est accordé à des réfugiés politiques isolés.

Cet afflux de réfugiés constitue un danger pour la sécurité intérieure. Les organes de police de la Confédération et des cantons demandent que des mesures spéciales soient prises par égard pour la sécurité intérieure.

3. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942 ayant diminué l'afflux, favorisé par des passeurs professionnels, de réfugiés venant de Belgique et de Hollande, on a cru pouvoir relâcher quelque peu les mesures prises. L'expérience des derniers jours a cependant montré que l'afflux des réfugiés venant de la France non occupée, qui commençait à se produire à ce moment-là, a pris une telle ampleur qu'il y a lieu d'appliquer à nouveau l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, mais en évitant toute rigueur inutile. (Calculé avec prudence, le nombre des indésirables en France, dont on attendait l'afflux, était évalué à plus de 100 000 personnes (1).)

4. Les réfugiés arrivés en Suisse n'ont pour ainsi dire aucune possibilité d'émigrer ailleurs.

Durant l'année 1942, 30 visas seulement ont été obtenus jusqu'à ce jour des Etats-Unis d'Amérique (contre 566 l'année précédente), 31 du Brésil et 5 de l'Argentine.

L'émigration dans des pays européens ou au Canada est impossible.

Les mesures que nous prendrons doivent tenir compte de toutes les éventualités dans un avenir éloigné.

La Suisse doit nourrir aujourd'hui, dans des conditions nettement plus difficiles, 400 000 personnes de plus qu'en 1914-1918.

(1) Cette remarque du conseiller fédéral de Steiger eut pour effet qu'on prétendit parfois, dans les années ultérieures, que 100 000 Juifs et déportés, fuyant les «transports de la mort» avaient été refoulés à la frontière occidentale en été et en automne 1942 (cf. par exemple, les citations parues dans l'*Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz*, année 1946, nº 5).

De surcroît, nous ignorons ce que la guerre et l'après-guerre nous apporteront.

Aux réfugiés arrivés en Suisse avant la guerre, dont le nombre s'élève encore à 7100, s'ajouta depuis le début de la guerre jusqu'au 31 juillet 1942 quelque 1200 réfugiés. Ainsi donc, 8300 réfugiés environ résidaient en Suisse à ce moment-là. Ce nombre s'est élevé à 9600 jusqu'à ce jour, alors qu'à l'origine celui de 6000 à 7000 était considéré comme supportable.

Les dépenses pour les réfugiés se montent, du début de la guerre à ce jour, à quelque 17 millions, dont 5,5 ont été payés par la Confédération (1) et le reste par les institutions de secours. L'impôt de solidarité d'un montant de 1,7 à 1,8 million de francs est compris dans ces chiffres. En outre, quelque 5000 étrangers, en moyenne mensuelle, résident provisoirement en Suisse, où ils sont hébergés et nourris. Les émigrants, les 12 000 Polonais et autres internés ne sont pas compris dans ce nombre.

De 1941 à 1942, le nombre total d'autorisations d'entrée accordées à des étrangers s'est élevé à environ 30 000 par semestre.

La comparaison avec le Portugal, telle qu'elle a été faite dans la presse, n'est pas concluante, parce que les réfugiés peuvent, de ce pays, continuer leur voyage, de sorte que leur nombre va diminuant.

5. Il y a actuellement en Suisse 664 étrangers entrés clandestinement du 8 avril au 31 juillet 1942, soit en quatre mois. 561 nouveaux venus vivent dans le pays après y être entrés illégalement entre le 1er et le 31 août. Du 1er au 17 septembre 1942, le nombre des entrées illégales s'est élevé à 733.

Il faut y ajouter un nombre indéterminé d'étrangers entrés clandestinement et qui ne se sont pas encore annoncés à la police.

Le développement de la situation montre que si certaines mesures de défense ne sont pas appliquées, le nombre des entrées clandestines s'accroît inévitablement.

Le fait que des étrangers entrent clandestinement en Suisse en éludant le contrôle sanitaire et risquent, dans les temps actuels, de propager des maladies contagieuses dans notre pays ne laisse pas de nous préoccuper.

C'est pourquoi les autorités, tout en demeurant fidèles au principe de l'asile, ont le devoir de contenir, par des mesures appropriées, l'afflux des réfugiés dans des limites admissibles, pour empêcher un accroissement excessif du nombre des réfugiés vivant dans le pays. Elles doivent le faire même si cela signifie le renvoi d'étrangers entrés clandestinement en Suisse.

L'Etat exige pour l'entrée en Suisse une autorisation officielle, le visa, et interdit l'entrée sans visa. Il n'est donc pas admissible qu'il favorise la violation de cette interdiction en accueillant les étrangers entrés clandestine-

(1) Cf. à ce sujet ce qui est dit dans la quatrième partie du présent rapport.

ment et en leur accordant ce que les autres n'ont pas pu obtenir par les voies légales. Il y a là, dans tous ces cas, une attitude qui attire dans le pays les fugitifs et stimule l'activité des passeurs professionnels. Aussi n'est-il pas étonnant que, dans de telles conditions, le service de protection de la frontière soit à peu près débordé.

6. La conférence des directeurs cantonaux de police, qui a siégé à Altdorf les 11 et 12 septembre, a été par conséquent unanimement d'avis que la protection de nos frontières doit être renforcée.

Les nouvelles alarmantes qui nous parviennent ces jours-ci des organes du contrôle à la frontière confirment l'exactitude de cette manière de voir.

7. Les gardes-frontières et la police des cantons intéressés n'étant plus en mesure de remplir entièrement leur mission, il est indispensable de renforcer la gendarmerie de l'armée. Les crédits nécessaires à cet effet doivent être accordés.

Ce renforcement ne pourra probablement pas devenir effectif avant le mois de novembre.

Si l'afflux de réfugiés devait ne pas diminuer, il faudrait même que le service d'ordre fût renforcé par des troupes appropriées.

8. Pour que la Suisse demeure généreuse, malgré les lourdes charges qui pèsent sur elles dans d'autres domaines et les difficultés de son ravitaillement, le département a cependant recommandé aux cantons d'accorder si possible l'autorisation d'entrée, surtout lorsqu'il s'agit d'une étrangère, Suissesse de naissance, ayant encore des relations en Suisse.

Cette pratique plus large à l'égard des demandes de réfugiés en ordre avec la loi nous vaudra déjà un lourd fardeau. Ici non plus, il ne faudra pas dépasser la mesure supportable.

9. Les réfugiés entrés illégalement en Suisse doivent être d'abord placés dans des camps d'accueil, afin que toutes les constatations nécessaires puissent être faites.

Les réfugiés admis seront tenus, selon leurs capacités, d'exécuter des travaux d'intérêt national dans des camps de travail ou dans d'autres lieux d'hébergement collectif. Les réfugiés inaptes à de tels travaux peuvent aussi être placés dans des lieux d'hébergement collectif.

10. La mesure dans laquelle il est pratiquement possible d'accueillir des réfugiés dépendra de l'examen de tous les facteurs entrant en considération, en particulier de la capacité et de la volonté d'accueil des cantons, des communes et des institutions d'aide privées.

Les enquêtes à cet effet sont en cours.»

Dans la suite de son exposé, le conseiller fédéral de Steiger déclara que les autorités étaient fermement décidées à rester fidèles aux principes d'humanité, mais il signala simultanément les considérations qui s'oppo-

saient à une ouverture des frontières et exigeaient des mesures de défense contre un afflux croissant de réfugiés cherchant à pénétrer illégalement dans le pays. Il s'agit, disait-il, avant tout de tenir compte de la situation dans le secteur de l'alimentation, des difficultés qu'il y a à loger les réfugiés sans porter atteinte à la défense nationale et à la sûreté intérieure. Il faut aussi tenir compte de la peine qu'on a à donner du travail aux étrangers sans compromettre les intérêts des soldats suisses, de même que de l'impossibilité d'exiger des départs. Des expulsions ne peuvent pas être évitées, les fugitifs comptant parmi eux des éléments peu intéressants et arrogants. Notre peuple se sent certainement fort mal à l'aise de ne pouvoir aider tous ceux qu'il voudrait secourir. Mais les mesures prises n'empêcheront personne de faire le bien en donnant quelque chose ou en accueillant un réfugié dès que le contrôle effectué par la police aura établi qu'il peut rester chez nous.

Le lendemain, les représentants des trois grands groupes bourgeois firent les *déclarations* suivantes au sujet de cet exposé:

«Le groupe radical-démocratique approuve l'exposé du Conseil fédéral sur la question des réfugiés et l'attitude qu'il a prise.

Il appuie le Conseil fédéral, estimant que des raisons impérieuses, d'ordres divers, nous obligent de limiter l'accueil des réfugiés, précisément dans l'intérêt de notre œuvre humanitaire et de son maintien durable.

Là où il s'agit de questions d'appréciation, le groupe désire qu'il soit tenu compte des sentiments respectables de notre peuple et que l'on accueille les réfugiés dans toute la mesure compatible avec les principes développés par le Conseil fédéral.

Le groupe demande en outre au Conseil féd ral de veiller à ce que les réfugiés et les émigrants soient traités d'une manière uniforme et de faire en sorte que des organes subalternes n'appliquent plus d'une manière inutilement rigoureuse les instructions des autorités.»

«Le groupe catholique-conservateur s'en tient au principe suivant lequel l'asile doit être accordé aux réfugiés politiques dans notre pays. L'asile est un élément traditionnel de la politique d'un pays qu'inspirent des principes de liberté et d'humanité. Mais l'exercice du droit d'asile — qui n'est pas une obligation à l'égard du fugitif — est subordonné à la règle suprême de l'action de l'Etat: le souci du bien commun. L'octroi de l'asile à des réfugiés ne doit pas porter atteinte à nos intérêts généraux, surtout pas dans la situation extraordinaire où se trouve le pays du fait de la guerre. L'admission d'un grand nombre de fugitifs constitue, à bien des égards, une lourde charge. Et cette charge ne réside pas uniquement ou principalement dans les importants sacrifices financiers que l'octroi de l'asile impose à la Confédération.

L'exposé du Conseil fédéral a donné au groupe la conviction que cette autorité et les organes de la police des étrangers et de la police frontière se sont efforcés, en tant que le permettaient les intérêts du pays, de faire preuve d'humanité envers les réfugiés dignes de compassion qui se présentaient à notre frontière occidentale. C'est pourquoi le groupe prend acte de l'exposé du Conseil fédéral et l'approuve.»

«Le groupe des paysans, artisans et bourgeois de l'Assemblée fédérale a pris acte, avec une vive satisfaction, des déclarations que le chef du département fédéral de justice et police a faites hier au nom du Conseil fédéral, devant notre conseil, sur la question des réfugiés. Il est heureux de ce que le Conseil fédéral, tout en respectant pleinement la tradition suisse de l'asile, ait su dès le début de la guerre et veuille encore dans l'avenir pratiquer une politique ferme tendant à empêcher que le pays ne soit envahi par des réfugiés étrangers. Le groupe des paysans, artisans et bourgeois approuve ainsi intégralement la façon dont le Conseil fédéral et le département de justice et police ont appliqué jusqu'à présent la disposition sur l'asile et exprime l'espoir que rien ne les fera à l'avenir abandonner leur attitude nette, ferme et sage. Le groupe des paysans, artisans et bourgeois est convaincu, avec le Conseil fédéral, que la sécurité, la considération et l'honneur du pays ne permettent pas de dévier de cette ligne de conduite.»

Les groupes socialiste, démocratique, libéral-démocratique et des indépendants ne firent aucune déclaration. Des considérations émises par les porte-parole de ces groupes il ressortait toutefois que les membres des groupes socialiste et démocratique tenaient les arguments du Conseil fédéral pour peu pertinents et désiraient que l'on se montrât beaucoup plus large dans l'admission de réfugiés. Le socialiste Graber déclara que les mesures prises étaient draconiennes, empreintes de la dernière rigueur et révélatrices d'une mentalité nettement antisémitique. Le conseiller national Maag prit la défense des Juifs qui avaient recours à un passeur, disant que les persécutés devaient se servir des moyens disponibles (1). Dans le groupe libéral-démocratique, les opinions n'étaient pas concordantes. Le porte-parole des indépendants demanda avant tout que de nouveaux efforts fussent faits en vue de faciliter les départs. Divers orateurs, parmi lesquels un membre du groupe radical-démocratique (le conseiller national Rittmeyer), déclarèrent que les limites de la capacité d'accueil étaient encore loin d'être atteintes, que les difficultés n'étaient pas si considérables que les dépeignait le représentant du Conseil fédéral et que notre

(1) Il a été établi que les passeurs n'appartenaient pas uniquement à la catégorie de ceux auxquels le conseiller fédéral de Steiger, dans une séance de presse du 28 août 1942, reprochait avec raison d'exercer un «métier malpropre». Il y avait parmi eux de nombreux hommes et femmes désintéressés qui se mettaient, par compassion, à la disposition de réfugiés pour les aider à franchir la frontière. Il s'agissait de «résistants», de patriotes indignés, etc. (cf. Roger Benoit, *Le Calvaire d'Israël et la société chrétienne*, Genève 1945).

pays serait infidèle à sa meilleure tradition s'il refusait — contrairement à l'exemple donné par la Suède et le Portugal — d'accorder sa protection et l'asile dans une plus forte mesure à ceux qui étaient contraints de chercher refuge en Suisse. Le conseiller national Oeri exposa (1) qu'il n'était pas justifié de se montrer cruel, par crainte de ce qui pourrait encore arriver. Les arrêtés de l'automne 1939, sur lesquels le Conseil fédéral se fonde aujourd'hui, ont été pris, déclara-t-il, à une époque où la situation mondiale était complètement différente. Aussi est-il contraire à la logique d'accueillir les réfugiés politiques et les déserteurs dont la vie est en danger et de refouler les fugitifs de France, menacés d'un sort tout aussi grave. Certains orateurs citèrent des cas dans lesquels les refoulements eurent des effets particulièrement rigoureux.

Deux membres du conseil s'élevèrent en outre contre les pouvoirs conférés au chef de la division de la police, tels qu'ils ressortent de la circulaire du 13 août. Fut enfin également critiqué le fait que la décision concernant l'admission ou le refoulement était souvent prise par des agents subalternes du contrôle de la frontière.

Reprenant la parole, le conseiller fédéral de Steiger fit part que 175 réfugiés étaient entrés clandestinement en Suisse la nuit précédente. Il rappela derechef combien il est difficile de décider quand les frontières doivent être fermées ou ouvertes.

Les commentaires publiés dans la presse au sujet de ces débats révélèrent que, sur 17 orateurs, 9 avaient manifesté une attitude d'opposition. Les *Basler Nachrichten* constataient que l'approbation donnée par les groupes bourgeois visait une pratique nouvelle, adoptée sous la pression de l'opinion publique, et que les débats avaient montré avec clarté au gouvernement que de larges milieux de la population, sans distinction de parti, considéraient encore comme insuffisante la pratique nouvelle. La *Thurgauer Zeitung* rompit également une lance pour une pratique aussi libérale que possible («Nous nous sentons vraiment pressés d'agir humainement envers ces hommes qui ont été ailleurs l'objet de crimes».) Le *Bund* déclarait que les circonstances auxquelles était due la nouvelle vague d'émigration, ainsi que la réaction des Eglises protestante et catholique avaient fortement impressionné le peuple suisse et que nombreux étaient ceux qui se trouvaient placés devant un conflit de conscience.

Pour apaiser les craintes de ceux qui pensaient que la présence de nombreux réfugiés pourrait rendre notre ravitaillement encore plus difficile, on rappelait qu'un assez fort contingent de réfugiés était employé à l'extension des cultures. Les quantités de denrées alimentaires fournies aux

(1) Contrairement à la manière de voir de deux Romands de son groupe, Vodoz et Haldenwang, qui recommandaient tous deux de n'accueillir les réfugiés qu'avec réserve.

réfugiés, ajoutait-on, ne jouent d'ailleurs qu'un rôle insignifiant dans l'ensemble de la consommation (1).

A la suite des débats qui eurent lieu au Conseil national, la «Nouvelle société helvétique» intervint également en faveur d'une politique généreuse à l'égard des réfugiés. Son comité central vota, le 26 septembre 1942, la résolution suivante:

«Le problème des réfugiés est une pierre de touche pour le peuple suisse. Nous devons le résoudre conformément à notre conception traditionnelle de l'asile, c'est-à-dire dans un esprit d'humanité et de véritable charité chrétienne. Ainsi, nous satisferons, à longue échéance, aux exigences d'une raison d'Etat bien comprise. Porter atteinte au principe de l'asile, abandonner cette idée dans un esprit mesquin, ce serait sacrifier un des biens les plus précieux de notre patrimoine moral, et l'histoire nous demanderait compte de ce sacrifice. Au principe de l'asile admis par le parlement et le Conseil fédéral doit correspondre une pratique large, consistant notamment à interpréter le terme de réfugié politique d'une manière répondant aux exigences de l'heure. Notre ravitaillement demeurant satisfaisant, la limite de la capacité d'absorption, qu'il appartient à la Suisse seule de déterminer, n'est pas encore atteinte. Cela est d'autant plus vrai que, selon les déclarations précises des autorités, les réfugiés nouvellement accueillis sont eux aussi placés dans des camps de travail pour le temps durant lequel l'asile leur est accordé. Le comité central de la «Nouvelle société helvétique» appuie toutes les œuvres destinées à venir en aide aux réfugiés.»

La résolution reproche aux autorités ne pas vouloir traiter les Juifs comme des réfugiés politiques. Ce reproche avait été adressé déjà plusieurs fois aux autorités, tant dans la presse — par exemple par la *National-Zeitung* du 28 août 1942 (2) et par la *Thurgauer Arbeiterzeitung* du 25 du même mois (3) — qu'au parlement, par les conseillers nationaux Rittmeyer et

(1) Une année plus tard, alors que le nombre des réfugiés était devenu dix fois plus considérable, la centrale fédérale de l'économie de guerre (service d'information) exprimait la même opinion en ces termes:

«Nous hébergeons actuellement quelque 62 000 réfugiés qui coûtent beaucoup d'argent à la Confédération. Cependant, ce chiffre ne représente que 1½ pour cent de notre population, de sorte que l'entretien de ces malheureuses victimes de la guerre n'entre vraiment pas si fortement en considération si l'on songe que l'approvisionnement de notre peuple doit encore être tenu pour suffisant. Nos rations actuelles sont plus fortes que celles des pays en guerre et des Etats occupés. Ne devons-nous pas payer le bonheur de la paix par un modeste sacrifice?»

(2) Dans un appel qui qualifiait d'inhumaine la différenciation faite entre les réfugiés politiques et ceux qui s'étaient enfuis pour des raisons de race, il était dit: «Puisque la persécution, voire l'extermination des Juifs sont comprises dans la politique pratiquée en matière de race par l'Etat voisin, les réfugiés qui sont venus chez nous, non pas pour avoir exercé une activité politique, mais en raison de leurs origines, sont aussi des persécutés politiques qui doivent, comme tels, être protégés et non pas chicanés.»

(3) Dans un article du conseiller national V. Gitermann.

Maag. L'attitude négative des autorités était apparemment due à la crainte de voir augmenter démesurément le nombre des fugitifs à accueillir si l'on traitait les personnes persécutées pour des raisons de race selon les mêmes principes que les réfugiés politiques. Dans la séance que la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national tint le 18 septembre 1942, le conseiller fédéral de Steiger déclara lui-même que si l'on prétendait — avec une certaine raison — que les émigrants juifs étaient aussi des réfugiés politiques, on devait aussi se rappeler que la Suisse a toujours appliqué et défini le droit d'asile en fonction des possibilités.

V. Les instructions téléphoniques données le 26 septembre 1942 par la division de la police

L'afflux croissant de réfugiés de France que le conseiller fédéral de Steiger avait signalé dans son intervention finale amena la division de la police à donner le 26 septembre 1942, avec l'assentiment du Conseil fédéral, les instructions suivantes aux organes chargés du contrôle à la frontière:

«I. Les étrangers entrés clandestinement doivent être refoulés.

II. Ne doivent pas être refoulés:

1. Les déserteurs, s'ils peuvent se légitimer comme tels au moyen de pièces d'uniforme, de livrets de solde ou de toutes autres pièces d'identité.

2. Les réfugiés politiques, c'est-à-dire les étrangers qui dès l'abord et spontanément s'annoncent expressément comme tels et peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables.

   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.

3. Les cas dans lesquels le refoulement serait une mesure extrêmement dure:

   a. Les personnes manifestement malades et les femmes enceintes.

   b. Les réfugiés âgés de plus de 65 ans. Les époux, lorsque l'un d'eux au moins a atteint cet âge.

   c. Les enfants de moins de 16 ans non accompagnés.

   d. Les parents avec leurs propres enfants de moins de 16 ans.

   e. Les réfugiés qui, dès l'abord et spontanément, déclarent avoir des proches parents en Suisse (conjoint, père et mère, enfants) ou des relations étroites avec notre pays (séjour d'une longue durée).

III. Les Juifs français doivent être refoulés sans exception, étant donné qu'ils ne courent pas de danger dans leur pays (1).

IV. En cas de doute sur la question de savoir si un réfugié fait partie de la catégorie mentionnée sous chiffre II ci-dessus, et lorsque le refoulement pour certaines raisons semble être une mesure extraordinairement dure et n'être que difficilement réalisable, il y a lieu de prendre immédiatement contact par téléphone avec la division de la police.»

VI. Le renforcement du contrôle militaire à la frontière

Dans une conférence faite le 30 septembre 1942 devant la société pastorale suisse, le général, s'exprimant sur la question des réfugiés, déclara (selon un compte rendu paru dans le *Bund*) qu'il comprenait fort bien que nous obéissions à des raisons venant du cœur, mais qu'il fallait avant tout tenir compte, pour résoudre cette question, de la sécurité du pays.

Ces paroles incitèrent le chef du département fédéral de justice et police à adresser au général, le 3 octobre, une lettre par laquelle il le remerciait de son attitude. Il ajoutait que si l'on ne parvenait pas à contenir avec les moyens actuels le flot des réfugiés au cours des quinze prochains jours, force serait d'avoir recours à l'armée, conformément à un vœu exprimé à fin août par le général. «Vous savez que j'ai différé cette demande le plus longtemps possible et laissé agir les organes de contrôle à la frontière avec beaucoup de clémence. Mais si l'afflux considérable de ceux qui veulent entrer illégalement en Suisse devait ne pas diminuer, il serait alors nécessaire de mieux fermer la frontière. C'est pourquoi je vous prie de bien vouloir, pour le moment à titre préparatoire, vouer votre attention à cette tâche.»

Le 5 octobre 1942, le conseiller fédéral de Steiger transmit au général une lettre du département militaire fédéral, du 2 du même mois, lui signalant que «le nombre des émigrants juifs arrivant à la frontière suisse augmente dans des proportions véritablement angoissantes». La lettre d'accompagnement adressée au général par le chef du département fédéral de justice et police se terminait par ces mots: «Aussi nous paraît-il de toute urgence que vous nous aidiez.»

Donnant suite à cette demande, le commandement de l'armée ordonna, le 9 octobre 1942, aux commandants des 1er et 4e corps d'armée de renforcer la surveillance de la frontière dans les secteurs du Bas-Valais et de Genève. Le 1er corps d'armée fut en même temps chargé de barrer avec

(1) D'après ce que l'on sait aujourd'hui de ce qui se passait alors en France, cette supposition n'était pas exacte, quand bien même les déportations étaient limitées au début entièrement aux Juifs étrangers ou apatrides domiciliés dans le pays. Tous les Juifs qui se trouvaient soumis à la domination allemande dans le premier semestre de 1942 étaient sérieusement menacés dans leur vie et leur intégrité corporelle.

des fils de fer barbelés les principaux lieux de passage, notamment les endroits par lesquels les fugitifs franchissaient clandestinement la frontière, afin de rendre l'accès en Suisse plus difficile et, partant, de faciliter la surveillance de la frontière.

E. Les événements d'octobre et de novembre 1942

I. Les effets des instructions du 26 septembre 1942 et des mesures prises par le commandement de l'armée

L'exécution stricte des instructions du 26 septembre se heurta à de grosses difficultés. Les premiers jours, un représentant de la division de la police assista les organes frontières à Genève. Comme M. Schürch l'expose dans son rapport, pages 18 à 19, ce représentant avait notamment pour tâche d'empêcher autant que possible que des mesures trop rigoureuses ne soient prises dans tel ou tel cas. Les nouvelles instructions ne pouvaient d'ailleurs pas être appliquées intégralement d'un jour à l'autre, principalement parce que peu de réfugiés avaient été refoulés jusqu'alors. Le nombre des personnes admises fut, par l'effet d'une interprétation large des instructions, beaucoup plus grand que celui des personnes refoulées. Il est vrai qu'en octobre 1942 on n'accueillit que 1904 étrangers entrés clandestinement, alors qu'en septembre, mois durant lequel la frontière fut encore pratiquement ouverte jusque vers les derniers jours, le nombre des entrées illégales s'était élevé à 3800.

Au début d'octobre, le nombre des émigrants et réfugiés vivant en Suisse était de 11 800 au total.

Par un communiqué de presse du 6 octobre 1942, le département fédéral de justice et police faisait part que l'afflux des réfugiés étrangers allait croissant. Entre le 23 septembre et le 4 octobre seulement, 2207 fugitifs avaient franchi illégalement la frontière suisse et avaient été appréhendés. Cela montre, était-il dit, que les directives édictées par le Conseil fédéral, qui n'ont pas encore pu produire des effets suffisants, répondent à une urgente nécessité. Des camps d'accueil, dirigés et surveillés militairement, ont été créés dans différentes régions du pays. Les réfugiés qui y sont placés doivent y demeurer jusqu'au moment où les autorités civiles pourront les faire passer dans des camps de travail, des ateliers de raccommodage, etc. Un commissaire pour les réfugiés a été adjoint à la division de la police dès le 2 octobre. Il n'a pas pour tâche de traiter des cas particuliers; il doit au contraire séjourner principalement dans les régions frontières, visiter les camps d'accueil, prendre contact avec les services intéressés et, en se fondant sur les expériences faites, aider de ses conseils la division de la police lorsqu'elle doit prendre des décisions.

Cependant, l'afflux des fugitifs se réduisit sensiblement vers la fin du mois, de sorte que l'ordre concernant le renforcement du corps des gardes-

frontière par des troupes, donné le 9 octobre sur la proposition du conseiller fédéral de Steiger, put être rapporté le 26 octobre (1). La réduction du nombre des fugitifs était due au fait que l'armée allemande avait considérablement renforcé la surveillance de la frontière franco-suisse.

En novembre aussi, l'afflux fut d'abord relativement faible. Selon le rapport de M. Schürch, le nombre des réfugiés admis était de 30 à 40 par jour, alors que celui des refoulements était généralement de 2 à 4, mais jamais supérieur à 10. Le 11 novembre, après l'occupation de toute la France par l'armée allemande, le nombre des personnes accueillies passa à 100. Le même jour, le chef de la division de la police donna des instructions selon lesquelles les réfugiés français, même juifs, devaient être admis jusqu'à nouvel ordre et placés dans des camps d'accueil. Les indésirables connus des organes frontières devaient être refoulés. Les instructions antérieures, en tant qu'elles étaient pratiquement exécutables, demeuraient applicables aux autres réfugiés juifs.

Ainsi qu'il appert d'un rapport rédigé par le pasteur d'Annemasse et mis à la disposition de l'auteur du présent rapport, les refoulements étaient opérés de deux façons: on laissait les fugitifs libres de franchir à nouveau la frontière à l'endroit qu'ils voulaient ou on les remettait directement aux organes français de surveillance.

II. L'arrangement entre la division de la police et les autorités ecclésiastiques

Comme le nombre de ceux qui sollicitaient l'asile augmentait sans cesse et que les milieux ecclésiastiques avaient exprimé le désir de voir admettre le plus grand nombre possible de demandes, la division de la police avait été amenée à conclure un arrangement avec les autorités ecclésiastiques. En vertu de cet arrangement, elle dressait périodiquement la liste des personnes qui lui avaient été recommandées par des milieux ecclésiastiques et la transmettait aux organes frontières en leur donnant pour instructions de ne pas refouler ces personnes même si elles avaient franchi clandestinement la frontière. Les consulats de Suisse en France étaient en outre autorisés à délivrer à ces personnes un visa «C» leur garantissant le libre franchissement de la frontière. Il s'agissait principalement de faciliter l'entrée à des personnalités importantes qui couraient un danger particulier et étaient en relation avec des institutions ecclésiastiques de secours. Les organismes, tant catholiques que protestants, inscrivirent souvent des Juifs sur ces listes. Arrivées en Suisse, ces personnes étaient soumises au même

(1) Un rapport adressé le 23 octobre 1942 par le sous-chef d'état-major front au chef de l'état-major général exposait que cette mesure se justifiait, notamment parce que les réfugiés israélites devaient être admis conformément aux normes générales, que le barrage soit hermétique ou pas. — Selon toute apparence, l'ordre du 26 septembre, en vertu duquel la qualité de Juif ne constituait pas un motif d'admission, ne fut pas largement observé dans la pratique.

traitement que les autres réfugiés. Conformément à un arrêté du Conseil fédéral du 1er décembre 1942, les enfants de réfugiés, nés entre 1927 et 1936, furent confiés au comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, pour être placés dans des familles.

Cet arrangement confidentiel étant venu peu à peu à la connaissance d'autres milieux, ceux-ci demandèrent que d'autres personnes puissent aussi être inscrites sur les listes, en vue de l'obtention du visa «C». Pour des raisons techniques, il ne fut cependant pas possible d'étendre au-delà d'une certaine mesure ces listes qui avaient contenu à peine cent noms au début, mais en portaient maintenant 800.

Jusqu'en novembre 1942, les réfugiés étaient presque tous des Juifs de différentes nations (surtout des Polonais et des apatrides, d'anciens Allemands et Autrichiens). A partir de cette époque, on vit aussi arriver des Français non juifs qui, mobilisés pour le service du travail en Allemagne après l'occupation de toute la France, cherchaient à se soustraire à leurs obligations en s'enfuyant en Suisse. Conformément à des instructions du département de justice et police, la division de la police informa les officiers de police des arrondissements territoriaux que ces Français ne pouvaient pas être considérés comme des réfugiés politiques au sens des instructions en vigueur et devaient par conséquent être refoulés. Le Conseil fédéral approuva cette décision le 14 décembre.

Le fait que les réfugiés juifs étaient largement accueillis, et que les Français non juifs appelés au service allemand du travail ne l'étaient pas, suscita du mécontentement dans divers milieux. La division de la police maintint cependant sa manière de voir, estimant que, s'ils devaient être refoulés, les fugitifs juifs courraient de beaucoup plus grands risques que les Français appelés au service du travail. Ce qui était aussi déterminant, c'était que la capacité d'absorption du pays serait notablement dépassée si l'on laissait entrer cette dernière et très nombreuse catégorie de fugitifs.

III. Le «mémoire sur la question des réfugiés» de la fédération patriotique suisse de novembre 1942

Dans un «mémoire» de novembre 1942, la fédération patriotique suisse demandait:

que la fermeture de la frontière du pays fût renforcée,

que tous les réfugiés entrés clandestinement en Suisse fussent tenus de s'annoncer aux autorités, sous menace d'être renvoyés en cas d'inobservation de cet ordre,

que tous les émigrants se trouvant en Suisse, sans considération de personnes, de ressources financières ou d'intercession en leur faveur, fussent placés dans des camps spéciaux, sans obtenir, contrairement à ce qui se faisait jusqu'à présent, de congés avant leur départ définitif de la Suisse,

que les émigrants fussent tenus d'accomplir un travail en commun dans l'intérêt du ravitaillement du pays,

qu'il fût interdit, au besoin par des adjonctions à apporter à la législation actuelle, de délivrer des permis de séjour ou d'établissement à des étrangers entrés en Suisse comme réfugiés, de naturaliser de tels étrangers et de permettre à des personnes déjà naturalisées de changer de nom,

que le départ des réfugiés fût stimulé par tous les moyens.

A l'appui de ses demandes, la fédération faisait principalement valoir l'infiltration étrangère, qui impliquait, outre son aspect économique, des dangers particuliers de caractère politique et culturel. La fédération déclarait en outre que les intérêts généraux du pays devaient primer l'aspect humain de la question des émigrants.

Une réponse fut notamment donnée à ce mémoire par une brochure, publiée par le comité des Eglises protestantes de Suisse en faveur de l'Eglise confessante en Allemagne. Cette brochure, intitulée *Judennot und Christenglauben* eut trois éditions en quelques mois.

La brochure s'élevait principalement contre l'«incontestable antisémitisme» qui avait inspiré les exigences de la fédération patriotique suisse et demandait au peuple suisse d'avoir pitié des étrangers cherchant refuge dans notre pays. Elle admettait que les réfugiés fussent d'abord placés dans des camps d'accueil pour l'identification et qu'ils fussent occupés à des travaux en commun dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays, à condition que leur âge et leur état de santé le permissent. Tous ceux qui ne pouvaient être placés dans des camps de travail — vieillards et enfants — devaient pouvoir être hébergés dans des familles. «Si nous les enfermons tous dans des camps sans jamais leur accorder de congés, nous appliquons le système du camp de concentration qui est la source de tant de souffrances.»

Le «mémoire» incita en outre le conseiller national Jacques Schmid, à Soleure, à demander au Conseil fédéral, dans une question écrite du 9 décembre 1942, s'il savait «que ces excitations s'inspirent d'une idéologie et d'arguments raciaux contraires à notre esprit et propres à semer la zizanie dans le peuple et à allumer les passions».

Dans sa réponse du 15 janvier 1943, le Conseil fédéral déclara que les violentes critiques émises contre les mesures prises par les autorités en vue de remédier à un afflux immodéré et incontrôlé de réfugiés et les dispositions concernant le placement provisoire dans des camps d'accueil avaient eu pour effet de susciter la contradiction. Sans aucun doute, était-il dit, les auteurs du mémoire ont été mus par le désir d'assurer le maintien d'une Suisse libre et indépendante. Le Conseil fédéral estime qu'une discussion publique passionnée pour ou contre les réfugiés serait déplacée. Cette manière de voir a été portée à la connaissance de la fédération patriotique suisse. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que les excès de certains milieux qui se font les protecteurs des réfugiés et aussi, en partie, l'attitude

de certains de ces derniers peuvent précisément provoquer — cela a déjà eu lieu — un mouvement d'opinion qui leur est contraire. Le Conseil fédéral — était-il ajouté, — a confiance dans le jugement sain et objectif du peuple suisse. Dans sa grande majorité, le peuple suisse saura trouver la juste conception qu'il doit avoir de cette question des réfugiés.

Cette réponse — que la *National-Zeitung* qualifia d'absolution du Conseil fédéral pour un pamphlet contraire aux principes élémentaires de notre pays — ne fut pas unanimement approuvée par l'opinion publique, ce qui se comprend aisément si l'on considère les opinions divergentes qui régnaient alors. Le succès obtenu par la collecte organisée par la centrale suisse d'aide aux réfugiés et énergiquement appuyée par la *Junge Kirche* — le produit atteignit environ 1½ million de francs — montra en tout cas que de très larges milieux du peuple suisse s'intéressaient au sort des réfugiés [1].

F. Le renforcement des mesures pour toute la frontière suisse

I. Le nouvel accroissement de l'afflux des réfugiés en décembre 1942

En décembre 1942, notamment à partir du milieu du mois, le nombre des réfugiés augmenta de nouveau [2]. Pendant ce mois, 1595 fugitifs au total furent accueillis et 330 refoulés. Le nombre des émigrants et réfugiés se trouvant en Suisse vers la fin de décembre 1942 atteignit 16 200. Il y avait en outre 10 400 internés militaires polonais et 86 anglais, autrichiens et belges; 8467 réfugiés étaient entrés illégalement en Suisse entre le 1er août 1942 et le 31 décembre 1942.

Cet état de choses incita le département de justice et police à proposer au Conseil fédéral de nouvelles instructions, valables pour toute la frontière suisse, en partie plus sévères [3] que celles qui avaient été appliquées jusqu'alors [4]. Le Conseil fédéral adopta la proposition.

---

[1] Une question, soulevée par le «mémoire», ne fut pas examinée, bien qu'elle eût pu fort bien donner lieu à discussion. Elle avait trait aux avantages dont bénéficiaient, tant pour l'admission que pour le traitement, les réfugiés qui pouvaient compter sur l'intervention de personnalités influentes.

[2] Comme dans les mois précédents, de nombreux réfugiés franchirent notre frontière en donnant de fausses indications, soit en déclarant que des «familles» seraient réunies, soit en fournissant des renseignements inexacts quant à leur âge.

[3] Cf. note 1, p. 212.

[4] Lors des discussions qui eurent lieu au printemps 1954, M. Rothmund fut désigné comme l'auteur de ces instructions. Mais ce fut à tort, puisque M. Rothmund se trouvait en congé de maladie de la mi-novembre 1942 à fin mars 1943. Ainsi que son suppléant, M. Jezler, en fit part le 5 juin 1954 au chef du département, M. Rothmund ne collabora pas à l'établissement des instructions du 29 décembre 1942.

M. Jezler a déclaré à l'auteur du présent rapport que les instructions du 29 décembre 1942 ne visaient pas à rendre la pratique plus sévère, mais qu'elles avaient été données parce que l'armée avait demandé de façon répétée que la procédure fût précisée. La lettre, mentionnée à la p. 230, que le chef du département vaudois de justice et police avait adressée au conseiller fédéral de Steiger a peut-être contribué à l'établissement des nouvelles prescriptions.

II. Les instructions de la division de la police du 29 décembre 1942

Les instructions données le 29 décembre 1942, avec l'assentiment du Conseil fédéral, pour régler le refoulement ou l'admission des étrangers entrés clandestinement en Suisse avaient la teneur suivante:

I

1. Les étrangers qui sont arrêtés par les gardes-frontière ou par la police au moment où ils passent clandestinement la frontière, ou immédiatement après, dans les régions frontières doivent être refoulés par ces organes. Ne doivent pas être refoulés les étrangers appartenant aux catégories mentionnées sous chiffre II. Une bande de territoire de 10 à 12 km environ le long de la frontière doit être considérée comme région frontière au sens des présentes instructions. En font partie, par exemple, tout le canton de Genève, la partie du canton du Valais située à l'ouest de Martigny (y compris cette dernière localité), l'Ajoie, tout le canton de Schaffhouse, le Rheintal saint-gallois, etc.

2. Le refoulement doit s'effectuer immédiatement et sans autre formalité, à moins qu'il ne convienne de surseoir à cette mesure de quelques heures à raison du moment, des conditions météorologiques ou de l'état physique du réfugié. Au besoin et dans la mesure du possible, des aliments seront servis aux réfugiés avant le refoulement.

Dans tous les cas, il faut veiller à ce que les réfugiés qui doivent être refoulés ne puissent pas entrer en relation, directement ou indirectement (notamment par téléphone), avec des tiers (parents, connaissances, avocats, légations, consulats, organisations d'aide aux réfugiés, etc.) [1].

3. Le refoulement sera exécuté en principe de la manière suivante: On donnera au réfugié l'occasion de repasser la frontière de la même manière et, autant que possible, au même endroit qu'il l'avait franchie. Si, pour

[1] Pour justifier cette prescription, qui fut violemment critiquée par les institutions de secours et dans la presse, un fonctionnaire de la division de la police déclara, dans un rapport adressé à son chef le 25 mai 1954, qu'il s'agissait du premier ordre donné en vue de préciser la procédure lors de l'admission ou du refoulement de réfugiés. Ce passage ne figurait plus dans les instructions ultérieures. Cette prescription a été édictée parce que l'expérience avait montré que les réfugiés arrivés en Suisse cherchaient à entrer en relation avec des tiers pour obtenir aussi par la force la possibilité de rester dans le cas où les organes frontières devraient les refouler conformément aux instructions des autorités fédérales. Si des refoulements étaient nécessaires, ils devaient être exécutés rapidement, sinon ils se heurtaient à de grosses difficultés ou devenaient même impossibles. L'admission ou le refoulement ne devait pas dépendre du fait que le refoulement ne pouvait plus être exécuté si un réfugié avait réussi, par ses propres moyens ou par des relations, à intéresser des tiers à son sort. Cette prescription visait en outre à empêcher que les réfugiés ne se livrent à un service de renseignements, de même que la quarantaine a été ordonnée non pas pour des raisons sanitaires, mais en premier lieu pour des motifs politiques et militaires.

des raisons pratiques, cela n'est pas possible, les réfugiés seront remis aux organes frontières étrangers. On procédera de la même manière si les réfugiés s'opposent au refoulement, même après avoir été menacés d'être remis aux organes frontières étrangers. Lors de chaque refoulement, on déclarera aux réfugiés qu'ils seront remis aux organes frontières étrangers en cas de récidive.

4. Chaque refoulement fera l'objet d'une brève communication à la division de la police, par la voie du service; cette communication comprendra le nom, le prénom, la date de naissance, la nationalité, la confession (pour les israélites) du réfugié, de même que le lieu et le moment du passage de la frontière et du refoulement.

II

Ne doivent pas être refoulés, mais doivent au contraire être annoncés à l'officier de police de l'arrondissement territorial compétent et tenus à sa disposition:

1. Les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires qui peuvent se légitimer comme tels au moyen de pièces d'uniformes, de livrets de solde ou de toute autre pièce d'identité.

2. Les étrangers qui, dès l'abord et spontanément, s'annoncent comme réfugiés politiques et peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables.

   Réfugié politique, au sens des présentes instructions, n'est pas celui qui simplement n'approuve pas le régime politique de sa patrie ou de l'Etat d'où il vient, mais l'est seulement celui qui, à raison de ses idées ou de son activité politiques, est recherché personnellement dans sa patrie ou dans l'Etat d'où il vient, ou y est poursuivi de quelque autre manière que ce soit. Exemples: pour qu'un Français puisse être considéré comme réfugié politique, il ne suffit pas qu'il s'annonce comme partisan de de Gaulle; il faut encore qu'il rende vraisemblable que ses idées politiques sont arrivées à la connaissance des autorités et qu'il a été poursuivi personnellement pour ce motif à raison de menées gaullistes. Il ne suffit pas, pour qu'un Allemand soit considéré comme réfugié politique, qu'il s'agisse d'un ancien socialiste ou d'un ancien syndicaliste; il faut encore qu'il déclare être poursuivi à raison de ses idées ou de son activité contraires au régime et qu'il rende ses affirmations vraisemblables.

   Les Français qui ont été mobilisés pour le service du travail en Allemagne et qui tentent de s'y soustraire en s'enfuyant en Suisse ne doivent pas, pour ce seul motif, être considérés comme réfugiés politiques, au sens des présentes instructions. Ils seront dès lors refoulés, de même que les autres travailleurs civils étrangers qui ont été mobilisés volontairement ou par voie de contrainte pour travailler en Allemagne.

Les réfugiés qui ont pris la fuite uniquement à raison de leur race ne doivent pas, au sens des présentes instructions, être considérés comme réfugiés politiques.

3. Cas dans lesquels le refoulement serait une mesure trop dure.
   a. Les personnes manifestement malades et les femmes en état de grossesse avancée;
   b. Les réfugiés âgés de plus de 65 ans; les époux lorsque l'un d'eux au moins est âgé de plus de 65 ans;
   c. Les enfants non accompagnés de moins de 16 ans;
   d. Les parents accompagnés de leurs propres enfants âgés de 6 ans au plus; les parents accompagnés de leurs propres enfants dont l'un au moins est âgé de 6 ans au plus;
   e. Les réfugiés qui, dès l'abord, déclarent que leur conjoint, leurs parents ou leurs propres enfants se trouvent en Suisse et peuvent rendre vraisemblables leurs affirmations, ainsi que les Suissesses de naissance et leurs époux.

4. Les étrangers qui sont entrés en Suisse en éludant le contrôle à la frontière, mais qui sont au bénéfice d'un visa d'entrée ordinaire ou d'un visa dit «visa C» délivré par un consulat de Suisse [1]. Les étrangers au bénéfice d'un visa ordinaire doivent être mis en liberté après entente avec la division de la police. Ils seront invités à s'annoncer sans délai à la police des étrangers du canton pour lequel l'autorisation a été accordée.

   Les étrangers au bénéfice du «visa C» doivent être traités exactement de la même manière que les autres réfugiés qui ne doivent pas être refoulés.

5. Les étrangers figurant sur une des listes, transmises aux organes frontières, des personnes qui, en cas d'entrée clandestine en Suisse, ne doivent pas être refoulées.

III

1. L'officier de police de l'arrondissement territorial compétent examine les cas des réfugiés qui lui ont été annoncés et qui ont été mis à sa disposition. Il ordonne sans autre formalité le refoulement des réfugiés qui ont été admis à titre provisoire, conformément aux dispositions des chapitres I et II ci-dessus. Il fait en outre procéder sans autre formalité au refoulement des réfugiés qui, sur des points importants, lui ont fait ou ont fait aux organes frontières des déclarations inexactes, ou qui refusent de répondre aux questions qui leur sont posées, ou qui ont essayé de dissimuler de l'argent ou des objets de valeur, ou qui, enfin, se conduisent d'une manière parti-

[1] Au sujet du «visa C», voir p. 212.

culièrement incorrecte. Un rapport sur chaque refoulement de cette nature sera adressé à la division de la police par la voie du service (voir I, 4).

2. Au demeurant, l'officier de police de l'arrondissement territorial procède conformément aux ordres qui lui ont été donnés. Il fait notamment dresser avec soin un procès-verbal d'interrogatoire et fait remplir le questionnaire de la division de la police; il fait procéder à la visite sanitaire et donne enfin les ordres subséquents (transfert dans un camp d'accueil). Il annonce immédiatement tous les réfugiés non refoulés — de même que ceux qui ont été appréhendés à l'intérieur du pays — à la section de police du service de renseignements et de sécurité du commandement de l'armée, à l'intention de la division de la police.

3. La division de la police se réserve, après examen de chaque cas, d'ordonner le refoulement des réfugiés provisoirement admis.

III. La réaction provoquée dans l'opinion publique par les instructions du 29 décembre 1942

La pratique restrictive imposée par les instructions du 29 décembre suscita de nouveau de vives critiques dans l'opinion publique. Ces critiques portaient en particulier sur la prescription selon laquelle les étrangers qui cherchaient refuge en Suisse pour des raisons raciales ne devaient pas être traités comme réfugiés politiques et devaient par conséquent — contrairement à ce qui avait été décidé le 26 octobre — être refoulés.

Si l'on en juge d'après ce que l'on sait aujourd'hui, cette réaction était fort compréhensible. En effet, depuis des mois, l'Allemagne nationale-socialiste procédait à l'extermination systématique des Juifs qu'avait annoncée Hitler dans ses discours des 30 janvier 1941 et 30 janvier 1942 (commémoration de la fondation du parti) et dans son message de Nouvel-An 1942 et dont Gœbbels, ministre de la propagande, avait parlé plusieurs fois.

Nous avons, sur ces faits, les dépositions irrécusables de Suisses qui en ont été les témoins oculaires.

Le Dr Rudolf B., à Zurich, qui participait à la première mission médicale suisse envoyée dans l'est, a relaté ce qui suit à l'auteur du présent rapport:

«A Smolensk, lazaret nord, le médecin-chef (capitaine Wagner) me déclara, en janvier 1942, que les choses allaient chaque année de mal en pis. Des Juifs en nombre toujours plus grand étaient mis à mort de la manière la plus bestiale. Il s'agissait moins d'exécutions en masse à coups de feu (7000 Juifs tombèrent pourtant dans le ghetto de Minsk sous les balles des mitrailleuses) que d'exterminations dans des chambres à gaz, suivies de l'incinération des cadavres dans d'immenses crématoires. Il savait perti-

nemment que des installations de ce genre, qui n'étaient peut-être pas achevées partout, avaient été essayées à Auschwitz. A Smolensk, j'ai vu, à la périphérie de la ville, une dizaine de femmes juives creuser leur propre fosse. Je n'ai pas été témoin de l'exécution, mais j'ai vu le lendemain la fosse recouverte de terre. A Varsovie, mes regards se sont arrêtés sur un train composé de wagons de troisième classe bondés de déportés juifs de tout âge. L'un des soldats SS qui gardaient le convoi me dit qu'aucun de ces «cochons de Juifs» n'avait naturellement la moindre idée du fait qu'ils seraient tous morts dans deux fois 48 heures.

Un matin de la fin de janvier 1942, vers 7 heures, j'ai vu à Smolensk au moins le commencement d'une effroyable exécution de soixante-deux otages dans un bâtiment de la «Guépéou». Il s'agissait de vieillards, de femmes et de nombreux petits enfants, dont la plupart n'étaient pas Juifs. Les soldats SS leur tiraient dans la nuque pour les faire passer de vie à trépas.

Lors de mon voyage de retour en février 1942, une jeune femme blonde me raconta, dans le train entre Breslau et Berlin, que, quoique demi-juive, elle n'avait pas été inquiétée parce qu'elle avait consenti à entretenir des rapports avec un officier supérieur des SS.... Après quelques heures de conversation, elle me raconta les procédés de dépouillement et de lavage des personnes enfermées dans les locaux d'extermination du camp d'Auschwitz. Elle me raconta aussi comment se faisaient les exécutions et les incinérations, mentionnant l'emploi de gaz sternutatoires, amenés au camp dans des fûts de métal ordinaires. J'entendis parler pour la première fois de la façon cynique dont on pratiquait l'épouillage.»

Le Dr B. me raconta qu'il avait parlé pour la première fois de ces horreurs à l'assemblée générale de la société suisse des médecins, en 1942.

Prié de dire si ces faits étaient aussi parvenus directement à la connaissance des autorités suisses, le Dr B. répondit qu'il avait fait part de ce qu'il savait à l'auditeur de l'armée, le colonel brigadier Eugster, en présence du chef du département militaire, le conseiller fédéral Kobelt; cela se passa au palais fédéral, en mars 1942. Il répéta ses déclarations en mai 1944. L'occasion lui en avait été donnée par une discussion qu'il eut avec les prénommés et dans laquelle il s'entendit menacer de dégradation et reprocher d'avoir, par ses conférences sur la campagne de Russie, violé l'obligation du secret qu'il s'était engagé à observer.

S'exprimant sur les faits ainsi relatés, le conseiller fédéral Kobelt et le colonel brigadier Eugster déclarèrent que le Dr B. avait été convoqué pour s'expliquer sur ses conférences, qui constituaient une violation du secret que le Dr B. avait promis de garder. Le fond — c'est-à-dire les faits constatés dans l'est — ne fut pas abordé; il ne fut pas non plus question d'une dégradation. Le conseiller fédéral Kobelt ajouta que si le Dr B. lui avait parlé de ces faits, il s'en souviendrait certainement. Il en aurait alors

informé le Conseil fédéral. Le colonel brigadier Eugster s'exprime dans le même sens, ajoutant que le Dr B. avait reconnu lui-même les risques que la susceptibilité allemande, bien connue, faisait courir à un Etat neutre.

Il semble qu'il n'existe pas de notes concernant cette conversation. Le Dr B. a, en revanche, confié à l'auteur du présent rapport le journal de son compagnon, le sergent W., journal qui fut remis à l'auditeur en chef en 1943 (et renvoyé au Dr B. avec une lettre du 6 mai 1943). Ce journal contient des notes relatives à des exécutions en masse. A la date du 23 octobre 1941, le sergent W. écrit ce qui suit: «Un jeune homme appartenant aux SA nous a dit que 3000 personnes — juives et non juives — avaient de nouveau été exécutées hier pour sabotage, ajoutant que les Juifs doivent être exterminés.» 7 novembre 1941: «Femmes et enfants exécutés pour avoir tiré sur des soldats allemands. Une fosse (piège à chars) est aménagée. Chaque victime prend place sur le cadavre de celui qui vient d'être abattu, jusqu'à ce que la fosse soit pleine.» 1er décembre 1941: «Chaque jour, à l'aube, exécution de partisans, exécution de la population dans la prison de la Guépéou.»

Un Suisse qui résidait à titre privé dans l'ancienne Ukraine polonaise fut aussi le témoin involontaire des exécutions en masse de Juifs polonais qui eurent lieu au début d'août 1942 à Kamen-Kasirski, ville située dans les marais de Rokitno (Volhynie). Il raconte que des détachements de soldats SS, composés de deux hommes, exécutaient les victimes, parmi lesquelles se trouvaient des tziganes, en leur tirant dans la nuque. Des faits de ce genre se passaient, à cette époque, dans toute la Volhynie et toute la Galicie. Dans le territoire du gouvernement général de Pologne, ils avaient commencé quelques mois plus tôt.

Ce témoin, qui était en relation constante avec le consul général de Suisse à Hambourg, renseigna ce consul par écrit et de vive voix sur les faits constatés. Il n'est plus possible d'établir si, comme le suppose le témoin, les informations ont été transmises à Berne. A son retour en Suisse, le témoin n'a été interrogé par aucune autorité. Par suite d'une dépression nerveuse causée par les événements vécus et le fait d'avoir échappé de justesse à une arrestation, il se sentait d'ailleurs hors d'état de conserver un souvenir précis des faits.

Les premières nouvelles concernant l'exécution en masse de Juifs déportés parvinrent en Suisse également en été 1942. Ces nouvelles furent reçues par le bureau du congrès juif mondial à Genève. Selon une déclaration faite à l'auteur du présent rapport par le directeur de ce bureau, le Dr G.-M. Riegner, les récits étaient si épouvantables que les milieux juifs eux-mêmes ne voulurent d'abord pas y croire. Voici de quoi il s'agit:

Le 14 août 1942, le Dr Riegner reçut d'une personne (non polonaise) arrivée de Pologne en Suisse les informations suivantes:

On est en train de liquider le ghetto de Varsovie. Des Juifs qui s'y trouvaient ont été emmenés et exécutés, sans égard à l'âge et au sexe.

Les cadavres ou les os sont employés à la fabrication de graisse et d'engrais. Les exécutions en masse ont lieu dans des camps spécialement installés à cet effet. Au cours de ces quatre dernières semaines, 50 000 personnes auraient été exécutées à Lemberg et 100 000 à Varsovie. Les déportés hollandais et français de race aryenne sont affectés à des travaux, mais les déportés juifs venus d'Allemagne, de Hollande, de Belgique, de France et de Slovaquie sont envoyés à l'abattoir. Comme ces exécutions susciteraient une vive émotion dans l'ouest, on commence par déporter les gens. De nouvelles déportations ont lieu à mesure que les massacres créent la place nécessaire.

Dans la séance que le comité de la fédération suisse des communautés israélites tint le 20 août 1942 et à laquelle assista le chef de la division de la police (1), le président de la fédération, Saly B., fit état de ces informations. Ainsi qu'il ressort du procès-verbal de cette séance, Saly B. releva que le cas des Juifs de France n'était pas le même que celui des Juifs viennois de 1938. Ceux-ci cherchaient refuge en Suisse pour des raisons pécuniaires, tandis que ceux-là étaient des gens qui, ayant déjà tout perdu, ne cherchaient plus qu'à sauver leur vie. Il n'est pas possible d'admettre que les déportés étaient affectés à des travaux dans l'est, étant donné qu'il y avait parmi eux des gens incapables de travail par suite de leur âge ou de leur état de santé (malades ou opérés). « On raconte des choses si horribles qu'elles paraissent invraisemblables. Mais nous commençons à prendre l'habitude de constater que l'impossible se réalise, si bien que nous ne pouvons plus tenir le pire pour impossible. Je ne ferai pas part à d'autres de ces bruits. Je vous en donne connaissance à vous, en vous priant de ne rien divulguer. Le bruit court que les vieillards et malades sont gazés et que leurs corps sont utilisés chimiquement. Même si cela n'est pas vrai, même s'il s'agit simplement de déporter ces Juifs dans le territoire du gouvernement général de Pologne ou de les affecter à des travaux forcés, nous savons cependant qu'ils sont menacés d'un sort plus affreux que la mort. On sait bien quelles sont les conditions qui règnent dans le territoire du gouvernement général. Les épidémies et la famine fauchent les hommes. Suivant une communication du primat de l'Eglise polonaise, plus de 700 000 Juifs auraient été tués durant ces derniers mois. »

Un autre rapport (de septembre 1942), envoyé au bureau du congrès mondial juif à Genève, décrit les conditions qui ont régné en Lettonie après l'entrée des troupes allemandes. Selon ce rapport, 1000 à 2000 Juifs avaient été arrêtés à Riga au début de juillet 1941, puis fusillés, quelques semaines plus tard, dans une forêt; les autres Juifs, y compris les femmes depuis août 1941, étaient astreints aux travaux les plus pénibles. Des exécutions en masse avaient aussi eu lieu en province en juillet et août. Un ghetto

(1) Voir p. 193.

avait été aménagé à Varsovie en septembre 1941. 8000 Juifs qui s'y trouvaient furent emmenés le 1er décembre et fusillés.

Un Juif belge, qui avait réussi à s'évader d'un camp de l'est avec l'assistance d'un officier allemand et avait été admis dans un hôpital suisse, fit également parvenir des informations particulièrement détaillées au bureau du congrès mondial juif à Genève le 10 octobre 1942 (1). Il ressortait de ces informations que, suivant les dires de l'officier allemand, tous les déportés incapables de travailler étaient mis à mort.

A peu près à la même époque, peut-être un peu plus tôt, un fonctionnaire ministériel bavarois parla à un fonctionnaire de la légation de Suisse à Berlin des mesures d'extermination pratiquées en Ukraine sur les Juifs occupés dans des carrières. Les gens étaient placés, nus, sur des éperons de rocher puis fusillés. On faisait ensuite sauter le rocher pour couvrir les corps des morts et des mourants. Le fonctionnaire de la légation communiqua l'information à son chef. Il n'est pas possible d'établir si les autorités de Berne furent mises au courant (2).

Des informations analogues — il n'est plus possible de constater aujourd'hui si elles étaient directes ou indirectes — parvinrent aussi à la connaissance de membres du comité international de la Croix-Rouge.

Elles semblent ne pas avoir été transmises aux autorités compétentes pour les questions de réfugiés ou ne l'avoir été que rarement, si l'on se fonde sur les indications du Dr B. Il est d'ailleurs compréhensible que ces informations aient été accueillies avec beaucoup de scepticisme à une époque où l'on répandait systématiquement toutes sortes de bruits.

Les autorités compétentes n'ignoraient cependant pas complètement que des atrocités se commettaient lors de la déportation des Juifs et avaient pour le moins une vague idée du sort qui attendait les déportés dans les régions de l'est. Le fait ressort du rapport Jezler du 30 juillet 1942 (3). Il est confirmé par un rapport que le chef de la division de la police fit au sujet

(1) Le compte rendu des délibérations du congrès mondial juif à Montreux (28 juin 1948) révèle que le bureau genevois de ce congrès était particulièrement bien renseigné sur ce qui se passait dans l'est. Se référant au journal de l'ancien ministre des finances des Etats-Unis, Henry Morgenthau, un participant déclara que les premières nouvelles sûres concernant les massacres de Juifs dans l'est avaient été communiquées aux Alliés en août 1942 par le Dr Riegner.

(2) Le même fonctionnaire bavarois raconta à son interlocuteur suisse les faits suivants: A la fin de 1939 ou au début de 1940, le chef du camp de concentration de Dachau avait demandé au ministère bavarois de l'intérieur 20 camions à bascule pour l'agrandissement du crématoire. L'*Obersturmführer* qui commandait le camp déclara à l'employé de la fabrique venu à Dachau pour discuter la question du modèle qu'il serait bien plus rationnel de livrer un certain nombre de machines construites pour hacher les cadavres; elles débiteraient une bonne nourriture pour son élevage de truites. Plus tard, le fonctionnaire bavarois fit part de ces propos à un juge cantonal bernois (maintenant décédé). Celui-ci lui répondit qu'il ne devait pas raconter des choses si incroyables, sinon il donnerait l'impression d'être un blagueur ou un excitateur.

(3) Voir plus haut, p. 176 s.

des pourparlers qu'il engagea à Berlin, en octobre 1942, avec l'assentiment du département, pour mettre fin à divers inconvénients constatés en matière de passeports et de franchissement de la frontière. Durant son séjour à Berlin, est-il dit, M. Rothmund fut reçu par le secrétaire d'Etat von Weizsäcker. Au cours de l'entretien, il déclara que «les autorités à Berlin ne devaient pas s'étonner de l'état d'esprit régnant en Suisse aussi longtemps qu'il se passait des choses si épouvantables». Sur quoi, M. von Weizsäcker répondit qu'«il se passerait encore bien d'autres choses dans la guerre» (1).

La presse publia plusieurs fois des détails sur les atrocités qui se commettaient dans l'est. Quelques journaux publièrent, déjà en juillet 1942, des déclarations du gouvernement polonais en exil, selon lesquelles près d'un million de Juifs auraient été massacrés en Pologne. Parmi ces journaux, mentionnons le *Toggenburger Tagblatt* du 2 juillet et l'*Israelitisches Wochenblatt* du 17 juillet 1942. La *National-Zeitung* du 23 juillet 1942 publia une nouvelle de l'agence Reuter concernant un message adressé par Churchill à 20 000 Juifs réunis à Madison Square Garden. Le message contenait une phrase mentionnant une déclaration selon laquelle un million de Juifs auraient été tués par les nationaux-socialistes.

---

(1) Mentionnons ici, en passant, un passage du rapport de M. Rothmund qui éclaire d'une façon particulièrement nette l'attitude du chef de la division de la police dans la question juive (voir aussi les passages extraits de son rapport au département de justice et police, du 15 septembre 1938; p. 116). M. Rothmund écrit qu'un repas pris avec les Allemands avait donné l'occasion de parler librement de la question juive. «J'essayai de faire comprendre à mes interlocuteurs qu'en Suisse le peuple et les autorités avaient depuis longtemps conscience du danger juif et — à l'inverse de l'Allemagne — n'avaient pas voulu admettre que les inconvénients dus à la présence d'une population juive étaient compensés par des avantages. Le danger ne peut être conjuré que si le peuple combat et empêche dès l'abord toute ségrégation quelconque. Le Juif est en effet un membre utile de la communauté nationale et peut s'adapter avec le temps. J'ajoutai que j'avais rencontré des hommes remarquables parmi les Juifs qui avaient fui l'Allemagne et trouvé abri en Suisse. La race juive a été trempée par les vicissitudes de son histoire, elle est tenace et forte dans les persécutions; elle a résisté jusqu'ici à toutes les mesures d'oppression et en est toujours sortie raffermie. Pour ces raisons — c'est ainsi que je conclus — je crois que la méthode allemande est mauvaise et dangereuse pour nous tous, car elle nous met les Juifs sur les bras. Si mes paroles ne rencontrèrent pas l'approbation de mes auditeurs, elles les firent cependant fortement réfléchir. Mon seul propos était de faire savoir aux personnes qui s'occupaient de la question juive dans le domaine policier que la Suisse savait se défendre — et se défendrait — contre les Juifs, mais qu'elle entendait le faire sans l'aide ni l'immixtion d'un pays étranger dont elle répudiait les méthodes...

Pour moi, l'essentiel est qu'on nous laisse en paix. Je me tromperais fort en disant qu'on ne m'a pas compris sur ce point. En tout cas, il me semble aller de soi que nous devons maintenir la pratique de l'asile sans égard aux inconvénients ou dangers pouvant résulter d'une tentative d'immixtion étrangère et ne pas suivre le triste exemple français. Je l'ai dit d'ailleurs d'une manière tout à fait claire à M. von Weizsäcker.»

M. Rothmund s'exprima d'une façon semblable sur la question juive dans une longue lettre adressée le 10 août 1941 à l'adjudance générale de l'armée, section «Armée et foyer», lettre dans laquelle il critiquait un passage d'un «plan de causerie d'édu-

Lorsque les déportations eurent commencé en France, la presse, au début, ne parla que des scènes pénibles auxquelles donnaient lieu les arrestations et les transports. Elle ajoutait toutefois souvent qu'une mort certaine attendait les déportés dans l'est (cf. en particulier le *Volksrecht* du 15 août, le *Volk* du 18 août, la *Thurgauer Arbeiterzeitung* du 25 août, la *National-Zeitung* des 20 et 22 août et la *Tat* des 29/30 août).

Divers journaux publièrent cependant aussi des articles qui semblent montrer que leurs auteurs étaient plus ou moins au courant de ce qui se passait. C'est le cas, par exemple, de l'*Ostschweizer Tagblatt* du 7 septembre 1942, où il était dit que les déportés vivaient des semaines d'horreur jusqu'au jour où une salve les délivrait de leurs souffrances, quelque part dans les forêts de l'est. Dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 13 septembre 1942, on pouvait lire ce qui suit: «Ce qu'on sait jusqu'à présent de ces mesures (c'est-à-dire des déportations de Juifs), qui s'exécutent avec une cruauté incroyable et provoquent un sentiment d'horreur même en pleine guerre, ne permet pas encore de se faire une idée complète de ce qui se passe. Il y a pourtant des faits prouvés d'une manière irrécusable qui défient toute tentative d'excuse.»

Dans un discours prononcé au «palais des sports», le 30 octobre 1942, Hitler rappela qu'il avait dit au *Reichstag*, le 1er septembre 1939, que si les Juifs fomentaient une guerre mondiale pour exterminer les peuples aryens, ce seraient les Juifs et non les Aryens qui disparaîtraient. Il ajouta

---

cation nationale». Ce passage, concernant la «société suisse», pouvait, à son avis, être considéré comme de tendance antisémitique. Dans cette lettre, M. Rothmund exposait ce qui suit: Avant d'emprunter une idée au national-socialisme, la Suisse doit examiner si cette idée apporte quelque chose de nécessaire ou d'utile. Mais elle doit se demander en même temps si cette idée peut prendre racine dans le sol que constitue une démocratie particulière, unique au monde, issue d'une évolution plusieurs fois séculaire. Tout le reste est superflu, dangereux, et doit donc être rejeté. En Suisse, la question juive se présente comme suit: Tant que le Juif n'est pas assimilé, le reste de la population le considère comme un allogène. Pour une partie des Juifs, l'assimilation est lente; le temps nécessaire varie suivant qu'il s'agit de Juifs orientaux ou de Juifs qui ont vécu très longtemps dans un pays de l'ouest européen.

Le Juif non assimilé, qui conserve son caractère étranger, ses mœurs et ses usages, notamment dans la vie des affaires, s'isole à tel point dans notre communauté nationale qu'il se sent un jour obligé de s'établir dans un autre pays. C'est pourquoi la plupart des Juifs non assimilés ont quitté la Suisse. La possibilité de passer d'un pays à l'autre n'existant presque plus, ce mouvement naturel est arrêté. Aussi l'Etat doit-il intervenir d'une manière beaucoup plus énergique qu'autrefois. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a inséré dans son arrêté du 17 octobre 1939 des dispositions d'une telle sévérité pour les émigrants, lesquels étaient presque tous de race juive. Les Juifs suisses comprennent ces mesures et sont aussi prêts à expliquer aux milieux étrangers l'aspect particulier que le problème des émigrants présente pour la Suisse. Dans ces conditions, l'implantation en Suisse, sous une forme ou sous une autre, de l'antisémitisme allemand ne répondrait certainement à aucun intérêt national. Notre pays a, au contraire, tout intérêt à traiter le problème juif dans la ligne suivie jusqu'à présent.

ces paroles: «En Allemagne aussi, les Juifs ont, pour commencer, ri de mes prophéties. Je ne sais pas aujourd'hui s'ils rient encore ou ont cessé de rire. Mais je puis vous assurer une chose: ils cesseront partout de rire, et mes prophéties se réaliseront.»

Ces paroles engagèrent la *Thurgauer Zeitung* à publier, le 2 octobre 1942, un article disant que, si l'on avait pu jusqu'à présent avoir des doutes sur le sort qui attendait les Juifs déportés dans l'est, la déclaration nette de Hitler les dissipait entièrement.

Un article paru le 10 octobre 1942 dans le *Volksfreund* de Flawil s'exprima d'une manière plus claire encore, sous le titre «Les Juifs déportés sont-ils mis à mort?» Il y était question du nombre croissant d'informations dignes de foi, venant d'Europe orientale et du nord-est de l'Europe, selon lesquelles on procédait à des exécutions en masse.

Le *St. Galler Tagblatt* du 12 octobre 1942 et la *Volksstimme* de Saint-Gall du 13 octobre reproduisirent une nouvelle de Stockholm, transmise par *United Press*, mentionnant sans équivoque les «transports de la mort» quittant Berlin. Ces transports, était-il ajouté, amenaient généralement les déportés dans un ghetto sale et surpeuplé. Après cette première étape, ils étaient transférés dans des camps de travail installés d'une manière primitive et insalubre dans les régions marécageuses de la Pologne ou de la Russie blanche, ou bien conduits directement aux lieux aménagés pour leur extermination, situés en général dans le voisinage de grandes villes comme Varsovie, Lemberg, Riga, etc. Les médecins, les sages-femmes et, exceptionnellement, les ouvriers spécialement qualifiés échappaient seuls à la mort.

Les *Reformierte Flugblätter* d'octobre 1942, publiés par l'œuvre protestante en faveur des réfugiés, contenaient les phrases suivantes: «L'Europe retentit des cris des hommes qui meurent. On y entend les cris de ceux qui sont fusillés ou gazés.» La *Thurgauer Arbeiterzeitung* du 4 décembre 1942 reproduisit une déclaration du président de la section britannique du congrès juif mondial, Sidney-S. Silvermann, membre de la chambre des Communes, déclaration selon laquelle quelque deux millions de Juifs avaient péri jusqu'à fin septembre 1942 par suite des persécutions dont ils furent l'objet pour des raisons raciales.

A peu près à la même époque, le conseiller national Oeri écrivit ce qui suit dans un appel en faveur de la collecte suisse pour l'aide aux réfugiés: «On ne peut pas faire connaître publiquement tout ce qui menace les gens refoulés à la frontière suisse. Toute personne au courant sait cependant que c'est pire que la mort.»

Il y a lieu de mentionner aussi une allocution prononcée à la radio par Thomas Mann le 27 septembre 1942 et diffusée par l'émetteur de Londres.

Il y était question d'un conducteur de locomotive allemand qui s'était enfui en Suisse après avoir dû, plusieurs fois, conduire des trains bondés de Juifs qui étaient ensuite arrêtés en rase campagne, fermés hermétiquement et passés au gaz. Ces faits, disait Thomas Mann, ne sont point exceptionnels. Il existe même un rapport précis et authentique selon lequel 11 000 Juifs ont été gazés à Konin, dans le district de Varsovie.

Toutes ces informations furent officiellement confirmées par une déclaration des Nations Unies, qui fut lue le 17 décembre 1942 dans les parlements à Londres et à Washington et également publiée à Moscou:

«L'attention des gouvernements de Belgique, de Tchécoslovaquie, de Grèce, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Norvège, de Pologne, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord, de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et du comité national français a été attirée sur les différents rapports parvenus d'Europe et desquels il ressort que les autorités allemandes ne se contentent pas de supprimer aux personnes d'origine juive, dans toutes les régions occupées par elles, les droits élémentaires de l'homme, mais qu'elles mettent en pratique la menace souventes fois répétée par Hitler de détruire la race juive. De toutes les régions occupées, les Juifs sont déportés vers l'est dans des conditions effroyables. En Pologne, pays dont on a fait le plus grand abattoir national-socialiste, les ghettos installés par les Allemands sont systématiquement vidés, à l'exception de certains ouvriers qualifiés qui sont utilisés dans l'industrie de guerre. On n'a plus entendu un mot des déportés. Ceux qui sont capables de travailler sont astreints, dans des camps, à des travaux épuisants jusqu'à ce que mort s'ensuive. Les malades et les faibles sont destinés à mourir de froid ou de faim ou à être assassinés en masse de propos délibéré. Des centaines de milliers d'innocents, hommes, femmes et enfants, ont déjà été les victimes de ces méthodes cruelles.

Les gouvernements ci-dessus indiqués et le comité national français condamnent très énergiquement ces méthodes bestiales. Ils déclarent que cette politique cruelle ne peut que renforcer la résolution de tous les peuples soucieux de liberté de supprimer l'affreuse tyrannie de Hitler. Ils confirment leur ferme résolution de demander des comptes aux responsables de ces crimes et d'accélérer les mesures permettant d'y parvenir.»

M. Eden, ministre des affaires étrangères, lut cette déclaration à la chambre des Communes; le lord-chancelier en fit de même à la chambre des lords. Cette déclaration suscita, dans les deux chambres, une profonde émotion.

Cette proclamation a été également publiée dans la presse suisse, partiellement en liaison avec les comptes rendus relatifs à l'activité du parlement britannique.

Peu de temps après, le 17 décembre 1942, les évêques anglicans, sous la direction des archevêques de Canterbury, d'York et du pays de Galles, adressèrent aux puissances alliées et neutres un appel ainsi rédigé:

«La déclaration faite par le gouvernement le 17 décembre 1942 au sujet de la question juive a fortement ému les évêques de l'Eglise d'Angleterre. Ils constatent que des centaines de milliers de personnes ont été victimes de cette politique d'extermination pratiquée froidement. Ils constatent aussi qu'Hitler a pris des mesures pour réaliser l'intention, qu'il a lui-même proclamée, d'exterminer les Juifs, ce qui signifie la fin de six millions d'êtres humains vivant actuellement sous sa domination. Les évêques d'Angleterre déclarent que les souffrances de ces millions de Juifs condamnés à mourir imposent à l'humanité une obligation à laquelle nul ne peut plus se soustraire. Le secours doit être porté sans délai. Les évêques pensent que les nations civilisées, qu'elles soient alliées ou neutres, ont le devoir de tout mettre en œuvre pour accueillir ces victimes. Ils demandent par conséquent au gouvernement britannique de donner l'exemple au monde en se déclarant prêt à chercher immédiatement, avec le concours des dominions et de tous les autres gouvernements alliés ou neutres, des lieux de refuge sur le territoire de l'empire et ailleurs, lieux dans lesquels seraient accueillis tous ceux qui sont menacés d'extermination et pourront s'échapper des pays de l'Axe, ainsi que ceux qui se sont déjà échappés, de façon que de la place soit faite pour les nouveaux venus.»

Les services suisses chargés de la surveillance de la presse ne s'opposèrent pas à la publication de la proclamation du 17 décembre 1942. En revanche, ils intervinrent — et de façon répétée depuis cette date — lorsque des journaux publiaient des informations de ce genre, de caractère moins officiel. Ces interventions reposaient sur les dispositions de l'«arrêté fondamental» du 8 septembre 1939 concernant le régime de la presse et de son commentaire du 6 janvier 1940, dispositions qui interdisaient à la presse de pratiquer une propagande étrangère ou de publier, au sujet d'atrocités, des nouvelles dont l'exactitude ne pouvait pas être vérifiée en Suisse ou du moins ne pouvait l'être en temps utile.

C'est ainsi que fut interdite la publication d'une nouvelle qu'*Exchange* avait communiquée le 5 septembre 1942 et que divers journaux avaient déjà reproduite. Selon cette nouvelle, le gouvernement britannique avait reçu de France un mémoire renseignant d'une façon précise sur les persécutions qu'y subissaient les Juifs. Il était ajouté qu'il y avait des personnes gravement malades et des opérés de fraîche date parmi les 28 000 hommes, femmes et enfants arrêtés à Paris en juillet. Les organes du contrôle de la presse reprochèrent à l'*Ostschweizer Tagblatt* la publication de l'article susmentionné et déclarèrent inadmissible la reproduction du rapport envoyé de Stockholm par *United Press*. Le 27 novembre 1942, la division «presse et radio» prohiba la publication d'informations, générales ou particulières,

concernant les cas attendus de franchissement de la frontière par des fugitifs venant de France. Aujourd'hui, ces interventions des organes de surveillance de la presse paraissent difficilement compréhensibles. Mais il serait manifestement faux de les tenir pour des marques de servilité à l'égard du IIIe Reich. Elles ont certainement pour origine le fait que, en automne 1942, ces organes et les autorités suisses en général considéraient encore comme des «nouvelles incontrôlées» les informations concernant les massacres de Juifs dans l'est. Chose à noter, la censure des pays alliés se comportait, à la même époque, comme les services suisses. Au moins, on lit ce qui suit dans l'ouvrage, déjà cité, de l'abbé Glasberg (p. 64):

«Lorsque les premières rumeurs sur les horreurs qui s'y passaient commencèrent à parvenir à l'ouest, grâce aux rares rescapés, aux Polonais évadés et surtout aux convoyeurs, rumeurs qui se précisaient dès le printemps 1942, non seulement ces rumeurs étaient réprimées en France, en Belgique, dans tous les pays occupés, ce qui était naturel, non seulement en Suisse, ce qui l'était moins, mais la censure alliée elle-même s'obstina à les passer sous silence.»

Ce n'est que dans la quatrième année de guerre que la radio anglaise mentionna les exécutions en masse de Juifs pour s'en servir comme d'une arme de propagande. Si l'on considère les choses rétrospectivement, on s'étonne quelque peu de devoir constater que la déclaration officielle des Alliés du 17 décembre 1942 n'ait manifestement pas retenu l'attention des autorités suisses et qu'elle ait même été suivie — quelque jours plus tard — de l'adoption des instructions du 29 décembre concernant le renforcement du contrôle à la frontière. Les procès-verbaux du Conseil fédéral montrent que cette autorité ne s'est pas occupée de cette déclaration. Les commissions des pouvoirs extraordinaires ne semblent pas non plus s'en être occupées. Nul ne prit la parole à ce sujet dans les conseils législatifs. La raison en est, semble-t-il, que l'on considérait cette déclaration comme servant à la propagande de guerre. Cela ressort aussi d'une communication que le conseiller fédéral de Steiger adressa à l'auteur du présent rapport le 19 août 1955 après avoir pris contact avec ses collègues du Conseil fédéral de 1942. Ce ne furent, dit M. de Steiger, que les événements de 1944/1945 qui établirent la conviction que les rumeurs concernant les atrocités répondaient à la réalité [1] [2].

[1] Dans une lettre envoyée antérieurement à l'auteur du présent rapport, c'est-à-dire le 9 juin 1955, M. de Steiger relatait que M. Rothmund, lors de son séjour à Berlin en octobre 1942 (v. p. 223 s.), avait visité le camp de concentration d'Oranienburg. Son rapport sur les pourparlers de Berlin contenait une relation de ce qu'il avait vu dans ce camp. L'idée que le département se faisait du traitement des Juifs dans les camps reposait sur les descriptions de M. Rothmund. Il pensait que les Juifs n'y étaient pas traités avec des ménagements particuliers mais ne trouvait dans le rapport aucune indication permettant de conclure que les Juifs d'Allemagne ou des pays sous l'influence allemande étaient exécutés en masse. Le rapport de M. Rothmund relate ce qui suit de la visite du camp d'Oranienburg: «Le camp peut recevoir 18 000 personnes et est occupé par 14 000. La plupart des détenus travaillent de jour dans des

Le conseiller d'Etat Vodoz, qui dirigeait alors le département de justice et police du canton de Vaud, ne semble pas non plus avoir prêté attention à la déclaration des Alliés. C'est en effet ainsi seulement que s'explique comment il pouvait adresser au chef du département fédéral de justice et police, le 23 décembre 1942, une lettre demandant que soient prises d'urgence des mesures pour arrêter l'afflux croissant de réfugiés venant de France (1).

---

fabriques, carrières, etc. Le travail dure de l'aube à la nuit. Une tour de guet permet de surveiller le camp. Tout marche militairement. On mêle intentionnellement tous les détenus: les criminels invétérés, les Juifs, les personnes arrêtées pour des raisons politiques, les étudiants de la Bible (considérés comme antimilitaristes), les étrangers qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations dans le service du travail. Si j'ai bien compris, le nouveau venu est d'abord «mis sur la forme» avec rudesse. S'il sait obéir assez rapidement aux commandements et montre la discipline nécessaire, il est affecté à des travaux répondant, si possible, à ses aptitudes. Après trois mois, son cas est examiné au vu des fiches de police et des rapports sur son comportement dans le camp. Si le but de la détention paraît atteint, le détenu est libéré, parfois à titre provisoire seulement, à l'essai, avec obligation de résider dans tel ou tel lieu. La bastonnade est la peine la plus grave. C'est une peine infamante, qui ne peut être appliquée par aucun soldat SS et qui est exécutée par des détenus, en présence de trois témoins. J'ai vu l'infirmerie, qui est pourvue de tout le nécessaire et contient une salle d'opérations; un service de radiologie fonctionne pour les cas de maladies pulmonaires. Il y a des chaises-longues pour les cures de repos. Les malades reçoivent un complément de nourriture. Par la force des choses, les rations paraissent réduites au minimum nécessaire au corps d'un homme qui travaille. Je me suis laissé dire qu'on avait renoncé à punir les détenus de la privation de nourriture pour qu'ils ne soient pas incapables de travailler le lendemain. Les détenus qui exécutent des travaux pénibles reçoivent, à leur place de travail, de forts suppléments de nourriture (bon pain, saucisses appétissantes). Je ne vois pas bien comment on arrive, avec cette détention et ces méthodes purement militaires, à faire l'éducation civique d'hommes parvenus à l'âge adulte. Il semble que tout se résume, d'une façon générale, en une question de formes, de tenue militairement correcte.

(2) Cette déclaration est corroborée par le fait que le journaliste généralement bien informé qu'est Pierre Béguin pouvait, dans le *Journal de Genève* du 29 janvier 1944, soutenir la thèse (contraire à celle du 27 août 1942, voir p. 195, note 1) qu'on avait eu raison de ne pas considérer les Juifs comme des réfugiés politiques puisqu'ils ne furent pas traduits devant les tribunaux de leur pays de résidence en raison même de leur race.

(1) Cette lettre est si intéressante qu'il convient de la reproduire ici. Le conseiller d'Etat Vodoz écrivait ce qui suit:

«Devant l'afflux considérable des réfugiés provenant de France qui entrent dans les cantons de Genève, Valais et Vaud, je me vois dans l'obligation d'insister auprès de vous pour que vous veuillez bien prendre les mesures nécessaires pour empêcher cet afflux de continuer.

Les forces de police que nous mettons à la frontière pour faire le service de sécurité sont débordées. Sur un seul point de la frontière vaudoise, à La Cure, 31 réfugiés sont entrés aujourd'hui. Si l'on y ajoute ceux qui sont arrivés par d'autres points de la frontière, on compte un total d'environ une centaine de réfugiés. Il y a plusieurs jours que ce rythme d'entrées est le même. Autrement dit, cela fait 700 par semaine ou 2800 par mois, ce qui est intolérable et dangereux pour la sécurité nationale.

Mais il ne sert à rien pour nous de renforcer les postes de gendarmerie si les instructions qui leur sont données par les autorités fédérales ne sont pas changées du

Comme le montre une lettre adressée à l'auteur du présent rapport par l'évêque Dibelius à Berlin, le grand public ne fut informé en Allemagne de ce qui se passait dans l'est que vers la fin de la guerre. Cela n'est pas étonnant étant donné que les maîtres de l'Allemagne s'efforçaient alors de tenir secrètes les atrocités commises et que la presse allemande passa ainsi totalement sous silence la déclaration alliée du 17 décembre 1943 (1). Est assez significatif le scepticisme que les juges de Nuremberg manifestèrent à l'égard de diverses dépositions de témoins, telles celles de l'*Obersturmbannführer* Karl Gerstein concernant l'extermination journalière de 8000 Juifs et gens d'origine orientale dans le territoire du gouvernement général de Pologne.

N'oublions pas non plus que, même chez les Alliés, la déclaration du 17 décembre 1942 n'a pas eu l'effet pratique qu'en attendaient les évêques anglicans. Dans la session des chambres fédérales de juin 1943, le conseiller national Rohr signala que le nombre des réfugiés résidant en Suisse s'élevait à quelque 19 000, alors qu'on avait affirmé, au début de la guerre, que le chiffre supportable était de 6000. Il ajouta: «Prié de dire combien de réfugiés l'Angleterre pourrait encore accueillir, le gouvernement britannique déclara à la chambre des Communes que le maximum mensuel était de 800. Or la Suisse en a accueilli en moyenne 600. Cela étant, il est permis de dire que la Suisse a accordé asile à des sans-patrie dans une mesure telle qu'il n'y a pas lieu, ni dans le pays ni à l'étranger, de la pousser à faire plus.» Au reste, les autorités compétentes étaient manifestement d'avis, à l'époque en question, que la Suisse avait fait pour les réfugiés ce qu'on pouvait légitimement attendre d'elle (2).

IV. Les effets des instructions du 29 décembre 1942

Durant la période comprise entre août et décembre 1942, le nombre des fugitifs refoulés se monta à 1056, selon les informations parvenues à la division de la police. Ces cas se répartissaient comme suit:

---

tout au tout. Je vous demande donc de vouloir bien modifier dans un sens très restrictif les instructions données en son temps aux postes-frontière quant aux catégories de réfugiés que nous pouvons laisser entrer.

Il peut paraître étrange que tant de réfugiés arrivent chez nous depuis la France, alors que la frontière de ce pays est occupée maintenant, sur toute sa longueur commune avec la nôtre, par des troupes allemandes. Toutefois, ce fait s'explique, s'il est vrai, comme la constatation en a été faite à plusieurs reprises ces derniers jours, que les troupes allemandes n'empêchent pas les passages clandestins sur notre territoire ou, du moins, ferment les yeux sur ceux-ci. Il y a là un point sur l'importance duquel il n'est certainement pas nécessaire d'attirer votre attention.

(1) On peut considérer que la seule réaction allemande à la déclaration des Alliés consista dans le discours prononcé par Gœbbels le 19 février 1943 au «palais des sports» à Berlin, discours dans lequel Gœbbels s'en prenait aux protestations «hypocrites» de l'étranger ennemi et se moquait des «larmes de crocodile» qu'on versait au sujet des mesures allemandes concernant les Juifs (*Völkischer Beobachter* du 20 février 1943).

(2) Voir le discours du conseiller national Rittmeyer, session de juin 1943 (p. 245).

août	214
septembre	211
octobre	367
novembre	91
décembre	173

Il n'est pas possible de dire si ces chiffres, qui ne concernent que les étrangers refoulés directement, sont exacts. Une chose est certaine: les mesures prises à la frontière — c'était leur but — ont fait renoncer de nombreuses personnes à chercher à franchir illégalement la frontière suisse pour se mettre à l'abri des persécutions.

En janvier 1943, le nombre des refoulements tomba à 148. Comme l'a déclaré un fonctionnaire de la division de la police, les conditions atmosphériques étaient la seule cause de cette diminution. Dans les mois suivants, les instructions plus sévères firent sentir leurs effets. Selon les rapports des organes de la surveillande de la frontière, le nombre des fugitifs refoulés fut le suivant:

février	208
mars	322
avril	231
mai	180
juin	306
juillet	236

La rigueur des mesures prises à la frontière provoqua de nouvelles protestations. C'est ainsi que le synode de l'Eglise évangélique réformée du canton de Bâle-Ville vota, à l'unanimité, le 9 mai 1943 la résolution suivante: «Profondément impressionné par les informations reçues au sujet des instructions données par les autorités aux organes du contrôle de la frontière et par le sort tragique réservé aux fugitifs qui cherchent à entrer en Suisse, le synode charge le conseil synodal d'inviter le comité de la fédération des Eglises protestantes à intervenir auprès des autorités responsables en faveur des réfugiés, conformément à la tâche de l'Eglise.» Le synode de l'Eglise du canton de Saint-Gall fit une démarche semblable auprès de la fédération. Celle-ci ne donna cependant pas suite à ces interventions, étant donné qu'une délégation avait déjà pris contact avec la division de la police (mais pour n'obtenir une concession que sur un point, comme il est dit dans le rapport sur l'année 1943/1944).

On n'est naturellement pas renseigné sur le sort des fugitifs refoulés. Les organismes d'aide aux réfugiés connaissent en revanche de nombreux cas de personnes en quête d'asile dont on n'a plus eu de nouvelles.

Il convient de constater que, malgré les instructions données, le nombre des fugitifs accueillis était sensiblement supérieur à celui des refoulés. Furent admises:

en janvier . . .	460	personnes
» février . . .	857	»
» mars	818	»
» avril	662	»
» mai	612	»
» juin	616	»
» juillet . . .	708	»

Il n'est pas possible d'établir combien de Juifs il y avait parmi les nouveaux arrivés.

Les journaux suisses publièrent, en 1943 également, des informations signalant d'une façon tout à fait claire les persécutions systématiques dont les Juifs étaient l'objet. Le *St. Galler Tagblatt* du 21 janvier et la *Volksstimme* du 23 janvier 1943 publièrent à ce sujet une nouvelle d'*Exchange*. Des articles parurent en outre dans la *National-Zeitung* du 15 février, dans l'*Aufbau* du 19 mars, dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 9 mai et du 20 juin, dans la *Berner Tagwacht* du 29 juin et dans la *Volksstimme* du 15 décembre 1943. Ces publications concernaient, à vrai dire, non pas les Juifs déportés, mais ceux qui avaient leur domicile régulier dans les régions de l'est.

L'article paru dans l'*Aufbau* se référait à une publication de la *National Review* de janvier 1943, selon laquelle on savait, par le gouvernement polonais, que de nouvelles méthodes d'extermination étaient appliquées. Il était affirmé que les Allemands avait fait un essai de gaz toxique sur 10 000 Juifs à Chelm et avaient mis à mort au moyen du courant électrique, en l'espace d'un mois environ (mars et avril 1942), 80 000 Juifs venant des provinces de Lublin, Lemberg et Kielce et réunis dans un camp près de Belzec. Sur les trois millions de Juifs qui vivaient en Pologne avant la guerre, un million d'entre eux avaient été exterminés.

La *Volksstimme* du 15 décembre 1943 publia une information bouleversante. Il s'agissait d'un rapport concernant l'exécution de Juifs roumains à Kiew. Il avait été rédigé par le correspondant en chef de *News Chronicle* sur la foi de déclarations faites sous serment par divers professeurs de l'université de cette ville et par d'autres habitants de la localité et sur la base de constatations faites sur place par l'auteur lui-même. Il en ressortait que 70 000 Juifs étaient tombés sous les balles des mitrailleuses dans un ravin près de Kiew en septembre 1941 et que des prisonniers de guerre russes avaient été contraints, en automne 1943, de faire disparaître les traces de cette exécution en incinérant les cadavres.

A cette époque encore, les organes de la surveillance de la presse s'appliquaient à empêcher autant que possible la publication d'indications sur les exécutions massives de Juifs dans l'est. Dans des instructions du 2 juin 1943, ils rappellent ce qui suit:

«Il a été publié, ces derniers temps, divers articles sur le traitement des Juifs et des ecclésiastiques polonais, sans indication d'une source sûre. Bien qu'il soit tout naturel que notre conscience s'insurge contre tout traitement inhumain, nous devons appliquer rigoureusement les prescriptions sur le régime de la presse, lesquelles nous obligent de réprimer les rumeurs et la propagande étrangère.»

S'appuyant sur l'«arrêté fondamental», la division «presse et radio» prohiba, par circulaire du 17 décembre 1943, la reproduction de l'information du *News Chronicle* concernant le massacre de 70 000 Juifs à Kiew. La *Volksstimme*, qui avait publié l'article, reçut un avertissement public, disant qu'il s'agissait là de propagande étrangère de la pire espèce. La commission de la presse de la division «presse et radio» confirma cette décision.

La division «presse et radio» se souvenait-elle encore de la déclaration alliée du 17 décembre 1942 ? C'est une chose qu'on ne peut pas savoir. Il n'est pas non plus possible d'établir si elle avait connaissance du mémoire américain publié en automne 1943, mémoire où il était dit que, sur les 8,3 millions de Juifs qui vivaient avant la guerre dans les pays actuellement dominés par l'Allemagne, 5 millions avaient péri à fin août. En tout cas, on ne tenait pas de telles informations pour probantes.

G. La période d'août 1942 au printemps 1943

Dans les milieux s'occupant de l'aide privée aux émigrants, la période d'août 1942 au printemps 1943 est considérée — avec l'été 1938 — comme le chapitre le plus sombre de l'histoire des réfugiés en Suisse.

C'est ainsi que le rapport de 1942 du comité d'aide des Eglises suisses débute par ces mots:

«L'année 1942 a été, en Allemagne et dans les pays occupés par l'Allemagne, celle de vagues de déportations inouïes, dont ont été victimes des centaines de milliers de non-aryens. Des discours officiels et les faits révélèrent de manière brutale le plan monstrueux d'extermination radicale de la race juive en Europe.»

Si l'on compare le nombre des fugitifs qui furent refoulés au cours de ces mois avec celui des gens qui furent accueillis, on s'étonne que les effets des instructions sévères d'août, septembre et décembre 1942 n'aient pas été plus graves qu'ils l'ont été. On peut s'expliquer la chose comme suit: Les dispositions concernant les cas difficiles et des assouplissements répétés permirent une pratique encore assez large; les organes de la surveillance de la frontière accueillirent souvent — cela a été établi — des fugitifs qu'ils auraient dû refouler s'ils avaient voulu appliquer rigoureusement les instructions; enfin, des interventions auprès des organes supérieurs produisirent des résultats dans certains cas.

Les indications que l'on a données à l'auteur du présent rapport sur les autorités qui surent se montrer accommodantes sont loin d'être concordantes.

Les représentants des organismes de secours aux réfugiés se plaignent, d'une façon générale, du peu de succès de leurs interventions auprès des autorités. Un ancien secrétaire du parti socialiste suisse, qui s'était beaucoup occupé de l'aide aux réfugiés, s'exprime en des termes nettement plus favorables. Il déclare que la division de la police rejetait le plus souvent ses demandes, ce qui est compréhensible, étant donné que ses fonctionnaires étaient liés par les instructions; le chef du département de justice et police montrait en revanche beaucoup de compréhension. Des députés aux chambres émettent une appréciation encore plus favorable: Dès que les faits, après leurs interventions, eurent été exactement établis, le chef du département et le chef de la division de la police avaient généralement traité les cas avec bienveillance.

Les démarches d'autorités cantonales eurent aussi, parfois, du succès. Un médecin domicilié à Porrentruy a déclaré à l'auteur du présent rapport avoir été témoin du cas de trois jeunes Juifs qu'on s'apprêtait à conduire à la frontière en automobile pour les remettre aux Allemands. L'automobile s'étant renversée, ses occupants furent si grièvement blessés qu'il fallut les conduire à l'hôpital de Porrentruy. L'intervention du préfet de Porrentruy amena plus tard l'autorité compétente à renoncer au renvoi des trois Juifs (1).

Le récit de E. M., qui vit actuellement en Suisse, montre qu'il y a aussi des cas où les autorités supérieures, après avoir établi soigneusement les faits, n'ont pas sanctionné purement et simplement les mesures prises par les organes subordonnés.

«Dans la seconde moitié d'août 1942, au moment où le camp des Milles près Marseille devait être remis aux Allemands en vue de transferts à Auschwitz, le soussigné, qui était attribué à ce camp, chercha pour la première fois à se réfugier en Suisse. Il courait un péril extrême non seulement à cause de son origine juive, mais aussi par le fait qu'il avait publié dans sa maison d'édition *Die Runde* le seul livre qui, sous le régime national-socialiste, eût été écrit contre ce régime. *(Nationalsozialismus vom Ausland gesehen)*. C'est pourquoi des Français avaient facilité sa fuite...

Lors d'une première tentative, il franchit la frontière près de Genève. Ayant pour compagne de route une dame en danger comme lui, sa liberté de mouvement était gênée. Appréhendé, il fut immédiatement conduit à la prison de Saint-Antoine et interrogé lundi matin de bonne heure par un

(1) La même personne a déclaré qu'une de ses connaissances affirma avoir assisté à l'exécution d'un réfugié refoulé du territoire suisse. L'auteur du présent rapport demanda que cette personne, habitant Delle, fût invitée à donner des précisions, mais la demande resta sans suite.

jeune commissaire. Celui-ci lui contesta la qualité de réfugié politique. La demande de pouvoir se mettre en rapport avec le Dr G., de l'union chrétienne de jeunes gens, qui connaissait son cas, fut rejetée purement et simplement. Il fut ainsi conduit à la frontière dans une automobile de la police genevoise et remis à la police française, qui le transporta, menottes aux poings, à Lyon, puis dans un fort extérieur.

Après quelques mois de détention, il fut libéré et autorisé à séjourner dans un séminaire. Considérant qu'il y était en danger, du fait que la France avait été entre-temps totalement occupée, le supérieur du séminaire l'engagea à fuir une seconde fois.

Lors de la seconde tentative — cela se passait en janvier/février 1943 — il fut appréhendé près de la frontière. Ayant déclaré qu'il avait déjà été refoulé lors d'une tentative antérieure, il fut reconduit de nouveau à la frontière. Cette fois-ci, c'était de nuit, et on lui indiqua le chemin à suivre pour échapper à la vue des Italiens qui surveillaient la frontière.

Une troisième tentative échoua également. Le commandant du poste de Chêne-Bourg estima que le cas était assez important pour être examiné à Genève. Constatant qu'il y avait eu déjà deux refoulements, l'autorité compétente décida cependant, sans examen plus approfondi, un troisième refoulement. Ce refoulement se fit avec les mêmes précautions que le second.

Pour finir, le susnommé put se cacher chez un paysan détenteur d'une carte frontalière. Ce paysan alerta des amis genevois, qui signalèrent le cas à Berne. Il y fut constaté que le susnommé était en danger à cause de son passé d'opposition au national-socialisme et pouvait demander l'asile. Cet asile lui fut accordé. Un officier suisse alla le chercher à l'endroit convenu; après quoi, ce fut le placement dans un camp. Cela se passait le 9 mars 1943.

On connaît aussi des cas dans lesquels les instructions manifestèrent toute leur rigueur. C'est ainsi qu'un nommé J. K. raconte ce qui suit:

«J'étais interné en France depuis le début de la guerre et devais être déporté par les Allemands en 1942. Je réussis à vivre caché dans une forêt de France pendant neuf semaines, puis à atteindre la frontière suisse, le 18 octobre 1942. Je fus cependant immédiatement refoulé, étant célibataire (j'ai 24 ans). Deux jours plus tard, je réussis à pénétrer en Suisse, c'est-à-dire à atteindre Genève. Les fatigues subies ayant provoqué une forte fièvre, je fus admis dans un hôpital, où je demeurai huit semaines. Je passai ensuite une semaine de quarantaine dans le camp de Champel. Le 28 décembre 1942, c'est-à-dire 9½ semaines après mon arrivée en Suisse, je fus reconduit à la frontière avec neuf personnes (deux couples et cinq jeunes gens). Plusieurs d'entre nous n'avaient pas un centime en poche. Je me cachai à la frontière même. Les autres continuèrent leur chemin. Aux dires de paysans français, ils furent appréhendés par les Allemands. Qui peut dire s'ils vivent encore?»

Un rapport de l'union suisse d'aide aux réfugiés juifs expose ce qui suit:

A l'époque où l'entrée en Suisse de réfugiés venant de France était régie par des prescriptions lourdes de conséquences, la sœur d'un réfugié juif vivant à Genève réussit à gagner clandestinement cette ville. Le réfugié juif voulut d'abord garder illégalement sa sœur chez lui, sans l'annoncer à l'autorité. On lui conseilla de n'en rien faire, disant qu'il ne courait aucun danger si sa sœur déclarait son arrivée. S'étant présentée à la police, la femme fut rapidement conduite à la frontière. Appréhendée sur sol français, elle n'a plus jamais donné de nouvelles.

De larges milieux furent fortement impressionnés par le renvoi de deux réfugiés juifs qui avaient réussi à gagner Berne et qui, découverts dans le cimetière israélite, furent réexpédiés à la frontière.

Parmi les personnes refoulées ou renvoyées, il y eut un certain nombre de Hollandais et d'apatrides domiciliés aux Pays-Bas. Un rapport présenté en 1952 par une commission nommée par le parlement hollandais pour examiner la politique du gouvernement hollandais pendant la guerre critique la façon dont la Suisse s'est comportée envers ces gens. Il est juste de relever que le rapport reproduit aussi des dépositions favorables à la Suisse. Il y est dit en particulier que le «mouvement populaire» en Suisse avait amené les autorités à assouplir sensiblement leur pratique. L'un des informateurs de la commission s'exprime comme suit: «En fait, nous pouvions finalement faire entrer tous ceux qui étaient attendus, par exemple lorsque les fugitifs se trouvaient en France, pas très loin de la frontière, et nous le faisaient savoir.» De nombreux fugitifs, constatait la commission, ont d'ailleurs été accueillis — et sauvés — en violation des instructions, avec le concours d'autorités suisses ou grâce à la bienveillance des organes de surveillance de la frontière. «Parfois des gens étaient refoulés à la frontière, mais étaient accueillis deux ou trois jours plus tard dans un tout autre secteur. Quelques Suisses ont agi de cette façon, à telle enseigne que la question a deux aspects et que nous devons à la fois remercier les Suisses et nous en abstenir (1).»

La manière dont les réfugiés accueillis étaient traités dans les camps militaires, surtout dans les camps d'accueil de Champel et des Charmilles, donna lieu à de nombreuses plaintes. Elles concernaient les conditions sanitaires, la nourriture, la raideur des commandants de camps et de leurs collaborateurs et les propos antisémitiques qu'ils se permettaient, des cas isolés de mauvais traitements, l'abandon inexcusable de malades, l'application de dures peines disciplinaires pour des fautes de peu de gravité, etc.

(1) Si ce rapport a causé un certain émoi dans la presse hollandaise et dans la presse suisse, la raison en est que l'extrait communiqué à la presse par un bureau hollandais se limitait à ce qui était défavorable à notre pays. Le chef de ce bureau de presse l'a reconnu dans la suite, avec l'expression de ses regrets.

Le jugement de celui qui était alors, à Genève, président de l'union suisse d'aide aux réfugiés est fort sévère:

«1. Les soldats se trouvant à la frontière et les organes subalternes de la police auraient souvent voulu traiter les réfugiés plus humainement, mais aussi bien les supérieurs militaires que ceux de la police ont été odieux dans la plupart des cas.

2. A part le camp de Varembé, tous les autres camps à Genève étaient dirigés par des incapables, des ratés de l'existence, des individus qui étaient heureux, une fois dans leur vie, de pouvoir par leur force et leur brutalité sévir contre des réfugiés sans défense.

Toutes mes interventions en qualité de membre du comité directeur du *Gemeindebund* et de président de la communauté israélite de Genève n'ont servi à rien (1).»

Le président du comité genevois d'aide aux réfugiés protestants s'exprime en termes bien moins vifs, mais en partie fort critiques tout de même:

«I. 1. En général, les autorités tant militaires que civiles, à tous les degrés, ont fait preuve de compréhension, d'une attitude humaine et très souvent, d'un grand dévouement pour répondre aux besoins des très nombreux réfugiés hospitalisés en Suisse.

2. *Quelques réserves* cependant qui ont affecté le moral des réfugiés:

a. Le choix du personnel dans les camps militaires — et parfois civils — n'était pas toujours heureux.

b. Le contrôle et la direction des camps par l'armée auraient dû être remplacés plus rapidement par ceux des autorités civiles (en particulier

(1) Pour étayer ce reproche, les cas suivants — tirés d'une longue liste — sont mentionnés:

Renvoi du Juif allemand H. le 19 septembre 1942. H. était entré illégalement en Suisse quelques jours plus tôt en franchissant la frontière française. Il fut renvoyé pour avoir refusé de donner une signature un jour de sabbat et demandé à être placé dans une pension. H. prétend avoir reçu des gifles et des coups de pied.

Renvoi d'une famille juive de cinq personnes le 29 octobre 1943, après deux jours de séjour en Suisse.

Renvoi de divers autres réfugiés qui avaient été d'abord admis.

Traitement dur et même brutal de réfugiés dans des camps.

Propos antisémitiques tenus par un commandant de camp, des fonctionnaires de police et des soldats.

Enfants de réfugiés menacés de la cravache par un commandant de camp.

Installations sanitaires défectueuses dans des camps, nourriture insuffisante et refus de transférer des internés malades dans un hôpital.

Mauvais traitements infligés à un Juif suisse qui voulait intervenir en faveur de parents réfugiés. (Les auteurs de ces mauvais traitements furent, quelques années plus tard, condamnés par un tribunal militaire et exclus de l'armée pour ce fait, pour des vols au détriment de réfugiés et pour avoir fait des déclarations mensongères.)

Retrait de l'autorisation donnée à l'auteur de ce rapport de visiter les camps.

en ce qui concerne vieillards, femmes et enfants), quitte à assurer la garde des camps-frontières par des unités de compagnies de surveillance de l'armée.

c. Du fait des mobilisations il a fallu se rabattre parfois, pour le personnel responsable des camps, sur des hommes sans emploi, assez souvent rentrés de l'étranger et qui n'avaient pas toujours les qualités requises.

d. Enfin, la politique générale du problème difficile de l'entrée en Suisse des réfugiés me paraît avoir manqué parfois de courage en face des pressions étrangères.

Exemple: A Genève, dans une période particulièrement critique, où des mesures de refoulement avaient été prises par les autorités fédérales, un officier subalterne à la frontière n'obtient pas de son supérieur en ville de ne pas refouler un groupe pitoyable dont le refoulement impliquait la mort certaine ou la déportation en Allemagne, ce qui revenait au même, ou le suicide (comme il s'en est hélas assez souvent produit). Il refuse d'exécuter l'ordre de refoulement sans que son supérieur soit venu lui-même sur place. Celui-ci, une fois sur place, ne peut que partager l'attitude de son subordonné. Le groupe est dirigé sur un camp d'accueil. Cas de conscience, attitude humanitaire.

e. Lenteur d'adoption des mesures nécessaires et même urgentes qui s'imposaient pour les camps, telles que:

Sortir les femmes enceintes, les mères et leurs enfants des camps d'adultes où la cohabitation des sexes était souvent d'un triste exemple pour enfants et adolescents. Ce ne fut souvent que sous la pression des organisations privées d'aide aux réfugiés que ces mesures furent prises.

De même pour occuper les réfugiés dont l'inactivité imposée a été terriblement démoralisante.

Difficultés aussi pour les aumôniers et représentants des organisations privées d'obtenir le regroupement dans les camps, ou hors camps, d'époux ou de parents et d'enfants entrés en Suisse illégalement mais séparément.

Lenteur désespérante enfin des transferts des camps militaires d'accueil aux camps civils, puis de travail lorsque ceux-ci furent créés.

Difficultés dues, je le reconnais, à l'afflux incessant de réfugiés en grand nombre.

Les camps de travail ont eu parfois des conséquences néfastes pour la santé de réfugiés inadaptés aux durs travaux de terrassiers tels ces deux jeunes commerçants, revus plusieures années après, qui ont presque perdu l'ouïe d'avoir dû travailler plusieurs semaines dans l'eau jusqu'à mi-jambes.

Le refus du droit au travail aux réfugiés libérés des camps, sauf pour des spécialistes utiles à l'industrie suisse, fut très dur à supporter par des réfugiés en grand nombre. C'était pour eux, reconnaissants d'avoir été

sauvés par leur entrée en Suisse, comme une dénégation du droit de tout homme à la vie.

J'ai cependant rencontré à l'étranger, ou reçu quelques lettres d'anciens réfugiés, qui, très critiques dans les camps, exprimaient une vive reconnaissance après coup de la façon dont ils avaient été traités lors de leur séjour dans nos camps et en Suisse.

II. *Expériences positives.* — De 1941 à 1946, j'ai visité régulièrement les camps, tant militaires que civils, à Genève d'abord puis un grand nombre de camps ailleurs en Suisse, dès 1943, et n'ai jamais été témoin ou eu connaissance de mesures de violence, de dureté ou même de sévérité excessive.

A de très rares exceptions près, j'ai toujours pu exercer mon ministère auprès des réfugiés sans aucune entrave, avoir d'utiles et cordiaux entretiens avec les chefs de camps, conférer librement avec les réfugiés aux responsabilités.

(Suivent quelques considérations sur l'heureuse collaboration avec les autorités dans les années 1945 et 1946.)

III. Malgré les réserves exprimés plus haut, l'impression générale que je garde de l'accueil des réfugiés en Suisse reste réconfortante par la générosité de longue haleine de la population suisse et le soin mis par les autorités à rendre supportables à ces milliers de réfugiés les longs mois de vie végétative en Suisse.

Ayant eu l'occasion de visiter, en 1941, plusieurs camps de réfugiés en France, et en particulier celui de Gurs, je puis affirmer que, dans l'ensemble, l'organisation des camps suisses, leurs installations (alors que parfois trop longtemps sommaires), leur propreté, leur administration, offrait avec ceux de la France en guerre, puis occupée, un contraste frappant.

Genève n'était en rien inférieur aux autres camps suisses.

Je souligne aussi l'heureux partage de responsabilités morales et matérielles entre les obligations de la Confédération et des cantons et le devoir de la charité publique.»

Les rapports de l'officier de police du commandement de ville au commandement territorial fournissent aussi des indications intéressantes.

Dans un rapport du 1er décembre 1942, l'officier de police expose en particulier ce qui suit:

«*Refoulement.*

J'estime de mon devoir de m'expliquer très franchement sur ce problème, le plus délicat qui soit. Ayant cru comprendre qu'on trouvait à Berne le nombre des refoulements trop faible, par rapport aux entrées, j'ai voué toute mon attention à cette importante question.

447 refoulements ont été faits depuis 6 mois environ, dont approximativement 400 paraissent avoir réussi. Durant les derniers 8 jours, soit du 21-XI-42 au 28-XI-42, 20 refoulements ont été opérés avec succès.

Pourquoi n'en fait-on pas davantage? Les causes sont multiples; je m'efforcerai de les résumer aussi brièvement que possible.

a. Tout d'abord, difficultés bien connues d'ordre technique. Ne refoule pas qui veut et n'importe où. Il faut des spécialistes et il faut bien connaître la frontière. Aux difficultés inhérentes à ce genre d'opération, s'ajoute maintenant une surveillance plus stricte de la frontière par les troupes allemandes.

b. Sont chargés de refouler:

Les organes frontières (gardes-frontières et gendarmes), soit de leur propre initiative, soit sur l'ordre de l'officier de police, lorsqu'ils estiment devoir en référer.

De nuit, c'est l'officier de service qui, par téléphone, donne l'ordre de refouler; de jour, l'officier de police lui-même. Ce dernier repêche, tous les jours, lors des interrogatoires, un certain nombre de refoulables qui ont été acceptés durant la nuit ou ont réussi à arriver en ville (parfois au P. C. de l'arrondissement territorial) sans avoir été appréhendés. Les refoulements opérés après coup, assez nombreux, sont évidemment plus difficiles à faire.

Dans la pratique, les organes frontières refoulent assez peu de leur propre initiative, bien que les instructions le prescrivent; ils préfèrent en référer, surtout lorsqu'ils se trouvent, à l'extrême frontière, en présence de groupes nombreux.

c. Les instructions de la division de police, en date du 13-VIII-42, prescrivaient le refoulement de tous les réfugiés, sauf quelques rares exceptions (déserteurs, réfugiés politiques caractérisés, alsaciens et français, transitant d'une zone à l'autre, etc.). Les Juifs n'étaient pas considérés *ipso facto* comme réfugiés politiques.

De nombreux refoulements eurent lieu jusqu'au 1er septembre, date à partir de laquelle le département fédéral de justice et police *ordonna d'accepter tout le monde.*

Le 26-IX-42, nouvelles instructions de la division de police, *ordonnant le refoulement des étrangers entrés clandestinement,* mais prévoyant de nombreuses exceptions, à savoir les déserteurs, les réfugiés politiques et «les cas dans lesquels le refoulement serait une mesure extrêmement dure» (malades, femmes enceintes, vieillards, enfants de moins de 16 ans, parents compris, réfugiés ayant des proches parents en Suisse ou des relations étroites avec notre pays).

Le 11-X-42, la section de police donne l'ordre suivant: les Juifs français, qui n'étaient alors pas encore menacés, devaient être refoulés sans exception.

Ces instructions sont toujours en vigueur, sauf que les réfugiés français, juifs ou non, doivent tous être admis; seuls les éléments indésirables, connus comme tels des organes frontières, doivent être refoulés (ordre de la section de police du 7-XI-42).

Dans sa lettre du 7-XI-42, la section de police ordonne également d'appliquer graduellement plus sévèrement les instructions du 26-IX-42.

Enfin, il semble qu'il existe un *modus vivendi* spécial en ce qui concerne les réfugiés hollandais, qui ne devraient pas être refoulés. Je tiens ce renseignement du ministre des Pays-Bas en personne; il fait état d'une promesse verbale de M. le Dr *Rothmund*, chef de la division de la police.

Je ne connais aucun ordre écrit et je n'ai moi-même reçu aucun ordre quelconque à ce sujet.

Telle est présentement la situation en ce qui concerne les refoulements. Les changements survenus dans les ordres — je ne me prononce pas, je constate simplement — n'ont pas été sans jeter le trouble dans les esprits. Les organes frontières hésitent visiblement et craignent de prendre leurs responsabilités.

Pendant près d'un mois, ils ont reçu l'ordre d'accueillir tout le monde (1191 entrées clandestines en septembre); on leur demande maintenant de faire des discriminations subtiles et compliquées qui ne sont pas dans leurs habitudes, ainsi par exemple d'apprécier la notion extrêmement délicate de «réfugiés politiques». C'est trop leur demander, d'autant plus que presque tous les réfugiés croient généralement de bonne foi pouvoir se réclamer de cette qualité, surtout lorsqu'ils sont juifs.

A cela s'ajoutent les difficultés d'ordre pratique auxquelles j'ai fait allusion plus haut et, il faut le dire, la pitié qu'inspirent généralement les réfugiés au moment de leur refoulement. Il faut avoir assisté, en pleine nuit et par tous les temps, spécialement en hiver, à certains refoulements, pour comprendre la complexité du problème. Les instructions sus-rappelées, du 26-IX-42, emploient une expression qui de ce point de vue me paraît fâcheuse et de nature à désorienter de simples gendarmes ou gardes-frontières. C'est l'énumération prévue sous chiffre 3 où l'on fait une exception en faveur des cas dans lesquels le refoulement serait une «*mesure extrêmement dure*».

Or, il va de soi que, dans les présentes conjonctures, la quasi-totalité des refoulements constituent une mesure extrêmement dure.

Je signale enfin les nombreux visas d'entrée accordés à des réfugiés. Dans certains cas, il n'existe pas encore de visa, mais une promesse de visa. La police fédérale des étrangers a sans doute ses raisons; je constate simplement la chose en remarquant que ces nombreux visas d'entrée compliquent singulièrement la tâche du contrôle frontière. Tous les réfugiés, avec ou sans visa, entrant clandestinement, se trouvent réunis pêle-mêle dans notre camp de triage. Lorsqu'il s'agit de ressortissants du même pays

et de Juifs, ce qui est fréquent, le refoulement des uns et pas des autres ne paraît pas très équitable.»

Enfin, dans un rapport du 8 août 1945, l'officier de police suppléant au commandement de la ville de Genève s'exprime comme suit sur la situation durant la période critique:

«*Réfugiés.* Le 31 août 1942, comme il est dit ci-dessus, les premiers réfugiés venant de France sont arrivés à Genève, ce qui a nécessité l'ouverture rapide du camp de Varembé, puis de ceux de Champel et des Charmilles. Les ordres manquaient et l'initiative était entièrement laissée à l'officier de police pour l'admission des réfugiés, l'organisation et la création de ces camps. Ce n'est que le 26 septembre 1942 que la division de la police a émis des premières instructions sur le traitement des réfugiés venant de France non occupée. A cette époque, Genève avait déjà reçu plus de 1500 réfugiés. Les responsabilités semblaient mal définies en haut lieu et l'accueil des réfugiés en Suisse n'a été organisé qu'une fois que ceux-ci se trouvaient déjà sur notre territoire. Cette lacune a provoqué un certain flottement nuisible à la bonne marche du service.

Discipline des réfugiés. En maintes occasions, l'officier de police a dû intervenir dans des questions disciplinaires, relatives au comportement des réfugiés. Dans la plupart des cas, un simple avertissement a suffi pour remettre à l'ordre les récalcitrants. Le commandant territorial a dû, par ailleurs, prendre plusieurs décisions, sanctionnées par des jours d'arrêts.

Dans tous les cas, les formalités furent exécutées par les organes de l'officier de police.»

L'officier de police suppléant affirme que 5537 réfugiés ont franchi la frontière pour pénétrer sur sol genevois durant la période du 31 août au 31 décembre 1942.

Les deux officiers de police ont déclaré à l'auteur du présent rapport que, comme soldats, ils avaient dû appliquer strictement les instructions de la division de la police. Ils ont dû souvent le faire contre leur gré. L'officier de police suppléant, qui assura le service d'août à décembre 1942, précisa que, pour tous les cas douteux, il s'était mis en rapport téléphoniquement avec la division de la police et demandé une décision. Si des réfugiés ont été renvoyés subséquemment, après avoir été admis par les organes de la surveillance de la frontière, et souvent restaurés dans leurs logements, la raison en est que la situation n'avait pu, bien des fois, être éclaircie que par un interrogatoire serré. Si cet interrogatoire révélait qu'il s'agissait de gens dont les instructions en vigueur n'autorisaient pas l'admission, force était de procéder au refoulement. On a toujours tâché d'expliquer la chose aux fugitifs refoulés. Les refoulements se faisaient avec autant de ménagements que possible. Les fugitifs pouvaient dire s'ils devaient être remis aux organes de l'Etat étranger ou préféraient refranchir clandestinement la frontière. La plupart, cela se comprend, donnaient la préférence à cette seconde façon

de retourner à l'étranger. Dans ce cas, on s'efforçait de faciliter les choses aux fugitifs, pour qu'ils ne tombent pas dans les mains des patrouilles allemandes ou italiennes; autant que possible, on leur indiquait, de surcroît, le chemin à suivre pour regagner sans encombre l'intérieur de la France.

Le comportement des réfugiés, était-il ajouté, a très souvent laissé à désirer, ce qui s'explique certainement dans une large mesure. Il est arrivé plusieurs fois que des réfugiés aient cherché, par la corruption, à obtenir leur placement dans une pension ou leur transfert d'un camp dans une pension. Dans les camps eux-mêmes, il se passait bien des faits qu'on ne pouvait pas tolérer: refus d'exécuter des travaux de camp très légers, opérations commerciales interdites, etc. Il y eut même des vols.

Il est exact que des différends se sont souvent produits avec les représentants de l'aide juive aux réfugiés. Il fallait leur dire, comme aussi à des avocats influents, que l'officier de police était tenu d'obéir aux ordres reçus et ne pouvait y déroger de sa propre autorité.

Les installations des camps, selon les officiers de police, ne pouvaient être que défectueuses lorsqu'un brusque afflux de réfugiés obligeait d'ouvrir de nouveaux camps. Dans ces cas-là, on procéda comme s'il s'agissait d'improviser un cantonnement. Les réfugiés n'étaient pas plus mal logés que les Suisses rapatriés. Il était impossible de donner toujours suite aux demandes des réfugiés dans les camps, par exemple à ceux qui réclamaient des aliments rituels. On a déclaré au président de l'aide juive à Genève que le chef de la division de la police aurait tenu les propos suivants: «Laissez-les croupir sur la paille le plus longtemps possible, de manière à les amener eux-mêmes à ce qu'ils demandent à repartir; qu'ils se rendent compte que la Suisse n'est pas un paradis; que ceux qui veulent venir soient découragés.» Il est peu probable que M. Rothmund ait émis ces propos; il s'est sans doute borné à déclarer qu'il ne pouvait pas être tenu compte des réclamations concernant la paille, que les soldats suisses devaient aussi coucher sur la paille et que les réfugiés devaient être reconnaissants d'avoir été accueillis.

Bien que ces divers rapports, complétés par des déclarations verbales, divergent fortement, ils donnent, dans l'ensemble, une image exacte de la situation. Les graves conséquences des nombreux refoulements ordonnés en été et automne 1942 étaient acceptées. Les organes chargés de l'application des instructions étaient souvent placés devant de sérieux conflits de conscience. La plupart d'entre eux s'efforçaient manifestement d'accomplir leur devoir de soldat de la manière la plus humaine possible. D'autres, en revanche, ont failli à leur tâche, le comportement de quelques réfugiés les ayant incités à commettre des actes inexcusables. Certains éléments furent d'emblée inférieurs à ce qu'on attendait d'eux.

Les remarques concernant l'accueil ou le refoulement des fugitifs valent aussi pour le traitement des réfugiés admis dans le pays. Quand le

président du comité genevois d'aide aux réfugiés protestants affirme que les conditions existant dans les camps genevois n'étaient pas pires qu'ailleurs, on doit certainement le croire, si l'on considère que les afflux subits de réfugiés obligeaient, à Genève précisément, d'improviser constamment. Inspectant un camp, le général déclara au commandant, qui avait l'habitude de porter une cravache, qu'il ferait mieux de laisser cet objet à la maison.

H. L'avis du Conseil national sur les instructions du 29 décembre 1942

Lorsque le rapport sur la gestion en 1942 fut discuté au Conseil national dans la session de juin 1943, le rapporteur de la commission, M. Rittmeyer, se déclara satisfait de voir que le Conseil fédéral avait sensiblement assoupli et élargi sa pratique concernant les autorisations d'entrée délivrées aux émigrants, à telle enseigne que les personnes âgées, les mineurs et les gens qui avaient des relations de parenté, d'affaires ou d'ordre culturel avec des habitants de la Suisse pouvaient être admis à entrer. «Constatons qu'on ne peut pas demander que la pratique soit davantage adoucie et assouplie.» M. Rittmeyer ajoutait qu'il était malheureusement impossible de garder dans le pays tous ceux qui y étaient entrés sans droit, mais que personne n'avait non plus demandé que la Suisse accueille chacun. Il y avait eu dès le début des divergences d'opinions sur le point de savoir quelles catégories de fugitifs il fallait laisser entrer et quelles catégories il fallait refouler. On peut cependant constater maintenant que le département fédéral de justice et police a tout fait pour humaniser autant que possible les refoulements. Le Conseil fédéral a pourvu à ce que les personnes refoulées soient munies de vivres, de pièces de vêtement, de chaussures, etc. C'est là une chose tout à fait remarquable. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1942, continuait M. Rittmeyer, obligera de renvoyer encore beaucoup de gens, en particulier les Français qui cherchent à se soustraire au service du travail en Allemagne. Si nous constatons cependant que le nombre des émigrants et réfugiés était de 18 753 le 15 décembre 1942, que le nombre des entrées s'est monté à 8146 du 1er août 1942 au 31 décembre 1942, à 477 en janvier 1943, à 788 en février et à 650 en mars (1) et qu'il faut compter que plusieurs centaines de personnes entreront encore chaque mois à la faveur de cette pratique du Conseil fédéral, on doit déclarer qu'un plus grand effort ne peut pas nous être demandé. La Suisse fait bonne figure avec ces chiffres. Elle soutient la comparaison avec l'étranger. Cela ressort tout particulièrement du compte rendu des délibérations de la chambre des Communes en Grande-Bretagne, tels qu'ils ont été publiés dans la presse suisse et étrangère. Les chiffres qui y sont indiqués montrent que la Suisse, en comparaison de l'empire britannique, a accueilli les réfugiés d'une manière

(1) Comme le montre le tableau à la page 233, ces chiffres n'étaient pas tout à fait exacts. Des enquêtes complémentaires les ont rectifiés.

extrêmement large, ce qui est d'ailleurs maintenant expressément reconnu à l'étranger et surtout en Angleterre.»

D'autres orateurs, notamment le conseiller national Brawand, s'exprimèrent sur les conditions régnant à la frontière occidentale. Un député du canton de Genève (M. Rappard) signala quelques cas de réfugiés traités brutalement, ajoutant que les interventions auprès du chef de la division de la police avaient toujours rencontré de la compréhension.

Le conseiller national Anliker déclara qu'il avait pu, pendant son service militaire dans le canton de Genève, observer le travail des organes de surveillance de la frontière, de la police, etc. Il avait vu avec quelle charité et bonté tous ces hommes travaillaient, quand bien même le comportement de certains réfugiés ne leur rendait pas la chose facile.

J. Les instructions de la division de la police du 26 juillet 1943

Dans un complément nº 1 du 26 juillet 1943 aux instructions du 29 décembre 1942, la division de la police exposait qu'en 1940 les autorités allemandes avaient libéré presque tous les militaires hollandais faits prisonniers en mai de la même année, mais qu'elles leur avaient récemment ordonné de rentrer en captivité. Ceux qui se soustrairaient à cet ordre seraient considérés comme des prisonniers de guerre évadés. Mais comme les fugitifs de cette catégorie n'étaient pas en mesure de prouver leur identité au moyen de pièces d'uniforme, de livrets de solde ou d'autres papiers, les instructions du 29 décembre 1942, chiffre II, 1, furent complétées comme il suit:

«Les ressortissants hollandais qui prétendent avoir été capturés comme prisonniers de guerre par les Allemands en mai 1940, puis libérés, puis enfin rappelés dans des camps de prisonniers de guerre par les nouvelles ordonnances allemandes, doivent, s'ils peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables, être traités comme des prisonniers de guerre évadés. Ils seront dès lors admis et non pas refoulés.»

La division de la police communiquait en outre que, selon des rapports émanant de source sûre, les jeunes filles étaient particulièrement menacées. «Nous avons dès lors décidé, était-il dit, de porter à 18 ans l'âge des jeunes filles qui ne doivent pas être refoulées. Le refoulement des jeunes filles de 16 à 18 ans serait une mesure trop dure, de même que le refoulement des enfants. C'est pourquoi nous complétons comme il suit le chiffre II, 3, *c*, de nos instructions du 29 décembre 1942:

«Les enfants non accompagnés de moins de 16 ans, de même que les jeunes filles de moins de 18 ans, doivent être admis et non pas refoulés.»

Chapitre V

LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS APRÈS LA CHUTE DU FASCISME (25 juillet 1943)

A. Les mesures prises par les autorités en vue d'enrayer l'afflux de réfugiés venant d'Italie

I. Les instructions de la division de la police du 27 juillet 1943

Le 25 juillet 1943 marqua la chute du régime fasciste en Italie. Le 27 juillet déjà, la division de la police arrêta les instructions suivantes, approuvées par le Conseil fédéral:

«La situation politique actuelle de l'Italie nous amène à remplacer, jusqu'à nouvel ordre, à l'égard des réfugiés venant d'Italie, nos instructions du 29 décembre 1942 concernant le refoulement ou l'admission des étrangers qui entrent clandestinement en Suisse par les instructions suivantes:

1. Tout étranger (civil ou militaire) qui, d'Italie, tente de franchir clandestinement la frontière suisse doit être refoulé sans autre formalité.
2. Les réfugiés étrangers qui, d'Italie, ont réussi à entrer clandestinement en Suisse doivent être immédiatement refoulés en Italie, quel que soit l'endroit où ils ont été appréhendés. La même mesure sera appliquée aux réfugiés venus en Suisse par la voie des airs.
3. Chaque refoulement fera l'objet d'une brève communication à la division de la police, par la voie du service; cette communication comprendra le nom, le prénom, la date de naissance, la nationalité, le domicile et la profession du réfugié, de même que le lieu et le moment du passage de la frontière et du refoulement.
4. Les réfugiés qui prétendent être de nationalité suisse doivent être immédiatement conduits au commandement de la police cantonale compétente en raison du lieu. Le commandement de police veille à ce que l'identité et la nationalité des intéressés soient examinées avec rapidité et précision; en particulier, on vérifiera soigneusement l'authenticité des passeports suisses (en liaison avec les autorités qui les ont établis, ainsi qu'avec les cantons d'origine ou d'ancien domicile). Durant cet examen, les réfugiés seront gardés sous surveillance de la police (mais ne seront si possible pas détenus). Si ledit examen permet d'établir avec certitude l'identité et la nationalité suisse des intéressés, ceux-ci doivent être libérés sans délai.»

Contre toute attente, le nombre des réfugiés, déserteurs et personnes poursuivies pour des raisons politiques qui se présentèrent à la frontière

italo-suisse fut d'abord peu élevé. En revanche, celui de ceux qui franchirent clandestinement d'autres frontières s'accrut quelque peu. 903 fugitifs furent admis en août 1943.

II. Les instructions de la division de la police des 14/15 septembre 1943

La situation à la frontière italienne changea du tout au tout lorsque se répandit la nouvelle de l'armistice conclu le 8 septembre 1943 entre l'Italie et les Alliés et que l'armée allemande s'apprêta à occuper l'Italie. Dans les premiers jours qui suivirent, le nombre des fugitifs cherchant à franchir la frontière suisse fut encore assez faible. Mais on vit arriver ensuite des groupes importants, en nombre toujours plus grand. Contrairement à ce qu'on avait supposé immédiatement après la chute du régime fasciste, ces fugitifs n'étaient pas des fascistes qui cherchaient à se mettre en sûreté pour échapper aux Alliés. Il s'agissait au contraire d'adversaires du fascisme, notamment de gens libérés des prisons au cours des premiers jours qui suivirent la chute de Mussolini, de soldats démobilisés (souvent complètement équipés) et de Juifs. Considérant cette situation entièrement nouvelle, la division de la police arrêta, le 14 septembre 1943, les instructions ci-après, complétant et modifiant celles du 27 juillet:

I

«L'admission des militaires isolés ressortit au commandement de l'armée; les ordres d'armée émis sur la base des arrêtés y relatifs du Conseil fédéral sont applicables à l'admission de détachements de troupes.

II

Les personnes civiles ayant d'étroites attaches avec la Suisse peuvent être admises sans visa aux postes frontières, notamment:

1. Les anciennes Suissesses qui ont acquis une nationalité étrangère par mariage, avec leurs enfants.
2. Les autres étrangers ayant d'étroites relations avec la Suisse, en particulier ceux dont les parents, les conjoints ou des enfants résident en Suisse. De simples rapports d'affaires ou d'autres rapports de parenté ne suffisent pas.

III

Les postes frontières signaleront téléphoniquement à l'officier de police de l'arrondissement territorial les étrangers qui prétendent que leur vie est gravement menacée et qui peuvent rendre vraisemblables leurs allégations. L'officier de police de l'arrondissement territorial décide de leur admission ou de leur refoulement.

IV

Les étrangers qui franchissent la frontière entre les postes frontières seront refoulés et invités à se présenter au poste frontière le plus proche. Dans les cas où cela n'est pas possible, ils seront remis à la police. Celle-ci les incarcérera et se mettra sans délai et par téléphone en rapport avec l'officier de police de l'arrondissement territorial.

V

Concerne les chiffres II à IV: Les postes frontières inscriront la remarque: «Décision de l'officier de police de l'arrondissement territorial du...» dans les papiers d'identité. Cette remarque sera portée en dessous du timbre indiquant la date. En l'absence de papiers d'identité, une attestation portant l'inscription «Admis par décision de l'officier de police de l'arrondissement territorial du...» sera remise au réfugié.»

Dans un complément du 15 septembre 1943, la division de la police ordonna que les personnes civiles admises conformément au chiffre II soient traitées comme les autres réfugiés et remises à la police. Celle-ci devait les signaler à l'officier de police de l'arrondissement territorial en vue de leur placement dans un camp de quarantaine.

III. Les instructions de la division de la police du 17 septembre 1943

Comme l'afflux de réfugiés arrivant d'Italie dépassait les prévisions et qu'on ne pouvait pas faire une distinction nette entre militaires et civils (du 11 au 17 septembre, le nombre des réfugiés entrés quotidiennement en Suisse s'éleva à 260 non compris les différents détachements de troupes qui franchirent la frontière et furent internés), la division de la police arrêta, d'entente avec le département et le commandement de l'armée, les instructions suivantes:

1. Tous les réfugiés du sexe masculin de plus de 16 ans doivent être refoulés.
2. Les instructions des 14 et 15 septembre 1943 restent en vigueur en ce qui concerne les femmes et les enfants.
3. Le refoulement doit être exécuté au lieu même où l'étranger a franchi la frontière; si cela n'est pas possible, les réfugiés seront refoulés par le poste frontière le plus proche.
4. Les présentes instructions seront annulées dès que la situation le permettra.

Mais un événement se produisit avant que les instructions du 17 septembre aient pu être portées à la connaissance des services compétents et que le commandement de l'armée ait donné les ordres nécessaires: Une décision des autorités allemandes d'occupation, publiée sous forme d'affiches,

ordonna à tous les militaires italiens de certaines classes d'âge de se présenter dans les casernes. Cette décision engagea d'innombrables Italiens à quitter leurs foyers et, munis du strict nécessaire, à gagner la frontière suisse.

Les troupes stationnées dans le Tessin n'ayant pas été immédiatement disponibles, plusieurs milliers d'Italiens, jeunes pour la plupart, réussirent à franchir la frontière le 17 septembre, bien que le chef du département de justice et police eût donné dans la nuit du 16 au 17 septembre l'ordre de traiter ces fugitifs comme des civils.

Ces fugitifs furent d'abord gardés dans le sud du Tessin, puis bientôt transférés à l'intérieur du pays.

Le Conseil fédéral s'occupa de l'affaire le 17 septembre. Il constata, avec le département de justice et police, que ces gens devaient être considérés comme des civils même s'ils portaient l'uniforme et avaient accompli du service militaire en Italie, attendu que les troupes italiennes étaient alors démobilisées (1).

Conformément à cet arrêté, ces fugitifs ne furent plus admis après le 17 septembre; ils furent refoulés. En revanche, le nombre des personnes qui quittaient l'Italie pour des raisons politiques était considérable. Des fugitifs juifs de nationalité italienne, yougoslave et grecque cherchaient aussi, en nombre toujours plus grand, à gagner la Suisse.

B. Les interpellations Grimm et Weber dans la session parlementaire d'automne 1943

Les mesures prises à l'égard des réfugiés accueillis dans le pays suscitèrent le dépôt d'interpellations dans les conseils législatifs en septembre 1943. Les auteurs des interpellations — c'étaient M. Grimm au Conseil national et M. Weber au Conseil des Etats — demandaient au Conseil fédéral des renseignements sur la situation créée par le nouvel afflux de réfugiés et sur les mesures envisagées par lui.

Les deux interpellations furent traitées le 29 septembre 1943.

Le conseiller national Grimm déclara que son interpellation était provoquée par le fait que, les 17/18 septembre, le service territorial avait installé 15 000 à 16 000 réfugiés dans le canton de Berne d'une manière tout à fait imprévue, sans prise de contact préalable avec les autorités cantonales. Les réfugiés étaient dans un état pitoyable. Une partie d'entre eux n'avaient, à leur arrivée, que des sandales, un pantalon et une chemise

(1) Si le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation a néanmoins été chargé, plus tard, de l'accueil et de l'entretien de ces réfugiés, c'est en raison du fait que la division de la police ne disposait pas du personnel et du matériel nécessaires pour faire face à un afflux aussi considérable.

et ne possédaient pas de bagages lourds. Ils étaient équipés pour un séjour de quelques heures, mais non pas de longue durée. On devait se demander, dans le canton de Berne, comment il y avait lieu de traiter ces réfugiés et ce qu'il fallait mettre à leur disposition pour leur logement, leur ravitaillement, etc. Une autre question était celle de leur occupation, étant donné que le degré d'occupation allait fléchissant dans le pays et que le danger du chômage paraissait devenir plus sérieux. Il faut, disait M. Grimm, comprendre les appréhensions des travailleurs qui voient apparaître le spectre du chômage et se demandent comment les réfugiés pourraient être occupés sans faire une concurrence fâcheuse à la main-d'œuvre indigène. Il semble donc aller de soi que des réfugiés ne doivent pas prendre la place d'autres travailleurs et que ceux qui rentrent du service militaire ne doivent pas trouver leur place occupée par un réfugié. Si le séjour des réfugiés devait se prolonger, on sera probablement obligé de mettre à exécution des projets spéciaux permettant de leur assurer une certaine activité.

Après ces remarques, l'auteur de l'interpellation émit encore quelques réflexions sur le problème des réfugiés en général, déclarant que les décisions à prendre sur l'octroi de l'asile ne devaient en aucun cas rompre avec la tradition humanitaire de la Suisse. Pour cela, il faut cependant, ajoutait-il, que le citoyen soit prêt à faire un sacrifice personnel. Cela signifie qu'on doit se demander jusqu'où peuvent aller ces obligations de la Suisse et des particuliers. Il est fort possible qu'une nouvelle pression s'exerce à nos frontières. C'est là une éventualité qu'il faut envisager. Nous devons être conscients du fait que nos tâches deviendront plus lourdes à mesure que la guerre se prolongera et qu'il faut d'ores et déjà penser aux très graves questions que poseront alors l'entretien et le logement des réfugiés.

Au Conseil des Etats, M. Weber mentionna également les grandes difficultés suscitées dans le canton de Berne par l'arrivée inattendue de nombreux réfugiés à loger. Lorsque ces milliers et milliers de personnes — qui n'étaient pas toutes des réfugiés politiques ou des militaires désarmés — eurent franchi notre frontière, on s'est demandé, disait M. Weber, pourquoi des troupes avaient été levées, puisque tout le monde pouvait passer la frontière. Le peuple suisse en général est d'avis que l'asile doit être accordé aussi largement que possible. Mais il faut estimer raisonnablement les possibilités qui s'offrent. Nos importations par Gênes étant maintenant coupées par suite des derniers événements, on doit se demander si ces masses de réfugiés constituent encore une charge supportable pour notre pays.

Répondant à l'interpellation Grimm, le conseiller fédéral de Steiger donna les informations suivantes sur la situation et les mesures prises:

Le 31 août 1943, 21 574 émigrants et réfugiés étaient annoncés à la division de la police. Il y eut 3622 arrivées entre le 1er et le 25 septembre. A la fin du mois précédent, le commissariat pour l'hospitalisation et l'internement s'occupait de 10 678 personnes. Depuis la capitulation de l'Italie,

surtout depuis le 17 septembre, quelque 21 860 personnes venant d'Italie, parmi lesquelles se trouvaient 960 prisonniers de guerre évadés, ont franchi la frontière suisse. Le total des réfugiés au 27 septembre était donc de 57 734. Malgré les mesures renforcées, le nombre des entrées auquel il fallait s'attendre était en moyenne ces derniers temps de quelque 300 par jour. Le contrôle sanitaire doit être exercé avec soin. Jusqu'à présent, on n'a annoncé aucun cas de typhus. Des militaires étaient cependant atteints de malaria ou de trachome. On a en outre appris que certaines maladies sont apparues dans l'Italie du sud.

Les Italiens étant arrivés en masse, on constata qu'il était impossible de soumettre à un régime normal les nouveaux réfugiés.

Pour des raisons militaires, l'armée demanda qu'il n'y ait pas de réfugiés au Tessin. Aussi le service territorial a-t-il cherché à installer le plus vite possible les réfugiés dans d'autres régions. Pour exécuter les déplacements avec un maximum de célérité, il fallut renoncer à informer les autorités des cantons et communes où les réfugiés devaient être hébergés. Il n'en sera plus ainsi à l'avenir.

Les quelque 20 000 réfugiés sont logés pour l'instant dans des cantonnements de fortune. Des dispositions ont déjà été prises pour agrandir les cantonnements. Des baraques ont été commandées pour loger 5000 réfugiés; il en est de même des couvertures nécessaires. Une collecte de vêtements est en cours.

Pour assurer l'uniformité nécessaire, l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail s'occupe de l'affectation des réfugiés à des travaux. Une conférence a réuni les autorités et les associations économiques intéressées. Elle a constaté que l'agriculture a un urgent besoin de bras. Des travaux de construction de routes, de défrichement, d'amélioration foncière, de même que des travaux dans les forêts et les carrières sont envisagés. On s'accorde à reconnaître que le réfugié ne doit être occupé que là où la main-d'œuvre indigène fait défaut.

Les gouvernements tessinois et grison ont opiné pour un certain assouplissement de la politique d'admission des réfugiés. Mais si nous voulions donner suite à toute demande d'admission, le nombre des réfugiés deviendrait excessif. Comme à la frontière occidentale, les gardes-frontière et la police examinent dans chaque cas si les principes de l'asile commandent vraiment d'accueillir le fugitif ou s'il s'agit d'un homme qui ne s'est dirigé vers notre pays que poussé par la panique, sans motif de craindre quoi que ce soit. Si l'afflux est trop fort, nous devons cependant tirer le verrou.

Contrairement à certains bruits, il n'y a pas eu d'incidents. Il n'est pas vrai que des organes de surveillance de la frontière aient tiré à balles.

M. Grimm, était-il ajouté, a relevé avec raison que si nous voulons nous acquitter d'une tâche toujours plus lourde, nous devons aussi avoir une claire vision des conséquences que cela entraîne. Si nous nous rappelons

les débats qui ont eu lieu il y a un an au Conseil national et au ton vif de nombreuses discussions engagées ultérieurement et si nous faisons un bilan, nous constatons que le Conseil fédéral n'a aucun retard à rattraper dans le domaine de l'accueil des réfugiés. En dépit des grands mérites que se sont acquis les organismes privés qui s'occupent de l'aide aux réfugiés, le nombre des étrangers accueillis dépasse de beaucoup les possibilités offertes par la charité privée. L'office central d'aide aux réfugiés a cherché à placer des gens. Or, sur les 1597 réfugiés capables de travailler qu'il s'agissait de placer chez des particuliers, 350 ont été casés.

... Pour les enfants, les offres de place sont plus nombreuses, mais les réfugiés ne se séparent pas volontiers de leurs enfants et préfèrent les garder auprès d'eux. Vous voyez que les possibilités d'accueil et les critiques ne vont pas toujours de pair.

Poursuivant son exposé, le conseiller fédéral de Steiger signalait les difficultés croissantes que rencontrait l'aménagement de camps de travail, étant donné que les régions dans lesquelles l'existence d'un camp laisse les coudées franches à l'armée étaient de moins en moins nombreuses et que la garde des camps — comme la garde de la frontière — nécessitait des effectifs toujours plus élevés.

Si nous voulons envisager l'avenir, continuait M. de Steiger, nous ne pouvons dire qu'une chose: Nous devons empêcher un afflux massif de réfugiés; nous devons examiner soigneusement le cas de ceux que nous voulons et pouvons accueillir, de façon à réduire à une mesure supportable le nombre journalier des entrées. Des considérations de politique générale nous obligent, cela va sans dire, à ne pas penser à une seule frontière. Nous devons sans cesse envisager toutes les éventualités et ne pouvons pas nous contenter de vivre au jour le jour, sans voir l'ensemble des problèmes. Le Conseil fédéral est prêt, avec le concours de tous les milieux (que nous remercions ici) à maintenir la tradition de l'asile et à mener à chef la mission humanitaire de la Suisse. Il ne peut cependant pas oublier que le bien général et la sécurité du pays passent avant tout.

La réponse donnée par le conseiller fédéral de Steiger à l'interpellation Weber était à peu près la même. M. de Steiger déclarait, là aussi, que le Conseil fédéral avait une certaine satisfaction à pouvoir établir un bilan au bout d'une année et à constater que la prudence qu'il avait recommandée était plus que justifiée.

Les auteurs des deux interpellations se déclarèrent satisfaits. Dans une brève intervention, M. Altwegg, député au Conseil des Etats, exprima la crainte de voir un pays belligérant chercher, pour des raisons alimentaires ou autres, à transférer dans notre pays les prisonniers de guerre qu'il détenait, ce qui aurait pour nous des conséquences désagréables. M. de Steiger répondit que la Suisse n'avait jusqu'à présent pas refoulé les pri-

sonniers de guerre, mais qu'une modification de la pratique s'imposerait le jour où ces gens se présenteraient en trop grand nombre à notre frontière.

C. Les événements d'octobre 1943

I. L'évolution générale de la situation

Après que la première vague de réfugiés qui se produisit à la frontière sud fut passée et que la garde de la frontière eut été organisée, on put assouplir quelque peu les instructions du 17 septembre. L'officier de police de l'arrondissement territorial tessinois 9*b* fut autorisé à s'en tenir aux ordres des 14 et 15 septembre. A la demande de la division de la police, le commandant des gardes-frontière donna aux agents de la douane des ordres qui s'inspiraient des instructions du 29 décembre 1942, c'est-à-dire qui admettaient les cas spéciaux mentionnés dans ces instructions.

L'afflux de réfugiés venant d'Italie était si désordonné qu'il était souvent difficile d'établir si l'on avait affaire à des militaires étrangers ou à des réfugiés civils. D'après l'article 11 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et devoirs des neutres, il y avait lieu de procéder à un internement dans la mesure seulement où des militaires franchissaient la frontière en raison d'opérations de guerre, tout particulièrement de combats. Considérant cette disposition et la nécessité d'endiguer le flot des réfugiés civils, le chef de l'état-major général, d'entente avec le département militaire fédéral et avec celui de justice et police, donna, le 6 octobre 1943, l'ordre suivant: Sous réserve d'un examen plus approfondi par le commandement territorial, ne traiter comme militaires étrangers que les personnes portant l'uniforme d'une armée étrangère; les personnes portant des vêtements civils ou des parties d'uniformes doivent en revanche être renvoyées au poste frontière le plus proche, où elles seront traitées suivant les instructions relatives aux réfugiés civils (1).

II. L'intervention du commandement de l'armée

Le 13 octobre 1943, le général adressa au conseiller fédéral de Steiger une lettre par exprès, qui était ainsi conçue:

«Au cours d'un entretien récent, j'ai eu l'honneur d'attirer votre attention sur les inconvénients qui résultent de l'accroissement régulier du nombre des réfugiés, militaires et civils que nous avons à hospitaliser.

(1) Un article, publié par un officier suisse dans un numéro de décembre 1943 de la *Schweizer Illustrierte Zeitung* sous le titre *Das ist eine harte, eine verflucht harte Pflicht,* montre combien il fut souvent difficile, en cet automne 1943, d'exécuter les ordres. On y relate en particulier le refoulement de neuf jeunes Italiens qui ne pouvaient être reconnus comme militaires, parce que, appelés au service militaire, ils n'avaient pas accompli de période d'instruction. L'étude, déjà citée, du président de l'aide aux réfugiés juifs à Genève mentionnait aussi plusieurs cas où les mesures prises à l'égard des réfugiés venant d'Italie eurent des effets particulièrement pénibles. On y critiquait les conditions de vie dans quelques camps et homes tessinois.

Le commissariat fédéral de l'internement annonce un effectif de 34 000 internés. Le service territorial de l'armée en compte dans ses camps environ 5500. Il faut ajouter à ce dernier chiffre les 7500 réfugiés des camps de travail. Ce sont donc déjà près de 50 000 étrangers dont nous assumons la garde et l'entretien. Et ce nombre augmente journellement au rythme que vous savez.

Je suis d'ores et déjà obligé d'affecter à la garde des réfugiés, tant civils que militaires, la valeur d'un régiment. Les troupes ainsi employées ne peuvent faire de l'instruction; elles ne contribuent en rien à la sécurité militaire du pays; en cas de mobilisation de guerre, elles ne pourraient rejoindre immédiatement leur emplacement de combat.

D'autre part, je n'ai pas besoin d'insister sur le grave danger que représenterait, en cas de troubles, la présence sur notre territoire d'une telle quantité d'étrangers accessibles à toutes les excitations. Responsable du maintien de l'ordre dans le pays, le commandant en chef de l'armée ne peut voir sans inquiétude leur nombre augmenter encore.

Aussi vous serais-je obligé d'étudier la possibilité de mesures nouvelles qui fermeraient plus hermétiquement notre frontière.»

Le chef du département fédéral de justice et police accusa réception de cette lettre le 18 octobre 1943, ajoutant qu'il avait chargé le chef de la division de la police d'en donner connaissance à la conférence des directeurs cantonaux de justice et police qui siégait à Coire. «J'espère, continuait-il, que cette lettre aura eu l'effet qui convient. Je ne manquerai pas d'en faire parvenir encore une copie à chacun des gouvernements cantonaux. Nous accordons à vos déclarations toute l'attention nécessaire.»

D. Les persécutions accrues contre les Juifs d'Italie

La lettre du général ne paraît pas avoir provoqué des mesures particulières. Les organes chargés de refouler les étrangers furent au contraire invités, selon la situation du moment, à appliquer telle ou telle règle avec plus de sévérité ou de mansuétude.

C'est ainsi que vers la fin de 1943 l'ordre fut donné de ne plus refouler les réfugiés juifs s'ils s'y opposaient ou si l'on ne pouvait exiger d'eux qu'ils prennent le chemin du retour (1).

Dans les premiers temps de l'occupation allemande en Italie, on n'avait pas considéré les Juifs qui y habitaient comme vraiment en danger, car ils avaient la possibilité d'échapper aux mesures des autorités d'occupation. C'est pourquoi ils furent d'abord refoulés, à moins qu'il ne s'agît

(1) Il ressort d'une note de dossier de M. Rothmund, du 3 décembre 1943, que, interpellé par téléphone, il avait donné ce jour-là l'ordre de recevoir tous les Juifs venant d'Italie; dans le cas d'une véritable ruée, il fallait cependant se réserver d'interdire temporairement ces entrées.

de personnalités qui avaient joué un rôle particulier dans le domaine politique, économique ou scientifique. Mais au moment qui nous occupe tous les Juifs d'Italie qui tombaient dans les mains des SS risquaient d'être fusillés ou déportés; la persécution n'épargnait même pas les vieillards, les enfants et les malades. De plus, les Juifs étaient traités comme des ennemis de l'Etat que personne n'était autorisé à aider.

E. Le nombre des refugiés venus d'Italie

Outre les quelque 20 000 Italiens dont s'occupait le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, 3672 réfugiés (civils) étaient arrivés d'Italie en septembre 1943 et avaient été admis en Suisse; la division de la police en avait la charge. Il s'agissait de personnes qui avaient quitté leur pays, seules ou avec leur famille, à cause des mesures prises contre les Juifs ou pour des motifs politiques. C'étaient en majorité des Italiens, mais il y avait aussi des Yougoslaves, des Grecs et des ressortissants d'autres Etats.

A côté de ces réfugiés, plusieurs milliers de prisonniers de guerre évadés franchirent la frontière sud, principalement des Anglais.

Les mois suivants, le nombre des réfugiés civils d'Italie diminua considérablement. Cependant il fut encore de 1424 en octobre, de 1376 en novembre et de 1344 en décembre.

Furent reconnues comme réfugiés *politiques* au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 diverses personnalités qui avaient occupé sous le régime fasciste des postes de diplomates, sénateurs, préfets ou professeurs d'université, puis aussi des hommes qui avaient rempli des fonctions dans les partis socialiste et communiste et des partisans de la monarchie. Après la mort de Mussolini, on accueillit quelques néofascistes (1).

F. Le nombre total des réfugiés à la fin de 1943

De même que l'afflux des réfugiés d'Italie, celui des réfugiés venant de France se maintint, comme on l'a déjà rappelé, dans le second semestre de 1943.

Voici comment se répartissaient les réfugiés vivant en Suisse à la fin de décembre 1943:

(1) Le département fédéral de justice et police a adressé le 31 mai 1945 aux chambres fédérales un rapport détaillé sur la manière dont furent réglés les cas des réfugiés Volpi di Misurata, Dino Alfieri, Giuseppe Bastianini et Edda Ciano, cas qui avaient suscité de vives discussions dans la presse. (Voir les communications du département de justice et police du 31 mai 1945 concernant les cas Volpi, Alfieri, Bastianini et Edda Ciano, texte remis aux membres de l'Assemblée fédérale et à la presse au début de juin 1945.)

1. *Emigrants* (au sens de l'ACF du 7 octobre 1939)		8 325
2. *Réfugiés civils*		
a. Du 1er septembre 1939 au 31 juillet 1942	1 235	
b. Du 1er août 1942 au 31 décembre 1942	8 146	
c. De janvier 1943	468	
d. De février	859	
e. De mars	826	
f. D'avril	670	
g. De mai	625	
h. De juin	612	
i. De juillet	708	
k. D'août	903	
l. De septembre	4 907	
m. D'octobre	2 148	
n. De novembre	1 746	
o. De décembre	1 907	
		25 760
3. Militaires internés par le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation		
a. Internés		
Polonais (depuis 1940)	10 423	
Anglais (depuis 1940)	77	
Belges (depuis 1940)	5	
Américains	86	
Aviateurs allemands	4	
		10 595
b. Prisonniers de guerre évadés		
Anglais	2 758	
Cypriotes	272	
Français	421	
Indiens	15	
Sud-Africains	553	
Néo-Zélandais	71	
Australiens	375	
Canadiens	4	
Grecs	736	
Yougoslaves	1 626	
Russes	405	
		7 236
A reporter		51 916

	Report	51 916	
c. Réfugiés militaires d'Italie		21 316	
d. Français hospitalisés	464		
e. Finlandais hospitalisés (1)	101		
		565	
			73 797
4. Autres étrangers internés (émigrants expulsés ou indisciplinés, gens sans papiers renvoyés d'un endroit à un autre, réfractaires, etc.)			147
		Total	73 944

G. Personnes refoulées en 1943

D'après les rapports des services frontières à la division de la police, furent refoulées en 1943:

En janvier	148	personnes
En février	208	»
En mars	322	»
En avril	231	»
En mai	180	»
En juin	306	»
En juillet	236	»
En août	218	»
En septembre	346	»
En octobre	503	»
En novembre	425	»
En décembre	221	»
Total	3344	personnes

Chapitre VI

LE TRAITEMENT DES RÉFUGIÉS ADMIS EN SUISSE

A. Les réfugiés militaires

Les militaires appartenant à des corps de troupes qui avaient passé la frontière étaient internés dans des camps par le commissariat pour l'hospitalisation et l'internement. Les prisonniers de guerre évadés furent confiés, jusqu'en automne 1943, à la garde de la division de la police, qui les traitait comme les réfugiés civils. Le nombre des réfugiés de cette catégorie étant

(1) C'est-à-dire des militaires malades autorisés à séjourner passagèrement en Suisse pour se soigner dans un hôpital ou un sanatorium.

en augmentation constante, il fallut les placer également sous la surveillance du commissariat. Le régime auquel ils furent soumis correspondait — avec certains allégements — à celui des militaires internés. Les déserteurs furent aussi remis aux soins du commissariat, en même temps que les prisonniers de guerre évadés.

B. Les réfugiés civils

I. Prise en charge des frais d'hébergement par la Confédération

En 1933, l'alliance israélite suisse donna l'assurance que les Juifs de Suisse, avec l'aide de leurs coreligionnaires étrangers, fourniraient l'argent nécessaire à leur œuvre en faveur des réfugiés sans qu'il faille faire appel aux deniers publics; cette promesse put être tenue jusqu'en été 1942. Mais à ce moment-là, il devint impossible aux œuvres de secours privées, juives ou autres, de continuer à supporter la charge. Les autorités fédérales se virent ainsi amenées à pourvoir elles-mêmes aux frais d'hébergement quand il ne s'agissait pas d'émigrants au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939. On laissait cependant aux œuvres privées le soin de s'occuper de la personne des réfugiés. Même lorsque ceux-ci étaient logés dans des camps ou des homes de la division de la police, on accordait de l'importance à ce qu'ils aient le contact le plus étroit possible avec ces œuvres.

II. Le régime des réfugiés civils

1. Avant le 12 mars 1943

Dans la mesure où les réfugiés civils n'étaient pas soumis aux dispositions spéciales de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 sur les réfugiés politiques ou de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 sur les émigrants, leur régime était déterminé dans les premières années de guerre par les prescriptions suivantes: la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, en particulier les articles 14, 2e alinéa, et 15, 4e alinéa, précisant quand l'internement est licite; la modification inscrite à l'article 3 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 (abrogeant la prescription de la loi du 26 mars 1931 sur la durée maximum d'un internement) et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940 concernant la création de camps de travail. Diverses ordonnances de la division de la police fixèrent les règles de détail applicables à l'hébergement des réfugiés dans les camps et les homes.

Dans une conférence de presse qui eut lieu le 12 novembre 1942, un représentant de la direction centrale des homes et des camps donna les informations suivantes sur l'histoire de l'hébergement au cours des années: Au début de la forte affluence de l'été 1942, les cantons frontières n'étaient

pas organisés pour accueillir et héberger un aussi grand nombre de personnes. A Genève surtout, on fut vraiment débordé; en peu de temps, il devint impossible de trouver de la place dans les hôtels, pensions et logement privés qui entraient en ligne de compte pour des réfugiés. Pour y porter remède, on installa dans la ville un premier camp de transit où tous les réfugiés devaient passer avant que leur cas soit examiné en détail. Il fut bientôt nécessaire d'en ouvrir d'autres à Genève. A l'intérieur de la Suisse aussi, des difficultés se produisirent parce que de nombreux réfugiés avaient réussi à y arriver sans être appréhendés, notamment dans les grandes villes. C'est pourquoi certaines directions cantonales de police et des œuvres de secours demandèrent de nouveau de façon pressante que les réfugiés soient logés dans des camps. L'armée vint au-devant de cette requête en se déclarant prête à installer tout de suite les camps nécessaires et à fournir le personnel de direction et de surveillance. Au même moment, le département fédéral de justice et police fit l'acquisition du grand camp de Buren-sur-l'Aar, où l'on avait logé jusqu'alors des internés polonais. La division de la police se chargeait des frais d'installation et d'entretien des camps d'accueil, ainsi que de la subsistance et des frais médicaux des réfugiés quand ils ne pouvaient pas y pourvoir eux-mêmes.

Une circulaire du département de justice et police du 3 décembre 1942 donne des renseignements détaillés sur le traitement des réfugiés, On projette, y est-il dit, de faire exécuter des travaux d'intérêt national par les hommes qui y sont aptes et de créer des camps à cet effet, tandis que les femmes devront être groupées dans des ateliers de raccommodage, de couture, des buanderies, etc. N'entrent pas en ligne de compte pour ce genre d'internement les hommes et les femmes de plus de 60 ans, les malades et infirmes, puis les enfants de moins de 16 ans et, en règle générale, les mères avec des enfants n'ayant pas encore 4 à 6 ans. Le placement des enfants plus âgés, mais de moins de 17 ans, en dehors des camps est devenu très urgent, car, dans la plupart des cas, la vie sous régime militaire et dans les installations parfois assez primitives des camps d'accueil ne leur est pas propice. Environ 700 enfants doivent donc quitter les camps aussitôt que possible. Le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, avec l'appui efficace de la Croix-Rouge suisse, assume la tâche de les placer chez des particuliers disposés à les accueillir immédiatement. On ne peut prendre les responsabilité de retarder le placement de ces enfants. Il n'est donc pas possible d'attendre l'obtention d'un permis de séjour ou d'une tolérance dans le canton où ils vont être reçus. Les questions de police des étrangers ne devront être réglées que lorsqu'on saura si l'enfant peut rester chez ses hôtes. C'est pourquoi le département estime juste de les traiter provisoirement comme internés et a chargé la division de la police de prendre pour chacun d'eux une décision d'internement, dans l'idée que la question de l'autorisation de séjour reste réservée et sera réglée ultérieurement avec la police des étrangers. Il va sans dire que l'on indiquera à chaque canton quels enfants

réfugiés sont placés sur son territoire et chez qui. Cette solution provisoire ne préjuge pas la question de savoir si et dans quelle mesure les cantons devront participer aux frais d'hébergement des réfugiés.

2. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943

Des prescriptions détaillées sur la manière de procéder à l'internement et de traiter les réfugiés admis en Suisse furent établies par le Conseil fédéral dans un arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires (arrêté du 12 mars 1943 concernant l'hébergement des réfugiés). L'arrêté tenait compte du fait qu'après les entrées massives de l'été et de l'automne 1942, les cantons avaient déclaré n'être plus en état d'accueillir de nouveaux réfugiés sous le régime de la tolérance. Comme l'expliqua plus tard le conseiller fédéral de Steiger — en répondant à l'interpellation Petrig dans la session du Conseil des Etats de printemps 1946 — le but était d'empêcher que des personnes ne bénéficiant pas d'une autorisation de la police des étrangers ne doivent être refoulées en vertu de l'article 14 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Au fond, l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 confirmait, pour l'essentiel, la pratique antérieure. Il s'appliquait seulement aux réfugiés venus en Suisse depuis le 1er août 1942.

«Les réfugiés sont internés, précisait l'article 2, par une décision de la division de la police du département de justice et police, rendue en application de l'article 14, 2e alinéa, de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers et de l'article 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers.»

Les réfugiés aptes au travail devaient être hébergés dans des camps ou des homes et exécuter, si possible, des travaux utiles au pays. Par exception seulement, un réfugié apte au travail pouvait, avec l'assentiment des autorités cantonales, être dispensé de résider dans un camp ou dans un home (art. 3).

Les réfugiés inaptes au travail (enfants, femmes avec des enfants en bas âge, vieillards, infirmes, malades) devaient, suivant l'article 4, être placés avec l'aide de l'assistance privée, si possible chez des particuliers, sinon dans des homes ou des camps. S'ils étaient honorables, ils pouvaient être autorisés, avec l'assentiment de l'autorité cantonale, à vivre à leurs frais dans un hôtel ou une pension, ou en appartement.

La division de la police ne pouvait autoriser les réfugiés que tout à fait exceptionnellement, et avec l'assentiment de l'autorité cantonale, à exercer une activité lucrative. Encore fallait-il que celle-ci semblât nécessaire aux intérêts du pays (art. 5).

La division de la police devait établir les prescriptions sur le comportement des réfugiés, conformément aux instructions du département de justice

et police. Il lui incombait en outre d'arrêter les conditions de séjour dans les homes et les camps, ainsi que les conditions auxquelles les réfugiés pouvaient être autorisés à résider ailleurs (art. 6).

Toute activité politique était interdite aux réfugiés, ainsi que tout comportement de nature à compromettre la politique de neutralité du Conseil fédéral (art. 9). Sauf autorisation expresse de la division de la police, ils ne devaient exercer aucune activité publique, faire des conférences, publier des articles dans les journaux ou éditer des publications, etc.

Enfin, l'arrêté du Conseil fédéral contenait à l'article 8 des prescriptions sur l'argent et les valeurs que le réfugié possédait en Suisse, ou qu'il recevait de l'étranger ou de Suisse. Cet argent et ces valeurs devaient être déposés à l'office fiduciaire désigné par le département fédéral de justice et police. L'office devait changer en argent suisse, au cours du jour, toutes les devises étrangères. La division de la police pouvait ordonner la réalisation des bijoux, pierres précieuses et autres valeurs, si cette mesure paraissait nécessaire pour garantir le règlement des créances de droit public et des frais d'hébergement.

III. L'hébergement des réfugiés

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 n'autorisant que par exception l'hébergement des réfugiés en dehors d'un camp ou d'un home, il fallut créer des centres d'hébergement. Mais là de grandes difficultés surgirent. Il existait bien des hôtels vides ou peu fréquentés, mais la plupart du temps ils ne se prêtaient pas à l'accueil des réfugiés, soit parce qu'il n'y avait pas de travaux appropriés à exécuter dans les environs, soit parce que des raisons militaires interdisaient de les y faire résider. Pratiqué au début par nécessité, le placement dans des établissements de détention souleva des critiques de tous côtés et dut être limité de plus en plus aux cas où l'on avait affaire à des éléments criminels. C'est ainsi qu'on arriva bien tard seulement — en hiver 1944/1945 — à prendre pour l'accueil des réfugiés des mesures dont l'ampleur dépassait les besoins immédiats et répondait à l'éventualité d'un nouvel afflux massif.

Le soin des réfugiés — c'est-à-dire leur réception et leur placement — et l'entretien des camps incombaient par la nature des choses aux autorités civiles, principalement à la police fédérale des étrangers.

L'arrivée en masse de réfugiés obligea cependant le département fédéral de justice et police à faire appel à l'armée pour la première phase de l'accueil. Cela se justifiait d'autant plus qu'il fallait observer à l'égard des arrivants des précautions d'ordre militaire et de police sanitaire.

Ce fut l'affaire des inspecteurs territoriaux jusqu'en automne 1943, ensuite celle des commandants territoriaux.

Tous les réfugiés nouvellement entrés étaient d'abord logés par le service territorial dans des camps de triage plus ou moins grands, dont une bonne partie avaient des installations vraiment primitives. Après la période réglementaire de trois semaines de quarantaine, la division de la police avait à s'occuper des civils; elle les envoyait dans un camp ou un home civil quand ils devaient être logés collectivement. Les militaires étaient en revanche remis, comme on l'a déjà dit, au commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation.

A la place d'un type unique de camps de triage, on distingua dès l'automne 1943 trois sortes d'établissements militaires de ce genre: les camps de triage, les camps de quarantaine et les camps d'accueil.

Dès la fin de 1943, les réfugiés étaient ainsi hébergés dans les conditions suivantes:

1. Les camps militaires

a. Les camps de triage

De la frontière, les réfugiés étaient envoyés d'abord dans un camp de triage. On y examinait leur cas et décidait de les admettre ou de les refouler. Simultanément se faisait le triage entre civils et militaires. Les réfugiés ne restaient là que peu de temps, parfois seulement quelques heures, au plus deux ou trois jours. Le camp était gardé, et les rapports des réfugiés avec l'extérieur réduits au minimum. Le travail exigé avait uniquement pour but de couvrir les besoins de l'établissement ou de camps voisins (1).

b. Les camps de quarantaine

Les réfugiés devaient y subir un isolement de 21 jours, conformément aux instructions du service de santé de l'armée. Pour des raisons médicales, la quarantaine pouvait être remplacée par un séjour dans un hôpital lorsque le camp ne possédait pas d'infirmerie assez grande et assez bien installée.

Pendant ces trois semaines, la police éclaircissait le cas. On empêchait autant que possible le contact avec la population civile. Seuls quelques rares représentants des œuvres de secours avaient accès aux camps. Personne ne pouvait travailler chez des particuliers.

Le nombre des camps de quarantaine variait suivant les besoins. Lorsque les arrivées étaient très nombreuses, il fallut parfois utiliser des locaux peu appropriés (2).

c. Les camps d'accueil

Les réfugiés y étaient placés seulement lorsque leur cas n'avait pas pu être suffisamment éclairci pendant la quarantaine — en particulier dans les

(1) Il y avait à la fin de la guerre 8 camps de triage.

(2) Vers la fin de la guerre, il y avait 14 camps de quarantaine ouverts, recevant exclusivement des réfugiés civils.

périodes d'arrivées très nombreuses. Ils y restaient jusqu'au moment où il était possible de leur trouver un lieu de séjour approprié.

Le régime y était un peu moins sévère que dans les camps de triage et de quarantaine, en ce sens que des civils plus nombreux, au service des œuvres de secours, pouvaient y pénétrer. Ces camps n'étaient, il est vrai, pas organisés pour des séjours un peu longs. Et comme il fallait souvent beaucoup de temps pour décider du lieu d'internement définitif, il y eut de nombreuses réclamations (1).

2. Les réfugiés sous contrôle civil

Le régime adopté pour les réfugiés sous contrôle civil découlait du principe selon lequel chacun d'eux était tenu de mettre sa capacité de travail au service du pays qui lui accordait sa protection et dont il consommait une partie des réserves, maintenant limitées.

Furent considérés comme aptes au travail tous les réfugiés valides de 20 à 60 ans. Ces hommes valides étaient envoyés, en règle générale, dans des camps de travail pour exécuter, selon leurs forces, des travaux plus pénibles ou plus faciles (construction de routes, améliorations foncières, culture de terrains récemment défrichés) tandis que les femmes étaient placées dans des homes, pour y faire les travaux courants nécessités par les camps d'hommes (raccommodages, lessive, etc.). Pour ne pas créer d'inégalités, il fut décidé que les personnes aptes au travail qui disposaient de moyens financers ou auraient la possibilité de séjourner ailleurs devaient aussi être envoyées dans ces camps.

Faute d'autres possibilités, on dut souvent placer dans des camps de travail des réfugiés peu aptes au travail qu'ils devaient y faire et qui jusqu'alors n'en avaient aucune habitude.

Comme la direction centrale des camps et des homes l'explique dans son rapport, on ne put créer des camps de travail que là où il y avait des travaux appropriés à exécuter. Le nombre des projets était cependant faible, en premier lieu parce que le commandement de l'armée n'autorisait l'exécution de travaux que dans une zone assez limitée. En outre, divers projets durent être abandonnés à la demande d'offices du travail qui voulaient en réserver l'exécution pour le moment où commencerait une période de chômage. L'acquisition des baraques et du matériel nécessaire causa à la direction des difficultés croissantes.

Pour les jeunes de 17 à 19 ans, on créa des camps spéciaux où l'accent était mis non pas sur le rendement du travail mais sur la formation professionnelle.

Les réfugiés inaptes au travail, c'est-à-dire les hommes qui n'étaient pas en bonne santé ou avaient plus de 60 ans, ou les mères avec des enfants

(1) A la fin de la guerre, il y avait encore des réfugiés civils dans 21 camps d'accueil.

de moins de 6 ans, purent, s'ils en avaient les moyens, se loger dans des hôtels, des pensions ou chez des particuliers. Ils avaient besoin pour cela de l'assentiment de la police cantonale des étrangers, qui n'était pas toujours facile à obtenir. Ceux qui étaient dépourvus de ressources furent hébergés chez des particuliers ou accueillis dans des homes. L'office central d'aide aux réfugiés et d'autres œuvres s'efforçaient de trouver des places chez des particuliers. Il fut de plus en plus difficile d'en trouver pour des adultes (1).

La direction centrale prit, pour installer les homes, des hôtels inoccupés. Mais là encore elle était liée par les prescriptions du commandement de l'armée sur les zones interdites et devait obtenir l'accord des autorités cantonales et communales. Au cours des années, elle créa divers homes affectés à des buts spéciaux: par exemple homes pour régimes diététiques, homes pour réfugiés suspects de tuberculose, homes pour enfants ou jeunes gens poursuivant leurs études ou leur formation professionnelle, etc.

Les *malades* furent soignés dans des hôpitaux, des sanatoriums, des maisons de convalescence et des établissements analogues.

On chercha à placer les *enfants de 7 à 16 ans* dans des familles, par l'intermédiaire du comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés et plus tard de la Croix-Rouge suisse, secours aux enfants (2). Cette dernière œuvre mit à disposition le «Centre Henri Dunant» à Genève, où furent accueillis de petits enfants, des mères avec de petits enfants ou des femmes enceintes qui ne pouvaient pas être retenues trop longtemps dans les camps d'accueil militaires.

Les instructions arrêtées par le département fédéral de justice et police du 20 mars 1943 pour assurer l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 n'autorisaient les *étudiants* réfugiés à fréquenter les universités que s'ils avaient déjà fait à l'étranger plusieurs semestres et voulaient terminer leurs études en Suisse. Ces conditions furent adoucies par la suite, et l'on n'exigea même plus rigoureusement que des études universitaires aient été commencées à l'étranger. Pendant les vacances universitaires, l'étudiant devait travailler dans un camp de travail. Les frais des études étaient à sa charge ou à celle d'œuvres privées. Le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation organisa des camps universitaires à Winterthour et plus tard à Fribourg pour les Polonais, à Mürren et en Suisse romande pour les Italiens.

Les femmes qui avaient eu la *nationalité suisse* avant leur mariage furent autorisées à habiter chez de proches parents, quelle que soit leur aptitude au travail. En outre, la division de la police avait le droit de ne pas envoyer dans des camps de travail ou dans des homes d'anciens ministres

(1) Il y eut cependant, à certains moments, plus de 2000 personnes logées chez des particuliers. Le nombre de celles qui étaient en pension était de 5329 le 1er avril 1944, de 6056 le 1er septembre 1944 et de 5716 le 1er avril 1945.

(2) 2455 enfants de réfugiés étaient hébergés dans des familles le 15 avril 1944.

ou diplomates, des personnalités politiques importantes, des officiers, des savants, des artistes, des ecclésiastiques, etc. [1].

Dès le début, il fut prêté attention à la question des loisirs et des congés. Certes, on n'en reconnut pas toute l'importance dans la première période, celle où il y avait encore des possibilités de départ pour les réfugiés et où l'on pouvait compter qu'une bonne partie d'entre eux seraient en mesure de quitter la Suisse assez prochainement. La principale question était à ce moment-là celle des travaux à mettre en chantier.

Un premier pas important à cet égard fut le fait d'installer dans le camp de Davesco près de Lugano une division pour la jeunesse et d'y envoyer les jeunes des classes 1921 à 1925 placés dans d'autres camps de travail. Pendant que les autres occupants travaillaient à la construction de routes et au défrichement, l'équipe des jeunes était instruite par un jardinier et recevait, à raison de deux demi-journées par semaine, des leçons d'allemand, de français, d'anglais, de sténographie et de dactylographie. Il y avait en outre des heures de gymnastique et de sport.

De nouvelles mesures destinées à favoriser la formation professionnelle des réfugiés astreints au travail furent prises en décembre 1941. Les principes suivants furent arrêtés:

1. Les jeunes doivent pouvoir faire un apprentissage, en tant que le nombre des places d'apprentis le permet.
2. Les émigrants qui ont déjà commencé des études doivent avoir la faculté de les continuer, sans être dispensés cependant de l'obligation de servir dans un camp de travail pendant une période convenable.
3. Les émigrants de 22 à 40 ans doivent avoir la faculté d'apprendre un métier indiqué en vue d'une émigration future (on donna des cours pour menuisiers, cordonniers et tailleurs et des cours de perfectionnement pour ouvriers sur métaux ayant déjà terminé leur apprentissage).

Les réfugiés logés *en dehors des camps et des homes*, qu'ils fussent soumis au contrôle militaire ou dépendissent de la division de la police en qualité d'internés privés, n'avaient pas non plus une complète liberté de mouvement. Ils ne pouvaient sans autorisation quitter le lieu de séjour prescrit et devaient, en règle générale, se présenter périodiquement au commandement territorial ou au bureau de la police cantonale des étrangers; en outre, ils ne devaient pas quitter leur logement entre 22 heures et 7 heures et il leur était interdit de fréquenter certains établissements (bars, dancings et salles de spectacle). Ces restrictions étaient fondées sur le fait que le réfugié interné sous ce régime de liberté avait déjà un avantage sur celui qui était soumis à la discipline et astreint au travail. Elles devaient en même temps empêcher que le comportement de certains ne suscite l'irritation de la population.

[1] Au 1er janvier 1944, le nombre des camps de travail était de 37 et celui des homes de 31.

Jusqu'en été 1944, le régime des *émigrants* fut beaucoup moins sévère. Il était seulement interdit à ces gens de transférer leur résidence dans un autre canton pour un temps prolongé sans y être autorisés. A la suite de demandes réitérées du commandement de l'armée, le régime fut cependant rendu plus strict le 15 juillet 1944, en particulier par une disposition leur interdisant de quitter sans autorisation le lieu de séjour habituel. Ces prescriptions furent un peu assouplies le 19 décembre 1944.

IV. Les mesures tendant à faciliter les départs

Les prescriptions arrêtées pendant la guerre ont toujours respecté le principe posé par les instructions du département fédéral de justice et police du 31 mars 1933 concernant l'entrée des Israélites, savoir: les réfugiés peuvent être admis mais la Suisse ne doit être considérée que comme un pays de passage leur offrant un asile seulement temporaire. On n'assura donc de séjour durable que par exception. Il s'agissait surtout de vieillards qui désiraient finir leurs jours en Suisse et disposaient des moyens d'existence nécessaires. Les autorités ne se contentaient pas d'imposer aux réfugiés le devoir d'émigrer, mais s'efforçaient aussi d'accélérer cette émigration. Celle-ci étant devenue considérablement plus difficile avec le début des hostilités, on adjoignit un service de l'émigration à la police fédérale des étrangers. Sa tâche était d'organiser le voyage collectif des émigrants et réfugiés qui avaient obtenu le visa d'entrée dans un pays étranger. Les autorités purent ainsi, de 1940 au milieu de 1942, assurer le départ de 1563 réfugiés, répartis en une cinquantaine de convois. Les Etats-Unis d'Amérique en accueillirent la plus grande partie (638). Puis viennent Cuba, qui autorisa l'entrée de 214 d'entre eux, le Brésil, de 190, Saint-Domingue, de 156, et l'Uruguay, de 132.

Lorsque la France fut entièrement occupée par les troupes allemandes, ces voyages collectifs ne furent plus possibles. Seuls des réfugiés isolés réussirent, sous leur propre responsabilité, à éluder le contrôle allemand et à émigrer.

Depuis le début de la guerre, la division de la police paya les sommes suivantes pour permettre des voyages d'émigration:

	Fr.
1939 (toute l'année)	100 000.—
1940	124 000.—
1941	178 000.—
1942	48 900.—
1943	—
1944	—
1945 (toute l'année)	179 585.—

Nous avons déjà relevé les efforts de la division de la police pour faciliter aux réfugiés l'obtention de visas d'entrée dans des pays étrangers en leur permettant d'acquérir les connaissances requises, notamment d'apprendre un métier. On chercha à inculquer ces connaissances aux réfugiés adultes en les chargeant dans les camps de tâches qui leur donnaient l'occasion de se perfectionner, en organisant des cours spéciaux ou en laissant les réfugiés travailler comme assistant chez un entrepreneur qualifié. En collaboration avec les offices cantonaux de la formation professionnelle, on procura aux jeunes gens des apprentissages chez des patrons suisses, tandis que des jeunes filles ou des jeunes femmes furent autorisées à suivre des écoles ménagères.

Enfin la division de la police favorisa les voyages d'émigration en procurant aux intéressés les papiers requis.

V. L'internement des réfugiés au commencement de 1944

La division de la police a dressé le 17 janvier 1944 un tableau de l'internement des réfugiés civils au commencement de l'année; il contient les indications suivantes:

Internés dans des camps de travail	3681
Placés dans des homes pour internés	4028
Internés dans des camps spéciaux (ne dépendant pas de la direction centrale)	262
Internés dans des pénitenciers	24
Placés individuellement chez des paysans (hommes)	1057
Placées individuellement chez des paysans ou dans des ménages (femmes)	222
Dans divers cantons au bénéfice d'autorisations de travail dans des professions spécialisées	81
Dans des villes universitaires, avec autorisation pour études	471
Chez des particuliers, placés par l'office central d'aide aux réfugiés	754
Enfants dans des familles ou homes, placés par le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés	1950
Placés par la division de la police chez des parents, dans des hôtels et des pensions	2505
Dans les camps militaires de quarantaine ou d'accueil	5612
En résidence forcée, sous contrôle militaire et avec liberté de déplacement limitée	1809

Chapitre VII

L'ACCROISSEMENT DES DIFFICULTÉS D'INTERNEMENT

La création des camps de travail pour émigrants au printemps 1940 fut bien accueillie par l'opinion publique. L'affectation des nouveaux venus à des travaux d'intérêt national ne suscita pas non plus d'opposition. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 fut approuvé sans discussion par les deux chambres dans la session de juin 1943, après que les rapporteurs se furent exprimés de façon très positive sur l'organisation des camps. Au Conseil des Etats, M. Evéquoz déclara que le plus grand ordre régnait dans les camps visités par les membres de la commission des pouvoirs extraordinaires; le meilleur moyen d'obvier aux plaintes venues occasionnellement d'autres camps était de faire régner une discipline sévère et juste; au Conseil national, M. Rohr exposa aussi que, d'après le résultat des inspections, les réfugiés étaient traités de façon très convenable; il fallait donc considérer comme sans fondement les plaintes formulées au sujet de leur hébergement et de leur nourriture; le travail qu'on exigeait dans les camps était adapté aux capacités individuelles; de nombreux réfugiés reconnaissaient avec gratitude le bienfait que leur accordait notre petit pays dans leur grande détresse.

Mais plus l'internement se prolongeait, plus en apparurent les inconvénients et plus il y eut de critiques à propos des camps.

Des défauts se firent sentir surtout dans ceux qui étaient placés sous régime *militaire*. Comme les préparatifs faits avant la guerre dans le secteur de l'internement étaient tout à fait insuffisants, tant en ce qui concerne les installations que le personnel, on en vint, au début, à supplier des particuliers de céder des installations, parfois primitives. Le choix du personnel fut aussi très difficile. On manqua notamment de chefs de camps possédant les dons nécessaires pour comprendre psychologiquement les personnes qui leur étaient confiées.

Dans la session du Conseil national de juin 1941, le président de la commission de gestion avait déjà fait remarquer que le personnel chargé de l'administration et de la surveillance des camps comptait des gens qui usaient de méthodes trop formalistes à l'égard des internés. Des plaintes analogues furent souvent proférées plus tard, non seulement à l'Assemblée fédérale et dans ses commissions, mais aussi dans les conseils cantonaux et dans la presse.

Il a déjà été question, dans le présent rapport, des conditions fâcheuses régnant en 1942 dans certains camps d'accueil *militaires* par suite de l'arrivée massive de fugitifs venant de France. Lorsque la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national tint séance en février 1944, le député Vodoz critiqua vivement le manque de psychologie de certains

chefs de camp, qui était souvent la cause d'un mauvais traitement des réfugiés. Le bien-fondé de ces plaintes ne fut pas contesté. Le conseiller fédéral de Steiger déclara qu'il s'était vu contraint de demander au chef du service territorial le renvoi de deux chefs de camp.

Les conditions étaient sensiblement meilleures dans les établissements relevant de la *direction centrale des homes et des camps*. Ces établissements n'avaient pas à faire face aux difficultés suscitées aux chefs des camps militaires par l'arrivée souvent inopinée d'un nombre considérable et inattendu de fugitifs. Aussi pouvaient-ils prendre à temps les dispositions nécessaires. En tant que le permettait la pénurie de matériel, la direction centrale disposait de surcroît, grâce aux précautions prises, des installations indispensables. Elle ne souffrait non plus jamais d'un véritable manque de personnel auxiliaire. Néanmoins, des insuffisances croissantes se manifestèrent aussi dans les camps civils.

Il fallut alors constater qu'on ne pouvait, avec la meilleure volonté, attribuer aux réfugiés un travail répondant toujours à leurs aptitudes particulières. Des hommes habitués à des travaux pénibles pouvaient fort bien être occupés à des constructions de routes, à des améliorations foncières, etc. Les autres réfugiés, tels que les commerçants, les intellectuels, les artistes, etc., souffraient en revanche grandement de devoir exécuter de tels travaux, et cela était naturel.

Pour nombre de réfugiés, le régime plus ou moins sévère et monotone de la vie en commun était déjà une dure épreuve, surtout lorsque des hommes, des femmes et des enfants étaient entassés, de jour et de nuit, dans des locaux exigus. Tel était notamment le cas des internés qui, venus de camps de travail ou de concentration étrangers, avaient espéré recouvrer en Suisse une entière liberté. Ils éprouvaient, dans nos camps, le sentiment d'être des prisonniers, d'être astreints au travail forcé.

Dans un article «Le problème des réfugiés tel qu'il se pose pour l'armée» (*Revue militaire suisse*, août 1949), le colonel Chenevière s'exprime comme il suit: «Il n'est pas étonnant que le réfugié, à part quelques crâneurs, manifeste un complexe non pas d'infériorité mais de susceptibilité, de jalousie très marquée: Un bol ébréché est considéré comme infamant; c'est l'assiette du chien juste assez bonne pour un animal.»

Ce qui était en outre déprimant pour de nombreux réfugiés, c'était la durée illimitée de leur internement. Des gens sensibles couraient le risque de tomber dans l'apathie et l'hébètement. Des troubles psychiques («névrose des déracinés» n'étaient pas rares [1].

D'autres faits suscitèrent constamment de nouvelles critiques, par exemple la séparation des époux et celle des mères et de leurs enfants, la

[1] Cf. à cet égard le texte d'une conférence donnée par le Dr M. Minkowski lors du dixième anniversaire de l'union suisse des comités d'aide aux Juifs.

remise parcimonieuse d'habits de travail et de chaussures, la rémunération insuffisante, l'obligation de déposer les bijoux, la forte restriction des congés, l'interprétation mesquine de l'interdiction d'exercer une activité politique, la lenteur apportée à l'examen des plaintes, etc.

Dans un écrit publié en 1944 par le secrétariat de l'aide aux réfugiés institué par le conseil œcuménique provisoire de l'Eglise et intitulé *Fünf Jahre ökumenische Flüchtlingshilfe*, on lit ce qui suit: «Sans doute les réfugiés sont-ils, en Suisse, à l'abri des persécutions; sans doute leur est-il assuré dans les camps un très modeste minimum vital ou l'entretien; mais ce qui manque à la plupart d'entre eux, c'est le bien précieux de la liberté et de libre disposition; ils souffrent de devoir vivre d'aumônes, ils souffrent de l'activité qui leur est imposée ou d'un travail pour lequel ils ne se sentent pas faits. La dispersion des familles cause de l'affliction, et des internés sont rongés par les tourments qu'ils éprouvent au sujet de la déportation d'un mari, d'un enfant, de vieux parents ou d'autres proches.

Une autre cause de difficultés résidait dans le fait que les réfugiés étaient retenus beaucoup trop longtemps dans les camps d'accueil, simplement parce que les services chargés de créer des possibilités de travail se croyaient obligés de différer des travaux d'amélioration foncière ou autres en prévision d'une nouvelle période de chômage.

Les organismes privés s'occupant des réfugiés avaient particulièrement à cœur d'obtenir la suppression de toutes ces conditions malheureuses (1). Mais les autorités — principalement la direction centrale des homes et des camps — firent aussi tout ce qu'elles estimèrent possible pour améliorer le sort des internés. Elles augmentèrent les salaires (dès le 1er janvier 1942, la solde journalière fut fixée à 1 fr. 50 et à 1 fr. 80 après 270 jours de travail),

(1) Le comité international de la Croix-Rouge offrit également de collaborer à l'amélioration des conditions dans les camps militaires et civils. En octobre 1941 déjà, il avait appelé l'attention du chef du département fédéral de justice et police sur les critiques émises dans le public au sujet de l'administration des camps et du recrutement du personnel. Il le priait de bien vouloir le renseigner sur l'état de choses existant pour lui permettre de répondre aux questions qui lui étaient posées et d'intervenir en faveur de personnes lésées, comme cela se faisait pour les internés dans les camps étrangers. Il fut donné suite à cette demande. Les démarches entreprises par le comité international amenèrent aussi le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation à se déclarer prêt à appliquer dans la mesure possible aux personnes dont il aurait à s'occuper les dispositions de la convention de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre.

Une année plus tard, le comité demanda au département fédéral de justice et police s'il agréerait sa collaboration au sujet des secours directs à fournir aux prisonniers de guerre évadés et à d'autres réfugiés, notamment si la possibilité pouvait lui être offerte de dresser une liste complète des internés dans des camps de travail. Le comité demandait simultanément que fussent aussi appliquées aux internés militaires les dispositions qui, dans la convention de 1929, concernent les besoins intellectuels et moraux des prisonniers de guerre et leurs relations avec l'extérieur.

Le département accueillit d'emblée la première suggestion. S'exprimant sur la seconde, il fit remarquer que la convention de 1929 n'était applicable ni aux prisonniers

accordèrent plus libéralement des congés, aménagèrent des ateliers spéciaux pour la formation et la réadaptation professionnelles et prirent surtout des mesures pour un emploi plus judicieux des loisirs.

Les autorités prêtèrent moins l'oreille aux requêtes des œuvres de secours tendant à ce que la durée du séjour dans les camps de travail fût réduite et à ce que les réfugiés fussent autorisés à exercer librement une activité lucrative là où le marché du travail le permettait. Elles affectèrent cependant souvent à des travaux hors des camps, en particulier à des travaux agricoles, des réfugiés placés dans des camps militaires et civils. Elles s'efforcèrent aussi de répondre aux besoins des agriculteurs en quête de main-d'œuvre pour l'extension des cultures en leur attribuant des internés qualifiés pour ce genre de travail. Ceux-ci quittaient alors les camps. Les paysans pouvaient, dans une certaine mesure, choisir les ouvriers qui leur convenaient. Ce procédé fut toutefois critiqué, car il rappelait, prétendait-on, les marchés d'esclaves. Cependant le placement de réfugiés dans des entreprises agricoles fut généralement approuvé. Bien que les expériences n'eussent pas toujours donné des résultats concluants, de nombreux internés continuèrent d'être durablement affectés à ces entreprises, soit 371 [1] en avril 1943, 765 en juillet, 1100 en octobre, 1453 en mai 1944 et 1780 en octobre. Ils ne furent plus que 826 vers la fin de l'année, de nombreux Français ayant pu, entre-temps,

---

de guerre évadés ni aux réfugiés civils, mais que l'on s'efforçait de traiter tous les réfugiés aussi humainement que possible.

Dans la suite, l'activité du comité international de la Croix-Rouge en faveur des réfugiés en Suisse consista principalement (dès avril 1944) en inspections faites par ses délégués dans les camps et les homes. Les constatations étaient discutées avec les chefs des camps et portées à la connaissance des autorités compétentes. Les délégués s'efforçaient en même temps d'aplanir des différends entre le personnel des camps et leurs occupants et, d'une façon générale, d'exercer une heureuse influence sur le moral des internés.

Le nombre de ces inspections s'est élevé à 1187 au total, dont 864 dans des camps militaires et 323 dans des camps et homes gérés par la direction centrale. Les autorités vouèrent l'attention qu'ils méritaient aux rapports qui leur furent transmis (cf. le rapport du comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale). Elles examinaient les critiques formulées et s'efforçaient de tenir compte des plaintes justifiées des internés. Ceux-ci se plaignaient principalement du logement, de l'habillement, du travail, ainsi que des conditions sanitaires.

Le fichier des réfugiés établi par le comité international de la Croix-Rouge contenait, en avril 1945, quelque 100 000 noms (*Revue internationale de la Croix-Rouge*, livraison de 1945, p. 281, et livraison de 1946, p. 656 s.).

[1] Le 5 avril 1943, M. Renold, conseiller national, déposa une question écrite dans laquelle il reprochait au commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation de chercher à priver l'agriculture de la main-d'œuvre mise jusqu'alors à sa disposition en augmentant l'indemnité à verser aux internés ou en les affectant à d'autres emplois où ils seraient plus favorisés. Dans sa réponse du 21 juin 1943, le Conseil fédéral contesta les assertions de M. Renold. La seule question qui se posait à l'autorité compétente était de savoir s'il était préférable, dans l'intérêt du pays, de placer les internés en groupes ou individuellement dans les entreprises. Le nombre des ouvriers affectés à l'agriculture était soumis à de faibles fluctuations saisonnières.

rentrer dans leur patrie. Au printemps 1945, plus de 1000 réfugiés se trouvaient de nouveau placés chez des agriculteurs; il y en eu 5094 à fin août. L'emploi des réfugiés du sexe masculin dans l'industrie hôtelière et de femmes dans l'agriculture et le service de maison prit en outre une certaine importance (1). Bien qu'il fût en principe interdit aux réfugiés et émigrants d'exercer une activité lucrative, un certain nombre d'entre eux furent autorisés, surtout vers la fin de la guerre, à pratiquer des professions spéciales dans lesquelles la main-d'œuvre suisse était insuffisante.

Ce n'est qu'à une époque ultérieure que put être partiellement réalisé le vœu, émis en 1941 déjà, relatif à l'institution de «comités suisses des camps», composés de représentants des autorités et des œuvres de secours et chargés de statuer sur les requêtes et les plaintes, ainsi que de nommer et surveiller les chefs des camps.

Plusieurs années d'efforts furent aussi nécessaires jusqu'au moment où les réfugiés purent être mis au bénéfice du droit d'émettre leur avis. Le premier pas consista à faire participer des représentants des internés à l'organisation des loisirs. Une commission mixte fut finalement constituée après la conférence de Montreux (2).

Certains des inconvénients susindiqués étaient inhérents au régime des camps (3). D'autres complications provenaient de l'incapacité de quelques agents, de l'indifférence, du formalisme bureaucratique et du manque de compréhension pour le sort des réfugiés. Mais les difficultés étaient essentiellement dues au fait que, en partie sous l'influence des syndicats, les autorités cherchaient à protéger le marché du travail et se décidèrent fort tard à faire participer les internés à une activité professionnelle normale. Une modification de cette pratique avait déjà été sollicitée précédemment,

(1) Dans une question écrite du 19 juin 1944, M. Munz, conseiller national, demanda qu'un plus grand nombre de femmes réfugiées fussent occupées dans le service de maison. Dans sa réponse du 16 août de la même année, le Conseil fédéral déclara que toute l'attention nécessaire serait vouée à l'affaire, mais que fort peu de femmes réfugiées étaient aptes à exécuter de tels travaux. Pour qu'un plus grand nombre de ces femmes répondent aux exigences, la division de la police, était-il dit, a organisé, depuis un certain temps, des cours ménagers. Plus de 850 réfugiées étaient alors placées dans des ménages privés.

(2) Cf. p. 294 ci-après.

(3) Cela vaut notamment pour les camps militaires. La tâche imposée au commissariat pour l'internement et l'hospitalisation était déjà particulièrement lourde, puisque personne ne pouvait prédire quel serait le nombre des réfugiés. A cela s'ajoute que l'on ne disposait le plus souvent, pour le service des camps, que d'officiers et de sous-officiers qui s'étaient annoncés simplement pour gagner leur vie et manquaient d'un véritable intérêt pour cette sorte de travail. Lors des différentes inspections auxquelles il a procédé dans des camps en sa qualité de chef du département militaire du canton de Bâle-Ville, l'auteur du présent rapport a pu très bien se rendre compte du rôle que la personne du chef jouait pour l'esprit qui régnait dans un camp. Le commissariat n'a pas toujours prêté l'attention qu'elles méritaient aux critiques qui lui furent adressées au sujet de ces difficultés particulières.

par exemple dans un article publié par les *Basler Nachrichten* des 8/9 août 1942, qui concluait en ces termes: «La plupart des problèmes relatifs à nos émigrants — nous ne disons pas tous — seraient résolus par cet acte courageux, qui est certainement contraire à un esprit corporatif et syndical et implique même de nombreux risques, mais qui, tout bien considéré, représente actuellement la seule solution constructive entièrement réalisable.

Il ne faut cependant pas oublier que maintes prescriptions des autorités et mesures des chefs de camp furent dues au fait qu'il y avait parmi les réfugiés — ce qui est bien naturel — de nombreux éléments dont le comportement empêchait une plus grande bienveillance. Ces gens ne voulaient pas comprendre la nécessité de la discipline dans les logements collectifs et critiquaient tout ce qui se faisait ou ne se faisait pas. Ils ne voulaient pas respecter l'interdiction (dictée dans l'intérêt du pays) d'exercer une activité politique, ne voulaient pas comprendre que le rationnement des denrées alimentaires devait aussi exercer ses effets à leur égard, abusaient des libertés qui leur étaient accordées, s'appliquaient à enfreindre systématiquement les règlements des camps et les ordres des chefs de camp et se faisaient un plaisir de pousser d'autres internés à la révolte. Dans le rapport du comité genevois d'aide aux réfugiés protestants sur son activité de septembre 1942 à septembre 1943 («Depuis un an en deçà des barbelés») [1], le pasteur H.-L. Henriod écrit ce qui suit: «De temps à autre il faut mettre en garde des réfugiés désaxés, parce qu'ils ont vécu pendant des mois d'angoisse l'internement dans d'autres pays, ou ceux qui sont inconscients ou révoltés contre le fait même d'un internement en Suisse. Il y a dans les camps comme partout ailleurs des âmes généreuses, reconnaissantes, des courageux, des esprits qui comprennent la solidarité et l'entraide; il y a aussi des égoïstes et parfois même des éléments mauvais et dangereux.»

---

[1] Le rapport faisait remarquer en passant que, même si l'on fait abstraction du régime auquel étaient soumis dans le Midi de la France les réfugiés espagnols, ainsi que les Juifs étrangers ou apatrides et, enfin, les Juifs français, les conditions de vie des internés dans d'autres pays n'étaient apparemment guère meilleures que dans les camps suisses.

L'ouvrage de l'abbé Glasberg, maintes fois cité, signale à cet égard (p. 75 s.) que la plupart des réfugiés étaient partout condamnés «à moisir dans des camps durant des années sous un régime policier avec ce que cela comporte de rigueur, d'ignorance et de blessantes simplifications». Il est ajouté que les conditions d'internement en Suisse ont sans doute été les meilleures tant du point de vue matériel que moral.

Chapitre VIII

LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS EN 1944

A. La période antérieure à juin 1944

Les déportations continuèrent en France en 1944, faisant de nombreuses victimes. En Hongrie, Yougoslavie et Roumanie, les Juifs étaient traités avec la plus grande brutalité. Plusieurs centaines de milliers de Juifs hongrois furent transportés dans le camp d'extermination d'Auschwitz, pour y être gazés.

Le nombre des fugitifs arrivant en Suisse fléchit quelque peu au cours des six premiers mois de l'année, mais resta considérable. 923 personnes furent accueillies en janvier, 612 en février, 1077 en mars, 1212 en avril, 1216 en mai et 723 en juin.

Le traitement des fugitifs à la frontière demeurait en principe régi par les instructions des 29 décembre 1942/26 juillet 1943. L'interprétation de ces instructions avait cependant été notablement assouplie. Des directives spéciales pouvaient être données, suivant les circonstances, pour certaines catégories de réfugiés ou certains secteurs frontières.

Ainsi arrivait-il souvent qu'un réfugié était admis en Suisse, où il avait des proches parents, et qu'un autre réfugié était également admis, quelques jours plus tard, parce qu'il était proche parent du premier.

A la frontière sud, les organes douaniers appliquaient les instructions moins sévères des 14/15 septembre 1943.

Au début de juin, 77 178 réfugiés se trouvaient en Suisse, y compris quelque 38 000 internés militaires.

Même si l'on fait la part des circonstances de l'époque, on a de la peine à comprendre pourquoi les organes du contrôle suisse de la presse continuèrent jusqu'en été 1944 à s'opposer, de façon répétée, à la publication de nouvelles concernant les faits qui se passaient dans l'est.

Ces organes finirent cependant par cesser d'intervenir, en dépit des démarches du ministre d'Allemagne à Berne. Dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la période de guerre de 1939 à 1945, le Conseil fédéral expose ce qui suit (p. 104):

«Les protestations de l'Allemagne avaient alors souvent pour objet les nouvelles de la presse suisse concernant les atrocités allemandes qui se révélaient à cette époque. Au cours d'une seule journée (8 septembre 1944), trois représentants de l'Allemagne intervinrent successivement auprès du département politique pour se plaindre de ces nouvelles relatives à des atrocités: le ministre Köcher, le conseiller de légation von Nostitz et le prince Urach, attaché de presse. Tous trois reçurent la même réponse, à savoir que des témoignages concordants de sources très diverses mais sûres

obligeaient de tenir ces actes de cruauté pour une réalité. C'est pourquoi, était-il ajouté, nul ne songe, dans les milieux officiels, à entreprendre quoi que ce soit contre la publication de ces informations véridiques dans la presse suisse.» (1)

L'obligation de tenir compte des intérêts militaires rendait l'hébergement des réfugiés toujours plus difficile. Le 31 mars 1944, le chef du service territorial écrivit à la division de la police ce qui suit:

«Comme convenu, j'ai examiné avec les organes de l'état-major de l'armée la question de l'hébergement de réfugiés et vous confirme ce qui suit:

1. Des réfugiés ne peuvent être hébergés en dehors des zones prévues qu'avec le consentement exprès du commandement de l'armée. Cette règle vaut aussi pour l'hébergement individuel de réfugiés.
2. Pour l'aménagement de camps et de homes à l'intérieur des zones d'hébergement, l'autorisation du commandement de l'armée doit être requise dans chaque cas, afin que l'on puisse constater si un établissement prévu pour l'installation d'un camp ou d'un home n'est pas déjà retenu pour l'armée ou si d'autres raisons de caractère militaire s'opposent à ce qu'il soit réquisitionné pour des réfugiés.
3. En principe, aucune autorisation ne sera donnée pour l'aménagement de camps et de homes en dehors des zones fixées pour l'hébergement de réfugiés. Le commandement de l'armée examinera cependant chaque cas et admettra des exceptions lorsque des raisons militaires ne s'y opposeront pas.»

B. La période postérieure à la création du second front en France

La situation militaire générale était en juin 1944 la suivante: La France continuait d'être occupée par les troupes allemandes et soumise à un dur régime, mais des armées alliées parties de la périphérie du pays se dirigeaient vers l'Europe centrale. Ces circonstances amenaient les partisans à exercer une activité renforcée. Il fallait s'attendre que les combats qui allaient se dérouler provoqueraient à nouveau des déplacements de civils. Ces faits laissaient présager, pour la Suisse, un nouvel afflux de fugitifs à une époque assez rapprochée.

(1) En matière de police des étrangers également, des autorités fédérales ont rejeté, durant cette période, des requêtes allemandes pressantes qui devaient être considérées comme non fondées. C'est ainsi que le chef de la division de la police ordonna le 30 décembre 1943 le renvoi d'un beau-frère de Goering, ancien chef de la Gestapo, et directeur des usines Hermann Goering. Ce Rudolf D. avait d'abord été autorisé, sur la base d'un certificat médical, à faire en Suisse un séjour de trois mois au sanatorium d'Agra. Cette décision était motivée par le fait que les autorités allemandes avaient refusé le visa et l'attribution de devises à des Suisses qui désiraient rentrer au pays pour s'y soigner et produisaient à cet effet un certificat médical tout pareil. Tous les efforts tentés auprès de la division de la police pour la faire revenir sur sa décision demeurèrent vains.

I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 8 juin 1944

Dans sa circulaire du 8 juin 1944, le département fédéral de justice et police exposait que l'aggravation de la situation internationale appelait un renforcement des dispositions relatives à l'octroi des visas et au contrôle de la frontière et nécessitait en outre une application stricte des prescriptions à l'intérieur du pays. Il ajoutait que la notice que la centrale fédérale de l'économie de guerre faisait remettre à la frontière à tout nouvel arrivant avait été complétée en conséquence et que les autorités étaient tenues de veiller à ce que les prescriptions qui y étaient contenues fussent observées.

Les prescriptions étaient les suivantes:

1. Les demandes d'étrangers désireux d'entrer en Suisse par un poste frontière autre que celui qui est indiqué dans le visa ne seront acceptées que dans des cas exceptionnels et devront être chaque fois soumises, par téléphone, à la police fédérale des étrangers, qui statuera.

2. L'autorité compétente (police locale) devra toujours inscrire soigneusement dans le passeport la déclaration d'arrivée de l'étranger (ACF du 5 septembre 1939, art. 4, 2e al., lettre *b*).

   Si l'étranger déclare son arrivée dans une localité qui n'est pas indiquée dans son visa, il devra être interrogé de manière précise sur les raisons pour lesquelles il n'a pas observé les conditions posées par le visa. S'il a reçu la notice, l'autorité cantonale prendra à son égard une décision formelle de renvoi et proposera en même temps, par téléphone, à la police fédérale des étrangers d'en étendre les effets à tout le territoire de la Suisse. S'il n'a pas reçu la notice, l'étranger devra se rendre dans la localité pour laquelle l'autorisation d'entrée lui aura été accordée.

3. L'autorisation de changer le lieu et le but du séjour ne pourra être accordée que s'il existe des raisons sérieuses. La décision est réservée à la police fédérale des étrangers.

   Si l'étranger est rencontré à un moment quelconque dans une localité qui n'est pas indiquée dans son visa, il devra être traité selon la procédure prévue au chiffre 2.

4. Des prolongations de la durée maximum du séjour en Suisse (un mois au maximum) ne pourront être accordées par les cantons, en vertu des pouvoirs conférés par l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, que pour des raisons vraiment sérieuses. Les demandes devront être soumises préalablement à la police fédérale des étrangers, à laquelle les autorisations accordées devront être communiquées.

   Les prolongations impliquant un changement du but du séjour devront être soumises sans exception à la police fédérale des étrangers.

5. L'étranger qui est rencontré dans le pays après le dernier jour du séjour autorisé devra être appréhendé et renvoyé. Le fait sera communiqué par téléphone à la police fédérale des étrangers, avec proposition d'étendre les effets du renvoi à toute la Suisse.
6. Les autorisations d'entrée étant désormais du seul ressort de la police fédérale des étrangers, et non plus des consulats suisses à l'étranger, la délivrance du visa de retour exige aussi l'assentiment de cette autorité.
7. Le contrôle des hôtels devra être organisé de façon que les informations soient communiquées dans le plus bref delai à la police cantonale des étrangers.

II. La demande du général du 24 juin 1944

La situation en France engagea le général à aviser le département militaire fédéral, par une lettre du 24 juin, «que le moment était venu d'élucider, d'entente avec le Conseil fédéral, quelle devrait être l'attitude de la Suisse en cas d'un nouvel et important afflux de réfugiés qui accroîtrait considérablement le nombre des 77 000 étrangers se trouvant déjà sur le territoire suisse». La question revêt un aspect politique tel qu'elle devrait être résolue, était-il dit, par les autorités politiques. Le commandement de l'armée attache néanmoins un grand intérêt à être renseigné en temps utile et de façon détaillée sur les intentions fondamentales des autorités politiques, attendu que c'est finalement à la troupe qu'il appartient d'intervenir.

Les mesures à prendre n'offrent qu'une alternative: ou admettre tous les arrivants, ou les refouler tous.

«Si l'on admet tous les arrivants, il sera extrêmement difficile, sinon impossible — l'expérience l'a montré — de les faire repartir. Le fait d'accepter tout le monde attirera un nombre toujours plus considérable de fugitifs.

Au contraire, l'afflux à la frontière diminuera sous peu et redeviendra normal si l'on refoule quiconque n'est pas porteur d'un passeport valable; avec visa, et si l'on renvoie les personnes qui auront franchi la frontière en éludant le contrôle. Je tiens aussi à signaler que les militaires étrangers qui se présentent à nos frontières devraient, naturellement aussi, être refoulés.

Quelle est la meilleur façon d'atteindre le but? A première vue, ce serait de fermer hermétiquement la frontière. Mais si l'on considère les choses de plus près, on constate que cette mesure aurait des conséquences dépassant le but et qu'elle ne serait surtout pas désirable du point de vue politique. Je ne pense pas que le Conseil fédéral y souscrira. Une mesure aussi rigoureuse n'est pas non plus nécessaire pour le moment; il suffirait entièrement de déclarer qu'il sera interdit à tous les étrangers de franchir notre frontière dans les secteurs en question s'ils ne sont pas porteurs d'un passeport valable, muni du visa, et qu'ils en seront empêchés, au besoin, par

la force des armes. Les fugitifs qui auront franchi illicitement la frontière devront être refoulés.

Je ne me cache pas qu'une telle mesure peut paraître dure. Mais s'il devait se produire un afflux considérable, on n'aurait, comme je l'ai indiqué, que le choix d'accueillir tous les fugitifs ou de les refouler tous.

C'est pourquoi je voudrais vous prier de demander au Conseil fédéral s'il est prêt à accueillir un nouvel et important afflux de réfugiés ou si des mesures doivent être prises en vue d'empêcher une arrivée massive de fugitifs en Suisse. Il s'agit de tenir compte du fait que la situation peut ne devenir critique que très lentement, l'afflux des fugitifs n'augmentant que graduellement. Dans ce cas, il serait indiqué, à mon avis, que la fermeture de la frontière ne soit ordonnée qu'à partir du moment où le nombre des réfugiés franchissant la frontière dépasserait une certaine moyenne journalière.»

Le rapport du général engagea le département militaire fédéral à demander au chef du département fédéral de justice et police, par lettre du 26 juin 1944, s'il n'y aurait pas avantage à fermer complètement la frontière en cas de nouvel afflux.

Le département de justice et police soumit l'affaire au Conseil fédéral. Ce dernier arriva à la conclusion que les régions dans lesquelles des raisons militaires n'interdisaient pas d'accueillir des réfugiés étaient si peu étendues qu'il était nécessaire de manifester une grande retenue dans les admissions.

III. Les instructions de la division de la police du 12 juillet 1944

En exécution de l'arrêté du Conseil fédéral, la division de la police édicta, le 12 juillet 1944, les nouvelles instructions suivantes abrogeant celles du 29 décembre 1942, ainsi que celles qui avaient été données depuis lors, par écrit ou oralement, pour certains secteurs frontières:

I

Peuvent seuls être admis pour le moment:

1. Les garçons jusqu'à 16 ans et les filles jusqu'à 18 ans. Les adultes qui les accompagnent ne peuvent être admis que s'ils font partie d'une des catégories de réfugiés devant être admis.
2. Les Suissesses devenues étrangères par mariage, ainsi que leurs enfants jusqu'à 18 ans.
3. Les étrangers réellement menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle pour des raisons politiques ou autres, et qui, pour se soustraire à cette menace, n'ont que la possibilité de se réfugier en Suisse.

En revanche, les étrangers qui semblent indignes de l'asile à raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacent les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude sont toujours refoulés. Les organes du corps des gardes-frontières signalent les cas douteux au commandement de l'arrondissement territorial compétent (officier de police) pour décision.

4. Les personnes que la division de la police signale nommément aux organes frontières, avec l'ordre de les admettre si elles se présentent à la frontière en tant que réfugiés.
5. Les étrangers au bénéfice d'un visa d'entrée suisse valable, qui ne peuvent pas entrer en Suisse régulièrement parce qu'ils n'ont pas reçu un visa de sortie de l'Etat d'où ils viennent.

Lorsqu'un étranger rend vraisemblable, à la frontière, que la police fédérale des étrangers lui a accordé une autorisation d'entrée, mais qu'il n'a pu faire inscrire le visa par un consulat de Suisse, dans ses papiers d'identité, les organes frontières se renseignent par téléphone auprès de la police fédérale des étrangers.

II

Les étrangers se présentant en civil à la frontière, mais rendant vraisemblable qu'ils sont des prisonniers de guerre évadés, des déserteurs ou d'autres militaires mobilisés se trouvant en service, sont signalés par les organes du corps des gardes-frontières au commandement territorial compétent (officier de police), en tant que, selon les ordres du commandement de l'armée, l'admission de ces groupes de personnes entre en ligne de compte. Le commandement territorial (officier de police) examine chaque cas et prend ses dispositions conformément aux instructions du commandement de l'armée.

Une circulaire particulière de la division de la police, également du 12 juillet 1944, précisait ces instructions, notamment sur les points suivants:

1. Les ordres et instructions du commandement de l'armée sont applicables à l'admission ou au refoulement des militaires étrangers. Les hommes en uniforme qui appartiennent à une puissance étrangère doivent être signalés, dans tous les cas, à l'officier de police du commandement territorial compétent. Cet officier examine si les intéressés sont véritablement des militaires mobilisés ou s'ils sont soumis aux prescriptions applicables aux réfugiés civils. Sont aussi traitées comme des militaires les personnes qui, lorsqu'elles remplissent les conditions requises, ont franchi la frontière en habits civils.
2. Pour être considérés comme réfugiés menacés pour des raisons politiques, il ne suffit pas que les intéressés soient opposés au régime politique de

leur patrie ou de l'Etat d'où ils viennent; il faut qu'ils aient été poursuivis personnellement dans leur patrie ou dans l'Etat d'où ils viennent en raison de leurs opinions ou de leur activité politiques.

3. Les hautes personnalités (par exemple des anciens ministres, diplomates, hauts fonctionnaires attachés à un parti) qui franchissent la frontière comme réfugiés doivent être immédiatement signalées à la division de la police, qui donnera les instructions nécessaires sur la conduite à suivre.
4. Les étrangers qui ont reçu ou s'attendent à recevoir un ordre de marche militaire, une convocation au service du travail ou à tout autre service analogue et qui se réfugient en Suisse pour s'y soustraire ne sont pas des militaires et ne peuvent pas non plus être considérés comme des personnes particulièrement menacées pour des raisons politiques ou autres. Elles doivent dès lors être refoulées.

Les instructions ne précisaient pas si et dans quelle mesure les Juifs devaient être considérés comme particulièrement menacés. Elles assimilaient cependant expressément à des réfugiés politiques des étrangers menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle pour des raisons non politiques. On était d'avis, comme la division de la police en informa l'alliance israélite suisse, que tous les réfugiés juifs devaient désormais être admis, attendu qu'ils étaient menacés dans les pays voisins.

Des instructions spéciales rangeaient les ouvriers étrangers en Allemagne dans la catégorie des gens particulièrement menacés, attendu qu'on savait que les autorités allemandes ne cessaient de renforcer les mesures dirigées contre les ouvriers qui cherchaient à se soustraire au service du travail.

Les instructions de la division de la police contenaient en outre ce qui suit:

1. Les réfugiés appréhendés par les gardes-frontières, par les organes militaires ou par la police au moment où ils passent clandestinement la frontière, ou immédiatement après, dans les régions frontières, doivent être refoulés, à moins qu'ils n'appartiennent à l'une des catégories de personnes dont les instructions ordonnent l'admission.
2. Les réfugiés appréhendés à l'arrière de la ligne frontière ou à l'intérieur du pays doivent toujours être signalés par la voie du service à la division de la police, qui prend les mesures nécessaires.
3. Le refoulement a lieu à l'endroit où la frontière a été franchie; si cela n'est pas possible, au poste frontière le plus proche ou dans ses environs.
4. Si l'état physique du réfugié ou si le lieu, le moment ou les conditions atmosphériques font obstacle au refoulement, le cas doit être signalé à l'officier de police du commandement territorial, qui prend les mesures nécessaires.

5. Chaque refoulement fera l'objet d'une brève communication à la division de la police.

Un dernier chapitre disposait que les gardes-frontières et les organes de l'armée et de la police devaient renvoyer à la division de la police toutes les personnes (y compris les membres des autorités et les fonctionnaires) qui désiraient donner leur avis au sujet de l'admission ou du refoulement d'un réfugié. L'exécution d'un refoulement devait alors être différée assez longtemps pour que les intervenants puissent s'adresser à la division de la police et en obtenir une décision. L'expérience, était-il dit, a montré que tous les cas de réfugiés ne pouvaient pas être réglés en vertu de ces simples instructions de caractère général. Il se présente toujours des cas spéciaux dans lesquels il faut tenir compte de circonstances particulières. La décision, en pareil cas, est réservée à la division de la police. En matière d'admission ou de refoulement, la division de la police peut, sous sa propre responsabilité, déroger aux instructions. Les organes d'exécution à la frontière doivent, en revanche, les appliquer strictement.

La disposition contenue au chiffre I des instructions du 12 juillet, selon laquelle les étrangers qui semblaient indignes de l'asile à raison d'actes répréhensibles devaient toujours être refoulés, eut un certain retentissement dans les services officiels américains et dans la presse anglo-américaine. On pensait que la Suisse s'engageait ainsi à refuser d'emblée l'asile à toutes les personnes considérées, par les Alliés, comme des «criminels de guerre». Or cette disposition ne faisait que confirmer une pratique. Cela fut expressément constaté dans la réponse à une note que les gouvernements américain et anglais avaient adressée le 31 juillet 1944 à différents Etats neutres. La réponse mentionnait que la Suisse se réservait, en tant qu'Etat souverain, de décider elle-même si un réfugié devait être admis ou refoulé.

C. Les arrivées de fugitifs français

Comme on s'y attendait, les combats qui se livrèrent en France provoquèrent très rapidement une forte augmentation du nombre des fugitifs. Des parties de la population frontalière pénétrèrent en particulier sur territoire suisse pour s'y mettre à l'abri de dangers passagers.

Les 22/23 juillet 1944, il y eut à Saint-Gingolph des engagements violents entre les troupes allemandes et les maquisards. Les représailles exercées par les troupes allemandes incitèrent 300 habitants à se réfugier en Suisse. Ils y furent hébergés quelques semaines, jusqu'à ce qu'ils pussent rentrer chez eux sans danger.

Les combats qui se déroulèrent les 17/18 août dans les environs de Genève amenèrent 2453 personnes à passer en Suisse.

Peu après, 580 Français franchirent la frontière vaudoise à La Cure, dans le Jura.

Les fronts s'étant, à la suite de l'avance des Alliés, stabilisés vis-à-vis de Fahy dans le Jura bernois, de nombreux habitants de la région gagnèrent la frontière suisse. 576 d'entre eux furent hébergés un certain temps dans notre pays.

Plus de 9000 Français purent regagner sans danger leur pays en passant par Les Verrières.

En automne 1944, la Suisse accueillit quelque 600 civils français qui étaient venus d'Alsace ou s'étaient soustraits au service du travail institué par l'Allemagne. Ces gens purent regagner leur pays sans encombre en passant par Genève.

Les troupes allemandes et des partisans se livrèrent des combats en octobre dans le Val d'Ossola. La Suisse hébergea quelque temps 6500 civils et 3000 partisans qui s'étaient réfugiés sur son sol.

En décembre, plus de 5000 fugitifs arrivèrent à Bâle, tandis que l'Ajoie en accueillait plusieurs centaines. Une partie d'entre eux purent regagner immédiatement la France. L'autre partie demeura un certain temps en Suisse.

D. Les instructions du commandement de l'armée concernant l'admission de certains militaires étrangers

Selon les instructions données par le général le 10 octobre 1939, certains militaires étaient autorisés à entrer en Suisse. Ces instructions furent modifiées le 7 septembre 1944 en ce sens que seuls pouvaient encore être admis pour être internés dans notre pays les militaires qui paraissaient dignes d'y être accueillis, mais non pas ceux au sujet desquels il y avait de fortes raisons de croire qu'ils avaient enfreint les lois et coutumes de la guerre.

Pour le traitement de *partisans*, le chef du service territorial donna, le 3 février 1944 déjà, l'ordre suivant:

«Au cours d'un combat, des partisans français ont cherché refuge en Suisse. Après examen de leur cas, ils ont été désarmés et internés, ce qui était juste.

Une telle décision n'aurait cependant pu être prise s'il s'était agi de bandes, dont le seul but est de commettre des actes de rapine les plus divers.

Ces bandes de voleurs sont combattues non seulement par des groupes armés et la police, mais aussi par les partisans. Elles doivent être refoulées. Il est exact qu'il est souvent difficile de les différencier.»

Conformément à cet ordre, les maquisards et les partisans furent généralement accueillis, mais pas toujours internés.

Dans la suite, on eut des doutes quant au cercle des personnes à qui s'appliquaient les instructions du 3 février 1944. C'est pourquoi le général

donna des instructions complémentaires le 15 septembre 1944, d'entente avec le département militaire fédéral et le département fédéral de justice et police. Devaient être considérés comme partisans, accueillis et internés: «Les membres de formations armées et commandées soutenant un gouvernement qui n'était pas reconnu par la puissance occupant la région dans laquelle combattaient les partisans.»

Etaient cités à titre d'exemples: Pour la France: l'armée secrète (A. S.), le groupement des forces françaises de l'intérieur (FFI), les francs-tireurs partisans (FTP); pour l'Italie: les formations soutenant le gouvernement Bonomi dans le nord de l'Italie, en tant qu'elles satisfaisaient aux exigences requises. D'autres groupes furent reconnus plus tard.

Des difficultés furent non seulement suscitées par le traitement des éléments indésirables à considérer comme partisans, mais aussi par celui des réfugiés civils et militaires qui avaient quitté notre pays pour participer aux combats livrés par des partisans et ensuite cherchaient à nouveau refuge en Suisse. Pour les réfugiés civils, la règle était que des étrangers rentrés volontairement dans leur patrie ne pouvaient compter être accueillis une seconde fois dans notre pays. Les instructions, qui ne purent être appliquées partout, furent cependant étendues aux réfugiés militaires, attendu que notre pays ne pouvait tolérer qu'un va-et-vient de fugitifs civils et militaires donnât l'impression que des groupes de partisans étaient soutenus sur notre sol contrairement aux règles de la neutralité.

Les proches de partisans qui franchissaient la frontière avec ces derniers étaient également accueillis, car ils étaient eux aussi exposés à des représailles.

Bien qu'ils eussent combattu dans des groupes de partisans, les cosaques de Vlassof ne furent pas admis en Suisse. En revanche, sur l'intervention d'un officier russe de liaison, 300 Azerbaïdjanis, qui avaient été engagés plus ou moins volontairement dans des formations allemandes du service du travail ou de l'armée et s'étaient ensuite joints à des partisans, furent autorisés à franchir notre frontière.

Des hommes incorporés dans les milices de Darnand, des collaborationnistes, ainsi que des membres de la police SS et de la Gestapo furent refoulés. Le Conseil fédéral s'était réservé le droit de se prononcer dans chaque cas au sujet des formations des *Waffen SS* incorporées dans la Wehrmacht.

Les douaniers allemands qui se réfugiaient en Suisse, en franchissant principalement la frontière franco-suisse, étaient, pour des raisons pratiques, pris en charge par le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, bien qu'il ne fût pas toujours possible d'établir clairement s'ils devaient être internés conformément aux règles de la neutralité.

En ce qui concerne les membres du *Volkssturm* allemand, le service territorial du commandement de l'armée avait décidé qu'ils ne devaient

être considérés comme des réfugiés militaires ou des parties de troupes que s'ils avaient été rejetés en Suisse à la suite de combats livrés à proximité immédiate de la frontière. Si tel n'était pas le cas, ils devaient être traités comme des fugitifs civils. Contre toute attente, un petit nombre seulement de membres du *Volkssturm* sollicitèrent l'asile en Suisse.

E. L'accueil d'enfants en Suisse

Pendant toute la guerre, le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés et la Croix-Rouge suisse — secours aux enfants — avaient, en collaboration avec les autorités, fait venir en Suisse — surtout de France — dans des convois organisés des enfants qui avaient besoin d'être fortifiés. Cependant, le gouvernement allemand contrecara par la suite ces efforts. En septembre 1944, lorsque les fronts se furent stabilisés dans les environs de Belfort et qu'on devait s'attendre à de violents combats dans ce secteur, les autorités françaises dirigèrent les enfants de cette région vers la Suisse. Par suite des opérations militaires, le transport ne put cependant être organisé, de sorte que les enfants, les uns accompagnés, les autres seuls, se rendirent eux-mêmes à la frontière suisse. Ils furent accueillis et plus tard hébergés, autant que possible, dans des familles. Du 16 septembre au 10 novembre 1944, plus de 14 000 enfants, auxquels s'étaient jointes 2000 mères de famille, passèrent de France en Suisse. A la même époque, 1000 enfants du Val d'Ossola, la plupart accompagnés de leurs mères, urent accueillis dans notre pays.

Outre ces réfugiés venus du théâtre des opérations situé à proximité de la frontière, il y a lieu de mentionner les enfants arrivés de régions plus éloignées. La Suisse accueillit ainsi, en janvier 1945, quelque 10 000 enfants de Mulhouse.

F. Le transport de réfugiés juifs à travers la Suisse

Dans le courant de 1944, on apprit, dans les milieux juifs, que le commandement SS était prêt, contre une forte rançon en espèces ou en marchandises, à libérer des juifs internés en Hongrie.

En Suisse, cinq comités au moins s'efforcèrent de faire usage de cette possibilité de sauver des êtres humains directement menacés d'extermination. On ne peut cependant plus guère déterminer comment, dans le détail, les opérations devaient se dérouler.

La *Neue Zürcher Zeitung* des 14 et 31 juillet 1955, numéros 1802 et 2022, et la *Jüdische Rundschau* du 26 août 1955 ont donné une relation — partiellement fort contradictoire — d'un procès en diffamation qui fut jugé en 1954/1955 par le tribunal du district de Jérusalem. Cette relation ne permet pas aux non-initiés de se faire une idée exacte de ce qui s'est passé en l'occurrence. Il semble bien que les Juifs de Budapest aient tout d'abord

réuni eux-mêmes un gros montant (on parle de 1,7 million de dollars) en or, devises et bijoux, grâce auquel ils purent obtenir pour 1700 Juifs l'autorisation de se rendre en Suisse. Les personnes libérées des camps hongrois furent conduites en premier lieu à Bergen-Belsen, où elles devaient attendre d'être acheminées vers notre pays. — En Suisse aussi, des fonds destinés au rachat de Juifs furent rassemblés. Divers entretiens entre les délégués d'un comité suisse et des représentants du *SS-Hauptsicherheitsamt* allemand, accompagnés d'un homme de confiance des Juifs de Budapest, eurent lieu à St. Margrethen. A cette occasion, on apprit que 800 000 Juifs internés vivaient encore en Allemagne et dans les territoires occupés par elle.

Au printemps 1944, on demanda de divers côtés au Conseil fédéral s'il était disposé à autoriser un convoi de plusieurs milliers de juifs hongrois et si ces gens pouvaient, à la rigueur, être hébergés temporairement en Suisse au cas où ils n'auraient pas la possibilité de repartir immédiatement. Ainsi que l'exposa le conseiller fédéral de Steiger devant le Conseil national, lors de la discussion du rapport sur la gestion en 1944 (session d'été 1945), il s'agissait essentiellement d'une œuvre d'entraide qui aurait dû être entreprise de concert avec les Américains. Le Conseil fédéral se déclara prêt à recevoir 14 000 de ces réfugiés et fit faire les préparatifs nécessaires. Seul un très petit nombre d'entre eux atteignirent la Suisse. Un premier groupe de 318 personnes arriva le 21 août 1944, sans avoir été annoncé. Le 7 décembre 1944, après de laborieuses négociations avec les autorités allemandes (1), on réussit à faire passer en Suisse un deuxième groupe de 1552 réfugiés juifs. On s'était déclaré prêt, du côté américain, à conduire ces gens par la France dans un camp à Philippeville (Afrique du nord), d'où ultérieurement ils auraient été transportés en Palestine ou ramenés en Hongrie. Mais de nombreux réfugiés n'acceptèrent pas cette solution. La proposition de les acheminer sur Tarente fut également refusée. Le fait que les réfugiés ne possédaient pas

(1) Au cours de ces négociations, le chef de la division de la police écrivit personnellement, le 3 novembre 1944, au ministre de Suisse à Berlin, qu'il conviendrait, à son avis, de protester énergiquement au sujet des 318 Juifs que la Gestapo avait déposés sans avertissement à la frontière; il y aurait lieu de déclarer en même temps que les autres 1300 personnes faisant partie du transport de Hongrie seraient également accueillies si elles étaient annoncées et conduites jusqu'à la frontière suisse d'une manière régulière. «Pour tous les autres Juifs se trouvant encore en Allemagne, intervention contre la déportation et offre de nourriture et d'habillement.» Dans la suite de sa lettre, M. Rothmund demandait de faire pression sur un certain fonctionnaire du ministère des affaires étrangères afin qu'il intervienne auprès de Himmler. «Il y va de centaines de milliers de vies humaines; il s'agit donc, le cas échéant, d'insuffler d'une façon peu élégante du courage à un homme qui en manque peut-être.» M. Rothmund écrivait enfin ceci: «Vous pourrez juger combien nous tenons à sauver les Juifs restants quand vous saurez qu'à la suite d'une communication de notre légation à Budapest nous informant que les gouvernements allemand et hongrois étaient convenus d'autoriser 8000 Juifs hongrois à se rendre en Suisse, nous avons télégraphié avant-hier que nous étions en principe disposés à les accueillir ... Si nous apportons une aide aussi effective, nous acquérons certainement le droit de nous élever contre d'autres déportations.»

de certificats palestiniens valables occasionnait en outre des difficultés. Ces documents avaient bien été établis et déposés à Istamboul. Ils avaient cependant perdu leur validité du fait que les bénéficiaires avaient trouvé asile dans un pays neutre. Les réfugiés restèrent par conséquent momentanément en Suisse. Grâce à de nouvelles autorisations d'immigration, une partie d'entre eux purent gagner plus tard la Palestine. Un autre groupe retourna en Hongrie ou en Roumanie. La plupart, en tout cas plus de la moitié, décidèrent cependant de ne plus quitter la Suisse.

Agissant sur mandat d'un comité juif et usant de ses relations privées avec des personnalités dirigeantes du troisième Reich, l'ancien conseiller fédéral Musy s'efforça, de son côté, de libérer, moyennant une forte rançon, un certain nombre de Juifs des camps de concentration et de les faire venir en Suisse. Il réussit à obtenir cette autorisation pour un groupe important. Le 8 février 1945, sans avertissement préalable, 1200 réfugiés juifs — pour la plupart allemands, mais aussi autrichiens et tchécoslovaques — venant du camp de concentration de Theresienstadt se présentèrent à la frontière, presque tous âgés et nécessitant des soins. Ils furent répartis en Suisse entre différents endroits. Plus tard, l'aide juive aux réfugiés, d'entente avec une œuvre américaine, parvint à acquérir et à entretenir une maison à Vevey, qui devint un véritable foyer pour les déportés de Theresienstadt, du moins pour ceux qui ne repartirent pas.

G. Naissance d'une tension entre la population indigène et les réfugiés

I. Les causes de la tension

Tout comme en 1849 et en 1864/1865, le séjour de nombreux réfugiés en Suisse se prolongeant, les rapports entre la population indigène et les hôtes étrangers s'envenimèrent d'une façon croissante. Quelques réfugiés suscitèrent ces difficultés par leur comportement maladroit ou inconvenant, par des remarques déplacées sur la Suisse et les Suisses, par l'exercice d'activités politiques interdites, par leur attitude peu accommodante et indisciplinée, par un manque d'ardeur au travail, par des tentatives d'améliorer leur nourriture en recourant au marché noir, par leurs assiduités à l'égard des femmes ou des jeunes filles, etc. Mais la population suisse portait aussi sa part de responsabilité. Le manque de compréhension pour la situation des réfugiés, la généralisation de certains incidents désagréables, l'irritation due au fait que les heures de travail dans les camps étaient moins nombreuses que celles des agriculteurs suisse, la crainte de voir son emploi occupé par des réfugiés, le mécontentement de constater qu'en période de sévère rationnement la subsistance d'internés militaires correspondait à celle du soldat suisse [1] et d'autres circonstances analogues

[1] Dans une question écrite du 23 juin 1944, le conseiller national Bircher protesta contre le fait que les internés militaires étrangers recevaient une ration de viande de 4000 points, alors que la ration de la population civile n'en comportait que 1000. Le Conseil fédéral répondit qu'en 1940 — alors qu'aucun engagement international

finirent par faire naître çà et là une attitude franchement inamicale à l'égard de nos hôtes. Cela dégénéra même souvent en bagarres, ainsi le 5 décembre 1943 près de Viège, le 11 mars 1944 près de Sierre, le 17 avril 1944 dans le camp d'internés du Murimoos, le même mois à la «Casa d'Italia» à Lausanne et à Lugano.

Cette situation fâcheuse suscita une discussion approfondie lors de la séance de la commission des pouvoirs extraordinaires, en février 1944 (1). Un rapport établi au printemps 1944 par le service d'information de la section «Armée et foyer» confirma une fois de plus le changement dans l'état d'esprit. Il y était question des sentiments d'hostilité que des milieux de plus en plus étendus de notre peuple nourrissaient à l'égard des internés. On y parlait d'un ressentiment qui, les deux derniers mois, avait fait place à de l'exaspération, non seulement contre les éléments juifs que comptaient ces réfugiés, mais contre les étrangers en général. C'est dans les régions tessinoises, où un grand nombre d'entre eux étaient logés dans des hôtels, que la population se montrait particulièrement hostile.

Un fonctionnaire de la division de la police commenta ces constatations dans une notice complémentaire. Cette mauvaise humeur à l'égard des réfugiés, écrivait-il, s'exprime aussi dans de nombreux articles de presse. Certes, ajoutait-il, de tels propos ne sont pas restés sans démenti. La situation actuelle a, pour une bonne part, son origine dans une information insuffisante aussi bien des réfugiés que de la population indigène. Les réfugiés ne connaissent pas assez les difficultés avec lesquelles la Suisse doit présentement lutter, tandis que notre population n'a qu'une idée sommaire du régime de l'internement et des différences existant entre le statut des réfugiés militaires et celui des réfugiés civils; nos concitoyens manquent souvent aussi de compréhension à l'égard des problèmes psychologiques que ces gens doivent résoudre. La notice signale, en outre, combien il importe que les loisirs soient mieux organisés pour que les réfugiés ne soient pas réduits à fréquenter les auberges le soir.

---

ne nous y obligeait — on avait prévu pour les internés militaires la même subsistance que pour le soldat suisse. Il avait fallu entre-temps réduire la ration. L'arrêté du Conseil fédéral du 26 juillet 1944 relatif au commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation donnait dès lors la possibilité de fixer la subsistance des internés compte tenu de tous les éléments en jeu.

(1) Dix mois auparavant, M. Pierre Béguin, dans le *Journal de Genève* du 27 avril 1943, avait déjà signalé cette situation. Il écrivait que la plupart des internés se montraient reconnaissants du privilège dont ils bénéficiaient et se soumettaient volontiers aux conditions qui leur étaient imposées, mais qu'il y avait aussi parmi eux des gens dont le comportement était loin d'être irréprochable. Il s'agissait en particulier de ceux que l'on avait laissés en liberté, parce qu'ils disposaient d'importants moyens financiers ou bénéficiaient d'utiles protections politiques. De tels éléments ne tenaient souvent pas compte des prescriptions auxquelles ils étaient soumis, faisaient de grosses affaires avec des sommes qu'ils avaient apparemment omis de déclarer, fréquentaient les restaurants et les lieux de plaisir, montraient de la suffisance et se posaient par surcroît en héros.

II. Les débats au Conseil national dans la session d'été 1944 relatifs aux réfugiés

Lors de l'examen du rapport sur la gestion du département fédéral de justice et police en 1943, la commission exprima deux vœux. Le premier de ces vœux était que les internés et les réfugiés sous contrôle militaire soient, comme l'armée, soumis à des prescriptions uniformes en matière de permissions et de sorties. Le second vœu était qu'on leur donne plus de possibilités de travail. Le Conseil national, en séance plénière, appuya cette dernière suggestion. Divers orateurs insistèrent sur la contradiction entre le travail excessif imposé au paysan suisse et l'inactivité de nombreux internés. Le conseiller fédéral de Steiger reconnut que le problème n'était pas résolu, tout en relevant les difficultés extraordinaires que rencontrait une réglementation satisfaisante. Ces difficultés résidaient notamment dans le fait que les places vacantes devaient être réservées aux Suisses et que de nombreux réfugiés et internés manquaient d'aptitudes pour les emplois disponibles. Le 1er mai 1944, sur 8423 émigrants et 26 233 réfugiés, 22 458 étaient néanmoins occupés; 7771 d'entre eux étaient placés à titre individuel dans l'agriculture et 1153 dans l'artisanat ou l'industrie. Le nombre des internés militaires était de 39 788, dont 17 729 Italiens.

On se demanda aussi, au cours des débats, si la Suisse serait en mesure de venir à bout du problème des réfugiés, en raison de la tournure qu'il avait prise et qu'il risquait encore de prendre. Cette remarque amena le chef du département de justice et police, ainsi qu'il le déclara lui-même, à intervertir en quelque sorte les rôles: précédemment, il avait attiré l'attention sur les conséquences que pourrait avoir pour notre pays le fait d'accueillir trop de réfugiés; maintenant il devait plaider pour eux.

III. Les interpellations Bircher et Maag

Dans son interpellation du 7 juin 1944, traitée le 21 septembre 1944, le conseiller national Bircher s'éleva avec une vigueur particulière contre les réfugiés. Ses critiques furent repoussées, encore plus vivement peut-être, par un autre interpellateur, le conseiller national Maag, mais le conseiller fédéral de Steiger lui-même les qualifia de fort exagérées et de partiellement fantaisistes. La plupart des commentaires de presse exprimèrent le même avis, de sorte que l'interpellation Bircher aboutit en fait à une détente.

H. Les mesures prises pour atténuer la tension [1]

Les difficultés croissantes dans la question des réfugiés provoquèrent deux mesures tout indiquées pour y remédier: *tout d'abord la constitution d'une commission d'experts pour le problème des réfugiés*, et ensuite l'*octroi aux réfugiés d'un droit de discussion pour le règlement de leurs affaires.*

[1] On arriva à améliorer sensiblement les conditions dans les camps, en instituant un service psychothérapique. Eu égard aux graves difficultés psychologiques qui s'étaient manifestées dans le traitement des réfugiés, l'académie suisse des sciences médicales avait suggéré et financé en automne 1944 une étude psychologique du pro-

I. Création d'une commission d'experts pour la question des réfugiés

Le 9 décembre 1943, le conseiller national J. Schmid (Soleure) déposa une interpellation accompagnée d'un postulat où il proposait la création d'une commission fédérale indépendante de l'administration, comme organisme de consultation, de contrôle et de réclamation pour les réfugiés. Les institutions privées d'aide aux réfugiés avaient déjà formulé à plusieurs reprises des demandes analogues. L'administration elle-même sentait la nécessité de mettre sur pied un organisme permettant un contact encore plus étroit entre les différentes autorités et les institutions de secours. Aussi le conseiller fédéral de Steiger convoqua-t-il un grand nombre de personnalités de la Suisse entière à une séance constitutive qui devait se tenir à Berne le 23 février 1944. 43 personnes représentant les institutions d'aide aux réfugiés, les chambres fédérales et les autorités cantonales donnèrent suite à l'invitation. Trois vice-présidents furent nommés et quatre sous-commissions constituées, soit:

la sous-commission I pour les questions disciplinaires (ultérieurement pour les questions juridiques),

la sous-commission II pour les questions culturelles (ultérieurement pour l'assistance spirituelle, culturelle et les loisirs),

la sous-commission III pour la subsistance, l'habillement et le logement (ultérieurement pour le logement et les questions matérielles),

la sous-commission IV pour les problèmes d'après-guerre (ultérieurement pour l'émigration).

Après cette séance, le département fédéral de justice et police nomma à titre définitif, le 6 mars 1944, 47 membres de la commission d'experts pour les questions des réfugiés; le nombre passa par la suite à 63.

1. Les tâches de la commission

Au Conseil national, le 20 mars 1944, lors de la discussion du postulat Schmid (Soleure), le chef du département fédéral de justice et police releva l'importance de cette commission et de ses sous-commissions. Il s'agit, déclara-t-il, d'experts devant se tenir à disposition des administrations civile et militaire, ainsi que de l'armée. Leur rôle est non pas d'intervenir de leur propre initiative, mais de servir d'organe consultatif. Cependant, ajoutait le chef du département, ils ont le droit de soumettre des propositions

blème des réfugiés. M^me^ Maria Pfister-Ammende (Zurich), se chargea de cette tâche. Sur sa proposition, le département fédéral de justice et police ordonna la création d'un service psychothérapique pour les réfugiés et en confia la direction à M^me^ Pfister. La bienfaisante activité de ce service, hautement appréciée à l'étranger, s'étendit du printemps 1944 au début de 1949. On trouvera plus de détails à ce sujet dans le rapport de la direction centrale, pages 125 s., et notamment dans l'exposé publié par l'UNESCO en 1955, sous le titre *The Symptomatology, Treatment and Prognosis in Mentally Ill Refugees and Repatriates in Switzerland by Maria Pfister-Ammende.*

aux administrations et à l'armée. Les émigrants, les réfugiés et les internés ont la faculté — sans que le droit de plainte par voie administrative ou militaire en soit affecté — de soumettre leurs desiderata et leurs réclamations à la commission. Ils doivent avoir la certitude qu'indépendamment de l'administration et des organes militaires, un groupe d'experts se préoccupent de leur situation.

2. L'activité de la commission

Après sa constitution, le 23 mars 1944, la commission ne tint plus que deux séances plénières, les 5 octobre 1944 et 12 novembre 1947. Le président de la sous-commission I assistait aux rapports hebdomadaires de tous les services de l'administration fédérale et de l'armée s'occupant des réfugiés. Le travail essentiel était fourni par les sous-commissions, dont l'activité fut exposée par des délégués lors de la séance plénière du 5 octobre 1944.

Le président de la sous-commission I rapporta que ses collaborateurs et lui avaient surtout eu à traiter des requêtes et des plaintes de réfugiés civils. La sous-commission, en tant que simple organe intermédiaire sans pouvoir de décision, avait entièrement fait ses preuves. La plupart des demandes, affirma le rapporteur, tendaient à obtenir le regroupement de familles sous un même toit ou l'autorisation de quitter le camp pour un endroit où le réfugié serait libre de ses mouvements, tandis que les plaintes étaient principalement dirigées contre les conditions régnant dans certains camps ou contre les commandants de camps. En examinant les réclamations, on constata que plusieurs plaignants étaient des gens ne voulant ou ne pouvant se soumettre à la réglementation indispensable à la marche d'un camp. Ainsi un émigrant habitant Bâle, qu'il avait fallu, en raison de son comportement, mettre dans un camp, avait littéralement mis celui-ci «sens dessus dessous»; un Yougoslave se comporta d'une manière analogue, déclarant, entre autres choses, qu'il refusait de manger la nourriture pour animaux qui était servie dans le camp.

Le président de la sous-commission I ajouta que les commandants de camp avaient formulé de nombreuses plaintes d'ordre général sur la paresse et le désœuvrement des réfugiés. Mais en examinant la chose de plus près, on avait constaté qu'un grand nombre de personnes séjournant dans les camps n'étaient pas habituées au travail ou en avait perdu partiellement la capacité par suite d'épreuves subies auparavant. L'augmentation de la solde et l'institution du système de la rétribution «à l'accord» avaient eu cependant un effet stimulant sur l'activité des réfugiés.

Sur 35 000 internés militaires, affirmait le rapporteur, 33 000 sont occupés. Eu égard aux critiques qu'on ne cesse d'entendre, il y aurait lieu de donner connaissance de ce chiffre au public.

D'autres problèmes incombant à la sous-commission I touchaient, selon le rapport de son président, aux innombrables instructions arrêtées pour assurer le fonctionnement de l'énorme appareil qu'avait mis sur pied la

division de la police. Un sujet particulièrement délicat était l'usage, non abandonné, de placer des réfugiés dans des établissements pénitentiaires. Ce procédé ne se justifiait, selon la sous-commission, que si des gens abusaient des libertés accordées et représentaient un danger pour notre population. Pour les autres cas, la sous-commission estimait qu'il fallait renoncer aux établissements pénitentiaires comme lieux d'internement.

La sous-commission devait s'occuper également du problème difficile des mariages d'internés, de l'utilisation des cautions fournies pour l'entretien d'un réfugié dans un hôtel ou une pension et de l'octroi de facilités permettant aux réfugiés d'agir en justice.

Parmi les cas mentionnés par le rapporteur, citons le suivant:

En janvier et février 1944, 80 réfugiés environ avaient pénétré en Suisse sous un faux état civil. Il s'agissait, pour la plupart, de Juifs venant de Belgique ou des Pays-Bas et qui avaient tenté à diverses reprises d'obtenir l'autorisation d'entrée. Après avoir été refoulés plusieurs fois, ils s'étaient adressés à des passeurs, et des «familles» avaient été formées. On parvint à arrêter un de ces passeurs. A la suite de quoi, le commandant de la ville de Genève voulut renvoyer les réfugiés. La division de la police s'y opposa cependant. Après un séjour prolongé dans un camp d'accueil, ces gens furent transportés à Bremgarten, où «les conditions n'étaient pas précisément les meilleures». C'est pourquoi on conduisit les hommes à Witzwil, tandis que les femmes et les enfants restèrent à Bremgarten ou furent placés ailleurs. Le transfert à Witzwil suscita de vives inquiétudes parmi les organismes d'aide aux réfugiés.

Mais un examen plus approfondi de la question révéla que ce traitement sévère se fondait sur le fait que la division de la police ignorait qu'on avait promis à Genève aux réfugiés de ne pas les punir s'ils se décidaient à dire toute la vérité. D'entente avec la division de la police, on put finalement régler le cas d'une manière satisfaisante peu avant les fêtes israélites.

Le représentant de la sous-commission II relata les mesures prises par l'armée et la direction centrale des homes et des camps en vue de fournir une assistance culturelle aux réfugiés et d'organiser leurs loisirs. Il mentionna également les propositions de diverses institutions privées d'aide aux réfugiés, visant à améliorer les conditions dans les camps d'accueil, à mieux renseigner les internés sur la situation de la Suisse, à créer des journaux de camp où les internés auraient l'occasion d'exprimer leurs opinions. Le rapporteur déclara qu'il conviendrait tout particulièrement d'accorder des allégements aux intellectuels pour leur permettre de maintenir leur souplesse d'esprit et de poursuivre leur formation.

Le président de la sous-commission III traita de l'assistance matérielle des réfugiés. Lors de ses visites, la sous-commission, dit-il, acquit l'impression que les commandants de camp s'efforçaient en général de trouver le juste milieu entre les exigences de la discipline et les besoins physiques et moraux

des réfugiés. La commission avait proposé de veiller également à occuper les personnes séjournant dans les camps d'accueil ou de quarantaine, en organisant des cours ou en donnant des leçons d'économie rurale. Cette suggestion, affirma le rapporteur, a été accueillie avec intérêt. Comme les internés changent constamment dans ces camps, elle n'est cependant guère réalisable. La sous-commission avait demandé à plusieurs reprises que différents camps soient pourvus de meilleures installations de cantonnement; malgré la pénurie de matériaux, on pouvait satisfaire à cette demande en invitant les réfugiés à participer aux travaux et en utilisant du vieux matériel. Un camp avait particulièrement donné lieu à des critiques, en raison des aptitudes insuffisantes du commandant, des intrigues de l'infirmier et de la proportion d'individus difficiles. Les bonnes relations et des locaux accueillants faisaient effectivement défaut. La direction centrale avait cependant déjà remédié à cette situation.

La fourniture de vêtements et de chaussures aux réfugiés devenait de plus en plus difficile. La Croix-Rouge suisse disposait toutefois encore d'importantes réserves, et l'on devait espérer que les collectes en cours permettraient de constituer de nouveaux stocks.

Plus d'une fois critiquées, les rations alimentaires des internés militaires furent ramenées au niveau de celles de la population civile.

Pour des raisons d'économie, l'administration des finances avait recommandé d'employer dans les camps gérés par la division de la police des ustensiles de métal au lieu de vaisselle de porcelaine ou de faïence et demandé qu'on fasse preuve de retenue dans l'acquisition d'armoires à vêtements. Des considérations d'ordre psychologique, hygiénique et politique s'opposant à ce qu'il en soit ainsi, la sous-commission recommanda le maintien du standard de vie existant.

Sur la proposition de la sous-commission III, une délégation chargée des problèmes de l'enfance avait été constituée en été 1944. Son représentant prit également la parole. Comme la délégation venait d'entrer en activité, il dut se borner à déclarer que jusque-là seules trois questions avaient été discutées, savoir: Fallait-il accorder aux enfants placés dans des familles des permissions pour qu'ils puissent visiter leurs parents dans les camps? Comment traiter les enfants qui n'avaient été accueillis à la frontière que parce qu'ils s'étaient fait passer pour plus jeunes qu'ils n'étaient? Comment régler le régime des camps où vivaient des mères avec des enfants en bas âge?

Le président de la sous-commission IV donna des indications sur les efforts faits pour encourager le départ d'émigrants, citant notamment les mesures prises pour habituer les réfugiés à un travail régulier et utile, ainsi que pour les diriger vers une profession nouvelle. Il mentionna aussi les critiques suscitées par le fait qu'on ne cessait de rappeler aux réfugiés leur devoir de quitter notre pays.

Une longue discussion suivit la présentation de ces rapports. Certains opinants critiquèrent les restrictions à la liberté de mouvement imposées aux réfugiés. Le conseiller fédéral de Steiger répondit que ces prescriptions avaient été édictées à la demande de l'armée, qui avait invoqué des considérations militaires. Quelqu'un releva combien l'emploi judicieux des loisirs était important du point de vue psychologique et demanda que les réfugiés soient plus souvent appelés à collaborer.

II. L'octroi du droit de discussion

Très tôt déjà, les institutions d'aide privées réclamèrent pour les réfugiés le droit de dire leur mot lorsqu'il s'agissait de régler leurs conditions de vie. Le premier pas vers la réalisation de ce vœu fut la nomination de délégués de camp ou de home chargés de s'occuper des questions de loisirs. Ces délégués devaient, avec l'approbation des autorités, désigner un secrétaire régional, appelé à veiller, en liaison avec la direction centrale et les institutions d'aide, à l'organisation des loisirs dans une région déterminée.

La consultation des réfugiés prit une nouvelle extension en 1944, au moment où la question des départs redevint actuelle. Au cours de la même année, on remit un questionnaire à 9220 réfugiés, afin de déterminer leurs désirs et leurs intentions. Les délégués chargés de s'occuper des questions de loisirs, les secrétaires régionaux et d'autres réfugiés reçurent le mandat de dépouiller les réponses reçues.

Enfin, pour donner suite à un vœu souvent exprimé, on réunit en une conférence les représentants des réfugiés, des autorités et des organismes privés. Cette conférence, qui eut lieu du 25 février au 1er mars 1945 à Montreux, permit de traiter les divers problèmes que soulevaient le rapatriement et le départ des réfugiés. Y prirent part, outre les représentants des autorités civiles et militaires, des délégués d'institutions de secours suisses et étrangères, ainsi que 320 réfugiés et émigrants, représentant 35 nations différentes. Les délibérations portèrent sur les conditions générales et sur l'aspect technique du rapatriement et de l'émigration, leurs incidences juridiques, ainsi que sur la préparation morale et matérielle des réfugiés en vue de leur avenir. Le résultat essentiel de la conférence fut l'octroi aux réfugiés d'un droit de discussion étendu pour le règlement de leurs affaires (1).

J. Le nombre des réfugiés à fin 1944

Dans les derniers mois de 1944, de nombreux déserteurs et soldats des unités allemandes acculées à la frontière suisse avaient trouvé refuge dans

(1) Pour la marche des délibérations et les décisions prises, voir la brochure *Où doivent aller les réfugiés?*, éditée par l'office central suisse d'aide aux réfugiés.

notre pays. En même temps, un nombre sans cesse croissant d'autres réfugiés militaires — surtout des prisonniers de guerre évadés — et de civils des zones limitrophes passèrent la frontière. Plusieurs centaines de réfugiés alliés avaient cependant déjà pu quitter notre pays en automne 1944.

Alors qu'en été 1944, le chiffre des réfugiés civils et des internés militaires avait oscillé entre 70 000 et 80 000, il monta, en novembre, à 95 123 et même, le 1er décembre, à 103 162.

Vers la fin de l'année, de nombreux réfugiés — en particulier les prisonniers de guerre évadés de diverses nationalités — eurent la possibilité de retourner, par la France, dans leur patrie ou dans les pays d'où ils étaient venus. Le 1er janvier 1945, la statistique indiqua néanmoins encore le chiffre de 98, 100 réfugiés et internés de toutes catégories.

En 1944, furent renvoyées à l'étranger:

en janvier	291	personnes
en février	195	personnes
en mars	263	personnes
en avril	239	personnes
en mai	177	personnes
en juin	236	personnes
en juillet	277	personnes
en août	487	personnes
en septembre	412	personnes
en octobre	269	personnes
en novembre	867	personnes
en décembre	273	personnes
Total	3986	personnes

Chapitre IX

LA QUESTION DES RÉFUGIÉS DURANT LA DERNIÈRE PHASE DE LA GUERRE

A. Intervention de la Suisse en faveur des Juifs internés dans les territoires occupés par l'Allemagne

A mesure que la situation militaire empirait, toute retenue disparaissait dans les camps d'extermination allemands et les massacres de Juifs prenaient une extension considérable. Le chef du département politique ayant annoncé que le ministre de Suède à Berne avait demandé si la Suisse ne serait pas disposée, de concert avec la Suède et le Vatican, à faire des représentations au gouvernement allemand, le Conseil fédéral, le 6 février 1945, autorisa le département politique à entreprendre, par l'intermédiaire de la

légation de Suisse, les démarches nécessaires auprès du gouvernement allemand. Il devait s'agir, en l'occurrence, d'une intervention distincte de la Suisse.

Sur la base d'informations ultérieures, le Conseil fédéral renouvela ces instructions le 27 avril. Il décida aussi de demander à l'armée les véhicules nécessaires pour des transports éventuels.

Nous ne pouvons pas savoir si ces interventions ont encore abouti à des résultats pratiques. On sait cependant que le comité international de la Croix-Rouge, qui avait obtenu l'autorisation de distribuer des vivres aux détenus des camps en Allemagne, avait déjà réussi auparavant, en utilisant au retour ses camions vides, à amener en Suisse un assez grand nombre de Juifs provenant en particulier des camps de Buchenwald, Ravensbrück, Bergen-Belsen, Dachau, Mauthausen et Theresienstadt (1).

B. L'accueil des réfugiés durant le premier trimestre 1945

En janvier 1945, de nombreux réfugiés adultes, civils et militaires, se joignirent aux enfants alsaciens qui avaient trouvé momentanément refuge dans notre pays, si bien qu'au 1er février de la même année la Suisse hébergeait 104 673 réfugiés et internés de toutes catégories.

Les réfugiés militaires nouvellement accueillis étaient encore, pour la plupart, des prisonniers de guerre évadés et des déserteurs, tandis que les réfugiés civils (février: 278, mars: 298) étaient surtout des travailleurs étrangers en fuite.

Conformément aux instructions du service territorial du commandement de l'armée, les membres du *Volkssturm* allemand ne furent traités comme réfugiés militaires ou corps de troupes que s'ils avaient été acculés à la frontière suisse par suite de combats dans le voisinage immédiat de la frontière. Dans les autres cas, ils furent traités comme des réfugiés civils. Considérant que presque toute la population masculine d'Allemagne était incorporée dans le *Volkssturm*, la division de la police recommanda, le 25 janvier 1945, de refouler tous les hommes astreints au service dans le *Volkssturm* qui pouvaient être appréhendés immédiatement après leur entrée en Suisse et n'avaient pas de relations avec la Suisse.

L'augmentation constante du nombre des Français entrant en Suisse par l'Allemagne ne causa pas de difficultés particulières, la plupart d'entre eux pouvant rentrer immédiatement en France. Un certain nombre de réfugiés civils, mais aussi et surtout de prisonniers de guerre évadés et d'internés faisant l'objet d'un échange purent en outre quitter la Suisse.

(1) Cf. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1946, p. 657, et rapport sur «l'activité du comité international de la Croix-Rouge en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne», troisième édition, Genève 1947.

Lorsque les enfants venus de la région de Belfort en automne 1944 eurent quitté notre pays, le nombre des réfugiés et internés tomba à 97 518 le 1er mars et à 92 724 le 1er avril.

C. La circulaire de la division de la police du 29 mars 1945

Du fait que la situation politique et militaire en Allemagne, de même que les conditions du ravitaillement allaient empirant sans cesse, il fallut s'attendre à un fort accroissement du nombre des réfugiés venant de ce pays.

C'est pourquoi la division de la police adressa le 29 mars 1945 à la direction générale des douanes, aux commandements territoriaux et aux commandants de la police des cantons une circulaire contenant des prescriptions à appliquer lorsque l'ordre en aurait été donné. Ces prescriptions, qui dérogeaient à celles du 12 juillet 1944, prévoyaient ce qui suit:

1. Les civils étrangers qui, d'Allemagne, cherchent à franchir la frontière suisse sans être en possession du visa d'entrée doivent être refoulés sans autre formalité.
2. Les civils étrangers qui, au moment de l'entrée en vigueur des présentes instructions, ont réussi, d'Allemagne, à franchir la frontière suisse illégalement (sans visa d'entrée), doivent être immédiatement renvoyés au-delà de la frontière allemande, quel que soit l'endroit où ils pourront être appréhendés. Cela vaut aussi pour les fugitifs arrivés en Suisse par avion.
3. L'obligation du refoulement s'applique aussi aux habitants de localités voisines de la frontière suisse, lesquels, devant la menace d'un danger (combats) entendent ne faire qu'un court séjour sur territoire suisse. Lorsque les organes frontières locaux estiment que, pour des raisons tout à fait spéciales, l'exécution des présentes instructions est incompatible avec les devoirs d'humanité, ils doivent, avant d'autoriser le passage de la frontière, se mettre en rapport, par téléphone, avec la division de la police. Les organes frontières sont liés par la décision de cette division.
4. Les présentes instructions ne s'appliquent pas aux réfugiés militaires, ceux-ci étant soumis aux ordres du commandement de l'armée. En revanche, elles s'appliquent aussi aux agents de la Gestapo, des SA et de l'AST (1), ainsi qu'aux soldats SS et aux chefs du parti national-socialiste. Même s'ils portent l'uniforme, ces derniers ne doivent pas être considérés comme des militaires.
5. Les réfugiés qui produisent un passeport suisse ou prétendent être citoyens suisses sont soumis aux instructions y relatives. Le franchisse-

(1) Les agents de l'AST étaient des fonctionnaires de l'*Abwehrstelle* allemande qui s'occupaient de contre-espionnage.

ment de la frontière ne peut être interdit à des ressortissants suisses. La police locale cantonale compétente examinera cependant soigneusement, dans chaque cas, l'identité et le droit de cité, et notamment aussi le passeport suisse produit. Les réfugiés qui auront donné des indications inexactes quant à l'existence du droit de cité suisse ou présenté un passeport suisse faux ou falsifié seront immédiatement refoulés.

Comme motifs à l'appui de ces prescriptions, la division de la police exposait que la capacité d'absorption de la Suisse était presque épuisée et qu'en cas d'un afflux massif de fugitifs, il ne serait pratiquement pas possible d'exécuter les contrôles de police indispensables pour empêcher que ne franchissent la frontière avec d'autres réfugiés des personnes indésirables ou intolérables pour la Suisse. A cela s'ajoute, était-il dit, un grand danger de propagation de maladies contagieuses dans notre pays.

Les faits suivants prouvent combien fondée était la crainte de voir un afflux massif de fugitifs venant d'Allemagne. Suivant les estimations du comité international de la Croix-Rouge, il y avait en Allemagne, à fin 1945, plus de 20 millions de prisonniers de guerre et de travailleurs étrangers déportés. Par suite du désordre régnant alors dans le pays, un grand nombre de ces gens étaient fort mal ravitaillés et en tout cas insuffisamment surveillés. Selon des informations sûres, des milliers d'entre eux étaient en mouvement. Près de 350 000 prisonniers de guerre et de travailleurs étrangers se trouvaient dans l'Allemagne du sud, à proximité de la frontière suisse. Il y avait, de plus, dans la région de très nombreux Allemands qui y avaient été évacués après la destruction de leur habitation. C'est ainsi que la ville de Constance, qui comptait normalement quelque 30 000 habitants, abritait plus de 100 000 personnes.

D. Les mesures prises pour protéger la frontière

I. La mission de protéger la frontière confiée à la troupe

Comme le corps des gardes-frontière n'avait pas un effectif suffisant pour pourvoir à l'exécution des prescriptions envisagées et qu'il ne semblait pas indiqué de subordonner d'importantes formations militaires au commandement du corps des gardes-frontière, le commandement de l'armée fut chargé d'assurer le service de police frontière dans la partie nord du pays.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 avril 1945 concernant la fermeture d'une partie de la frontière

Pour empêcher que le pays ne soit envahi par les réfugiés, le Conseil fédéral, sur la proposition du département de justice et police, décida, le 13 avril 1945, que les frontières nord, est et sud seraient hermétiquement fermées aussi longtemps que les circonstances l'exigeraient. L'arrêté pré-

voyait cependant que certains points de passage devaient, en tant que les circonstances le permettaient, être maintenus ouverts au trafic frontière avec l'assentiment du département de justice et police et du département militaire. L'accueil des fugitifs aux points de passage demeurés ouverts était régi par les instructions de la division de la police. A la frontière nord, les seuls points de passage laissés ouverts étaient ceux de Bâle/Riehen, Rheinfelden, Schleitheim, Ramsen et Kreuzlingen.

III. L'afflux massif de réfugiés et la fermeture des frontières nord, est et sud

Déjà le 19 avril les circonstances obligèrent de fermer la frontière nord de Petit-Huningue à Altenrhein. La pression exercée par les réfugiés sur la frontière était telle qu'il falut canaliser le flot par des passages demeurés ouverts si l'on voulait éviter un envahissement. Aux passages fermés, des militaires s'opposaient à toute entrée et invitaient les fugitifs à se diriger vers les passages ouverts. Le nombre des entrées y augmentait de jour en jour. Le chiffre des civils et militaires qui se réfugièrent en Suisse est de 868 pour le 1er avril, de 1654 pour le 20, de 4692 pour le 21 et de 5804 pour le 22.

Le 22 avril, la frontière orientale fut fermée d'Altenrhein à Luziensteig. Les passages laissés ouverts étaient ceux de St. Margrethen, Buchs et Trübbach. Comme il avait été convenu, le Liechtenstein ferma simultanément sa frontière, ne laissant ouvert que le passage de Schaanwald.

Le flot des réfugiés ne baissa pas. La Suisse en a accueilli 3610 le 23 avril et 5262 le 24 avril. Jusqu'au jour de l'armistice (8 mai 1945), 2000 à 4000 personnes franchirent quotidiemment la frontière.

Les derniers jours de la guerre, il fallut encore fermer la frontière sud, en ne laissant ouverts que les passages de Dirinella, Ponte Tresa et Chiasso-Strada.

E. Les fugitifs accueillis

Du 18 avril au 8 mai, quelque 50 000 fugitifs pénétrèrent en Suisse. Après un court séjour, la moitié environ purent gagner la France, tandis que 2000 se rendirent en Italie.

Au début, la France accueillit non seulement ses ressortissants, mais aussi tous les réfugiés belges, hollandais, anglais et américains. Les ressortissants d'autres pays qui avaient combattu dans une armée alliée pouvaient également poursuivre leur voyage, excepté les Russes. Plus tard, la France déclara officiellement qu'elle n'était plus disposée qu'à laisser entrer ses ressortissants. Les Hollandais et les Belges étaient cependant admis, inofficiellement, à traverser le territoire français.

Au 1er mai 1945, il y avait en Suisse 106 470 réfugiés et internés, dont 46 470 militaires. Ce nombre monta à quelque 115 000 jusque peu de temps avant l'armistice.

Les gens arrivant d'Allemagne étaient, en très grande majorité, des travailleurs étrangers et des prisonniers de guerre évadés. Il y avait parmi ces derniers environ 10 000 Russes. Les réfugiés allemands étaient fort peu nombreux, les autorités allemandes exerçant jusqu'aux derniers jours un contrôle rigoureux pour empêcher la sortie des ressortissants allemands.

A côté de l'accueil des réfugiés en Suisse, il y eut divers transports en transit. Des Italiens blessés furent ainsi transportés d'Allemagne en Italie à fin mars 1945. Un convoi de 2000 Français (en général des femmes et des enfants) rentrant d'Italie en France emprunta le territoire suisse. Mentionnons aussi un train sanitaire allemand venant de Côme, avec 1000 blessés et 200 unités de personnel sanitaire.

F. Le refoulement de criminels de guerre

Les instructions de la division de la police du 12 juillet 1944 et l'ordre d'armée du 7 septembre 1944 déclaraient déjà que la Suisse n'accorderait pas l'asile à ceux qui en sont indignes.

Répondant à une question du conseiller national Kägi, le Conseil fédéral releva à nouveau, le 14 novembre 1944, que la Suisse n'accorderait pas l'asile aux personnes qui avaient eu une attitude inamicale envers elle, qui avaient commis des actes contraires aux lois de la guerre et dont le passé montrait qu'elles avaient des conceptions incompatibles avec les traditions fondamentales du droit et de l'humanité.

Les autorités suisses ont été fidèles à ce principe pendant la dernière guerre. La presse étrangère publia de temps à autre des informations selon lesquelles notre pays aurait accordé l'asile à des criminels de guerre. Cela était absolument faux.

Furent refoulés à la frontière en 1945:

Janvier	216 personnes
Février	454 personnes
Mars	207 personnes
Avril	285 personnes
Mai	203 personnes

G. La réouverture de la frontière

Dès que la situation générale se fut quelque peu améliorée à la frontière et que les Alliés eurent pris le contrôle en main, la frontière put être rouverte, d'abord dans le secteur Bâle-Kaiserstuhl (6 mai), ensuite dans celui de Kaiserstuhl-Luziensteig (14 mai) puis enfin au sud (15 mai).

H. Les débats sur les réfugiés dans la session du Conseil national d'été 1945

Au cours de la session d'été 1945, l'examen du rapport de gestion de la division de la police suscita, au Conseil national, de nouveaux débats sur les réfugiés. Reprenant une critique qu'il avait exprimée précédemment dans une question écrite, le conseiller national Düby s'éleva contre les restrictions de voyage imposées aux émigrants. Le conseiller fédéral de Steiger répondit que ces restrictions avaient été décidées en été 1944 à la demande de l'armée, qu'elles avaient déjà été assouplies et le seraient encore.

D'autres opinants critiquèrent la censure de la correspondance téléphonique et écrite des réfugiés, les expulsions exécutées ou projetées, la bienveillance excessive témoignée à des personnes haut placées dans la hiérarchie fasciste, l'obligation, onéreuse, imposée aux réfugiés de déposer leur numéraire dans des banques, les mauvaises conditions de logement dans les camps d'accueil, les tentatives entreprises pour amener des Juifs à émigrer dans l'«enfer» de Palestine, le refoulement de réfugiés du Val d'Ossola en octobre 1944, la brutalité de fonctionnaires de police, le fait que les réfractaires allemands étaient astreints à la fourniture d'une caution ou au service du travail, alors que les ressortissants allemands établis en Suisse en étaient exemptés nonobstant l'absence d'un gouvernement allemand.

Le conseiller fédéral de Steiger répondit, dans la mesure du possible, à ces critiques. Il contesta qu'une censure téléphonique ou télégraphique fût exercée systématiquement dans des camps civils. Dans certains cas, dit-il, cette mesure, qui est autorisée par la loi, se révéla, il est vrai, nécessaire dans l'intérêt de la sécurité du pays. Pour le moment, l'affaire est encore du ressort de l'armée. Dans les camps d'accueil (subordonnés au département militaire et non au département de justice et police), des fautes ont certainement été commises. Il serait toutefois injuste de contester la bonne volonté de l'armée. Les cas de brutalités et d'expulsions ont été examinés et les coupables appelés à rendre compte de leurs actes. Une expulsion fut effectivement ordonnée à tort. Il s'agissait cependant d'un étranger qui était entré illégalement en Suisse cinq ans après en avoir été expulsé (1936) et qu'on n'avait alors pas refoulé immédiatement pour ne pas le livrer au régime totalitaire.

La question d'une revision du statut des réfractaires, déserteurs et sans-papiers est à l'examen.

Un membre éminent du comité intergouvernemental, Sir Herbert Emerson, était-il ajouté, qui a visité les camps suisses, qui connaît bien les conditions existant dans notre pays et est aussi renseigné sur les camps étrangers, désire que M. Rothmund collabore avec ce comité. Cela signifie que notre régime des réfugiés soutient, d'une façon générale, la comparaison

avec celui des pays étrangers. Cela est confirmé par les lettres de remerciements que de nombreux réfugiés ont envoyées au département au moment de quitter la Suisse.

Au cours de la discussion, le conseiller national Rohr, membre de la commission d'experts pour les questions de réfugiés, déclara que dans un pays où il y avait 100 000 réfugiés et plusieurs centaines de camps on pouvait toujours trouver quelques cas prêtant à la critique, mais que quelques-unes seulement des plaintes portées devant la commission d'experts s'étaient révélées fondées. On ne doit pas oublier, continuait-il, qu'il fallait beaucoup improviser, surtout dans les camps subordonnés au service territorial et qu'il était difficile de s'adapter constamment aux hauts et aux bas du flot des réfugiés. Il y a d'ailleurs aussi parmi les réfugiés des éléments particulièrement récalcitrants et asociaux. Chose significative, certains réfugiés qui vécurent de 1944 à nos jours dans un des camps dépendant du service territorial et ne cessaient autrefois de se plaindre amèrement des conditions de logement et de la nourriture, ne tarissent actuellement pas d'éloges, espérant pouvoir ainsi se soustraire à l'obligation de quitter le pays.

J. Les interpellations Huber et Sprecher dans la session du Conseil national d'hiver 1945

La question du traitement des réfugiés durant la période de guerre revint sur le tapis au Conseil national dans la session d'hiver 1945, à la suite d'une interpellation Huber demandant au Conseil fédéral des précisions sur de «graves accusations au sujet de cas de corruption dans un service important de notre armée». Comme il s'agissait uniquement de faits touchant le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, le chef du département militaire, le conseiller fédéral Kobelt, répondit à l'interpellation. Il déclara que quelques personnes au service du commissariat avaient commis de très graves fautes, spécialement dans les affaires d'économat et de comptabilité, et avaient dû par conséquent être déférées à la justice militaire. Le principal coupable était un homme des services complémentaires à qui on avait imprudemment confié le soin de traiter seul d'importantes affaires. Les agissements de cet homme n'avaient causé aucun dommage aux réfugiés, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'occuper ici de ces faits.

Dans la même session, le Conseil national traita une interpellation Sprecher concernant le régime des camps où étaient internés des Russes échappés des camps d'Allemagne. Développant son interpellation, le conseiller national Sprecher commença par signaler quelques défauts généraux dont souffraient les camps subordonnés au commissariat pour l'internement et l'hospitalisation. Il releva ensuite diverses insuffisances constatées dans la façon de traiter les Russes. La réponse à cette interpellation fut également donnée par le chef du département militaire. Il commença par rappeler que

le problème des internés russes avait été réglé par un protocole final signé avec une mission militaire russe après une enquête qui avait duré plusieurs semaines (du 27 juillet au 8 septembre 1945). Le conseiller fédéral Kobelt donna ensuite des informations sur une série d'incidents graves qui s'étaient produits pendant l'internement des Russes, mais qui avaient déjà tous fait l'objet des conversations engagées avec la mission militaire russe. S'exprimant sur les défauts signalés par l'auteur de l'interpellation, le représentant du Conseil fédéral reconnut que, surtout après l'afflux inopiné de réfugiés, des difficultés considérables s'étaient produites, quand bien même les internés russes étaient, en général, logés comme les autres internés et en tout cas aussi bien que les soldats suisses. Les rations de vivres étaient celles que recevaient les personnes exerçant des travaux pénibles. L'une des difficultés principales rencontrées dans l'alimentation des Russes provenait du fait que ces gens n'étaient pas habitués à la nourriture suisse.

Chapitre X

TABLEAU DU NOMBRE DES RÉFUGIÉS PENDANT LA GUERRE

Pendant la guerre, la Suisse hébergea, pour un temps plus ou moins long, 295 381 étrangers en quête d'asile. Dans ce chiffre ne sont pas compris les fugitifs, parfois assez nombreux, qui avaient franchi illégalement la frontière et avaient trouvé un refuge clandestin chez des connaissances ou des personnes partageant les mêmes idées. Le chiffre le plus élevé des réfugiés annoncés fut atteint au début de mai 1945. Il excédait 115 000.

Les 295 381 réfugiés se répartissent entre les catégories suivantes:

103 869 internés, prisonniers de guerre évadés, déserteurs et hospitalisés

55 018 réfugiés civils au sens étroit du terme

9 909 émigrants

251 réfugiés politiques

59 785 enfants étrangers pris en charge par le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés ou par la Croix-Rouge suisse (secours aux enfants); il s'agissait soit d'enfants amenés par des transports organisés en vue de faire en Suisse un séjour de plusieurs mois pour refaire leur santé; soit d'enfants qui avaient fui une région ou sévissait la guerre.

66 549 frontaliers ayant cherché refuge en Suisse, en général pour peu de temps.

Au début, les réfugiés juifs étaient en majorité. Plus tard, d'autres groupes de plus en plus nombreux se joignirent à eux, de sorte que le nombre des réfugiés non juifs l'emportait, à la fin de la guerre, sur celui des Juifs. Sur les 9909 émigrants, il y avait 6654 Juifs. Il y avait 21 588 Juifs parmi les 55 018 réfugiés civils.

Parmi les 64 927 émigrants et réfugiés civils, les Italiens formaient la catégorie la plus nombreuse (14 599). Venaient ensuite 11 524 Français, 10 109 Polonais, 9119 Allemands, 3655 Autrichiens, 3104 Russes, 2401 Hollandais, 2013 Yougoslaves, 1814 Hongrois, 1718 Tchécoslovaques, 928 Roumains, 920 Belges, 687 Grecs, 599 Espagnols, 347 Lithuaniens et 220 apatrides. 44 autres Etats étaient représentés chacun par moins de 200 réfugiés (Grande-Bretagne: 189; Etats-Unis d'Amérique: 64).

L'effectif des réfugiés vivant dans les camps et les homes dont s'occupait la direction centrale atteignit son maximum à fin mars 1945 (12 574). La direction centrale entretenait alors 104 établissements, savoir: 33 camps de travail, 6 camps spéciaux (école et travail), 29 homes pour familles, 6 homes pour femmes et jeunes filles, 8 homes pour femmes et enfants, 7 homes pour hommes partiellement incapables de travailler, 5 homes pour convalescents, 1 home pour intellectuels, 4 homes pour le développement de l'instruction de jeunes filles, 3 homes pour le développement de l'instruction de jeunes gens, 1 atelier central de raccommodage et un magasin central.

On ne peut pas déterminer avec précision combien de fugitifs qui cherchèrent asile chez nous pendant la guerre ont été refoulés à la frontière, étant donné que des dénombrements étaient, par moments, impossibles. Il est cependant certain que le nombre des personnes que les mesures prises chez nous détournèrent de leur projet de fuite en Suisse était bien plus élevé que celui des fugitifs refoulés. Ceux qui disent que ces derniers se comptaient par bien des milliers n'exagèrent certainement pas.

III[e] partie

Les réfugiés après la guerre

La défaite de l'Allemagne et la suspension des hostilités eurent pour effet de faire cesser l'afflux de personnes persécutées uniquement pour des raisons raciales. Les seuls prisonniers de guerre évadés qui pouvaient encore chercher à franchir la frontière suisse ne pouvaient plus être que des ressortissants d'un belligérant vaincu. La misère était cependant telle dans de vastes régions de l'Europe qu'il fallait s'attendre à voir arriver en masse des gens espérant trouver de meilleures conditions d'existence dans notre pays épargné par la guerre. La Suisse ne pouvait cependant accueillir de telles personnes, pas même en nombre limité. Il fallait en outre craindre qu'il n'y ait parmi les personnes en quête d'asile des gens qui se sentaient menacés du fait du comportement qu'elles avaient eu avant ou pendant la guerre; il s'agissait donc d'étrangers à considérer comme indignes de l'asile. Nous devions aussi nous attendre que de nombreux étrangers vivant encore en Allemagne quitteraient isolément ou collectivement ce pays et chercheraient à rentrer dans leur patrie en empruntant le territoire suisse.

Dans ces conditions, il ne pouvait être question d'ouvrir complètement la frontière. Il fallait, au contraire, veiller à ce que les entrées fussent contrôlées efficacement. Pour les mêmes raisons, on considéra qu'il n'était pas indiqué d'assouplir le régime du contrôle des étrangers à l'intérieur du pays.

La situation changea cependant pour la Suisse après l'armistice, parce que le départ des réfugiés ne se heurtait plus aux obstacles qui avaient en grande partie disparu.

C'est ce qui obligea la police des étrangers à prendre de nouvelles mesures et aussi à intensifier les préparatifs entrepris pour encourager le rapatriement des réfugiés. En outre, de nombreux réfugiés ne pouvaient être tenus, du moins immédiatement, de quitter la Suisse.

Chapitre Ier

LES NOUVELLES MESURES DE POLICE A LA FRONTIÈRE

A. Les instructions de la division de la police du 22 mai 1945

I. Contenu

Les instructions données par la division de la police le 22 mai 1945, d'entente avec le Conseil fédéral, ordonnaient ce qui suit:

«1. Les étrangers sans visa d'entrée suisse valable qui franchissent ou tentent de franchir la frontière suisse doivent être refoulés purement et simplement à l'endroit où ils sont entrés. Les étrangers entrés en Suisse sans visa suisse valable, qui sont appréhendés à l'intérieur du pays ou qui s'annoncent aux autorités, doivent être tenus à la disposition

de l'officier de police du commandement territorial compétent, lequel les fait conduire à la frontière en vue de leur refoulement. Chaque refoulement fera l'objet d'un bref rapport adressé à la division de la police.

Les étrangers qui invoquent d'étroites attaches avec la Suisse et qui ne sont pas connus défavorablement peuvent être rendus attentifs au fait qu'il leur est loisible de présenter au consulat de Suisse le plus proche une demande d'entrée, laquelle sera examinée par la police fédérale des étrangers d'entente avec les autorités cantonales. Dans les cas particulièrement urgents, on peut demander téléphoniquement à la police fédérale des étrangers si elle est d'accord d'octroyer un visa exceptionnel.

2. Si le refoulement semble être une mesure particulièrement dure, par exemple à raison d'une maladie de l'étranger, on soumettra le cas, par téléphone, à la division de la police, qui décidera de l'admission ou du refoulement de l'intéressé.
3. En ce qui concerne l'admission des étrangers remis aux organes frontières suisses, individuellement ou sous forme de convois plus ou moins importants, par des autorités étrangères, on demandera préalablement l'autorisation de la division de la police, en cas d'urgence par téléphone.
4. Lorsque des étrangers sont admis conformément aux chiffres 2 et 3 ci-dessus, les ordres et les dispositions du commandement de l'armée (service de santé et service territorial) et du service sanitaire frontière, relatifs aux mesures visant à empêcher l'introduction de maladies contagieuses, doivent être observés strictement.
5. En tant qu'elles ne sont pas modifiées par les présentes dispositions, les instructions générales du 12 juillet 1944 restent en vigueur.»

A l'appui de ces prescriptions, une circulaire adressée à la direction générale des douanes, aux commandants territoriaux et aux commandants cantonaux de police faisait remarquer ce qui suit:

«Par suite des événements politiques et militaires, de très nombreux réfugiés étrangers ont cherché et trouvé un refuge temporaire en Suisse au cours des dernières années; quelque 110 000 fugitifs s'y trouvent encore et attendent l'occasion de retourner dans leurs pays ou d'émigrer ailleurs.

Les hostilités ont pris fin en Europe. Les personnes qui, auparavant, étaient poursuivies pour une raison ou pour une autre, dans les pays voisins, ne sont plus contraintes, aujourd'hui, de chercher refuge en Suisse pour échapper aux dangers ou aux persécutions; celles qui, à l'heure actuelle, doivent se réfugier sur notre sol ne sont en général pas dignes de l'asile; à tout le moins, leur présence en Suisse n'est pas désirable.

Les passages clandestins de la frontière étaient une conséquence de la guerre et des persécutions. Mais, dès à présent, seuls les étrangers au bénéfice d'un visa d'entrée suisse régulier sont admis à franchir la frontière.

Fidèle à sa mission, la Suisse aidera, comme par le passé, à panser les plaies de la guerre et collaborera au rapatriement des prisonniers et des déportés. Il est probable que, pendant un certain temps encore, des groupes plus ou moins importants de prisonniers et de déportés traverseront notre pays en convois fermés; des blessés et des malades seront accueillis temporairement en Suisse pour y être soignés. Cette œuvre d'entraide sera organisée de concert avec les autorités étrangères intéressées.»

II. Effets

La situation évolua dans une large mesure de la façon prévue au moment où furent arrêtées les instructions. Les nouveaux arrivants étaient surtout des gens qui désiraient simplement traverser notre pays et dont il suffisait de s'occuper pour une nuit ou deux. Il s'agissait principalement d'ouvriers étrangers ou d'anciens prisonniers de guerre qui avaient été internés dans des territoires occupés par l'Allemagne. A la demande des Alliés, d'importants groupes d'Italiens furent en outre rapatriés en passant par la Suisse.

L'afflux des fugitifs diminua rapidement lorsque fut connue la retenue manifestée par la Suisse à l'égard de gens qui, par leur comportement, avaient contraint d'autres personnes à s'enfuir (membres de la Gestapo ou des SS, agents du parti, milices de Darnand, collaborationnistes, etc.) [1].

Le nombre des refoulés atteignit 263 en mai, 173 en juin, 236 en juillet et 249 en août, soit 921 du début de mai à fin août.

B. Les instructions du département fédéral de justice et police du 28 décembre 1945

I. Contenu

La situation continuant de s'éclaircir, on put, vers la fin de l'année 1945, abandonner ou assouplir certaines dispositions relatives à la police frontière édictées pendant la guerre et maintenues jusqu'alors. Il s'agissait notamment de celles qui concernaient l'admission et le refoulement de réfugiés étrangers franchissant la frontière sans être au bénéfice d'une autorisation d'entrée. La procédure applicable à ces cas put en outre être adaptée à celle que prévoyait la législation ordinaire.

Les instructions concernant l'admission et le refoulement des réfugiés étrangers arrêtées par la division de la police les 12 juillet 1944/22 mai 1945 furent par conséquent abrogées et remplacées par les nouvelles prescriptions ci-après:

«1. Sont refoulés (sous réserve des chiffres 3 et 4) les étrangers en civil ou en uniforme, qui ont franchi ou qui tentent de franchir la frontière

[1] Parmi les collaborationnistes venus de France et de Belgique, furent seuls admis comme réfugés politiques ceux qui, d'après les conceptions suisses, auraient été exposés à des mesures trop rigoureuses par rapport aux fautes commises.

sans être au bénéfice d'un visa suisse valable, et qui sont appréhendés à proximité immédiate de la frontière. S'ils sont appréhendés par des gardes-frontière, leur refoulement est opéré si possible par ces derniers, sinon par la police cantonale. Les étrangers qui se prévalent de relations étroites avec la Suisse et qui ne sont pas défavorablement connus peuvent être rendus attentifs au fait qu'il leur est loisible de former une demande d'autorisation d'entrée au consulat suisse le plus proche.

Dans les cas particulièrement urgents (par exemple, maladie ou décès de parents), le poste frontière demandera par téléphone à la police fédérale des étrangers si une autorisation exceptionnelle d'entrée peut être accordée.

2. Les étrangers, en civil ou en uniforme, qui ont franchi la frontière sans être au bénéfice d'un visa suisse valable et qui sont appréhendés ou qui s'annoncent d'eux-mêmes, à l'intérieur du pays seulement, sont aussitôt signalés à la police cantonale des étrangers. Celle-ci ordonne leur refoulement immédiat (sous réserve des chiffres 3 et 4), à moins qu'elle ne soit de l'avis qu'une autorisation ordinaire de police des étrangers peut leur être accordée. En tant que besoin, elle pourvoit à leur hébergement et subsistance (en principe, leur incarcération n'est pas nécessaire) et soumet le cas, par téléphone, à la police fédérale des étrangers, pour décision. Si la police fédérale des étrangers n'approuve pas la proposition de l'autorité cantonale, celle-ci fait procéder au refoulement des étrangers.

3. Les Suissesses devenues étrangères par mariage qui ne sont pas connues défavorablement, ainsi que, le cas échéant, leurs enfants, ne sont pas refoulées; ces personnes sont signalées téléphoniquement à la police fédérale des étrangers, qui prend les mesures nécessaires.

4. Les étrangers rendant immédiatement vraisemblable qu'ils sont l'objet de poursuites dans leur Etat d'origine ou dans l'Etat d'où ils viennent, à raison de leurs idées ou de leur activité politique, sont signalés sans retard à la police fédérale des étrangers, laquelle soumet leur cas au ministère public fédéral, conformément à l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques.

En revanche, les étrangers qui semblent indignes de l'asile à raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacé les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude, sont toujours refoulés sans autres formalités.

5. La section territoriale du service de l'état-major général du département militaire fédéral pourvoit à ce que les étrangers qui ont réussi à venir en Suisse avec des convois de rapatriés et qui se trouvent dans des camps de quarantaine pour les Suisses de l'étranger, soient dépistés

aussi rapidement que possible. En pareil cas, on dressera un procès-verbal d'interrogatoire où seront consignés l'état civil, les idées et l'activité politiques, et notamment les rapports de ces personnes avec la Suisse (origine, ancien domicile en Suisse, parenté, etc.). Deux exemplaires du procès-verbal seront communiqués à la police fédérale des étrangers, qui statuera sur le traitement ultérieur des intéressés.

6. En cas de refoulement, on procédera en tenant dûment compte de la situation de la personne en cause, notamment de son âge et de sa santé.
7. Les instructions du service fédéral de l'hygiène publique (service sanitaire de frontière) concernant les mesures à prendre en vue d'empêcher l'introduction de maladies contagieuses seront observées strictement lors de l'admission d'étrangers au sens des chiffres 1 à 4.»

Au sujet des prisonniers de guerre évadés, un texte explicatif faisait remarquer que, depuis le 20 août 1945, la question de leur admission ou de leur refoulement était réglée non plus par les ordres du commandement de l'armée, mais uniquement par les instructions des autorités civiles. La question, était-il ajouté, ne se pose d'ailleurs plus pratiquement que pour les prisonniers de guerre allemands évadés. En cas de refoulement, ils ne risquent qu'une peine disciplinaire pour évasion, les conventions internationales ne donnant pas aux autorités militaires alliées la faculté de prononcer des peines plus graves pour une telle infraction. Tous les membres de l'armée allemande se trouvant alors en captivité, on est en droit d'exiger de chaque soldat allemand qu'il partage le sort de ses compatriotes astreints au service militaire. De plus, le nombre des prisonniers de guerre allemands est si élevé qu'il faut s'attendre, au cas où la Suisse consentirait à les admettre sur son territoire, à un afflux très considérable de réfugiés de cette catégorie, lesquels ne pourraient vraisemblablement pas quitter la Suisse avant longtemps. «Aussi sommes-nous obligés, était-il dit, de traiter les prisonniers de guerre évadés selon les mêmes règles que les autres étrangers, c'est-à-dire de les refouler en principe.»

Des considérations analogues s'opposèrent généralement à l'admission de déserteurs; en cas de refoulement, ils n'étaient plus exposés aux peines rigoureuses appliquées durant la guerre.

II. Effets

Les instructions du 28 décembre 1945 modifièrent profondément la procédure jusqu'alors applicable en matière d'admission ou de refoulement de réfugiés.

Pendant la guerre, le pouvoir de statuer ressortissait à la division de la police (même s'il s'agissait de personnes appréhendées par la troupe). Dans certains cas, elle demandait des instructions au département, qui soumettait parfois l'affaire au Conseil fédéral, notamment lorsqu'il était question

d'accorder l'asile à des personnes en vue. Puis ce pouvoir fut de nouveau conféré aux cantons, le droit d'opposition demeurant, il est vrai, réservé à la police fédérale des étrangers.

Les instructions susmentionnées demeurèrent en vigueur quelque trois ans. Mais la procédure applicable aux prisonniers de guerre allemands évadés fut sensiblement assouplie à la suite de plusieurs interventions du comité international de la Croix-Rouge auprès du gouvernement français et des autorités fédérales [1]. Cet assouplissement fut rendu possible par le fait que le département politique fédéral et le département fédéral de justice et police étaient parvenus, en été 1947, à obtenir des autorités anglaises, américaines et françaises d'occupation en Allemagne l'assurance que les personnes originaires de ces zones pourraient y rentrer.

C. Les instructions du département fédéral de justice et police du 26 novembre 1948

La situation se modifia lorsqu'à partir de février 1948 se présentèrent à notre frontière des fugitifs de plus en plus nombreux venant des pays de l'est, qui y étaient poursuivis à raison de leurs opinions anticommunistes ou du fait qu'ils ne se ralliaient pas entièrement au régime.

I. Contenu

Tenant compte de cette situation, le département fédéral de justice et police arrêta, le 26 novembre 1948, les instructions suivantes concernant le passage de la frontière d'étrangers n'étant pas au bénéfice d'une autorisation d'entrée:

«1. Seront immédiatement signalés au commandement de la police cantonale les étrangers qui sont appréhendés à proximité immédiate de la frontière ou qui s'annoncent aux organes frontières en rendant vraisemblable qu'ils sont menacés, à quelque titre que ce soit, dans leur Etat d'origine ou dans l'Etat d'où ils viennent. Les gardes-frontière informent le poste de police le plus proche, qui avise aux mesures ultérieures.

2. Le commandement de police pourvoit à ce que le réfugié soit sans retard interrogé de façon détaillée (état civil, antécédents et activité, cause de

[1] Cf. à cet égard le rapport du comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale, p. 588 à 599. — Pendant les premières années d'après-guerre, la situation politique d'alors ne militait pas pour un traitement spécial des réfugiés venant de l'Allemagne orientale. En effet, bien qu'il fût difficile à ces gens de passer en Allemagne occidentale, on les autorisait à y rester une fois qu'ils y étaient entrés. Il n'y eut pas de refoulements vers l'est.

la menace à l'étranger, intentions concernant en particulier le lieu de résidence en Suisse, le logement et, le cas échéant, l'activité lucrative et l'émigration). Il peut, à cet effet, faire appel à la collaboration du service de police du ministère public fédéral.

3. Le commandement de police pourvoit provisoirement à l'hébergement et à la subsistance des réfugiés. Ces derniers seront placés si possible en résidence privée (à l'hôtel ou dans une famille), à leurs frais s'ils possèdent des ressources. L'étranger ne sera incarcéré que si des raisons majeures l'exigent ou s'il est soupçonné de vouloir exercer une activité illicite.
4. Le commandement de police transmet le procès-verbal d'interrogatoire, les papiers du réfugié, ainsi que les autres pièces importantes du dossier à l'autorité habile à statuer, selon le droit cantonal, sur l'admission ou le refoulement de l'étranger. Si cette autorité décide d'admettre le réfugié, elle veille à ce que ses conditions de résidence soient réglées, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Lorsque le réfugié doit être assisté, elle peut se mettre en relation avec une institution d'aide aux réfugiés disposée à s'occuper de cas de ce genre.
5. Si l'autorité cantonale compétente ne peut se résoudre à admettre le réfugié, elle transmet sans délai le dossier à la division de la police du département fédéral de justice et police, avec son préavis. Dès que le dossier complet est parvenu à la division de la police, le réfugié est considéré comme provisoirement interné, au sens de l'article 14, 2e alinéa, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Les dépenses occasionnées dès ce moment-là par l'hébergement et la subsistance du réfugié sont remboursées au canton par la division de la police.
6. Suivant la manière dont se présente le cas, la division de la police se met en rapport avec le ministère public fédéral, la police cantonale ou la police fédérale des étrangers et avec des institutions d'aide aux réfugiés. Elle prend ensuite aussi rapidement que possible une décision au sujet des cas visés sous chiffre 5 et la communique aux intéressés.
7. La division de la police s'emploie à procurer une autorisation régulière de police des étrangers au réfugié dont elle a décidé l'admission. Si aucun canton ne peut consentir, en dépit de tous les efforts, à accorder une telle autorisation, elle confirme l'internement du réfugié, sous forme de décision individuelle, conformément à l'article 14, 2e alinéa, de la loi.
8. En principe, les réfugiés admis sont tenus d'émigrer dès que cela est possible et peut raisonnablement être exigé d'eux. Dans la mesure où la situation du marché du travail le permet, ils doivent être autorisés à exercer jusqu'à leur départ une activité lucrative dans les limites des

dispositions ordinaires sur la police des étrangers, afin qu'ils puissent subvenir eux-mêmes à leur entretien.

9. Toute activité politique est interdite aux réfugiés. Ils doivent en être informés par écrit au moment où la décision relative à leurs conditions de résidence leur est communiquée.

10. Si la sûreté intérieure ou extérieure du pays exige que des réfugiés soient soumis à un contrôle particulier — que ce soit en raison de leur situation antérieure ou de leur activité politique à l'étranger ou parce qu'on présume qu'ils pourraient exercer une telle activité en Suisse — ces réfugiés doivent être signalés au ministère public fédéral (dans les cas visés sous chiffre 4, par les cantons, dans les cas visés sous chiffre 6, par la division de la police).

    Pour les réfugiés placés sous son contrôle, le ministère public fédéral peut, notamment en ce qui concerne le lieu de résidence, le logement et l'activité, formuler des réserves que les autorités de police des étrangers sont tenues d'observer.

11. Le ministère public fédéral a le droit de demander aux autorités compétentes de police des étrangers d'éloigner du pays les réfugiés dont la présence n'est pas supportable, pour des motifs de police politique. Demeure réservé l'article 70 de la constitution fédérale.

12. Les étrangers qui se présentent à la frontière comme réfugiés doivent être refoulés sans autres formalités si leurs déclarations sont manifestement fausses ou invraisemblables.

    Les étrangers qui semblent indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacent les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude doivent également être refoulés. En règle générale, on n'exécutera toutefois le refoulement qu'après avoir informé le ministère public fédéral de la décision prise, afin qu'il puisse encore faire procéder, s'il le juge nécessaire, à l'interrogatoire de l'intéressé.»

II. Effets

Les instructions du 26 novembre 1948 restreignaient à nouveau la compétence des cantons de statuer sur l'admission ou le refoulement de réfugiés. Les cantons conservaient toutefois une large liberté d'appréciation; si l'un d'eux ne pouvait cependant se décider à admettre un réfugié, il devait transmettre le dossier à la division de la police, qui prononçait.

Les réfugiés qui ne pouvaient être hébergés chez des particuliers étaient placés dans le camp de Wallisellen relevant de la direction centrale. L'organisme de secours devait garantir le paiement des frais de logement et de subsistance. Le 1er mai 1949, la direction centrale ouvrit en outre à St. Margrethen un camp d'accueil destiné aux réfugiés de l'est.

Chapitre II

LES MESURES PRISES A L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS SE TROUVANT EN SUISSE

A. Les mesures tendant à favoriser les départs

Dès l'entrée à Paris du général Patton (25 avril 1944) et, surtout pendant les derniers mois de la guerre, l'avance des Alliés avait permis à de nombreux réfugiés de rentrer dans leur pays (1). La cessation des hostilités ouvrit de nouvelles possibilités de départ.

La plupart des réfugiés se réjouirent du changement intervenu. D'autres ne voulaient cependant pas entendre parler de départ, parce qu'il leur répugnait de rentrer dans un pays où ils avaient beaucoup souffert, ou parce que leur foyer avait été anéanti, ou encore parce qu'ils espéraient trouver une meilleure situation en Suisse.

Des autorités s'efforcèrent de diminuer le nombre des étrangers séjournant dans le pays (2). L'un des moyens consistait à ne jamais prolonger les permis que pour une brève durée, avec fixation d'un délai de départ (3). En même temps, on cherchait à faciliter le rapatriement en délivrant des papiers d'identité aux étrangers qui n'en possédaient pas et en contribuant aux frais de voyage des nécessiteux.

Selon les désirs exprimés par des gouvernements étrangers, les départs eurent lieu, pour la plupart, de façon organisée. De nombreux réfugiés quittèrent toutefois notre pays sous leur seule reponsabilité.

I. Les rapatriements organisés par les autorités

Le rapport Schürch sur les rapatriements organisés relate en particulier ce qui suit:

1. Le rapatriement des réfugiés français

Le retour des réfugiés français dans leur pays commença dès que les forces de la Résistance eurent obtenu le contrôle de certains secteurs frontières et que les Alliés se furent rapprochés de la frontière suisse. Chaque jour, quelque 100 Français rentraient chez eux à leurs risques. En novembre 1944 eurent lieu les premiers retours organisés, conformément à un accord passé à Genève entre la division de la police et le commissariat aux prison-

(1) Cf. Nettie Sutro, *ibid.*, p. 161 s.

(2) Un nombre assez élevé de ressortissants allemands indésirables firent l'objet d'arrêtés d'expulsion. Lorsque cette mesure ne pouvait être exécutée, elle était remplacée par l'internement dans un home relevant de la direction centrale. Il ressort du rapport de cette direction (p. 14) que le nombre le plus élevé de ces internés fut — en octobre 1945 — de 1152.

(3) Ce procédé suscita, notamment au cours des années suivantes, de violentes critiques dans les organismes de secours et dans le public en général, parce qu'il ne cessait d'inquiéter ceux à qui il était appliqué.

niers, déportés et réfugiés, lequel avait été chargé par le gouvernement provisoire de la France libre du rapatriement des réfugiés. Depuis lors, 300 personnes franchirent chaque jour la frontière à Genève, Bâle ou Pontarlier. Plus tard, la France ouvrit aussi ses portes aux personnes de nationalité étrangère ayant résidé sur son territoire avant 1940. Les Polonais qui avaient servi dans l'armée française furent également admis à rentrer dans ce pays. Au total, près de 10 000 réfugiés rentrèrent en France dans l'espace de quatre mois.

2. Le rapatriement des réfugiés tchécoslovaques

Avec le concours de l'ancien représentant de la Tchécoslovaquie à la Société des Nations, 85 réfugiés tchécoslovaques eurent la possibilité de quitter notre pays le 18 décembre 1944. De l'été 1945 au mois de mars 1946, il y eut quatre autres convois, qui permirent de rapatrier 370 personnes, dont 20 étaient atteintes de tuberculose.

3. Le rapatriement des réfugiés hollandais

Le rapatriement des réfugiés hollandais et des ressortissants d'autres Etats, domiciliés en Hollande avant le 10 mai 1940, commença en décembre 1944 et dura une année. Au total, 1450 personnes furent ramenées en Hollande par convois.

4. Le rapatriement des réfugiés belges

Le premier convoi eut lieu le 17 mars 1945. 19 autres convois le suivirent jusqu'en juin 1946. La Belgique acceptait également le retour d'étrangers ayant été domiciliés dans ce pays avant le 10 mai 1940. 1253 personnes, dont 820 Belges, quittèrent la Suisse de cette manière.

5. Le rapatriement des réfugiés luxembourgeois

Le 18 juin 1945, un convoi unique ramena 90 réfugiés luxembourgeois dans leur patrie.

6. Le rapatriement des réfugiés espagnols

Le 7 juin 1945, le gouvernement français déclara qu'il était prêt à accueillir les Espagnols républicains réfugiés en Suisse qui ne désiraient pas retourner dans leur pays et qu'il autorisait le transit de ceux qui voulaient rentrer en Espagne. Au cours du même mois, 43 Espagnols républicains se rendirent en France. Un convoi de 470 franquistes fut arrêté à Chambéry par des manifestants communistes. Ces personnes purent regagner leur pays plus tard, soit collectivement, soit individuellement.

7. Le rapatriement des réfugiés grecs

Le 28 juillet 1945, un convoi de 500 personnes regagna la Grèce par l'Italie.

8. Le rapatriement des réfugiés italiens

Les travaux préliminaires furent entrepris dès avril 1945. Mais l'exécution des transports se fit attendre, parce que le haut commandement allié en Italie désirait régler la question des rapatriements avec le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation et la division de la police, sans l'intervention des autorités italiennes. Depuis le mois de juillet 1945, il fut possible chaque jour à 500 personnes de rentrer en Italie, si bien qu'à fin 1945 la plupart des réfugiés italiens avaient quitté la Suisse. Les ressortissants d'autres Etats, qui avaient habité en Italie avant la guerre, purent y retourner dès octobre 1945.

9. Le rapatriement des réfugiés autrichiens

En juillet 1945, 450 Autrichiens regagnèrent leur patrie par des transports organisés.

10. Le rapatriement des réfugiés russes

Par un accord passé entre la division de la police, le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation et une commission de rapatriement envoyée en Suisse par le gouvernement russe, les autorités suisses s'engagèrent à réunir les réfugiés russes, à les équiper (à les munir en particulier de provisions de voyage pour 5 jours) et à les conduire à Feldkirch, où les autorités alliées les prendraient en charge pour la suite du voyage. Les premiers convois d'internés militaires partirent le 10 août 1945, tandis que 2500 civils étaient conduits à Feldkirch entre le 21 et le 25 août de la même année. Un convoi partit encore le 4 octobre 1945 (1).

11. Le rapatriement des réfugiés polonais

Un premier convoi de 274 polonais quitta notre pays le 21 novembre 1945, suivi d'un deuxième, de 250 réfugiés, le 13 décembre de la même année. D'autres convois furent organisés pendant les deux années qui suivirent. Le rapatriement était terminé à la fin de septembre 1947.

12. Le rapatriement des réfugiés danois et norvégiens

En raison des difficultés de transport, les 20 Danois et Norvégiens réfugiés en Suisse ne purent être rapatriés qu'en novembre 1945.

(1) Un certain nombre de Russes restèrent cependant en Suisse. A la demande de la légation soviétique, les internés militaires furent rassemblés en juin 1949 pour un nouvel entretien. Des membres de la légation soviétique les interrogèrent, en présence de fonctionnaires de la division de la police, sur leur désir de rentrer en Russie, alors que la division de la police leur demandait où ils pensaient se rendre dans le cas où ils refuseraient de rentrer dans leur pays. Un seul se déclara prêt à rentrer en Union soviétique. Ainsi que le Conseil fédéral le précisa dans sa réponse du 2 septembre 1949 à une question du conseiller national Werner Schmid, aucun d'eux ne fut contraint de quitter la Suisse, bien qu'il eût été désirable que la plupart d'entre eux cherchent à s'établir ailleurs, étant donnée la peine qu'avaient ces gens à s'adapter à nos conditions de vie.

13. Le rapatriement des réfugiés yougoslaves

1000 réfugiés yougoslaves furent rapatriés le 25 août 1945. Un autre convoi, de 200 personnes, suivit en janvier 1946; enfin 80 Yougoslaves, dont 30 atteints de tuberculose, retournèrent dans leur patrie en mai 1946 (1).

14. Le rapatriement des réfugiés hongrois et roumains

Le 12 décembre 1945, 250 réfugiés roumains et hongrois quittaient la Suisse en autocars. Un contingent de 50 Hongrois fut ensuite transporté par chemin de fer le 6 juin 1946; le 17 août de la même année, 25 Roumains rentrèrent dans leur pays. 22 réfugiés hongrois qui s'étaient annoncés en avril 1947 à leur légation à Berne rentrèrent chez eux isolément.

15. Le rapatriement des réfugiés allemands

Le rapatriement des réfugiés allemands qui désiraient retourner en Allemagne rencontra de grandes difficultés. Le nombre des réfugiés et émigrants disposés à rentrer chez eux était d'ailleurs restreint. Alors qu'en été 1945 plus de 300 réfugiés s'étaient déclarés prêts à rentrer en Allemagne, 31 d'entre eux seulement firent usage en décembre de l'autorisation accordée. On enregistra le même fait chez les émigrants. Il fallut de longues négociations avec les Alliés avant de pouvoir organiser de nouveaux convois, qui partirent au début de mai 1946. Le retour par convoi présentait un avantage pour les réfugiés et les émigrés, du fait que les personnes voyageant seules ne trouvaient pas de place dans les trains et qu'en raison des restrictions apportées à la liberté de séjour par la plupart des villes d'Allemagne, elles avaient très peu de chances de pouvoir s'y installer. Au contraire, celles qui arrivaient en Allemagne en convois étaient reçues et logées par les autorités alliées chargées du rapatriement.

Les convois, limités à la zone ouest, comprenaient habituellement 250 personnes. Les derniers internés militaires allemands furent rapatriés en novembre 1947.

16. Le départ des ressortissants de l'Azerbaïdjan

Les 300 Azerbaïdjanis, internés en Suisse vers la fin de la guerre, refusèrent de rentrer en Russie. La Turquie se chargea de 233 d'entre eux en 1948.

(1) Le nombre de réfugiés civils et militaires yougoslaves avait fortement augmenté après la débâcle fasciste. En septembre 1944, la Suisse hébergeait 1230 réfugiés civils, 37 émigrants et 2040 prisonniers militaires évadés de nationalité yougoslave. Par suite de l'opposition politique entre partisans de Tito et partisans du gouvernement Mihailowitch en exil, il fut nécessaire de créer deux camps séparés. Des menées communistes dans le camp des titistes obligèrent les autorités à intervenir; 17 internés furent mis passagèrement en détention préventive. Une déclaration du conseiller national Bringolf dans une interpellation du mois de septembre 1945, selon laquelle les occupants des deux camps ne seraient pas traités de la même manière, fut contestée dans la session de mars 1946 par le chef du département militaire. A ce moment, la plupart des Yougoslaves avaient d'ailleurs déjà quitté notre pays.

II. Les émigrations organisées

Nombre de réfugiés qui, pour une raison ou une autre, ne voulaient pas rentrer dans leur pays d'origine désiraient tenter de se créer une nouvelle existence dans un pays d'outre-mer. De tels projets ne pouvaient être réalisés en général qu'avec l'aide d'organismes entretenant des relations internationales. Le comité intergouvernemental entrait principalement en ligne de compte.

L'activité de ce comité avait été paralysée par la guerre. La première initiative pour lui redonner vie fut une conférence anglo-américaine qui eut lieu en avril 1943 aux Bermudes. On y étudia des projets d'établissement et prit des décisions quant à leur financement.

Donnant suite aux recommandations de cette conférence, le conseil d'administration du comité intergouvernemental décida, dans sa séance du 4 août 1943, d'inviter divers Etats qui ne faisaient pas encore partie de ce comité à y adhérer. L'assemblée générale, qui eut lieu le même mois, approuva une modifiaction des statuts suivant laquelle l'activité du comité s'étendait à toutes les personnes qui, par suite des événements d'Europe, avaient été ou seraient encore contraintes de fuir leur pays de résidence quel qu'il soit, parce que leur liberté ou leur vie était menacée en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques.

En exécution de son mandat, le comité nomma des délégués et créa des bureaux dans les pays où il jugeait son intervention nécessaire. M. Rothmund fut désigné en 1945 comme délégué de la Suisse. Le Conseil fédéral le libéra de ses fonctions de chef de la division de la police pour la durée de son mandat.

Le financement de l'œuvre entreprise par le comité intergouvernemental était assuré par les Etats-Unis et l'Angleterre, tandis que les frais d'administration incombaient aux Etats membres, selon une formule établie. Les chambres fédérales accordèrent le 14 juin 1946 une contribution de 2 millions de francs. D'après le barème des charges, la part de la Suisse aurait dû s'élever à 4 millions de francs; mais il fut reconnu qu'elle avait déjà dépensé plus de cent millions de francs pour l'assistance des réfugiés [1] et qu'elle en hébergeait encore 17 000.

En octobre 1946, le comité international convoqua une conférence à Londres. La Suisse y prit part et adhéra par la suite à la convention qui fut établie en vue de la création d'une carte d'identité pour les réfugiés. Aux termes de cette convention, les Etats contractants s'engageaient à fournir aux réfugiés bénéficiant de la protection du comité international une pièce d'identité pour leurs voyages à l'étranger, à la condition qu'ils soient apatrides ou qu'ils ne jouissent plus de la protection efficace d'un gouvernement, et qu'ils séjournent légalement sur le sol de l'Etat en question.

[1] Cf. ci-après, p. 350.

Mais on dut bientôt reconnaître que les problèmes prenaient une telle ampleur que ni le comité international, ni l'*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), créée en novembre 1943, n'étaient en mesure de les résoudre d'une manière satisfaisante. En conséquence, les Nation Unies décidèrent de créer une nouvelle organisation internationale spécialisée. Après de longues discussions, la commission préparatoire de l'Organisation des réfugiés, chargée de cette tâche, reprit le 1er juillet 1947 les fonctions exercées jusque-là par le comité intergouvernemental et l'UNRRA. La constitution définitive du nouvel organe — l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) — eut lieu en 1948. Les autorités fédérales compétentes entretinrent des rapports suivis avec la délégation de la commission préparatoire en Suisse. En mars 1949, la Confédération adhéra à l'OIR (1).

Les dépenses de l'OIR (budget annuel 650 millions de francs) devaient être supportées par les Etats membres. La Suisse fut autorisée à déduire de sa part une partie de ses propres dépenses pour l'aide aux réfugiés, car pour la majorité des autres Etats, l'OIR se chargeait elle-même de l'entretien des réfugiés qui y vivaient. La contribution de la Suisse pour l'exercice de 1948/1949 s'éleva ainsi à 3 887 000 francs, pour celui de 1949/1950 à 4 599 000 francs et pour celui de 1950/1951 (budget diminué) à 1 318 000 francs.

Ayant été conçue dès le début comme une institution passagère, l'OIR adressa elle-même à l'assemblée générale de l'ONU en 1949 un mémoire dans lequel elle recommandait la création d'une agence de l'ONU qui se chargerait de l'assistance et de la protection des réfugiés. Cette demande fut acceptée et un haut-commissariat de l'ONU pour l'aide aux réfugiés fut créé. Le haut-commissaire Goedhart van Heuwen entra en fonctions le 1er janvier 1951. Une année plus tard, l'OIR cessa définitivement son activité.

Avec l'aide de ces organismes internationaux, les émigrations ci-après de réfugiés séjournant en Suisse purent être opérées:

1. Emigrations en Palestine

Avec le concours de l'«office palestinien» à Genève, et plus tard du comité intergouvernemental, la division de la police organisa quatre convois de Juifs désirant se rendre en Palestine. Le premier convoi partit le 29 mai 1945. Il comprenait 361 réfugiés, pour la plupart des jeunes gens que des groupes sionistes avaient spécialement préparés au travail qui les attendait en Palestine. Le 20 août 1945, 700 anciens détenus des camps de concentration de Theresienstadt et de Bergen-Belsen les suivirent. Deux autres

(1) Dans son message adressé aux chambres fédérales le 19 janvier 1949, le Conseil fédéral exposa que l'aide internationale aux réfugiés était une activité se rattachant à l'une de nos traditions, à laquelle nous avions toutes les raisons de rester fidèles. — L'adhésion tardive de la Suisse à l'OIR s'explique par le fait que les statuts primitifs de cette organisation n'admettaient comme membres que les Etats appartenant à l'ONU.

convois, de 650 personnes au total, pour la plupart des jeunes gens, partirent le 12 et le 22 août 1945.

2. Emigrations en Argentine

En avril 1948, il fut possible de mener environ 500 réfugiés — pour la plupart des Polonais, Yougoslaves et ressortissants des Etats baltes — en plusieurs petits groupes en Argentine. Il s'agissait surtout de jeunes ouvriers.

3. Emigrations en Australie

Sous les auspices de l'OIR, une commission australienne se rendit par trois fois dans notre pays; elle choisit parmi un grand nombre de candidats ceux qui remplissaient certaines conditions pour l'émigration en Australie. En fin de compte, 1268 personnes furent acceptées. En septembre 1949, un premier convoi de 362 réfugiés partait par Naples, en janvier 1950 452 personnes partaient par Trieste et en décembre 1950, 334 personnes par Bremerhaven.

III. Les émigrations individuelles

Plusieurs milliers de réfugiés quittèrent notre pays sans recourir aux convois collectifs, sous leur propre responsabilité. Les uns voyageaient à leurs propres frais, les autres avec l'aide financière d'œuvres de secours.

IV. Bilan des émigrations jusqu'à fin 1950 (1)

Jusqu'à fin 1950 avaient été admis en Suisse:

10 019 émigrants
55 018 réfugiés civils, soit au total
65 037

dont au même moment avaient de nouveau quitté notre pays

5 008 émigrants et
47 056 réfugiés, soit au total
52 064

V. L'aide à l'émigration accordée par la Confédération

A côté des œuvres privées et des organismes internationaux d'aide aux réfugiés, la Confédération contribua dans une mesure considérable aux dépenses occasionnées par les rapatriements et surtout par les émigrations.

(1) Les chiffres suivants montrent l'évolution du nombre des réfugiés dans la période de mai 1945 jusqu'en automne 1946: le 1er mai 1945 la Suisse hébergeait environ 70 000 réfugiés civils, le 1er août 1946 plus que 14 900 (dont 5400 émigrants). Sur les 46 470 militaires internés en Suisse au 1er mai 1945, il n'en restait que 360 en automne 1946.

En dérogation à la réglementation établie en 1940, la contribution de la division de la police aux frais de voyage fut d'abord fixée, le 26 septembre 1945, à 30 pour cent des frais effectifs et à 500 francs au maximum.

Le 26 décembre 1945, de nouvelles instructions donnèrent à la division de la police toute liberté de juger quand il y avait lieu d'accorder une aide financière. En règle générale, une telle aide n'était accordée que pour l'émigration dans des pays d'outre-mer. — Une nouvelle modification intervint en avril 1946, la contribution de la Confédération étant portée à un maximum de 75 pour cent. Pour des émigrations non soutenues par une œuvre de secours et dans certains cas particuliers, la division de la police pouvait prendre à sa charge 100 pour cent des frais non couverts, mais, en règle générale, pas plus de 1000 francs par personne.

Une dernière ordonnance suivit le 7 août 1950. Le maximum de 1000 francs pourrait être dépassé pour les étrangers dont aucune œuvre ne s'était occupée depuis assez longtemps. Ces nouvelles prescriptions portaient l'accent sur une participation des cantons. Les divers cas particuliers pouvant se présenter y étaient soumis à une réglementation précise.

Lorsque les réfugiés n'émigraient pas avec l'aide de l'OIR, les subsides de la Confédération étaient considérés comme des prêts. Il n'y eut toutefois pas de remboursements dignes d'être mentionnés.

B. Les mesures en faveur des réfugiés restés en Suisse jusqu'à fin 1950

I. Les premières facilités accordées: Circulaire de la division de la police du 14 septembre 1945

A la fin de la guerre, la condition des réfugiés et émigrants restés en Suisse ne subit tout d'abord aucun changement du point de vue de la police des étrangers. Les *émigrants*, c'est-à-dire les étrangers qui avaient trouvé asile en Suisse avant le 1er août 1942, ou auxquels avait été accordé dès lors le statut des émigrants, étaient au bénéfice d'une tolérance délivrée par les cantons, tandis que l'autorisation de séjourner des réfugiés était exclusivement fondée sur une décision fédérale.

Cette décision reposait sur l'article 14 de la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, article selon lequel l'internement pouvait être ordonné lorsque le pays n'avait pas été quitté dans le délai prévu. Etaient considérés comme internement non seulement l'envoi dans un camp ou un home, mais aussi tout placement en Suisse en vertu d'une décision fédérale.

Les efforts du département de justice et police en vue d'amener un adoucissement des restrictions apportées pendant la guerre pour des raisons d'ordre militaire aux sorties et congés des émigrants et réfugiés furent tout d'abord mis en échec par le refus de la section du service territorial. Le

7 juillet 1945, le commandement de l'armée se rallia cependant aux vues du département et l'on put, le 8 août 1945, assouplir les prescriptions en édictant un nouveau règlement sur les sorties et les congés.

Par une circulaire du 14 septembre 1945, la division de la police fit connaître aux autorités cantonales de police des étrangers les nouvelles dispositions sur le logement de réfugiés en dehors des camps ou homes et leur surveillance. Furent maintenues: une interdiction atténuée d'activité politique, l'interdiction de parler en public sans l'autorisation expresse de la division de la police, l'interdiction d'exercer une activité lucrative sans autorisation, ainsi que l'engagement de prendre toute mesure utile pour pouvoir quitter la Suisse aussitôt que possible. — Sur ce dernier point la circulaire ajoutait: « Quoiqu'il ait été rappelé plusieurs fois aux réfugiés que la Suisse ne pouvait être pour eux qu'un pays de passage, nous constatons toujours à nouveau que certains réfugiés croient pouvoir rester à demeure dans notre pays. »

II. Les essais pour assouplir l'interdiction de travailler

Le 1er mars 1946, la Suisse hébergeait encore, sur un total de 18 684 réfugiés militaires et civils de toutes catégories, 5948 émigrants et 9617 réfugiés civils.

Les émigrants et réfugiés civils — de même que tous les étrangers non titulaires d'un permis d'établissement — restaient soumis à l'article 3 de la loi fédérale de 1931. Cela signifie qu'ils n'avaient le droit de prendre un emploi qu'avec l'autorisation expresse des autorités cantonales et fédérales de police des étrangers. Cette réglementation était de plus en plus critiquée par l'opinion publique. Elle fut discutée non seulement dans la presse, mais aussi dans les commissions des pouvoirs extraordinaires et même aux chambres fédérales. Ce furent notamment le cas lorsque fut traitées, au Conseil des Etats, l'interpellation Petrig (avril 1946), qui demandait au Conseil fédéral s'il était prêt à modifier ou à rapporter les sévères interdictions de travail, et, au Conseil national, l'interpellation Düby (juin 1946). Dans sa réponse aux deux interpellations, le conseiller fédéral de Steiger déclara que la division de la police et la police fédérale des étrangers, de concert avec l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, cherchaient constamment à dépister ceux des réfugiés et émigrants qui pouvaient encore être intégrés dans la vie économique; en revanche l'autorisation devait être refusée lorsque l'étranger pouvait faire concurrence à des Suisses, ou que son travail risquait de provoquer une baisse de salaires. La gravité de la situation dans le domaine du ravitaillement, ajoutait M. de Steiger, nécessite le maintien d'une culture intensifiée. Or la direction centrale des camps de travail manque de main-d'œuvre pour venir à bout de cette tâche. Ceux qui s'offrent pour des travaux d'amélioration foncière ou comme ouvriers agricoles trouvent du travail. Les réfugiés et émigrants réussissent également

sans difficulté à s'engager pour des travaux domestiques, dans l'hôtellerie ou dans d'autres professions manquant de main-d'œuvre. Malheureusement, 80 pour cent des émigrants aptes au travail exercent des professions dans lesquelles ni la Suisse ni les autres pays ne manquent de personnel commerçants de tous genres et professions intellectuelles. Leur procurer du travail est difficile. Cependant, 140 commerçants ont un permis de travail, de même quelque 90 savants et pédagogues, environ 80 médecins, 60 écrivains, journalistes et autres intellectuels.

Une récapitulation des 9507 réfugiés selon leur profession donne, continuait M. de Steiger, le tableau suivant: 2200 réfugiés n'ont pas de profession, 2400 sont des enfants, écoliers, apprentis ou étudiants. Sur les 4900 autres personnes, 1200 n'entrent plus en ligne de compte parce qu'occupées à titre individuel, de même que quelque 1100 réfugiés qui ne sont plus aptes au travail pour raison d'âge. Sur les 2600 restants, 25 pour cent sont des commerçants et des employés d'administration, 20 pour cent des juristes, médecins, ecclésiastiques, instituteurs, hommes de science, artistes, journalistes ou représentants de professions semblables. 13 pour cent travaillent dans l'industrie métallurgique et la construction mécanique, 17 pour cent dans l'agriculture, 5 pour cent dans le bâtiment et 7 pour cent dans l'industrie de l'habillement et des textiles. 3500 personnes vivent dans des camps, la plupart d'entre elles inaptes au travail; un bon nombre d'entre elles suivent des cours de formation ou d'adaptation professionnelles. Dans les camps de travail proprement dits ne se trouvent plus que 400 réfugiés.

Le conseiller fédéral de Steiger communiqua en outre que les étrangers ne seraient plus désignés comme émigrants dans les autorisations de séjour et que leurs passeports ou papiers d'identité ne seraient plus perforés, sauf si l'étranger désire lui-même un tel signe distinctif, ce qui arrive souvent.

III. L'institution d'un asile durable pour les réfugiés (ACF du 7 mars 1947)

L'institution de l'*asile durable* par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers fut d'une importance considérable pour les réfugiés se trouvant encore en Suisse.

1. Historique de l'arrêté

Les critiques répétées dont le statut des émigrants et des réfugiés était l'objet engagèrent le département fédéral de justice et police à examiner, au cours des premiers mois de l'année 1946, s'il n'était pas possible d'y apporter certains adoucissements. Le résultat de cet examen aboutit à la rédaction d'un projet d'arrêté du Conseil fédéral modifiant les prescriptions sur la police des étrangers. Cet arrêté — tout en maintenant en principe pour les réfugiés l'obligation de repartir — devait conférer au département de justice et police le pouvoir d'établir des directives permettant de

faire des exceptions à cette règle. Une conférence des directeurs cantonaux de police, qui eut lieu le 5 avril 1946, approuva le projet dans son principe. Mais lorsque l'affaire eut été portée — un peu tard [1] — à la connaissance de la centrale fédérale pour l'aide aux réfugiés, celle-ci élabora un contre-projet prévoyant pour la première fois l'institution d'un asile durable.

Les propositions rédigées par M. Robert Meyer, avocat à Zurich, au nom de la centrale, différaient en particulier sur les points suivants du projet de la division de la police:

a. La division de la police entendait maintenir, en principe, l'obligation générale pour les réfugiés de repartir et se réserver simplement la possibilité d'autoriser des exceptions d'après ses propres directives modifiables en tout temps. La centrale demandait la création d'une base légale permettant d'assurer et de garantir à certains réfugiés un séjour durable en Suisse.

b. La division de la police entendait, pour l'essentiel, libérer de l'obligation de repartir les seuls réfugiés âgés et malades. La centrale était d'avis que le nombre des personnes entrant en considération pour un asile durable devait être notablement accru.

c. La division de la police n'avait pas prévu qu'un papier d'identité spécial serait délivré aux réfugiés libérés de l'obligation de repartir. La centrale craignait que les intéressés, dans leur grande majorité, ne reçussent ainsi qu'un permis de tolérance conformément aux dispositions de la loi de 1931. C'est pourquoi ses efforts tendaient à ce que fût accordé aux étrangers qui seraient mis au bénéfice de l'asile durable le statut des étrangers les plus favorisés, c'est-à-dire celui des personnes établies. Ces gens auraient reçu soit une autorisation d'établissement, ce qui aurait nécessité une modification de la loi, soit une pièce d'identité spéciale délivrée par la Confédération.

En tant qu'il s'agissait de l'institution de l'asile durable, les autorités acceptèrent les propositions de la centrale; la division de la police admit aussi que le cercle des personnes auxquelles l'asile durable pourrait être octroyé fût élargi. En revanche, le département fédéral de justice et police fit valoir, contre la demande d'institution d'une pièce d'identité spéciale, que les papiers de légitimation constituent la preuve que l'Etat qui les délivre est prêt à réadmettre en tout temps leurs titulaires. C'est pourquoi, disait-il, l'institution d'une telle pièce d'identité pour les réfugiés ne saurait entrer en considération. Cette divergence suscita de longues discussions. On décida finalement que l'examen de la possibilité de délivrer des permis d'établissement à des sans-papiers serait différé jusqu'à l'époque de la revi-

[1] La commission du Conseil des Etats n'avait pas hésité à acquiescer au projet du Conseil fédéral; en revanche, celle du Conseil national demanda d'autres éclaircissements.

sion de la loi de 1931 et qu'il y aurait d'abord lieu d'accorder simplement une autorisation de séjour à ces étrangers.

2. La signification de l'«asile durable»

Dans un exposé présenté oralement au comité juridique de la commission fédérale des réfugiés (exposé qui fut ensuite imprimé), l'avocat Robert Meyer s'exprima comme il suit sur la signification de l'«asile durable»:

«Notre idée première est que le peuple et le gouvernement éprouvent le besoin de collaborer d'une manière énergique et visible à la reconstruction du monde, de fournir une aide aussi durable et constructive que possible, non seulement parce qu'il s'agit de manifester une reconnaissance momentanée pour le fait que notre pays a été épargné par la guerre et que le plus élémentaire sentiment des convenances nous oblige de faire certains sacrifices, mais et surtout parce que notre participation aux œuvres humanitaires constitue un des éléments les plus importants, sinon le plus important, de notre politique nationale et internationale. Le problème des réfugiés est, lui aussi, un problème européen, voire international, né de la guerre. Nous avons là une occasion unique de contribuer en Suisse même, d'une manière constructive et durable, à la solution d'un problème international. Nous avons déjà fourni une aide partielle en accueillant temporairement des réfugiés et en leur assurant, outre le logement et la subsistance, la possibilité de préparer leur départ. Le moment nous paraît venu pour la Suisse de prêter une aide définitive en libérant un certain nombre de réfugiés et d'émigrants de l'obligation de quitter notre pays et en leur accordant un asile durable... Notre programme... s'inspire du principe que l'asile ainsi accordé doit être durable, digne et effectif. Il doit être *durable*, parce qu'il doit remplacer la patrie que le réfugié a perdue et lui permettre de préparer et d'organiser son avenir sans la crainte de devoir poursuivre ses pérégrinations. Il doit être *digne* en ce sens que le réfugié définitivement admis chez nous sera mis au bénéfice du régime de l'étranger le plus favorisé. Il doit être *effectif* en ce sens que le réfugié mis au bénéfice de la mesure aura non seulement un droit de résidence, mais également la possibilité de se créer une situation. Cela signifie que ceux qui sont ou tomberont dans le besoin sans leur faute ou sont ou deviendront incapables d'exercer une activité lucrative devront être entretenus. Cela signifie aussi que ceux qui sont capables de travailler auront le droit de gagner leur vie pour assurer leur entretien. A ce droit est liée l'obligation de faire usage de possibilités de travail adéquates.» (1)

(1) Le conseiller national Dietschi-Soleure intercéda au parlement en faveur de l'octroi de l'asile durable dans une interpellation qui fut traitée au cours de la session de mars 1947. En développant son interpellation, M. Dietschi relevait notamment que cette mesure serait favorable aux millions de réfugiés internés dans des camps étrangers, qui attendaient de pouvoir se rendre outre-mer et dont les possibilités d'établissement ne devraient pas être amoindries par le fait que la Suisse contraignait à l'émigration les réfugiés qu'elle hébergeait.

3. Le contenu de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947

Cet arrêté, qui se fondait sur l'article 2 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, avait la teneur suivante:

I. Emigrants et réfugiés

Article premier

Les étrangers soumis jusqu'ici aux dispositions spéciales sur les émigrants et les réfugiés peuvent être autorisés à séjourner durablement en Suisse lorsque leur âge, leur état de santé ou d'autres circonstances particulières semblent le justifier. Le département de justice et police édicte des directives à ce sujet. Dans les cas d'espèce, les décisions sont prises par la police fédérale des étrangers d'entente avec les cantons pour les émigrants, par la division de police pour les réfugiés.

Les dispositions de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers s'appliquent à ces étrangers. Ceux-ci ne pourront toutefois plus être astreints à quitter la Suisse que si les conditions prévues à l'article 9, 2e alinéa, lettre *a* ou *b*, ou à l'article 10, 1er alinéa, lettre *a* ou *b*, sont remplies.

Pendant la durée du présent arrêté, les cantons peuvent leur délivrer une autorisation de séjour, même s'ils ne sont détenteurs d'aucune pièce de légitimation de leur pays d'origine reconnue et valable. Sont toutefois maintenus les cautionnements que ces étrangers, lors de l'octroi d'une tolérance, avaient déposés ou s'étaient engagés à déposer.

Lorsque aucun canton n'est disposé à accorder une autorisation de police des étrangers, cette dernière est remplacée par une décision d'internement conformément à l'article 14, 2e alinéa, de la loi.

Les articles 5, 1er alinéa, et 6, 1er alinéa, du présent arrêté sont applicables par analogie à ces étrangers.

Art. 2

Lorsque des étrangers soumis jusqu'ici aux dispositions spéciales sur les émigrants et les réfugiés ne sont pas astreints à partir prochainement, bien qu'un séjour durable en Suisse n'entre pas en ligne de compte, leurs conditions de résidence peuvent aussi être réglées selon les dispositions de la loi si un canton est disposé à leur accorder une autorisation de police des étrangers.

L'article 1er, 3e alinéa, est également applicable à ces étrangers.

Art. 3

Les étrangers qui, en tant qu'émigrants, sont au bénéfice d'une tolérance ou qui, en tant que réfugiés, sont internés en vertu de l'article 14, 2e alinéa, de la loi, doivent prendre toutes les mesures nécessaires en vue

de quitter la Suisse le plus tôt possible et utiliser toute occasion de retourner dans leur pays ou d'émigrer dans des conditions acceptables. Jusqu'à leur départ, les articles 4 à 6 du présent arrêté leur sont applicables.

Art. 4

La division de police et la police fédérale des étrangers rechercheront, en collaboration avec les institutions privées aidant les émigrants et réfugiés, toutes les possibilités d'encourager et de faciliter le rapatriement ou l'émigration de ces étrangers. A cet effet, ceux-ci peuvent être tenus de suivre des cours d'instruction, de rééducation et de perfectionnement professionnels; pour cela, ils peuvent aussi être placés dans des camps ou des homes.

Art. 5

Si possible, les réfugiés sont, avec l'assentiment des autorités cantonales, hébergés en résidence privée; sinon ils sont placés dans des homes ou des camps.

La division de police est chargée de l'installation et de la direction des homes et des camps nécessaires.

Les institutions privées de secours aux émigrants et réfugiés seront aidées dans la mesure du possible à installer et à diriger des homes destinés à accueillir les réfugiés qui ne peuvent pas être hébergés ailleurs.

Art. 6

Les émigrants et les réfugiés doivent être autorisés à exercer une activité lucrative si rien d'important ne s'y oppose du point de vue économique et que les autorités cantonales y consentent.

Les émigrants et les réfugiés peuvent être astreints à accepter un travail approprié si la situation du marché du travail l'exige.

II. Autres dispositions de police des étrangers

Art. 7

Pour la durée du présent arrêté, l'article 10, 1er alinéa, lettre *a*, de la loi est complété comme suit: Les étrangers peuvent aussi être expulsés si leur présence lèse sensiblement ou menace de léser sensiblement des intérêts publics.

Art. 8

Le département de justice et police est autorisé à obliger un canton à admettre sur son territoire un étranger dont le départ ne peut raisonnablement être exigé.

Il prendra préalablement l'avis du canton. Celui-ci peut adresser un recours administratif au Conseil fédéral (art. 124 s. de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943).

Art. 9

Le droit de prononcer l'internement et de l'exécuter conformément aux articles 14, 2e alinéa, et 15, 4e alinéa, de la loi est conféré à la division de police du département de justice et police. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours au département de justice et police, comme celles de la police fédérale des étrangers, conformément à l'article 20, 1er alinéa, dernière phrase, de la loi.

L'effet de la disposition de l'article 14, 2e alinéa, de la loi, selon laquelle la durée de l'internement ne peut pas dépasser deux ans, est suspendu pour la durée du présent arrêté.

Les internés disposant de ressources peuvent être astreints à supporter les frais de leur internement. A cet effet, la division de police peut exiger une garantie.

Art. 10

A l'article 23, 1er alinéa, de la loi, les mots «celui qui entre en Suisse ou y réside au mépris d'une décision expresse» sont remplacés, pour la durée du présent arrêté, par: «Celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement».

En cas de refoulement immédiat, il peut être fait abstraction de toute peine.

Art. 11

Le présent arrêté entre en vigueur le 20 mars 1947; il est applicable pour une durée de deux ans.

Il abroge:

a. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers;

b. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 complétant celui du 17 octobre 1939 qui modifie les prescriptions sur la police des étrangers;

c. L'arrêté du Conseil fédéral du 30 juillet 1940 concernant la prise d'emploi par des étrangers possédant l'établissement;

d. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants. — Les étrangers qui ont déjà été invités à s'acquitter de leur contribution sont tenus d'en effectuer le versement;

e. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 concernant l'hébergement des réfugiés.

4. Les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947

L'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 mit fin à l'application de la règle de 1933 selon laquelle la Suisse ne pouvait être qu'un pays de passage pour les réfugiés.

Le 24 novembre 1947, la commission du Conseil national instituée pour discuter un projet d'arrêté concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse reçut de M. Schürch les informations suivantes au sujet des effets de la nouvelle réglementation pendant la première moitié de l'année:

Quelque 2000 à 3000 personnes entrent en considération pour l'octroi de l'asile durable conformément à l'article 1er de l'arrêté. 1219 demandes ont été déposées jusqu'à présent. 307 ont été réglées, dont 255 admises, 39 rejetées, 13 retirées ou non examinées pour d'autres motifs. Les 912 autres demandes sont encore pendantes, notamment dans les cantons, en partie à raison du fait qu'elles n'ont été présentées qu'en septembre ou octobre. 1500 émigrants ont pu être libérés du statut d'émigrants depuis la fin de la guerre et seront désormais traités comme les autres étrangers, conformément à l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947. Cette normalisation sera fortement poussée, et l'on espère pouvoir l'étendre à quelque 2000 à 3000 autres réfugiés et émigrants. L'article 3 s'appliquera encore à environ 5000 personnes. La section des réfugiés s'efforce de faciliter les départs en contribuant aux frais de voyage, en délivrant des papiers de légitimation et en organisant des cours de formation et de réadaptation professionnelles. Mais personne n'est contraint d'émigrer.

5041 réfugiés et émigrants, soit 50 pour cent environ d'un effectif total de 10 514, exercent une activité lucrative. Les efforts sont poursuivis en vue de procurer du travail également aux autres. Des difficultés se produisent notamment lorsqu'il s'agit de Juifs de stricte observance, de commerçants, d'anciens officiers de carrière et de gens âgés.

Le rapport du département fédéral de justice et police sur sa gestion en 1950 indique encore d'autres chiffres renseignant sur les effets que l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 eut pendant toute la durée de son application. Il en ressort que l'asile durable a été accordé à 1345 personnes au total, soit à 561 réfugiés et 784 émigrants. Sur les 561 réfugiés, 471 reçurent, en vertu de la loi du 8 octobre 1948 dont il sera question plus loin, une autorisation régulière de police des étrangers, le plus souvent une autorisation d'établissement. 87 personnes auxquelles l'asile durable avait été accordé étaient reparties ou décédées dans l'intervalle.

Dans son écrit maintes fois cité, *Nettie Sutro* relate quelles furent les facilités que l'octroi de l'asile durable procura à ceux qui en bénéficièrent. L'auteur s'exprime comme il suit:

«Si l'on songe que cet asile durable concernait aussi des émigrants qui, depuis 1933 peut-être, avaient dû demander la prolongation de leur séjour à des intervalles de trois ou de six mois au maximum, c'est-à-dire se présenter, au cours des années, peut-être cinquante ou soixante fois comme solliciteur devant un fonctionnaire de la police cantonale des étrangers, il devait y avoir quelque chose de miraculeux dans le fait de s'entendre

dire enfin: «Vous pouvez rester chez nous, tant que vous travaillerez; vous serez autorisé à travailler aussi longtemps que vous le pourrez, et nous — la Confédération, le canton et l'institution qui vous secourt — prendrons soin de vous lorbsue vous ne serez plus capable de travailler.»

IV. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse

La réalisation des conceptions sur lesquelles se fondait l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 dépendait largement de la bonne volonté des cantons. La question qui se posait avant tout était celle de savoir qui supporterait les frais pouvant dériver de l'admission de réfugiés sans ressources. Dans le dessein d'amener les cantons à observer une attitude plus positive en matière d'asile durable, le Conseil fédéral soumit aux conseils législatifs, par message du 8 octobre 1947, un projet d'arrêté concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse. A vrai dire, le titre du projet aurait dû contenir les termes «Contributions de la Confédération aux cantons», puisqu'il s'agissait de subventions pour des dépenses qui, par leur nature, ne tombaient pas à la charge de la Confédération. Si l'on a choisi un autre titre, c'est en raison du fait que, dans certains cantons, les frais d'assistance sont supportés par les communes et non par l'Etat. La conférence des directeurs de police et la commission d'experts pour les questions des réfugiés avaient également été appelées à se prononcer sur le projet.

Dans sa teneur définitive, l'arrêté fédéral prévoyait que la Confédération contribuait aux frais d'entretien occasionnés aux cantons et aux communes par l'admission, à titre durable, d'émigrants et de réfugiés. En règle générale, la Confédération prenait à sa charge un tiers des secours payés avec son assentiment. Exceptionnellement, le subside de la Confédération pouvait s'élever jusqu'aux deux tiers des frais, notamment lorsque, malgré toutes les démarches, aucun secours ne pouvait être obtenu des institutions d'aide privées ou que les secours accordés par ces dernières étaient insuffisants, ou encore lorsque les charges d'un canton étaient démesurément élevées. La Confédération continuait d'assister les réfugiés dont elle avait, jusqu'alors, assuré l'entretien totalement ou partiellement.

V. La revision de la loi fédérale du 31 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LF du 8 octobre 1948)

1. Les motifs de la revision de la loi du 31 mars 1931

La validité de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers était limitée à deux ans. Si l'on entendait s'en tenir à l'idée sur laquelle l'arrêté se fondait, il eût été nécessaire de le faire passer dans la législation ordinaire. Lors des travaux pré-

liminaires concernant l'arrêté, il avait d'ailleurs déjà été reconnu qu'une modification de la loi était indispensable si l'on voulait consolider la position améliorée des réfugiés et des émigrants en matière de police des étrangers. Enfin, il était indiqué d'inscrire dans une loi les dispositions contenues dans d'autres arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, en tant que ces dispositions répondaient encore à un besoin.

Le projet du Conseil fédéral fut d'abord soumis à la commission pour les questions des réfugiés, qui se prononça dans sa séance du 12 novembre 1947. Elle souscrivit à la réglementation proposée et recommanda aux conseils législatifs de l'accepter. Au cours de la discussion, on avait fait remarquer que certains cantons n'appliquaient l'arrêté du 7 mars 1947 qu'à contre-cœur, soit pour des raisons financières, soit parce qu'il mettait les personnes visées dans une meilleure situation que d'autres étrangers séjournant déjà depuis longtemps en Suisse.

Dans son message du 8 mars 1948, le Conseil fédéral relevait principalement que les conditions auxquelles étaient soumis les étrangers apatrides et sans-papiers ne répondaient plus à la situation qui s'était créée au cours des dernières années et qu'une modification s'imposait.

Le Conseil des Etats et le Conseil national adoptèrent le projet.

2. Les innovations importantes pour les réfugiés

Le meilleur moyen d'atteindre le but eût été, comme l'exposait le message, de prévoir la possibilité de délivrer aux étrangers apatrides et sans papiers — la question des sûretés mise à part — la même autorisation d'établissement qu'aux étrangers munis de papiers de légitimation nationaux valables. La plupart des directeurs cantonaux de police s'opposèrent cependant à une telle mesure. C'est pourquoi on admit finalement une réglementation qui supprimait la disposition selon laquelle une autorisation de séjour ne pouvait être délivrée qu'aux personnes munies de papiers de légitimation reconnus et valables et qui assouplissait simplement cette condition dans le cas d'autorisation d'établissement. Les dispositions y relatives ont la teneur suivante:

« Art. 5

L'autorisation de séjour est toujours limitée; en règle générale, elle ne dépassera pas une année, la première fois. Elle peut être conditionnelle.

L'autorisation de séjour peut être accordée à titre révocable dans les cas visés à l'article 25, 1er alinéa, lettre *e* (1).

(1) Selon l'article 25, 1er alinéa, lettre *e*, le Conseil fédéral, qui exerce la haute surveillance sur l'application des prescriptions fédérales relatives à la police des étrangers, est autorisé à régler la compétence ou l'instruction donnée aux autorités de police des étrangers d'accorder à titre révocable l'autorisation de séjour pour les ouvriers ou employés saisonniers. Exceptionnement, cette compétence s'étend à d'autres travailleurs lorsque la situation du marché du travail est instable et que les autorisations de longue durée doivent cependant pouvoir être accordées.

Les cantons peuvent exiger de l'étranger, dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable, le dépôt d'une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public, ainsi que l'observation des conditions imposées.

Art. 6

L'autorisation d'établissement a une durée indéterminée. Elle est inconditionnelle et ne peut, en règle générale, être accordée qu'à l'étranger muni d'une pièce de légitimation nationale reconnue et valable.

Si l'autorisation d'établissement est accordée à un étranger dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable, les cantons peuvent exiger une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public.»

Cette réglementation permit de délivrer, immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi, une autorisation régulière de séjour ou d'établissement aux 14 000 réfugiés et émigrants dépourvus de papiers d'identité qui se trouvaient encore en Suisse.

Les dispositions contenues dans la loi furent précisées par le nouveau règlement d'exécution du 1er mars 1949, dont l'article 11 prescrit qu'en règle générale l'autorisation d'établissement ne sera accordée à l'étranger dépourvu de pièce de légitimation reconnue et valable que s'il séjourne légalement en Suisse depuis dix ans au moins sans interruption et s'il s'est comporté jusqu'alors de manière à le justifier. Ce délai de dix ans pourra exceptionnellement être réduit, notamment en faveur de l'étranger autorisé, en qualité d'ancien émigrant ou d'ancien réfugié, à séjourner durablement en Suisse en vertu de l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 (maintenant abrogé).

La loi (art. 7) prévoit uniquement l'octroi de tolérances dans les cas où une autre autorisation ne paraît pas opportune à cause de la conduite antérieure de l'étranger ou pour d'autres raisons le concernant personnellement.

La disposition ancienne, selon laquelle la durée de l'internement ne pouvait excéder deux ans, n'a pas été reprise dans la loi revisée. La raison en est, comme l'expose le message, que la décision d'internement n'a très souvent que la valeur d'une mesure destinée à remplacer une autorisation régulière de police des étrangers. La nouvelle réglementation s'imposait aussi du fait qu'il fallait s'attendre qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi revisée la Suisse hébergerait sans doute encore de nombreux réfugiés, s'y trouvant «internés» depuix deux ans déjà parce qu'ils ne pouvaient ni obtenir une autorisation régulière d'un canton, ni être obligés de quitter la Suisse.

A côté de ces dispositions facilitant la délivrance d'autorisations de séjour et d'établissement, la loi de 1948 et son règlement d'exécution contiennent de nouvelles prescriptions sur l'octroi de l'asile.

L'article 21 de la loi, qui a trait aux réfugiés politiques, ne diffère de l'ancien article qu'en ce sens qu'il n'oblige plus seulement un canton à «tolérer» le réfugié, mais l'oblige maintenant à «le recevoir». Plus importantes sont cependant les nouvelles dispositions du règlement d'exécution du 1er mars 1949 relatives à cette catégorie d'étrangers.

L'ordonnance du 5 mai 1933 se bornait (art. 21) à prévoir ce qui suit au sujet de l'asile:

«Le département fédéral de justice et police est autorisé à statuer sur les demandes d'asile à moins qu'il ne s'agisse d'obliger un canton à tolérer, contre son gré, un étranger sur son territoire (art. 21 de la loi). Cependant, il ne se prononce pas en dernier ressort comme pour les recours contre une décision de la police des étrangers ou contre un arrêté d'expulsion (art. 20, 1er al., de la loi); sa décision peut être l'objet d'un recours administratif au Conseil fédéral.»

L'article 21 du nouveau règlement, portant le titre marginal «Réfugiés», est en revanche rédigé comme il suit:

«Le département fédéral de justice et police peut donner des directions sur l'admission ou le refoulement de réfugiés. A moins que des intérêts majeurs d'ordre public ne s'y opposent, seront en tout cas admis comme réfugiés les étrangers menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle pour des raisons politiques ou autres, et qui, pour se soustraire à cette menace, n'ont pas d'autre possibilité que de se réfugier en Suisse. En revanche, les étrangers qui paraissent indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacé les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude doivent être refoulés.

Les conditions de résidence des réfugiés sont réglées par les autorités de police des étrangers conformément aux dispositions légales.

Il est en principe interdit aux réfugiés d'exercer une activité politique en Suisse.

Dans la mesure où la sûreté intérieure et extérieure du pays paraît l'exiger, le ministère public de la Confédération exerce la surveillance sur les réfugiés. Pour les réfugiés placés sous son contrôle, il peut, notamment en ce qui concerne le lieu de résidence, le logement et l'activité, formuler des réserves que les autorités de police des étrangers sont tenues d'observer.»

3. Considérations sur les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques

L'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques cessa ses effets lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1948.

L'expérience avait montré depuis longtemps que la distinction entre les réfugiés politiques et les autres ne correspondait plus aux besoins et aux conditions du moment. Pendant toute la durée de la guerre, le nombre des réfugiés politiques annoncés et reconnus demeura faible. Au 31 décembre 1939, il se montait à 121 et ne dépassa pas 200 au cours des années suivantes. Selon les indications du ministère public de la Confédération, 2124 personnes s'étaient annoncées comme réfugiés politiques durant la période d'application de l'arrêté du 7 avril 1933, c'est-à-dire du printemps 1933 à la fin de 1948. Sur ce nombre, 746 furent reconnues comme réfugiés politiques, savoir:

382 Allemands
60 Autrichiens
2 ressortissants de la Sarre
2 ressortissants du protectorat de Bohême et Moravie
66 Français
7 Espagnols
1 Luxembourgeois
11 Polonais
49 Italiens
8 Belges
39 Yougoslaves
2 Hollandais
85 Hongrois
3 Bulgares
4 Géorgiens
1 Russe blanc
16 Tchécoslovaques (après les événements de février 1948)
6 Roumains
2 Grecs

1018 personnes ne furent pas reconnues comme réfugiés politiques, savoir:

457 Allemands
107 Autrichiens
16 ressortissants de la Sarre
119 Italiens
7 Espagnols
49 Hongrois
16 Polonais
25 Yougoslaves
15 ressortissants du protectorat de Bohême et Moravie
1 Géorgien
115 Français (collaborationnistes)
20 Belges (collaborationnistes)
2 Luxembourgeois
7 Roumains
5 Hollandais
1 Suédois
2 Lettons
1 Lithuanien
2 Bulgares
1 Russe blanc
50 Tchécoslovaques (après les événements de 1948)

310 réfugiés de diverses nationalités repartirent avant que l'examen de leur requête ait été terminé. 75 expulsions furent prononcées dans les années 1931 à 1939 en vertu de l'article 70 de la constitution fédérale.

La disposition de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 selon laquelle le réfugié doit s'annoncer dans les 48 heures ne fut pas appliquée de façon rigoureuse par les autorités appelées à traiter les cas des étrangers se prévalant de la qualité de réfugié politique. On peut même dire que, d'une façon générale, cette qualité n'était refusée qu'à l'étranger qui cherchait

manifestement à se soustraire aux mesures de contrôle et à séjourner illégalement en Suisse.

Les autorités qui devaient traiter la question de l'expulsion de réfugiés pour cause de participation à une activité politique interdite se montrèrent également fort clémentes (1), (2).

Des difficultés particulières se produisirent lors de l'arrivée de réfugiés communistes, spécialement après l'adoption d'un arrêté du Conseil fédéral du 27 novembre 1940 ordonnant la dissolution de tous les organismes communistes existant en Suisse et interdisant toute activité à ces organismes. La plupart de ces réfugiés proposaient Zurich comme lieu de séjour, mais les autorités cantonales s'y opposaient. Il fallut en conséquence créer un camp spécial pour les réfugiés communistes. Etabli en 1941 à Gordola (Tessin), puis transféré à Bassecourt (Jura bernois) le 1er février 1944, il y fut maintenu jusqu'à sa suppression à fin 1945. Il était placé sous le contrôle du ministère public de la Confédération. Pour que ce contrôle pût encore s'exercer après la suppression du camp, un grand nombre d'occupants furent transférés dans des camps de réadaptation.

(1) Comme exemple, il y a lieu de mentionner le cas du communiste allemand Fritz Sp. Non reconnu comme réfugié politique par le ministère public de la Confédération, il était toléré à Zurich, en conformité des prescriptions générales en matière de police des étrangers. Sp. fut incarcéré en novembre 1941 parce qu'il se trouvait en possession d'un passeport suisse falsifié, établi à l'origine au nom d'un communiste suisse. Ainsi que l'avait montré les enquêtes de la police politique, Sp. s'était livré à une intense propagande communiste. Tant ses dires que ceux des personnes qu'il fréquentait constituaient, d'après un rapport de la division de la police, «un vrai tissu de mensonges et de dissimulations». Son expulsion avait primitivement été envisagée; sur l'intervention de quelques parlementaires, on y renonça finalement, après des discussions qui se prolongèrent pendant des mois. Sp. resta longtemps interné au pénitencier de Regensdorf, puis fut dirigé sur le camp de Gordola et, ultérieurement, sur celui de Wallisellen. Il quitta ce dernier camp en juillet 1945 sans annoncer son départ et regagna l'Allemagne. La division de la police aida sa fiancée à le rejoindre quelque temps après.

(2) Des instructions du département fédéral de justice et police du 29 décembre 1943 délimitaient les attributions du ministère public de la Confédération et de la division de la police dans le traitement des réfugiés politiques et autres réfugiés pour lesquels des considérations d'ordre politique et de police exigeaient que le ministère public exerçât une surveillance spéciale.

Ces instructions disposaient que la division de la police devait régler la situation de ces réfugiés dans les limites des prescriptions applicables aux étrangers et aux réfugiés en général en pourvoyant à ce que les réfugiés en question soient internés ou mis au bénéfice d'une tolérance. L'agrément du ministère public fédéral était toutefois nécessaire pour l'octroi d'une tolérance. Au ministère public fédéral était aussi réservé le droit de décider si un réfugié devait être placé dans un établissement fermé (pénitencier), dans un camp d'internés ou dans un home pour internés, ou encore si une résidence forcée devait lui être assignée ou, en cas de maladie, s'il devait être transporté dans un sanatorium ou dans un autre hôpital. En outre, le ministère public déterminait l'espace dans lequel le réfugié interné pouvait circuler librement, ainsi que le lieu de la résidence forcée.

Les réfugiés hongrois suscitèrent aussi des difficultés aux autorités. Ils s'étaient divisés, à la fin de la guerre, en deux groupes, l'un de gauche, l'autre de droite, qui se combattaient et déployaient une grande activité. On eut beaucoup de peine à faire comprendre à ces gens qu'ils devaient s'abstenir de toute activité politique dans notre pays.

Une grande partie des réfugiés soumis depuis 1933 au contrôle du ministère public de la Confédération réussirent à quitter la Suisse les uns avant, les autres après la guerre. La plupart d'entre eux émigrèrent outremer. A la faveur d'une amnistie, certains réfugiés politiques purent cependant rentrer dans leur patrie. Les réfugiés pour qui l'émigration paraissait problématique à cause de leur âge ou de leur profession et dont le séjour en Suisse n'avait donné lieu à aucune plainte furent libérés du contrôle du ministère public et traités selon les prescriptions générales en matière de police des étrangers.

VI. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 concernant les contributions de la Confédération aux institutions privées d'aide aux réfugiés

L'aide aux réfugiés exigeait de telles sommes que les institutions d'aide se virent hors d'état de poursuivre avec leurs propres moyens l'exécution de leurs tâches.

Un arrêté fédéral du 21 décembre 1948 autorisa par conséquent la Confédération à contribuer aux frais occasionnés aux institutions privées d'aide aux réfugiés par l'entretien et l'émigration des réfugiés indigents dont elles s'occupent et qui se trouvent en Suisse. Des contributions pouvaient être allouées en faveur d'un réfugié aussi longtemps que ni son retour dans son Etat d'origine ou dans le dernier Etat de résidence, ni son émigration dans un autre pays n'étaient possibles ou ne pouvaient raisonnablement être exigés. Lorsque des institutions d'aide facilitaient l'émigration des réfugiés en leur donnant la possibilité d'apprendre un métier ou de suivre des cours de rééducation professionnelle, la Confédération pouvait également contribuer aux dépenses qui en résultaient.

En règle générale, la Confédération remboursait aux institutions d'aide la moitié des secours payés avec son assentiment. Le Conseil fédéral était toutefois autorisé à augmenter sa contribution lorsque, malgré toutes les démarches, il n'était pas possible aux institutions d'aide de fournir leur part. La participation éventuelle des cantons et des communes était imputée sur la contribution fédérale.

En outre, la Confédération dédommageait les cantons des charges qui leur étaient occasionnées par l'hébergement et la subsistance du réfugié depuis le moment où le dossier parvenait à l'autorité fédérale compétente jusqu'à décision prise au sujet de son admission ou de son refoulement, ou jusqu'au moment où une institution d'aide aux réfugiés se chargeait de lui.

Enfin, le Conseil fédéral était autorisé à accorder à l'office central suisse d'aide aux réfugiés une subvention annuelle convenable pour ses frais d'administration.

Chapitre III

L'EFFECTIF DES RÉFUGIÉS A FIN 1950

Le nombre des réfugiés qui vivaient encore en Suisse à la fin de 1950 se montait, selon le rapport de gestion du département fédéral de justice et police, à 11 000 en chiffre rond (13 000 l'année précédente). Sur ce nombre, 1497 (2315 l'année précédente) étaient internés, ce qui signifiait placés sous le régime d'une simple autorisation fédérale, cependant que les autres étaient en possession d'autorisations régulières de la police des étrangers.

Des indications plus détaillées sur le nombre des réfugiés à cette époque sont fournies par le rapport Schürch. D'après ce rapport, le nombre des arrivées jusqu'à fin 1950 fut de 65 037 (10 019 émigrants et 55 018 réfugiés) contre 52 064 départs (5008 émigrants et 47 056 réfugiés). 12 973 personnes n'étaient donc pas parties. On doit renoncer à établir combien d'émigrants et de réfugiés, parmi les 9161 qui étaient au bénéfice d'une autorisation régulière au cours des dernières années, avaient néanmoins quitté notre pays; la division de la police estime leur nombre à un tiers environ.

Les 12 973 personnes qui ne partirent pas se rangent dans les catégories suivantes:

	Emigrants	Réfugiés	Total
Personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour régulière (y compris les cas d'asile durable)	3 386	5 775	9 161
Naturalisés	405	165	570
Décédés	656	525	1 181
Soumis provisoirement à l'obligation de quitter le pays	564	1 497	2 061
Total	5 011	7 962	12 973

556 réfugiés qui avaient été internés quittèrent la Suisse pendant l'année 1950 (719 l'année précédente). 274 (375) obtinrent dans un canton une autorisation de séjour régulière et furent ainsi libérés de l'internement.

En 1950, les cantons signalèrent à la division de la police 412 nouveaux cas (617 l'année précédente) d'étrangers qui s'étaient annoncés comme réfugiés ou s'étaient présentés comme tels à la frontière. Sur les 1029 nouveaux réfugiés qui avaient été annoncés à la division de la police depuis décembre 1948, 614 avaient entre-temps quitté le pays.

Les autorités qui cherchaient des occupations appropriées pour les réfugiés capables de travailler rencontrèrent des difficultés parfois considérables. La situation économique s'étant ensuite améliorée, presque tous les réfugiés purent être occupés, principalement dans l'industrie, les hôtels et restaurants, l'agriculture et des ménages.

Quelques cantons montraient encore, il est vrai, une certaine retenue dans la délivrance des autorisations de travail. Le conseiller national Werner Schmid critiqua cette attitude au cours de la session d'été 1950. Le conseiller fédéral de Steiger déclara, de son côté, qu'elle n'était pas indiquée (1).

La direction centrale des homes et des camps fut dissoute en février 1950, après dix ans d'activité. Elle avait géré 112 camps, 161 homes et 10 établissements spéciaux, où environ 50 000 personnes avaient été logées. Le 1er janvier 1950, les trois camps encore nécessaires (Rheinfelden, St. Margrethen et Wallisellen) furent directement subordonnés à la division de la police. En vertu de la loi du 16 décembre 1947, cette division versa 825 808 francs au titre des frais d'assistance d'étrangers autorisés à séjourner durablement en Suisse. Elle versa en outre 680 647 francs pour l'entretien d'internés (logés en général chez des particuliers), paya, conformément à l'arrêté fédéral du 21 décembre 1948, 451 148 francs aux institutions privées d'aide aux nouveaux réfugiés ou à ceux qui avaient obtenu une autorisation régulière de séjour.

Chapitre IV

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION JUSQU'A FIN 1954

A. L'admission de nouveaux réfugiés

I. Un arrêté fédéral du 20 décembre 1950 autorisa le Conseil fédéral à inviter en Suisse et à loger durablement au moins 200 réfugiés malades, invalides et âgés placés sous mandat de l'organisation internationale d'aide aux réfugiés (cas dits *Hard core*) (2).

II. En 1952, 3240 enfants de réfugiés d'Allemagne, d'Italie et de la zone libre de Trieste purent, par l'entremise de la Croix-Rouge suisse, faire en Suisse un séjour de rétablissement.

III. Le Conseil fédéral autorisa, en septembre 1953, le département de justice et police à accueillir à titre durable en Suisse jusqu'à 50 Européens venant de Changhaï, malades ou âgés. 42 de ces personnes arrivèrent en

(1) Voir p. 339 s.

(2) Une somme de 3 millions de francs fut allouée en même temps, pour la première fois, à l'«Aide suisse à l'Europe», fondée en 1947, pour secourir des réfugiés à l'étranger.

Suisse en mai et août 1954. Les autres n'étaient pas encore en mesure de sortir de Chine. A la demande du haut-commissaire pour les réfugiés, le Conseil fédéral autorisa, en janvier 1955, l'accueil de 30 autres réfugiés de Changhaï.

IV. Les mesures de secours prises par le comité international de la Croix-Rouge permirent à 100 malades de Trieste atteints de tuberculose de venir en Suisse en décembre 1953. Les deux tiers environ de ces personnes purent déjà quitter les sanatoriums en 1954.

V. 2189 enfants de réfugiés de la République fédérale d'Allemagne, de Berlin, d'Autriche et de Trieste purent en outre, par l'entremise de la Croix-Rouge suisse, faire une cure en Suisse. Enfin, la Croix-Rouge suisse donna à 125 enfants prétuberculeux ou tuberculeux d'Irlande du Nord, d'Angleterre, de Yougoslavie, de Trieste, d'Italie et de Berlin la possibilité de séjourner dans des sanatoriums ou préventoriums suisses.

B. L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés

I. Historique de l'arrêté

L'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 étant abrogé, il n'était plus question d'accorder le bénéfice de l'asile durable. Le statut des réfugiés et émigrants ne pouvait plus être réglé que par la délivrance d'autorisations régulières de séjour ou d'établissement, ce qui était du ressort des cantons. De nombreux cantons se montraient fort parcimonieux dans l'octroi de ces autorisations et cherchaient au contraire à provoquer le départ des réfugiés vivant sur leur territoire.

Le 1er avril 1949, le conseiller national Werner Schmid posa au Conseil fédéral la question suivante:

«Les réfugiés et les émigrants qui sont encore en Suisse s'inquiètent beaucoup de la pression constante qui est exercée sur eux pour leur faire quitter le pays. Sans motifs impérieux, des autorités cantonales ont enlevé à un grand nombre d'entre eux l'autorisation de travailler. Aussi le Conseil fédéral est-il prié de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il disposé à inviter les gouvernements cantonaux à ne plus retirer l'autorisation de travailler aux réfugiés et aux émigrants tant qu'ils ont un emploi ?

2. Est-il disposé à ordonner aux organes de la police qu'ils n'impartissent plus, périodiquement, des délais pour quitter le pays aux réfugiés et aux émigrants qui n'ont eu jusqu'ici aucune possibilité de se rendre ailleurs ?

3. Est-il disposé à traiter les réfugiés et les émigrants qui sont sans travail de la même manière que les Suisses qui sont au chômage, et à renoncer à créer pour eux des camps de travail ?»

Le Conseil fédéral répondit à cette question, le 7 juin 1949, dans les termes suivants:

«1. Le Conseil fédéral ne peut donner aux cantons des instructions impératives en ce qui concerne l'octroi d'autorisations de travail aux étrangers. Il leur a cependant recommandé instamment, à réitérées fois, de tenir compte, par une pratique bienveillante des conditions particulières des réfugiés et émigrants qui ne pourront pas partir dans un temps plus ou moins rapproché. Le département de justice et police et le département de l'économie publique préparent d'ailleurs une circulaire aux autorités cantonales, qui contiendra des recommandations sur la façon de traiter les autorisations de travail des divers groupes d'étrangers si la situation économique devait notablement s'aggraver.

2. Depuis longtemps, les autorités fédérales ne fixent plus de délais de départ réguliers aux réfugiés et émigrants qui se conduisent correctement. Mais elles signalent à ces personnes les occasions de départ. Elles ont raison de le faire, car les premiers signes d'un fléchissement économique montrent déjà que notre pays ne pourra plus, un jour ou l'autre, assurer l'existence à tous les réfugiés. Ici non plus, les autorités fédérales ne peuvent donner aux cantons des instructions impératives.

3. D'après les prescriptions du droit fédéral, les réfugiés et émigrants peuvent, en principe, et sous certaines conditions, être assurés contre le chômage. Les demandes doivent être adressées aux caisses d'assurance-chômage reconnues par la Confédération.

La création de camps de travail pour les réfugiés au chômage n'est actuellement pas prévue. Au cas où, par suite d'une sérieuse crise économique, un grand nombre d'émigrants et de réfugiés seraient réduits au chômage et devraient être assistés exclusivement ou principalement par la Confédération, il y aurait naturellement lieu d'étudier si, comme d'ailleurs pour les ressortissants suisses au chômage, on ne devrait pas rechercher des possibilités de travail collectives.»

La circulaire annoncée fut publiée le 7 novembre 1949. Il y était dit que les possibilités d'emploi existantes devaient, bien entendu, être réservées en premier lieu à la main-d'œuvre suisse, ainsi qu'aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Une large protection devait être assurée aux étrangers apatrides, à ceux qui ne possédaient pas de pièces de légitimation nationales valables et desquels le retour dans leur pays de domicile ne pouvait pas être exigé. «Les traditions humanitaires de la Suisse lui font un devoir d'assurer dans toute la mesure du possible l'existence de cette catégorie d'étrangers et partant de les autoriser à travailler, ce qui

leur procurerait des conditions de vie raisonnables.» Devaient être assimilés aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement les réfugiés auxquels les autorités suisses avaient donné l'assurance qu'ils pourraient rester définitivement en Suisse, soit qu'ils eussent obtenu l'asile durable, soit qu'ils eussent été libérés du contrôle fédéral, soit enfin que cela ressortît des motifs du séjour tels qu'ils avaient été fixés lors de l'approbation du permis de séjour accordé par l'autorité cantonale. Une exception était prévue pour les étrangers qui manifestaient l'intention d'exercer une activité qui aurait pu, selon la personne et les circonstances, porter atteinte aux intérêts économiques du pays. On visait, par exemple, l'étranger qui aurait voulu s'établir à son compte dans une branche où cela n'aurait pas été désirable du point de vue économique, celui qui envisageait de créer une entreprise d'importation et d'exportation ou une fiduciaire ou qui, dans une maison de ce genre, aurait voulu occuper un poste de direction. En liaison avec ces considérations, il était recommandé d'appliquer l'article 6 de la loi revisée sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui prévoyait la possibilité d'accorder, dans les limites des dispositions de l'article 11 du règlement d'exécution, l'établissement aux apatrides et aux sans-papiers. Les réfugiés qui étaient tenus de quitter la Suisse en usant de la première occasion d'émigrer dans des conditions acceptables devaient pouvoir exercer une activité lucrative même si elle devait soulever des objections du point de vue du marché du travail. Cette activité devait leur permettre de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille pendant le temps qui précédait leur départ et d'assumer une partie de leurs frais d'émigration. Il convenait en revanche d'empêcher la prise d'un emploi ou la prolongation d'une activité pouvant entraîner le séjour définitif ou différer le moment du départ.

Ces recommandations n'eurent guère d'importance pratique, étant donné que la situation du marché du travail ne tarda pas à se normaliser.

L'attitude des cantons n'ayant en outre que peu changé, le Conseil fédéral se décida à soumettre à l'Assemblée fédérale, par un message du 15 décembre 1950, un projet d'arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance des réfugiés.

Le message rappelait que les autorités n'avaient, d'une façon générale, pas libéré les réfugiés de l'obligation de préparer leur départ. Encouragés par les autorités fédérales, certains cantons ont cependant, était-il ajouté, renoncé définitivement à appliquer l'ancien principe selon lequel la Suisse ne peut être qu'un « pays de passage ». Le moment est donc venu de faire un pas de plus et de libérer de l'obligation d'émigrer les réfugiés qui sont arrivés dans notre pays avant et pendant la guerre et dont la conduite a été correcte. Une telle solution s'impose pour les motifs suivants:

A l'heure actuelle, le nombre des étrangers qui se trouvent en Suisse et doivent être considérés comme des réfugiés ne s'élève plus guère qu'à 11 000, y compris ceux qui sont venus de l'est européen. 1341 ont reçu,

sous la forme de l'asile durable, l'autorisation extraordinaire de rester en Suisse. Quelques milliers d'autres ont obtenu une autorisation régulière de résidence en vertu de la loi fédérale revisée sur le séjour et l'établissement des étrangers. Il reste donc 4000 à 6000 réfugiés du temps de guerre pour lesquels le séjour n'a pas été réglé d'une manière définitive et qui sont encore soumis à l'obligation de quitter notre pays. Sont compris dans ce chiffre les femmes, les enfants, les écoliers, les étudiants, les malades et autres personnes ne jouant aucun rôle en ce qui concerne le marché du travail. Dès lors, 2000 à 3000 personnes âgées de 20 à 40 ans sont aptes à prendre un emploi.

Pour les réfugiés qui sont restés chez nous, continuait le message, les possibilités d'émigration se font de plus en plus rares. Nombre d'entre eux se sont, au cours des années, complètement assimilés.

Il faut aussi tenir compte de la situation à l'étranger. Le nombre total des réfugiés dans le monde est évalué à 60 millions, dont 15 millions pour l'Europe. Il est vrai que l'Organisation internationale pour les réfugiés a elle-même pu assurer l'établissement de 820 000 personnes et en a rapatrié 700 000. Jusqu'à la fin de son activité en automne 1951, elle sera en mesure d'assurer encore l'émigration de 200 000 autres réfugiés dans les pays d'outre-mer. Plusieurs milliers de réfugiés doivent néanmoins demeurer là où ils se trouvent actuellement, leur établissement dans un pays d'outre-mer ne paraissant pas possible. Aux personnes relevant de l'Organisation internationale pour les réfugiés, il convient d'ajouter les 11 millions de réfugiés de nationalité ou de langue allemande venus de l'est et qui se trouvent en Allemagne occidentale. Dans ces conditions, il ne se justifie pas d'astreindre à quitter notre pays les réfugiés qui y vivent depuis des années et qui s'y sont bien comportés.

Le programme ne peut cependant être réalisé que si les cantons appelés à accorder aux intéressés des autorisations de police pour un séjour durable n'ont aucune charge financière notable à assumer. Les tiers, en particulier les institutions d'aide aux réfugiés n'étant pas à même d'assumer seuls les frais, la Confédération doit continuer à accorder des subventions. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 ne permet toutefois de le faire que dans une mesure restreinte. Il est donc nécessaire d'accorder d'autres contributions, si l'on veut secourir tant les réfugiés tenus de quitter le pays que ceux qui peuvent y rester. Il est toutefois souhaitable que les diverses formes d'aide aux réfugiés soient définies plus clairement que jusqu'ici. Les subventions allouées au titre de la réadaptation professionnelle et des frais d'émigration doivent faire l'objet d'une réglementation plus complète que celle qui est en vigueur. On doit en outre envisager la possibilité d'accorder des subventions fédérales dans les cas où aucune institution d'aide aux réfugiés ne peut intervenir.

L'Assemblée fédérale adopta les propositions du Conseil fédéral.

II. Le contenu de l'arrêté fédéral

L'article 1er dispose que la Confédération participe à l'assistance des réfugiés indigents par une contribution aux frais de leur entretien, par le moyen de subsides devant faciliter le départ des réfugiés et par une contribution aux frais de leur formation professionnelle.

L'article 2 prévoit que la Confédération rembourse aux institutions privées d'aide aux réfugiés les trois cinquièmes des secours qu'elles versent, avec son assentiment, aux réfugiés dont elles s'occupent. Ces contributions peuvent être augmentées lorsque, malgré toutes les démarches, il n'est pas possible à ces institutions de fournir leur part, ou si les frais occasionnés par le départ définitif de Suisse sont particulièrement élevés.

L'article 3 dit que la Confédération peut allouer des subsides aux cantons et aux communes qui assistent des réfugiés dont aucune œuvre de secours ne prend soin. Aucun subside n'est alloué aux cantons et aux communes qui assujettissent les réfugiés à des taxes de séjour ou à des impôts.

Pour l'entretien des réfugiés autorisés à séjourner durablement en Suisse en vertu de l'article 1er de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947, la Confédération prend à sa charge, en règle générale, le tiers des secours payés avec son assentiment par les cantons et les communes. Exceptionnellement, la contribution peut s'élever jusqu'aux deux tiers des frais (art. 5).

L'octroi de subsides fédéraux est, selon l'article 9, subordonné à la condition que le réfugié ait été astreint à déposer une garantie convenable, en rapport avec ses ressources, et que cette garantie ou d'autres aient été mises à contribution au préalable. La Confédération n'accorde des subventions qu'en faveur des étrangers qui sont libérés de l'obligation de quitter notre pays et qui ont obtenu du canton un permis d'établissement ou tout au moins un permis de séjour avec l'autorisation d'exercer une activité dépendante.

Aucune contribution n'est allouée en faveur des réfugiés qui n'acceptent pas le travail que l'on peut exiger d'eux ou qui ne cherchent pas un tel travail (art. 6), ou en faveur de ceux qui, astreints à quitter la Suisse, ne saisissent pas une occasion de partir dans des conditions acceptables (art. 7).

Aux termes de l'article 10, les contributions fédérales ne peuvent plus être accordées, sous réserve de l'article 5, après le 1er janvier 1970, qu'en faveur des réfugiés alors mineurs et jusqu'à leur vingtième année au plus tard, et aux réfugiés qui avaient dû recourir déjà antérieurement à l'aide des pouvoirs publics.

L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 abrogeait:

a. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse;

b. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 concernant la contribution de la Confédération aux institutions privées d'aide aux réfugiés;

c. L'arrêté du Conseil fédéral du 23 mars 1926 réduisant la contribution d'entretien des malades russes indigents.

III. Les dépenses faites par la Confédération en vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951

1. Se fondant sur l'arrêté fédéral du 26 avril 1951, la division de la police dépensa, en 1951, 109 785 francs en faveur des réfugiés russes malades et indigents et 776 158 francs (825 808 fr. l'année précédente, en vertu de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1947) en faveur des réfugiés autorisés à séjourner durablement en Suisse.

Les dépenses s'élevèrent en 1952 à 107 534 francs pour les Russes et à 726 904 francs pour les autres réfugiés; en 1953, à 103 483 francs pour les Russes et 602 689 francs pour les autres réfugiés; en 1954 à 92 945 francs pour les Russes et 527 814 francs pour les autres réfugiés.

2. Les contributions aux institutions d'aide pour l'entretien des réfugiés dans des cas particuliers et les dépenses de la division de la police pour l'aide directe aux réfugiés internés sous le régime de la police des étrangers se sont montées à 961 698 francs (1 134 795 fr. l'année précédente) en 1951, à 720 295 francs en 1952, à 617 833 francs en 1953, et à 608 386 francs en 1954.

Pour les cas dits *Hard core*, les dépenses ont été de 593 788 francs en 1952, de 515 969 francs en 1953 et de 461 966 francs en 1954.

Il ressort du rapport de gestion du département fédéral de justice et police pour l'année 1954 que le recul des dépenses n'est pas dû à une diminution du nombre des réfugiés, mais à la possibilité accrue de procurer une occupation aux réfugiés ne jouissant pas d'une entière capacité de travail. En outre, un grand nombre de réfugiés venant d'Allemagne ont reçu une indemnité, au titre de dédommagement, pour la détention qu'ils avaient subie et pour la réparation de leurs pertes matérielles.

IV. Les effets de l'arrêté fédéral

L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 produisit les effets désirés. Les cantons s'en tinrent aux directives contenues dans le message. Ils se décidèrent, plus aisément que par le passé, à agir dans le sens des recommandations du Conseil fédéral.

C. La participation de la Suisse à la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés

Dans sa session de décembre 1954, l'Assemblée fédérale approuve, avec quelques réserves, la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des

réfugiés. Le but visé par cette convention est notamment d'améliorer les dispositions sur le statut personnel des réfugiés, sur le droit d'ester en justice et d'exercer une activité lucrative, de leur accorder en outre certains avantages dans le domaine des assurances sociales. Ainsi que le relève le message du Conseil fédéral du 9 juillet 1954, pour les réfugiés qui sont autorisés à séjourner durablement en Suisse ou qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement, la convention n'apporte pas grand-chose de nouveau. Cependant, quelques-unes des dispositions de la convention écartent certaines difficultés auxquelles se heurtaient les réfugiés. Ainsi les dispositions sur le statut personnel des réfugiés facilitent avant tout l'accomplissement de certains actes juridiques. Important est l'article 12 de la convention selon lequel le statut personnel de tout réfugié, qu'il soit ou non apatride, est régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence. Cette réglementation, qui est applicable aux réfugiés ayant une nationalité, s'écarte de l'article 7, lettre *a*, de la loi fédérale sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour [1].

L'article 16 énonce le principe du libre et facile accès du réfugié devant les tribunaux des Etats contractants. De plus, tout réfugié bénéficie du même traitement qu'un ressortissant du pays, notamment en ce qui concerne l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution *judicatum solvi*.

Les réserves faites lors de l'approbation de la convention se rapportent principalement aux dispositions concernant le droit pour des réfugiés d'exercer une activité lucrative. Le message relève, à ce propos, que la Suisse, petit pays aux ressources restreintes, dont l'économie dépend largement du marché international, ne peut, à volonté, créer des occasions de travail ni offrir des emplois aux réfugiés. Il faut s'efforcer d'assurer en premier lieu un gagne-pain à la population du pays, malgré toute la compréhension témoignée aux réfugiés en raison de leur situation particulière. Pour des motifs semblables, une réserve était faite au sujet de l'article 24 en ce qui concerne l'apprentissage des réfugiés et l'exercice d'une profession. Il n'est pas non plus possible d'assimiler entièrement les réfugiés aux citoyens suisses en ce qui touche les avantages dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-chômage. Eu égard à l'article 21 du règlement d'exécution de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, la Suisse devait en outre se réserver le droit de limiter la liberté de circulation des réfugiés.

D. L'effectif des réfugiés pendant les années 1951-1954

I. Le nombre des réfugiés restés en Suisse

A la fin des années 1951 et 1952, le nombre des réfugiés qui se trouvaient encore en Suisse était de l'ordre de 10 000. Il y en avait un peu

[1] Tous détails à ce sujet figurent aux pages 7 et 8 du message.

moins à la fin de 1953. On ne pouvait pas donner un chiffre exact, vu que la plupart des réfugiés étaient désormais, comme les autres étrangers, au bénéfice d'une autorisation régulière de séjour ou d'établissement et n'étaient plus assujettis à aucun contrôle spécial.

L'obligation de quitter la Suisse ne subsistait que dans une mesure restreinte. Le nombre des départs était ainsi plutôt faible.

La situation ne se modifia que peu en 1954. La division de la police s'efforçait toujours de faire entrer les réfugiés dans la vie professionnelle, lorsque cela n'était pas possible, elle accordait des subventions en vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951. En plus de 81 réfugiés russes indigents et malades, 487 étrangers au bénéfice de l'asile durable furent assistés.

II. Les réfugiés internés sous le régime de la police des étrangers

Le nombre de ces réfugiés a été en régression continue. On en comptait encore 889 à fin 1951, 501 à fin 1952, 313 à fin 1953 et 244 à fin 1954. En règle générale, ils étaient hébergés chez des particuliers. Quelques-uns étaient placés dans des colonies de travail, parce qu'ils ne voulaient pas se soumettre à l'ordre établi dans notre pays ou n'étaient pas capables de s'y soumettre. A fin 1954, 3 réfugiés qui présentaient un danger public se se trouvaient dans un établissement pénitentiaire. Les deux derniers camps fédéraux furent supprimés dans le courant de l'année 1953.

III. Les réfugiés nouvellement arrivés

En 1951, les cantons signalèrent à la division de la police 141 cas d'étrangers qui s'étaient annoncés comme réfugiés (412 l'année précédente). Le nombre fut à peu près le même pour les années 1952 et 1953. En 1954 également, il n'y eut que peu d'étrangers nouvellement arrivés qui se déclarèrent réfugiés. A peu près la moitié d'entre eux étaient des gens venus des Etats voisins et qui avaient quitté leur pays, soit par goût de l'aventure, soit en raison des conditions économiques défavorables, soit pour échapper à une poursuite pénale.

Chapitre V

LA CRÉATION D'UN SERVICE TERRITORIAL D'ASSISTANCE AUX RÉFUGIÉS, EN LIAISON AVEC LES CONVENTIONS DE GENÈVE DU 12 AOUT 1949

Les faits qui se produisirent durant la seconde guerre mondiale, notamment les déportations inhumaines, avaient prouvé que, malgré les conventions internationales, la protection de la population civile n'était assurée que de manière insuffisante. C'est pourquoi une conférence diplo-

matique se tint à Genève en été 1949 afin d'examiner comment il pourrait être remédié aux insuffisances constatées. Les délibérations aboutirent à la conclusion de quatre conventions portant la date du 12 août 1949, savoir:

1. La convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne;
2. La convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer;
3. La convention relative au traitement des prisonniers de guerre;
4. La convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Quand bien même ces conventions ne visent directement que le comportement des puissances participant à une guerre, elles ont une grande importance pour les mesures que la Suisse pourrait être appelée à prendre en cas d'un nouvel afflux de réfugiés. C'est pourquoi, après la ratification des conventions, le service de l'état-major général publia en 1951, avec l'approbation du département militaire, des «Instructions pour le service d'assistance du service territorial». Ces instructions sont également valables pour l'assistance des personnes qui, pendant une guerre ou lors de difficultés politiques ou économiques à l'étranger, viendraient se réfugier chez nous.

Les instructions disposent que les personnes qui se présenteront en très grand nombre seront installées, par les organes du service territorial, en groupes dans des camps, séparés par catégories et par nations. Elles prévoient la création de *postes collecteurs* (dont la tâche sera d'opérer un premier tri du point de vue de la police et de l'état de santé), de *camps d'accueil* (qui serviront de camps de quarantaine sanitaire et de police) et de *camps de base* (dans lesquels seront installés les réfugiés en vue d'un séjour prolongé).

La Suisse, disent les instructions, entend accorder, selon ses possibilités, aux personnes accueillies le logement, la subsistance, les soins hygiéniques, les secours de la religion, le service postal, des loisirs, un enterrement convenable en cas de décès et, si leur séjour se prolonge, l'assistance intellectuelle, une possibilité de travail et de gain sous réserve des prescriptions relatives aux possibilités de gain des étrangers, ainsi que l'occasion de pratiquer des sports dans les camps.

Les instructions règlent de façon détaillée le fonctionnement des camps, comme aussi la situation juridique des diverses catégories d'étrangers. Le droit de plainte des occupants est formellement reconnu. Ces gens auront en outre la possibilité d'élire les hommes de confiance qui les représenteront vis-à-vis du commandement, des autorités, des organes de leur pays et de la puissance protectrice, ainsi que des organismes de secours.

Les réfugiés civils qui auront été accueillis seront subordonnés au service territorial aussi longtemps qu'ils seront hébergés dans les postes collecteurs et dans les camps d'accueil. Ils seront ensuite confiés, en principe, au département de justice et police.

Considérant qu'on ne peut improviser simplement l'organisation d'un service d'assistance, le service territorial a pris, ces dernières années, des mesures préparatoires très poussées, tant du point de vue du personnel que du matériel (mise à disposition et instruction du personnel nécessaire, désignation des lieux où les camps seront établis, acquisition de matériel de camp, etc.). Ces efforts seront poursuivis. Pour l'acquisition du seul matériel de camp, un crédit de plus de 3,8 millions de francs a été accordé jusqu'ici. De nouveaux crédits seront probablement indispensables si l'on veut développer et compléter ce service d'assistance, qui devra s'occuper non seulement des réfugiés, mais aussi de toutes les personnes visées par les conventions internationales, tels que les prisonniers de guerre, les internés militaires, les prisonniers de guerre évadés, les internés civils, sans compter les ressortissants suisses qui auraient subi des dommages de guerre.

IV^e partie

Les prestations financières de la Suisse en faveur des réfugiés

Chapitre Ier

LES DÉPENSES POUR L'ASSISTANCE EN SUISSE DES RÉFUGIÉS (1)

A. Les dépenses de la Confédération

I. Période d'avant-guerre

Avant la guerre, la charge financière de l'aide aux réfugiés reposait pour ainsi dire entièrement sur les institutions d'assistance. A part certains frais administratifs supplémentaires et frais d'internement, la Confédération dut payer les sommes suivantes:

1. Subvention pour faciliter l'émigration

	Fr.	Fr.
1936	20 000	
1937	16 000	
1938	35 000	
1939 (l'année entière) . .	100 000	171 000

2. Subvention à l'office central suisse d'aide aux réfugiés

	Fr.	Fr.
1938	2 000	
1939	5 000	7 000
Somme totale		178 000

II. Période de guerre et d'après-guerre

Selon le rapport Schürch, les dépenses occasionnées à la Confédération par l'aide aux réfugiés pendant les années 1939 à 1950 (y compris les frais du service territorial, mais sans les dépenses pour le personnel et la surveillance) ont été les suivantes:

	Division de la police	Direction centrale des homes et des camps	Totaux
	Fr.	Fr.	Fr.
1939	224 755.85	—	224 755.85
1940	363 248.91	522 649.29	885 898.20
1941	562 044.11	1 227 726.28	1 789 770.39

(1) Il n'est question ci-après que des dépenses de la Confédération et des prestations des organes privés. Les frais des cantons et des communes, qui ne sont guère considérables, ne peuvent pas être établis.

	Division de la police Fr.	Direction centrale des homes et des camps Fr.	Totaux Fr.
1942	589 338.29	2 343 811.12	2 933 149.41
1943	2 963 875.76	14 997 850.87	17 961 726.63
1944	5 626 413.77	18 876 638.88	24 503 052.65
1945	7 757 951.28	26 780 545.19	34 538 496.47
1946	4 472 965.73	14 484 227.28	18 957 193.01
1947	1 341 443.63	6 653 584.31	7 995 027.94
1948	1 353 246.73	1 509 455.16	2 862 701.89
1949	1 863 262.10	669 099.53	2 532 361.63
1950	2 633 491.02	—	2 633 491.02
Service territorial (baraques des camps d'accueil)			11 000 000.—
Coût des frais de transit des réfugiés à travers la Suisse (1945)			1 689 000.—
Frais du bureau des émigrants et de la section pour les réfugiés à la division de la police			5 000 000.—
Dépenses brutes de 1939 à 1950			135 506 625.09
Dont à déduire:			
Recettes des camps de travail		6 052 522.17	
Produit de la vente d'objets figurant à l'inventaire		1 623 399.20	7 675 921.37
Dépenses nettes de 1939 à 1950			127 830 703.72

Le Conseil fédéral décida le 1er avril 1946 de renoncer au remboursement des dépenses par les différents Etats, même à l'égard des Pays-Bas qui s'étaient expressément déclarés, en 1942, prêts à prendre à leur charge le montant relatif à leurs ressortissants (1).

Au cours des années 1951 à 1954, le montant précité de s'est augmenté comme suit:		127 830 703.72
Frais d'exploitation des camps	80 229.18	
Logement et subsistance, asile durable, internements et transports	5 969 926.16	
Frais d'émigration	351 235.06	
Frais d'administration des organismes centraux d'aide aux réfugiés	186 237.80	
Hospitalisation (cas dits *Hard core*)	1 956 784.15	8 544 412.35
Soit dépenses totales jusqu'à fin 1954		136 375 116.07

(1) Un accord conclu en 1955 entre la Suisse et la France prévoit que cette dernière remboursera à la Suisse les dépenses occasionnées par l'internement du 45e corps d'armée français.

B. Les contributions privées

Les contributions fournies en faveur des réfugiés depuis 1933 par les milieux privés sont, selon les publications faites jusqu'ici, de 60 à 70 millions de francs. Selon les indications de l'office central d'aide aux réfugiés, une vérification a cependant révélé que les dépenses totales des institutions d'aide se montent à environ 87 millions de francs. Ne sont pas comprises dans cette somme les dépenses des particuliers qui, parfois pendant des années, ont accordé à des adultes ou à des enfants la gratuité du séjour, ni les dépenses que représente la valeur des vêtements, meubles, etc., remis aux réfugiés.

Chapitre II

LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AIDE AUX RÉFUGIÉS A L'ÉTRANGER

A. Les dépenses de la Confédération

Le département politique fédéral a dressé à l'intention de l'auteur de ce rapport un état des dépenses occasionnées à la Confédération par sa participation à l'aide internationale aux réfugiés. Il convient toutefois d'observer à ce sujet qu'une partie importante des subventions allouées n'a pas été affectée à l'assistance des réfugiés, mais a été employée en faveur de personnes ayant subi des dommages de guerre.

I. Période de 1933 à fin 1939

Le seul montant important pour cette période a été le versement de 200 000 francs au comité international de la Croix-Rouge (septembre 1939).

II. Période de 1940 à fin 1950

Les sommes suivantes ont été allouées pendant cette période:

		Fr.
1.	Comité international de la Croix-Rouge (aide à l'étranger et aux étrangers en Suisse, secours aux enfants)	2 620 000
2.	Don suisse	152 500 000
3.	Réfugiés civils	122 700 000
4.	Comité international de la Croix-Rouge	18 200 000
5.	Comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés	2 000 000
6.	Hospitalisation de malades et de réfugiés âgés (OIR)	600 000
7.	Cotisation à l'OIR	9 805 000
8.	UNICEF	3 500 000
9.	Franchise de port pour transports	38 000 000
10.	Aide culturelle et intellectuelle à l'étranger	600 000
11.	Hospitalisation de Finlandais tuberculeux	426 000
12.	Réfugiés de Palestine	670 000
13.	Aide suisse à l'Europe	520 000
	Total	352 141 000

III. Année 1951

1.	Aide suisse à l'Europe pour les réfugiés de l'Europe centrale	3 000 000
2.	Comité international de la Croix-Rouge	500 000
3.	Médicaments pour la Corée du Sud	100 000
	Total	3 600 000

IV. Périodes 1952 et 1953

		Fr.	Fr.
1.	UNICEF		2 100 000
2.	Comité international de la Croix-Rouge (pour 1952 et 1953)		1 000 000
3.	Haut-commissaire pour les réfugiés		350 000
4.	Croix-Rouge suisse, secours aux enfants		300 000
5.	Aide en faveur de l'Inde		509 000
6.	Aide en faveur des victimes de catastrophes		465 000
7.	Aide suisse à l'Europe		2 377 000
8.	Comité intergouvernemental pour les migrations européennes		863 000
9.	Acquisition de mobiliers provenant de la liquidation du centre d'entraide international, pour des Berlinois réfugiés en Allemagne du Sud	200 000	
	Enfants mutilés de guerre	100 000	
	Croix-Rouge suisse, secours aux enfants	100 000	
	ORT [1]	100 000	
	Parrainage int. des orphelins de guerre	40 000	
	Service social international	22 000	562 000
	Total		8 526 000

V. Période de 1954 au 1er juillet 1955

1.	Aide suisse à l'Europe	1 955 000
2.	Haut-commissaire pour les réfugiés	700 000
3.	Union internationale pour la protection de l'enfance	100 000
4.	UNICEF (1954, 1955)	1 400 000
5.	Croix-Rouge suisse, secours aux enfants	300 000
6.	Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée (mission médicale suisse)	1 000 000
7.	Réfugiés de Palestine	250 000
8.	Médicaments pour la Corée du Nord	100 000
9.	Aide en faveur des victimes de catastrophes	255 000
10.	Comité intergouvernemental pour les migrations européennes	744 000
11.	Comité international de la Croix-Rouge (pour 1954, 1955)	1 000 000
	Total	7 804 000

[1] Société pour le développement artisanal, industriel et agricole parmi les Juifs.

Récapitulation:

Contributions pendant les années 1940 à 1950	352 141 000
Contributions pendant l'année 1951	3 600 000
Contributions pendant les années 1952 et 1953	8 526 000
Contributions pour l'année 1954 et jusqu'au 1er juillet 1955	7 804 000
Total	372 071 000

B. Les contributions de personnes privées

Les contributions des personnes privées en faveur de l'aide internationale aux réfugiés sont encore plus malaisées à déterminer que celles de la Confédération. Le département politique fédéral en a établi le montant dans le tableau suivant, qui embrasse les années 1940 à 1950:

	Fr.
à la Croix-Rouge suisse et à la Croix-Rouge suisse, secours aux enfants	137 000 000
au Don suisse.	51 180 000
aux institutions suisses de secours	85 000 000
à l'office central suisse d'aide aux réfugiés et aux organismes qui lui sont rattachés	76 300 000 (1)
au comité international de la Croix-Rouge	32 000 000
Pour l'envoi de colis secours	250 000 000
Total	631 480 000

(1) Ce montant est indiqué à tort, puisque la centrale suisse d'aide aux réfugiés exerce uniquement son activité en faveur des réfugiés vivant en Suisse.

CONCLUSION

L'auteur du présent rapport n'a pas pour tâche d'émettre un jugement concluant sur la politique pratiquée par les autorités suisses à l'égard des réfugiés dans les années 1933 à 1954. Il serait d'ailleurs extrêmement difficile de se prononcer en toute équité.

D'une part, la main secourable que notre pays a tendue aux réfugiés et les très grosses dépenses que l'hébergement de ces gens a occasionnées à la Confédération sont des choses qu'il ne faut pas oublier. Et c'est avec raison que le chef actuel du département fédéral de justice et police a déclaré, le 8 juin 1954, en réponse à une interpellation Oprecht, que les mesures prises par les autorités fédérales dans des temps critiques et des conditions particulièrement difficiles ne peuvent pas être jugées à la lumière de la situation présente, beaucoup plus simple.

D'autre part, il est hors de doute qu'une politique plus libérale en matière d'admission aurait eu pour effet de mettre d'innombrables persécutés à l'abri de l'extermination.

Certes, notre pays n'aurait pu, avec la meilleure volonté, accueillir tous les fugitifs, d'autant moins que toute admission représentait une obligation: celle d'accorder au réfugié la même protection qu'à un ressortissant suisse. Et puis, nul ne pouvait déjà prédire l'avenir qui serait réservé à la Suisse. *Jusque dans les dernières années de la guerre, il n'était pas du tout impossible qu'elle fût entraînée dans le conflit.* Le commandement de l'armée n'avait cessé d'insister sur les dangers qu'impliquait pour la défense nationale la présence d'un nombre excessif d'étrangers. Dans une lettre adressée à l'auteur du présent rapport, le conseiller fédéral de Steiger déclare ce qui suit: «Il est hors de doute que le Conseil fédéral, le département de justice et police et la division de la police, avec ses auxiliaires, étaient animés du désir de faire tout ce qu'ils pouvaient pour les réfugiés. Ils avaient cependant de sérieuses difficultés à surmonter. Il y avait, d'un côté, l'armée, avec ses exigences et ses craintes; de l'autre, le souci de l'ordre et de la sécurité publics, du ravitaillement et du logement. Entre ces obstacles, il n'était pas facile d'atteindre le résultat possible et désirable.»

La réserve manifestée dans l'admission des réfugiés se fondait en outre sur autre raison très importante: On attachait trop de poids au danger d'un envahissement du pays par l'élément étranger, et même à une époque où l'on savait pour le moins que des atrocités se commettaient lors des déportations (1). Cela peut s'expliquer par le fait que les fonctionnaires directement chargés de s'occuper de la question des réfugiés avaient été, en grande partie, au service de la police des étrangers et n'avaient pas oublié

(1) Voir p. 185 ci-dessus.

l'appel contenu dans le message du 2 juin 1924 concernant la revision partielle de la constitution, appel aux termes duquel l'ascension de la cote des étrangers devait être arrêtée au prix de tout effort raisonnablement possible.» Les autorités supérieures — le département, le Conseil fédéral et, jusqu'à un certain point, le parlement — ne se sont pas opposées à cette manière de voir.

La préoccupation de sauvegarder la sécurité du pays, de protéger le marché du travail et de lutter contre l'infiltration étrangère fit, presque nécessairement, qu'on ne prêtât qu'une attention secondaire à un autre intérêt national non moins important: l'intérêt éminent que présente pour la Suisse le respect des lois de l'humanité.

En automne 1942, alors que le nombre des réfugiés était de 10 000 à 12 000, on proclama que l'embarcation de sauvetage était remplie et que notre pays avait épuisé sa capacité d'absorption. Or la Suisse abritait 115 000 réfugiés à la fin de la guerre.

Dans la dernière séance de la commission d'experts pour les questions de réfugiés, le 12 novembre 1947, le conseiller fédéral de Steiger reconnut franchement que la politique pratiquée en matière d'admission de réfugiés n'avait pas été exempte de fautes pendant les années de guerre, tout en ajoutant que «si l'on avait su d'emblée ce qui se passait en Allemagne, on aurait apprécié différemment les limites des possibilités».

Considérée rétrospectivement, cette dernière restriction ne paraît pas pleinement convaincante si l'on se rappelle combien peu d'importance on attribuait aux informations toujours plus nombreuses reçues depuis l'été 1942 au sujet de ce qui se passait dans les pays de l'est européen. Il semble bien que ni la légation de Suisse à Berlin, ni le service des renseignements n'aient été chargés de tirer les choses au clair. Et cela probablement parce qu'en Suisse on considérait ces informations comme des bruits sans fondement et que les manifestations des Alliés, qui étaient loin d'être toujours suivies immédiatement d'une aide, étaient jugées comme des actes de propagande.

Celui qui veut critiquer la politique pratiquée par la Suisse en matière de réfugiés ne doit pas formuler des reproches uniquement à l'adresse de certaines autorités, voire de certaines personnes. Il ne faut surtout pas oublier que les fonctionnaires chargés de s'occuper de la question des réfugiés avaient à faire face à une tâche particulièrement lourde et pleine de responsabilité. Leur volonté de s'acquitter de leurs obligations au plus près de leur conscience ne peut susciter aucun doute. Ce n'était d'ailleurs pas eux qui étaient responsables en dernier ressort. Il a déjà été rappelé que les autorités civiles devaient donner suite aux demandes de l'armée. Mention a été aussi faite de l'attitude peu louable de certains cantons.

Ceux qui affirment que nous avons tous aussi notre part de responsabilité ont cependant certainement raison. Cette constatation a été expressé-

ment faite à propos des discussions du printemps 1954 par deux personnes qui ont joué un rôle tout particulier dans l'aide aux réfugiés. Dans le rapport sur les dix ans d'activité de l'entraide en faveur des Eglises évangéliques en Suisse (1945-1954), on lit ce qui suit:

«Tout cela est arrivé parce que nous ne nous sommes pas préoccupés du sort d'autrui. Comme les prêtres et les lévites de la parabole, nous ne nous sommes pas inquiétés lorsqu'on incendiait les synagogues en Allemagne et déportait et maltraitait les Juifs. Alors que l'injustice s'étendait toujours davantage, nous autres gens d'Eglise vîmes beaucoup de choses, mais avons passé outre. Lorsque les réfugiés se pressaient à notre frontière pour demander asile, nous avons vu leur détresse et avons passé outre. Tous, nous avons agi ainsi, et pas seulement quelques-uns d'entre nous.»

On ne peut comparer notre politique de l'asile avec celle des autres Etats, déjà pour cette raison que la Suisse se trouvait dans une situation tout à fait à part, surtout après l'occupation complète de la France. Du bien a été fait partout, mais mainte chose prête aussi à la critique. Les belles déclarations sont souvent demeurées sans suite.

Il n'y a pas lieu de revenir ici sur les fautes commises dans la façon de traiter les fugitifs accueillis. L'installation de camps fut une nécessité non seulement au début (aux fins d'accueil de quarantaine et de triage) mais encore dans la suite pour occuper les émigrants et les réfugiés aussi longtemps que la persistance du chômage empêchait de leur donner accès à la vie économique régulière. Le fait que l'existence y était dure pour les réfugiés, surtout pour les intellectuels, ne change rien à l'affaire. La décision de soumettre les camps de travail à la surveillance de la division de la police — seule autorité qui entrât en considération — ne prête pas à la critique. La création de la direction centrale des homes et des camps tint compte de l'avis de ceux qui estimaient que la police était peu qualifiée pour un service d'assistance. Comme l'auteur du présent rapport a pu le constater en sa qualité d'expert fédéral en matière d'économies, le travail accompli par la direction centrale mérite une entière reconnaissance.

L'instauration d'un régime de discipline dans les camps était aussi une nécessité. Ce n'est guère que dans les établissements placés sous contrôle militaire que l'aménagement des locaux et le traitement des réfugiés se heurtèrent à de véritables difficultés; elles étaient dues à un défaut de préparatifs et à un manque d'aptitudes du personnel. Mais, là aussi, les conditions s'améliorèrent de plus en plus au cours des années. Il y a en revanche une critique qui est justifiée; elle concerne le fait que le système des camps subsistait à une époque où l'on aurait fort bien pu rendre la liberté à une foule de réfugiés. Ce qui déterminait cette politique, c'était la volonté — chaudement appuyée par les syndicats et pleinement justifiée dans les années antérieures — de conserver leur emploi aux militaires suisses.

La preuve qu'il a été tenu compte des expériences faites avant et pendant la guerre est fournie par la création d'un service territorial (1) et les profonds changements intervenus dans la façon de traiter les questions relatives aux réfugiés, changements qui apparaissent avant tout dans les dispositions revisées concernant le séjour et l'établissement des étrangers notamment dans la nouvelle rédaction de l'article 21 du règlement d'exécution (2).

Les réfugiés s'expriment de façon fort diverse sur le comportement adopté à leur égard. Les gens qui ont été refoulés, ou qui ont perdu des parents ou des coreligionnaires par suite de refoulements, appuient en général ceux qui désapprouvent la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés. Et plus d'un réfugié accueilli en Suisse se rappelle avec déplaisir son séjour parmi nous.

Mais il y a aussi des milliers et des milliers d'étrangers qui gardent une reconnaissance durable au pays qui leur a sauvé la vie. Un témoignage dans ce sens est fourni par la lettre qu'une Juive inconnue, domiciliée actuellement à Londres, a adressée spontanément à l'auteur du présent rapport. Cette femme, qui avait réussi à fuir d'Italie en Suisse en 1943, écrit ce qui suit:

«A Mendrisio, les soldats du service frontière voulaient nous refouler. Désespérés, nous voulions nous précipiter dans le vide avant de tomber entre les mains de la Gestapo. Il y eut quelques appels téléphoniques, jusqu'au moment où nous reçûmes enfin l'autorisation de rester en Suisse. Harassés par huit heures de grimpée, nous reçumes à boire et à manger en abondance et fûmes très aimablement traités. Pour nous donner des forces, on nous servit même du vin au repas.

Nous fûmes ensuite conduits à Bellinzone. Mon mari fut placé dans un couvent, tandis que j'étais logée à l'institut Santa Maria. La bonté des sœurs de cet institut surpasse toute description. J'étais très affaiblie et mal en point, mais elles firent tout ce qui était en leur pouvoir pour me mettre en état de continuer le voyage jusqu'à Lucerne. Nous fûmes conduits à l'hôtel Gütsch et placés sous une surveillance militaire. Cette surveillance était nécessaire pour assurer la discipline, mais n'était nullement tracassière. Pour manifester sa reconnaissance envers le pays qui nous avait sauvé la vie, mon mari s'offrit immédiatement pour le service de fourrier. Quant à moi, je faisais la cuisine pour les enfants et les malades. Par suite des émotions et des fatigues subies antérieurement, je m'effondrai un jour en plein travail. Je fus conduite à l'hôpital cantonal. Je conserverai toujours le souvenir du Dr M., du Dr P., chef de la division médicale, et de sœur H., qui fut un ange. Ces trois personnes me sauvèrent la vie. Dans le camp Gütsch, le suppléant du secrétaire municipal, A. Sch., nous traita

(1) Voir p. 346 s. ci-dessus.
(2) Voir p. 333 s. ci-dessus.

particulièrement bien. Plus tard encore, ce noble cœur s'occupa toujours de nous avec sollicitude. Après Lucerne, ce fut Murgenthal. Grâce aux démarches du pasteur V, mon mari put m'y rejoindre, ce qui fut fort heureux car j'avais besoin de son aide, étant très affaiblie par la longue période d'alitement à l'hôpital et ne pouvais guère marcher seule. Nous pouvons nous féliciter d'avoir rencontré cet homme de cœur, si prêt à porter secours à chacun. C'est à lui que nous devons d'avoir été transférés à Lugano, au doux climat. La communauté israélite de Lugano s'occupa ensuite de nous et nous remit à chacun un manteau et des chaussures avant notre départ pour l'Angleterre, où nous devions retrouver notre fille. Caritas et la Croix-Rouge nous avaient donné précédemment tous les vêtements et tout le linge dont nous avions besoin. Je tiens à ajouter que la police, elle aussi, se montra toujours pleine d'égards. Au moment du départ, on nous rendit tous les marks que nous avions dû déposer lors de notre arrivée. On nous délivra aussi tous nos papiers, y compris des certificats de moralité, ce qui facilita notre départ.

J'ai la plus vive reconnaissance pour la Suisse, qui nous a sauvé la vie, et pour tous les gens de bien qui se sont occupés de nous avec sollicitude et nous ont donné la possibilité de revoir notre seul enfant. Ma fille et moi n'avons pas de vœu plus ardent que de rencontrer un jour ces personnes charitables et de leur exprimer personnellement notre reconnaissance.»

Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig

Rapport de M. le conseiller fédéral Edouard de Steiger, chef du département de justice et police de 1941 à 1951.

AU SUJET DE L'AVANT-PROPOS

Dans son avant-propos, le professeur Ludwig relève que pour qu'on puisse se faire une juste idée des mesures prises, il devrait non pas se borner à reproduire des textes, mais indiquer aussi les circonstances dans lesquelles ils ont été établis et les raisons qui faisaient agir les autorités. Cette manière de voir est juste, mais elle peut, semble-t-il, prêter à quelques remarques complémentaires.

Jusqu'en 1945, les délibérations du Conseil fédéral ne faisaient pas l'objet de procès-verbaux indiquant plus que les décisions prises. Ce qui était dit pour motiver les propositions et exprimé dans les discussions n'était pas enregistré. Les procès-verbaux ne donnent ainsi pas d'informations sur les très nombreuses discussions que le Conseil fédéral a eues au sujet des réfugiés ni sur les soucis qu'ils lui causaient.

Ne disposant pas de procès-verbaux, le professeur Ludwig a, loyalement, reproduit la brève déclaration que je lui avais communiquée par écrit. Mais elle ne peut, naturellement, être un reflet assez fidèle des graves discussions qui eurent lieu au Conseil fédéral, notamment en 1942. Il convient de penser à tous les soucis que causaient, à cette époque, le danger de guerre, le ravitaillement du pays et l'exécution du plan Wahlen en dépit des levées de troupes. Si l'on se rappelle que les agriculteurs étaient sous les drapeaux, que leurs femmes et leurs filles devaient assurer l'extension des cultures avec la moitié des chevaux, que le manque de main-d'œuvre dans l'agriculture posait sans cesse la question des congés militaires, on comprendra — alors seulement — comment ces trois tâches (conserver à l'armée des effectifs suffisants, permettre l'exécution du plan Wahlen, assurer le logement des réfugiés) occupaient le Conseil fédéral et le plaçaient continuellement devant la question de savoir combien de réfugiés notre pays était en mesure d'accueillir, abstraction faite des objections de poids soulevées par le commandement de l'armée.

Celui qui veut connaître les raisons qui ont inspiré la politique pratiquée dans la question des réfugiés doit toujours avoir ces circonstances à l'esprit. En quinze ans, l'une ou l'autre d'entre elles peut naturellement s'oublier. On perd si facilement le souvenir des dangers courus.

Pour ce qui concerne la *réunion de la documentation* et la *vue d'ensemble*, le professeur Ludwig se fonde avec raison sur les trois écrits suivants: rapport Schürch, rapport du colonel Probst, rapport de la direction centrale

des homes et des camps, rédigé par Otto Zaugg et Heinrich Fischer. Le rapport du département de justice et police (que le professeur Ludwig appelle «rapport Schürch») n'était point un «rapport interne». Il n'était pas non plus destiné à l'Assemblée fédérale. En revanche, il fut mis à disposition de ceux qui s'y intéresseraient. J'avais souhaité pouvoir présenter un tel rapport avant d'abandonner mes fonctions. Le Conseil fédéral a approuvé, le 27 décembre 1951, le rapport qui avait été soumis pour avis à tous les départements. Lors d'une visite que me fit, à fin décembre, le président de l'association des journalistes accrédités au palais fédéral, je lui communiquai que le rapport pourrait être consulté par la presse dans un bureau.

Au sujet du chapitre:

II. Les réfugiés pendant la guerre

Dans une note à la page 28, le professeur Ludwig indique les sources où il a puisé les renseignements donnés dans le sous-chapitre «La situation des Juifs en Allemagne au début de la guerre et son évolution pendant la guerre.»

Je tiens à constater que ces sources ne m'étaient *pas* connues et que, pendant toute la durée de mes fonctions, je n'ai jamais reçu une information quelconque de M. G.-M. Riegner, directeur du congrès juif mondial. Je puis en dire autant de M. Benjamin Sagalowitz. Celui qui veut porter un jugement sur l'activité du département et de la division de la police ou même du Conseil fédéral en 1942 ne doit pas oublier que ces informations faisaient défaut.

Dans le 2e alinéa de cette note, le professeur Ludwig écrit ce qui suit: «M. Sagalowitz a bien voulu accomplir un travail considérable en mettant à notre disposition une collection systématique d'articles publiés dans la presse suisse au sujet du traitement des réfugiés durant les années critiques. Cette collection d'articles a été tirée de la riche collection de la «Juna». Or il convient de considérer que cette récapitulation concentrée d'articles parus dans la presse au sujet du sort des réfugiés ne peut donner une idée exacte des faits tels qu'ils se présentaient aux yeux du Conseil fédéral, du département et de la division de la police. Les quelque 400 journaux suisses (qui ne sont qu'en partie des quotidiens) ont publié toutes sortes d'informations concernant la guerre et ses horreurs, la politique fasciste et nationale-socialiste et les questions touchant la Suisse et la politique suisse. Ils n'ont publié que çà et là des informations sur le sort de réfugiés et le problème des réfugiés. Je pense que les Suisses — des membres des autorités jusqu'aux simples citoyens — n'ont pas tiré de la lecture des journaux des impressions aussi nettes que ce qui ressort du rapport du professeur Ludwig.

Celui-ci rappelle sans cesse un fait auquel il attache une très grande importance, à savoir que le département, la division de la police et même le Conseil fédéral devaient, à son avis, avoir connaissance de ce qui se passait dans l'est et des dangers auxquels les réfugiés y étaient exposés. La division de la police, ajouta-t-il, avait elle-même donné des informations à ce sujet dans un rapport rédigé par M. Jezler. Or il était difficile de dire dans quelle mesure ces informations paraissaient probantes ou n'étaient que propagande de guerre ou simples rumeurs.

Il y a cependant quelque chose de vraiment tragique dans le double fait suivant:

— le 30 juillet 1942, la division de la police présentait, sous le titre *Bericht zum Flüchtlingsproblem*, un rapport strictement confidentiel rédigé par M. Jezler et contenant à la page 14 des remarques sur «les conditions terribles qui règnent dans l'est et ne permettent plus guère d'envisager des refoulements».

— Dans un autre rapport du même jour, la division de la police demandait qu'on applique de nouveau plus rigoureusement l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 1939 «de façon que les réfugiés civils soient désormais refoulés en plus grand nombre, même s'il peut en résulter pour eux des inconvénients sérieux (danger pour l'intégrité corporelle)».

Le chef de la division de la police était tellement impressionné par l'activité des passeurs professionnels et par la perspective d'un afflux massif de réfugiés qu'il considérait que la frontière devait être fermée hermétiquement pour des périodes de dix à quatorze jours, à des intervalles irréguliers, aux endroits utilisés par les passeurs.

La fermeture temporaire de la frontière n'avait pas pour but un arrêt complet des entrées. Celles-ci devaient être réglées d'après la *capacité d'accueil*.

Tous ceux qui étaient placés devant ces graves problèmes devaient se demander si, malgré toutes les nouvelles reçues et les dangers auxquels étaient exposés les fugitifs refoulés, une fermeture *temporaire* de la frontière ne s'imposait pas. Déjà avant la guerre, lors d'une conférence du 17 août 1938, le président de la centrale suisse pour l'aide aux réfugiés avait lui-même soulevé la question de savoir «s'il ne serait pas préférable de fermer la frontière» (cf. p. 6 du rapport Ludwig). Même dans les milieux juifs du pays, on se demandait avec inquiétude si les autorités responsables ne perdraient pas pied, puisqu'il apparaissait «qu'il ne serait pas possible techniquement ni financièrement de faire face à un nouvel afflux» (cf. p. 76 du rapport Ludwig). A la conférence extraordinaire des directeurs de police qui se tint à Lausanne le 28 août 1942, comme à la conférence ordinaire qui siégea à Altdorf les 11 et 12 septembre 1942, l'avis fut exprimé qu'une fer-

meture hermétique et temporaire de la frontière était plus judicieuse et, jusqu'à un certain point, plus humaine, que le refoulement de réfugiés dans chaque cas. Le but véritable de la mesure était de faire savoir, par une *mise en garde efficace et temporaire*, que la Suisse, si regrettable que cela soit et si regrettables qu'en soient les conséquences, ne pouvait accueillir tous ceux qui lui demandaient asile. Il était difficile de savoir si, dans les cantons et les villes, tout avait déjà été préparé pour qu'on puisse assumer la responsabilité d'accueillir les réfugiés par milliers. M. Schürch déclare ce qui suit:

«Les cantons et les villes n'étaient alors certainement pas préparés pour accueillir des milliers de réfugiés. L'armée non plus, comme on a pu le constater de la manière la plus nette, n'était pas préparée.»

M. Rothmund ajoute qu'il ne peut que répéter ce qu'il a dit au professeur Ludwig:

«Nous devions adapter notre pratique en matière d'accueil aux possibilités du moment. Nous ne pouvions malheureusement pas prendre en considération la gravité des persécutions, car c'étaient toujours des milliers de personnes qui cherchaient à échapper à leurs persécuteurs (quelque 150 000 Juifs de Hollande et de Belgique auraient pris le large devant la menace des nazis).»

L'argument capital en faveur d'une pratique très sévère, l'argument contre lequel nul ne peut faire d'objections, c'est celui de la *défense nationale*. Il ne fallait pas que celle-ci fût affaiblie par du désordre à l'arrière, par l'irruption d'éléments étrangers sur le marché du travail et dans la vie des affaires en général, par la présence de réfugiés dans les régions où l'armée ne voulait pas qu'ils séjournent. Il ne fallait pas non plus qu'il y ait dans le pays un si grand nombre d'étrangers que les opérations militaires eussent pu, en cas de guerre, être troublées d'une manière ou d'une autre. *Il y allait là du salut du pays!* Les raisons militaires primaient tous les autres arguments, y compris celui du ravitaillement du pays. La direction de l'armée — le plus souvent par la bouche de feu le colonel EMG Werner Müller, mais aussi par celle du général lui-même — a exprimé sans équivoque aux autorités civiles l'avis que la plus grande retenue s'imposait. Ce sont là des choses qu'il convient de toujours se remémorer.

Au sujet de la partie «La question des réfugiés dans la période d'avant-guerre»

Page 137, 2e alinéa:

J'apprends pour la première fois que le comportement de Saly Mayer (maintenant décédé), qui représentait à l'époque les Juifs suisses, n'avait pas rencontré l'approbation de larges milieux israélites, ce qui aurait donné

lieu à des dissensions intestines et, pour finir, à la démission du prénommé. En tout cas, j'avais oublié le fait. Je savais seulement que Saly Mayer s'était chargé d'une autre tâche dans l'aide aux Juifs.

Je vivais dans la conviction qu'il avait tous les milieux juifs derrière lui. Il a en tout cas montré beaucoup de compréhension pour les tâches ardues de la division de la police et du département. Peut-être est-ce précisément cette compréhension qui lui a suscité des difficultés. Au reste, Saly Mayer a toujours traité directement avec M. Rothmund, avec lequel il entretenait d'excellents rapports. La question de savoir si j'étais renseigné d'une façon précise sur ses difficultés ultérieures avec les milieux juifs est ainsi sans intérêt. J'ai en tout cas gardé un bon souvenir de Saly Mayer.

Au sujet de la partie «Le problème des réfugiés pendant la guerre»

Page 150:

La note relève avec raison que (comme M. Rothmund devant le groupe radical de l'Assemblée fédérale), le chef du département, dans la séance du Conseil national du 22 septembre 1942, avait évalué à 7100 le nombre des réfugiés arrivés en Suisse avant la guerre et s'y trouvant encore. A la page 202, le rapport constate que le Conseil fédéral avait toujours admis qu'un chiffre de 6000 à 7000 représentait à peu près la limite du supportable.

Je n'ai jamais voulu dire par là que ce chiffre ne saurait être dépassé. Les événements ultérieurs ont en effet montré que nous avons d'une manière constante dépassé ce chiffre. Le 22 septembre 1942, le nombre des réfugiés était déjà monté à 9600, auxquels vinrent s'ajouter 12 000 Polonais.

Page 154, 3e alinéa:

Je ne vois pas clairement ce que le rapport entend par «démarches diplomatiques entreprises par les Alliés». S'agit-il des négociations avec la légation de Pologne ou des contacts établis par les ministres accrédités en Suisse au sujet de leurs compatriotes ? Nous n'avons jamais considéré ces prises de contact comme des interventions. J'ai par exemple visité une fois le camp de Cossonay avec le ministre des Pays-Bas. Ses compatriotes avaient émis toutes sortes de plaintes. Le ministre Bosch von Rosenthal a aussi été injustement attaqué par eux après la guerre. Il avait pourtant déployé une grande activité en leur faveur. Le camp de Cossonay était bien administré. Ses occupants se plaignaient cependant de ne pouvoir toujours se rendre librement à Lausanne et de devoir être de retour à 22 heures, comme cela était d'ailleurs prescrit pour les soldats suisses. Les étrangers n'ont souvent pas compris sous quel régime de discipline vivaient le peuple suisse lui-même et son armée. Les Suisses n'auraient pas admis qu'on laissât sans aucune restriction les réfugiés se rendre dans les villes (à Lausanne, pour les réfugiés de Cossonay).

Page 191:

J'ai toujours trouvé choquant que les Juifs ne soient pas considérés comme des réfugiés politiques. C'était déjà là un usage quand j'entrai en fonctions. Pour diverses raisons, il n'aurait pas été possible de le modifier et de soumettre les Juifs au contrôle du ministère public de la Confédération, comme on l'a fait pour les réfugiés politiques. C'est pourquoi je n'ai jamais contesté dans les commissions et devant les chambres qu'on avait jusqu'à un certain point raison de critiquer le fait que les Juifs n'étaient pas traités comme des réfugiés politiques. Le rapport Ludwig mentionne ce point. C'étaient des raisons pratiques qui avaient fait prévaloir l'opinion que les Juifs ne pouvaient être considérés et traités comme des réfugiés politiques. Le ministère public n'aurait pas du tout pu, avec son personnel, régler tout ce domaine de l'internement et de l'accueil des réfugiés juifs.

A noter aussi que les Juifs n'étaient pas poursuivis en raison d'une «activité politique». Ils étaient les victimes pitoyables de la haine raciste des hitlériens.

Pages 189 à 197:

Je tiens à préciser quelques dates pour montrer comment les événements et les mesures se succédaient les uns aux autres. C'est la meilleure façon de montrer de quelle manière, sous quelle pression, il fallait agir durant la période tragique d'août 1942.

Dans un rapport du 30 juillet 1942 (un jeudi) qui accompagnait le «rapport très confidentiel de la division de la police sur le problème des réfugiés» (appelé «rapport Jezler» par le professeur Ludwig), M. Rothmund exprima le vœu de conférer avec le chef du département et M. Jezler pas plus tard que vendredi ou samedi. Or

vendredi 31 juillet, je devais participer à Aarau à la séance de la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats,

samedi 1er août, je devais partir à 9 h. 45 pour Genève, où je devais prononcer le discours du 1er août,

lundi 3 août, commençait, à 10 heures, une conférence importante sur le prix du lait,

mardi 4 août, j'aurais dû commencer mes vacances.

C'est au cours de ces journées — vendredi, samedi ou lundi, je ne le sais plus — qu'a eu lieu la conférence demandée par M. Rothmund. La division de la police n'avait pas rédigé de proposition écrite à l'intention du Conseil fédéral. Ayant retardé quelque peu mon départ en vacances, je dus ainsi me borner à présenter un rapport verbal au Conseil fédéral afin d'obtenir pour le chef de la division de la police l'autorisation d'appliquer pour le moment un peu plus rigoureusement l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du

17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers, article qui avait été appliqué jusqu'alors dans un esprit libéral. Désormais, les cas de refoulement de réfugiés civils étrangers devaient être plus nombreux, même s'il pouvait en résulter pour ces personnes des inconvénients sérieux (dangers pour l'intégrité corporelle). Après avoir entendu ma proposition orale, le Conseil fédéral l'adopta, ainsi que le constate le procès-verbal.

On voit ainsi avec quelle rapidité il fallait agir. Le chef de la division de la police ne croyait pas pouvoir assumer plus longtemps la responsabilité de ses actes si la pratique n'était pas rendue un peu plus sévère, au moins temporairement. Il n'était alors pas encore question d'une fermeture hermétique de la frontière. Je n'en avais donc pas parlé dans ma proposition orale au Conseil fédéral.

— La *circulaire* du chef de la division de la police concernant la fermeture de la frontière fut signée le *13 août*. Il aurait été bon que la presse et les organismes intéressés fussent renseignés à ce moment-là. Je reçus un double de la circulaire, avec rapport de M. Rothmund, à Zermatt le *15 août*. La veille, j'avais reçu une lettre par exprès concernant l'hébergement de réfugiés belges et répondu immédiatement, par téléphone, à la question qui m'était posée.

— Le 22 août, je reçus à Zermatt un télégramme du conseiller national Oeri (ce n'était pas une lettre comme l'écrit le professeur Ludwig à la page 197). Je chargeai immédiatement le secrétaire du département, M. Stierlin, de communiquer par télégramme à Mme Kurz et à M. Dreyfus que je les attendrais tous deux le lendemain, dimanche 23 août, au Mont-Pèlerin. L'entrevue eut lieu ce dimanche au Mont-Pèlerin. M. Dreyfus m'en remercia par une lettre du 25 août dans laquelle il m'exprimait, en son nom et en celui de Mme Kurz, des sentiments de profonde gratitude pour l'aimable accueil qui leur avait été réservé dimanche. «Ce fut pour nous, était-il écrit, un grand honneur et un plaisir tout particulier de pouvoir vous exposer si longuement et ouvertement nos soucis et nos difficultés.» J'ai considéré qu'il était naturellement de mon devoir de chercher à adoucir autant que possible les mesures dans le sens de cet entretien. Cf. mes instructions du 23 août 1942 (rapport Ludwig, p. 196, 1er al.).

— Le lundi 24 août, M. Rothmund eut un entretien avec l'office central suisse d'aide aux réfugiés à Zurich; il s'était déjà entretenu à Berne le 20 août avec l'alliance israélite suisse. De Zurich, M. Rothmund me téléphona à Zermatt pour me faire part de l'état d'esprit et me demander des instructions. J'en donnai dans le sens de la plus grande modération.

— La requête de la direction du parti socialiste suisse tendant à l'abrogation de l'arrêté du Conseil fédéral est datée du *22 août*.

— Le 25 août, le chef de la division de la police émit une circulaire dans le sens d'un adoucissement.

— En même temps et d'entente avec lui, je convoquai à *Lausanne une conférence extraordinaire des directeurs de police* afin de pouvoir consulter les cantons premièrement intéressés avant la conférence ordinaire. Je désirais savoir si les directeurs en question considéraient qu'il convenait de fermer la frontière.

Il fallait en outre discuter ce qu'il y avait lieu de faire pour être prêts à l'accueil de réfugiés selon la pratique de nouveau plus libérale *qui était envisagée*. Cette conférence extraordinaire des directeurs de police se réunit le *28 août*.

— Le 30 août, je fis devant la *Junge Kirche* au stade d'Oerlikon l'exposé auquel le professeur Ludwig se réfère et sur lequel je reviendrai plus loin.

— La séance de la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national eut lieu les *7 et 8 septembre* et

— la conférence ordinaire des *directeurs de police à Altdorf les 11 et 12 septembre*.

— Le 22 septembre, j'exposai au *Conseil national* les mesures prises en vertu de la circulaire de la division de la police du 13 août 1942.

Dans un communiqué de presse, la centrale suisse d'aide aux réfugiés déclara avoir constaté, «avec satisfaction, que les autorités fédérales s'efforçaient de trouver une solution correspondant à la situation économique et répondant à la mentalité suisse» (p. 196 du rapport Ludwig).

Page 202:

J'ai constaté au *Conseil national* qu'il y avait aujourd'hui en Suisse 9600 réfugiés, auxquels il fallait naturellement ajouter les 12 000 Polonais.

Selon le rapport Schürch, il y avait au début d'octobre 11 800 réfugiés, plus 12 000 Polonais; suivant le rapport Ludwig (p. 215), le nombre des émigrants et réfugiés séjournant en Suisse à fin décembre 1942 était monté à 16 200. Il y avait en outre 10 400 internés militaires polonais ainsi que 86 militaires anglais, autrichiens et belges. Je reproduis ces chiffres pour montrer comment, malgré la fermeture hermétique de la frontière décidée à titre temporaire par la division de la police, on avait intentionnellement, jusqu'à la fin de l'année, accueilli d'une manière durable toujours plus de réfugiés. Le nombre de ceux-ci s'élevait à 73 944 à fin 1943 et atteignit même 77 178 au début de juin 1944. Il y avait, dans ce nombre, quelque 38 000 internés militaires (p. 275 du rapport Ludwig).

Page 206, note 1:

Aucun des treize journaux suisses des différentes couleurs politiques dont une coupure a été versée au dossier de la conférence de presse du

28 août 1942 ne mentionne le fait que j'aurais employé le terme «métier malpropre» en parlant des passeurs.

Je ne crois pas avoir employé ce terme et ignore sur quel journal le professeur Ludwig se fonde.

Pour le reste, le jugement qu'il porte sur ces gens correspond tout à fait à l'avis que j'avais et que j'ai encore.

Il n'était pas inconvenant de réclamer une certaine indemnité pour les frais occasionnés et une modeste rétribution pour une activité souvent dangereuse. Il fallait en revanche tenir pour répréhensible le métier de passeur exercé à des fins de lucre.

Page 215, note 1:

J'ignore que les réfugiés aient été favorisés d'une manière quelconque. La réponse n'a peut-être pas eu l'heur de plaire à la *National-Zeitung*; celle-ci dut néanmoins reconnaître que le «mémoire», malgré ses lacunes, entendait s'élever contre une certaine exagération des critiques formulées à l'égard du Conseil fédéral. Cela devait être reconnu loyalement. Les conférences subséquentes montrèrent combien les auteurs du «mémoire» et leurs amis étaient peu satisfaits de l'attitude du Conseil fédéral et considéraient aussi que leurs efforts rencontraient trop peu de compréhension. A noter en outre qu'en répondant à l'interpellation du conseiller national Bircher (séance du Conseil national du 21 septembre 1944), le chef du département prit énergiquement la défense des réfugiés (p. 289 du rapport Ludwig).

Si le chef du département intervint en faveur d'adoucissements, cela ne signifie naturellement pas qu'il s'agissait de «protections». Nul n'était l'objet d'un privilège de sa part. Mais tous les cas ne sont pas parvenus jusqu'à lui. Le fonctionnaire, l'officier à la frontière ou le soldat faisaient tous leur devoir et n'avaient pas la possibilité, lorsqu'ils devaient obéir à des instructions ou à des ordres, de faire d'eux-mêmes des exceptions. Par bonheur, cela arriva néanmoins très souvent, et le fait ne fut jamais réprimé. Les protections ne jouèrent cependant aucun rôle.

Pages 264-274:

Selon moi, un rapport sur la politique pratiquée à l'égard des réfugiés pourrait et devrait aussi dire dans combien d'hôtels et dans quels hôtels furent hébergés des réfugiés. Je renvoie au rapport de la direction centrale des homes et des camps sur son activité de 1940 à 1949 et aux pages 171 à 174 où sont énumérés les hôtels et homes où furent hébergés des réfugiés. Le rapport Ludwig parle de homes et d'hôtels, mais il n'indique pas dans quels excellents et beaux hôtels ces réfugiés ont souvent été logés. Bien que j'eusse considéré les choses d'un œil critique, j'ai rapporté de mes inspections l'impression agréable que les réfugiés, lorsqu'ils n'étaient pas occupés dans des camps de travail, étaient vraiment bien logés. Le Grand

Hôtel à Brissago, l'hôtel Eden à Brunnen, les hôtels Bernina et Cresta-Kulm à Celerina, le Schweizerhof au Beatenberg, des hôtels à Champéry, Engelberg, Flims-Waldhaus, au Mont-Pèlerin, à Montana, etc., sont des exemples qui montrent dans quels beaux hôtels, à côté d'autres plus simples, mais également bons, les réfugiés, notamment les femmes, furent hébergés. Je suis persuadé qu'aucun autre pays n'a aussi bien traité les réfugiés, même s'il était malheureusement inévitable d'ordonner d'abord leur internement dans un camp de quarantaine, puis dans un camp d'accueil. Il est exact que le séjour dans un camp d'accueil durait parfois plus longtemps que nous ne le désirions. Mais on oublie le gros travail et les efforts que durent principalement fournir les fonctionnaires de la division de la police, de même que l'ingénieur Zaugg et ses collaborateurs pour obtenir des cantons, des communes et des propriétaires d'hôtels l'autorisation d'héberger des réfugiés. Nous voulions que ce que nous faisions fût bien fait et vînt du cœur. Je dois cette constatation à mes fidèles collaborateurs.

Au sujet de cet hébergement dans des camps et des homes, j'aimerais encore citer l'ingénieur Zaugg:

«Dans ses remarques préliminaires, le professeur Ludwig déclare qu'il n'a pu traiter que succinctement la question de l'internement dans des camps et des homes. Il importe, me semble-t-il, de signaler que l'on ne peut parler d'internement qu'en ce qui concerne quelques camps spéciaux destinés aux refugiés politiques placés sous la surveillance du ministère public fédéral. Le régime des autres camps et homes était si libre que le mot «internement» ne correspond pas à la réalité.

» Sans doute, la direction centrale des homes et des camps était-elle principalement au service de la division de la police. Mais il ne faut pas oublier qu'elle s'occupait également, sur mandat de l'office de guerre pour l'industrie et le travail, des camps de travail dans lesquels se trouvaient, pendant la guerre, des Suisses astreints au service du travail pour l'extension des cultures. Cette direction gérait en outre des camps destinés à des Suisses rentrés au pays. Elle était donc, non pas un organisme de police pour les réfugiés et les émigrants, mais une institution chargée de gérer des camps et des homes où étaient placés, aussi bien des réfugiés et émigrants que des Suisses, notamment des rapatriés.

» La direction centrale s'est surtout efforcée d'aider les étudiants et les intellectuels. C'est ainsi qu'en 1941 et 1942 déjà, les étudiants reçurent régulièrement des dispenses pour leur permettre de poursuivre leurs études. Je traitais personnellement les demandes de dispense, en raison des rapports que j'entretenais avec l'école polytechnique fédérale et les universités depuis le temps où je faisais partie du comité de l'union nationale des étudiants de Suisse. Le service du travail imposé aux étudiants réfugiés était plus court que le service militaire exigé des étudiants suisses, ce qui paraît tout à fait normal, puisque le réfugié n'était occupé qu'à des travaux agricoles pour le

pays qui lui offrait l'hospitalité, tandis que l'étudiant suisse devait concourir à la défense de sa patrie.

» Très tôt, les réfugiés intellectuels furent mis au bénéfice de mesures spéciales. Rappelons le home pour intellectuels à Frontenex-Genève. La possibilité leur fut aussi donnée de s'occuper dans leur branche. Je rappelle en outre la revue *Über die Grenzen* et les *Cahiers de Frontenex*, publiés aux frais de la Confédération. A mentionner enfin la troupe d'acteurs créée par la direction centrale, ainsi que la *jiddische Kleinkunstbühne Nawenad.*

» Dès 1941, la formation professionnelle des réfugiés, en premier lieu celle des apprentis, fut l'objet d'une attention particulière. Des cours spéciaux de réadaptation suivirent. Mais comme ils étaient limités à quelques professions, on donna à certains réfugiés l'occasion de parfaire leurs connaissances par des stages dans de nombreuses professions.

» Dans les camps de travail, une grande partie des tâches administratives étaient exécutées par des réfugiés. Rarement plus de la moitié des réfugiés durent accomplir des travaux manuels. Il était naturel que le rendement du travail fût sensiblement en dessous de la moyenne suisse. On dut en effet bientôt se rendre compte que de nombreux réfugiés — sauf les Italiens, les Yougoslaves et les Russes — étaient peu aptes à des travaux manuels.

» A ce propos, disons en outre qu'au début de la guerre les immigrants s'annonçaient avec beaucoup d'enthousiasme pour les camps de travail, dans l'idée qu'ils pourraient ainsi participer, sous une forme de service militaire, à la lutte contre le national-socialisme.»

Parmi les nombreux citoyens suisses que je tiens à remercier de s'être intéressés au sort des «réfugiés intellectuels», je me bornerai à citer M. le juge fédéral Plinio Bolla.

Si l'hébergement des réfugiés dans les hôtels et pensions a donné satisfaction, on doit constater en revanche que le nombre des *familles suisses* qui ont accueilli des réfugiés est plutôt modeste. Ceux qui critiquent vertement la politique suivie par les autorités en matière d'accueil laissent entendre que les familles suisses auraient, pour leur part, été disposées à recevoir beaucoup plus de réfugiés. Je ne parle pas ici des enfants, qu'on a partout accueillis volontiers et avec joie. J'entends dire que relativement peu nombreuses ont été les familles à l'aise qui ont accueilli chez elles des réfugiés, pour partager avec eux le vivre et le couvert. C'eût été là la forme idéale de l'aide aux réfugiés et eût facilité grandement la tâche des autorités. Dans la note 1 de la page 265, le professeur Ludwig écrit: «Il y eut, à certains moments, plus de 2000 personnes logées chez les particuliers.» Selon les relevés de la division de la police, il s'agirait plutôt d'un chiffre inférieur. C'est ainsi que, par exemple, selon le relevé du 14 octobre 1943, la centrale suisse pour l'aide aux réfugiés avait placé 466 adultes, auxquels il faut ajouter les 1334 enfants hébergés dans des famille et des homes. 479 personnes furent placées directement par les soins de la division de la police chez des parents ou

dans des hôtels, pensions, etc. Les gens de condition modeste étaient les mieux disposés à l'accueil. Jusqu'en 1945, ce nombre augmenta cependant, en grande partie pour la raison que les familles suisses acceptaient plus volontaires des réfugiés italiens et que les relations avec ces gens étaient plus étroites.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de rappeler la conférence des directeurs de police du 8 février 1943, où il fut question d'une «certaine participation» des cantons aux frais. Dix-sept cantons refusèrent de prendre une partie des frais à leur charge. Sept seulement en acceptèrent l'idée: Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall et Thurgovie.

Comme le relève le rapport Ludwig, la Confédération considérait, avant la guerre et jusqu'à la guerre, qu'il incombait aux cantons de supporter les frais d'hébergement des réfugiés. Les cantons adoptèrent cependant une manière de voir contraire, estimant que le problème des réfugiés était devenu à un tel point d'ordre général que la Confédération devait se décider enfin à prendre les frais à sa charge.

C'est donc intentionnellement que je déclarai au Conseil national: «Pour déterminer la mesure de nos possibilités d'accueil, il faut d'abord élucider tous les facteurs entrant en considération, en particulier la capacité et la volonté d'accueil des cantons, des communes et des organisations privées». Cela ne put se faire aussi rapidement qu'il eût été désirable et que l'auraient voulu le département et le Conseil fédéral.

Pages 290 s.:

Après avoir organisé des «rapports» qui réunissaient, à des fins de coordination, les représentants des départements et de l'armée, et pour donner suite à une interpellation et un postulat J. Schmid (Soleure), je convoquai le 23 février 1944 une conférence, qui, dans une séance constitutive, devait former diverses sous-commissions. Le rapport Ludwig (p. 290) mentionne ce fait.

Le rapport présenté en 1951 par M. Schürch mentionne, à la page 233, les noms des présidents des quatre sous-commissions. La liste établie par le département en janvier 1945 indique comme vice-présidents de la commission MM. J. Schmid, conseiller d'Etat et conseiller national à Soleure, A. Janner, conseiller national, président du comité tessinois d'aide aux réfugiés. Au début, M. Malche, député au Conseil des Etats, fut également vice-président. Dans la sous-commission II pour les questions culturelles (ultérieurement pour l'assistance spirituelle, culturelle et les loisirs), le président était M. Malche, puis M. Bernasconi, de l'union syndicale suisse. La sous-commission IV pour les problèmes d'après-guerre (ultérieurement pour l'émigration) fut d'abord présidée par M. Briner, conseiller d'Etat, puis par M. Stampfli, conseiller d'Etat.

La liste du département mentionne aussi les représentants de la Croix-Rouge suisse et du comité international de la Croix-Rouge. Elle montre combien d'esprits distingués comptait cette commission.

Je désire mentionner, à titre d'exemple, le président de la première sous-commission, M. Bäschlin, ancien président de la cour suprême du canton de Berne, dont j'avais réussi à m'assurer les services pour l'exercice de cette charge. Celui qui sait combien M. Bäschlin a manifesté de tact, d'humanité et de cœur durant toute sa carrière judiciaire, depuis l'époque où il était juge de première instance jusqu'à celle où il présidait la cour suprême cantonale, celui-là peut se faire une idée de l'œuvre hautement utile qu'il a accomplie comme président de la première sous-commission.

Chaque réfugié avait la possibilité de vider son cœur, de dire ce dont il avait à se plaindre. Un bureau particulier fut installé au palais fédéral pour M. Bäschlin, avec lequel je restais en contact permanent. Tout réfugié pouvait avoir la certitude que ses vœux et requêtes seraient examinés avec attention et bienveillance en dehors de toutes les questions de compétence ou d'incompétence. Lorsqu'il s'agissait de gens atteints de la manie de la réclamation (car il y en avait naturellement), M. Bäschlin savait régler les choses avec le tact nécessaire.

M. Schürch écrit ce qui suit à ce sujet:

«Il est possible qu'un chef de camp n'ait pas transmis telle ou telle plainte d'un réfugié. Mais je n'ai jamais entendu dire que cela soit arrivé souvent. Les chefs de camp avaient l'ordre strict de transmettre les plaintes. Au reste, les réfugiés avaient la possibilité de faire part de leurs plaintes sans passer par le chef de camp, puisque les camps étaient constamment visités par les représentants des organismes d'aide aux réfugiés, les inspecteurs de la direction centrale à Zurich, les fonctionnaires de la division de la police, le commissaire aux réfugiés, des commissions parlementaires et autres, sans compter le chef du département lui-même, qui s'y rendait souvent.»

Il est naturel qu'on ait eu ici et là — surtout chez les revendicateurs invétérés — l'impression que le droit d'être entendu n'était pas garanti. Mais il y a lieu de relever avec quelle attention on s'est pratiquement occupé de toutes les plaintes, même lorsqu'il s'agissait de vétilles. Aucune peine n'était épargnée. La première sous-commission a eu une activité beaucoup plus paternelle que ne le ferait croire son nom de «sous-commission pour les affaires disciplinaires», puis de «sous-commission pour les affaires juridiques». Elle a exercé une action qu'on peut qualifier de tutélaire. Elle était prête à entendre tous les vœux et toutes les plaintes.

Le rapport de la direction centrale des homes et des camps sur son activité pendant la période de 1940 à 1949 donne tant d'informations intéressantes qu'il constitue un utile complément au rapport Ludwig, qu'il illustre aussi fort heureusement. Ce rapport se termine par cette remarque:

«Il nous semble tout aussi important de constater que la direction centrale, durant toutes les années écoulées, s'est toujours efforcée de s'acquitter de ses tâches dans un esprit digne de la tradition suisse, d'une tradition faite du respect de la personnalité de chacun.»

M. Zaugg constate aujourd'hui ce qui suit:

«Les auteurs du rapport ont écrit cette phrase après mûre réflexion. Ils sont aujourd'hui encore convaincus que, sauf de rares exceptions, tous ceux qui ont travaillé à la direction centrale ont essayé d'agir dans cet esprit.»

Dans le rapport du département de justice et police sur la question des réfugiés pendant la seconde guerre mondiale et les premières années d'après-guerre (1933-1950), rapport qui fut approuvé par le Conseil fédéral le 27 mai 1951, M. Schürch expose en termes excellents les «bases de la politique suivie en matière d'asile pendant la guerre» (p. 51 s.). Le même rapport contient des «considérations rétrospectives» (p. 235-240) qui traitent de la politique suivie envers les réfugiés pendant la seconde guerre mondiale avec une objectivité et une compétence qui forcent le respect. Ce rapport se termine par les passages suivants:

«Pour finir, il reste à se féliciter de ce que des circonstances propices nous aient permis de mener à chef cette lourde tâche. Nous l'avons fait avec des moyens peut-être insuffisants mais avec le désir profond de faire de notre mieux. Nous espérons que nous ne serons pas remis à l'épreuve dans un avenir rapproché. Mais nous ne doutons pas que, fidèle à sa tradition, notre pays ne se soustraira jamais à sa tâche, qui est d'offrir un premier asile à ceux qui sont persécutés. Les expériences faites pendant ces dernières années rendraient sans doute la tâche bien plus facile.

Nous ne savons pas si la Suisse verra de nouveau affluer un jour des réfugiés à ses frontières ... Mais il y a toujours des réfugiés qui arrivent isolément. Et il pourrait se faire qu'ils soient un jour plus nombreux. C'est là une possibilité avec laquelle il faut compter.

C'est pourquoi, au moment où les tâches suscitées par la guerre et l'après-guerre sont plus ou moins terminées, il importe de consigner les expériences faites de façon qu'elles puissent être mises à profit si la question des réfugiés redevenait actuelle. Les expériences doivent montrer ce qui était imparfait et nous inciter à chercher à faire mieux.

Il est clair que les fonctionnaires de la division de la police, jusqu'au plus haut échelon, considéraient qu'ils avaient le devoir d'appliquer la loi, et il en allait de même de tout autre fonctionnaire fidèle à son devoir. Mais jamais une conception bureaucratique des «mesures à prendre pour lutter contre l'infiltration étrangère» n'a joué un rôle déterminant durant les années de guerre. De telles préoccupations étaient reléguées à l'arrière-plan. Ce fut tout au plus dans la question de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère

par l'économie privée que la lutte contre l'infiltration étrangère a occupé une certaine place.

Il a déjà été relevé que les spécialistes avaient su apprécier l'activité du chef de la division de la police. Et c'est avec raison que le rapport Ludwig mentionne (p. 301) que Sir Herbert Emerson, qui avait visité les camps suisses, qui connaissait très bien les conditions particulières existant dans notre pays et pouvait établir la comparaison avec les camps étrangers, avait fait appel au concours de M. Rothmund. Il ne l'eût pas fait s'il n'avait pas eu une bonne impression de la façon dont nous traitions les réfugiés.

Au sujet des «conclusions»

Page 356, 1er alinéa:

Il n'est pas exact de dire que les autorités — le département, le Conseil fédéral et, jusqu'à un certain point, le parlement — ne se sont pas opposés à la manière de voir exprimée dans le message du 2 juin 1924 sur la revision partielle de la constitution, à savoir que l'ascension de la cote des étrangers devait être arrêtée au prix de tout effort raisonnablement possible.

Cette préoccupation n'a jamais été celle du Conseil fédéral, tant que j'ai été en fonctions. Je n'ai eu connaissance du message du 2 juin 1924 qu'en lisant le rapport Ludwig. Pour le Conseil fédéral, il s'agissait de déterminer ce qui était *faisable* et *acceptable*.

Page 356, 2e alinéa:

Il n'est pas juste d'affirmer qu'on n'ait prêté qu'une attention secondaire «à un autre intérêt national non moins important: l'intérêt éminent que présente pour la Suisse le *respect des lois de l'humanité*».

Si l'on parle de «respect», il faut songer non seulement au respect dû aux lois de l'humanité mais aussi à celui qui est dû aux *lois du pays*.

Le Conseil fédéral, le chef du département, les fonctionnaires et employés du département, pas plus que les cantons et leurs fonctionnaires, n'entendaient passer outre aux lois de l'humanité. Ils ne leur prêtaient pas une «importance secondaire». La question — difficile — était de savoir ce que la sécurité du pays exigeait. Et cette sécurité devait se comprendre dans un sens large, embrassant la défense militaire, la sûreté et l'ordre intérieurs, le ravitaillement et l'emploi.

Si la sécurité était détruite et si le pays s'écroulait, il ne serait plus question d'asile, ni pour les nouveaux venus ni pour les réfugiés déjà accueillis.

On n'a pas fait fi de l'intérêt que présentait pour la Suisse le respect des lois de l'humanité. Mais en pesant les intérêts en présence, il a fallu accorder la première place à ce qu'exigeait la sauvegarde de l'existence du pays. «Prêter attention» à une chose et en «tenir compte» ne sont pas synonymes.

Si le Conseil fédéral, le chef du département, les fonctionnaires du département et l'armée ont montré de la prudence dans l'appréciation de ce

qui était faisable et acceptable, ils n'ont pas pour autant manqué de respect aux lois de l'humanité et aux sentiments qu'ils nourrissaient dans leur cœur. Ceux qui étaient appelés à prendre des décisions dans ces questions particulières avaient autant de sentiments d'humanité et de compassion que ceux qui émettent aujourd'hui des jugements. Il était dur pour eux de ne pouvoir obéir à leur cœur.

A la page 356, 3e alinéa, du rapport Ludwig, il est dit ce qui suit:

«En automne 1942, alors que le nombre des réfugiés était de 10 000 à 12 000, on proclama que l'embarcation de sauvetage était remplie et que notre pays avait épuisé sa capacité d'absorption. Or la Suisse abritait 115 000 réfugiés à la fin de la guerre.»

Sans citer de nom, le professeur Ludwig se réfère ici à *une conférence que j'avais faite le 30 août 1942* devant l'assemblée générale de la *junge Kirche* à Zurich-Oerlikon. Il ne connaît vraisemblablement pas le texte de cette conférence.

Ma conférence avait pour sujet la «force de résistance» que doit acquérir la jeunesse. Il s'agissait de la force de résistance intellectuelle et morale qui est nécessaire à la défense nationale, à la politique de neutralité, à la lutte «contre les influences étrangères exercées en vue de provoquer la trahison». Je parlai cependant aussi de la force de résistance qu'il faut avoir pour s'acquitter d'une tâche, même si cet accomplissement expose à des reproches, voire à des injures, même si dans son for intérieur on voudrait agir autrement.

Voici encore ce que j'exposai textuellement:

«Dans certaines circonstances, il faut savoir donner l'impression d'être dur et intransigeant, il faut supporter les reproches, les injures, les calomnies et savoir quand même résister et ne pas fléchir. A quoi sert-il d'avoir une bonne conscience et de savoir que nous le faisons non pas pour nous mais pour les autres? Lorsqu'il y a conflit entre le cœur et la raison, lorsque le cœur voudrait dire «oui» et que la raison ordonne de dire «non», c'est alors qu'on apprend ce que signifie la résistance. Nul n'est à l'abri. Plus important est le rôle qu'on joue, plus il oblige de prendre de telles décisions.

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 les 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 à temps contre les espérances trompeuses et d'essayer de sauver au moins ceux que l'on a déjà accueillis.»

Que l'on veuille bien comparer ces considérations avec ce qui est dit au 3e alinéa de la page 356 du rapport Ludwig.

Je voulais montrer aux jeunes gens réunis dans le stade d'Oerlikon quels étaient les soucis des autorités.

Je n'ai indiqué aucun chiffre quelconque dans ma conférence et ne me suis référé à aucune époque. La conférence a eu lieu *avant* la séance de la commission des pouvoirs extraordinaires et *avant* la session des conseils législatifs où j'indiquai des chiffres.

Mon intention était de montrer aux jeunes qui m'écoutaient quelles étaient les préoccupations du Conseil fédéral au moment où le ravitaillement du pays était en danger, où l'armée avait appelé les hommes qui auraient dû travailler à l'extension des cultures conformément au plan Wahlen, où les demandes de congés étaient à l'ordre du jour et où l'on avait peine à comprendre que les soldats dussent être appelés au service pour garder des camps d'internés. C'est en considérant les choses sous cet angle que j'ai parlé à Oerlikon.

Selon des renseignements sûrs, les buts du plan Wahlen n'ont été atteints qu'en 1945. Dans le premier trimestre de 1945, le président de la Confédération devait encore prier les délégués alliés venus à Berne pour négocier la conclusion de l'accord de Washington de se rendre à Paris afin d'obtenir du haut-commandement allié que la route Marseille-Genève fût mise au service du ravitaillement de la Suisse, alors qu'on ne voulait accorder à notre pays, pour son ravitaillement, que la «route des Alpes», impraticable. Les trois délégués recommandèrent de renoncer à une démarche personnelle auprès du président Roosevelt, l'affaire étant du seul ressort du commandement allié.

On voit ainsi comment les soucis et les obstacles se succédaient les uns aux autres.

Il n'est pas non plus possible de comparer les conditions de 1945 avec celles de 1942. Ces dernières étaient beaucoup plus difficiles que les premières, quand bien même il subsistait évidemment des difficultés en 1945.

Les possibilités d'accueil augmentèrent à mesure que le ravitaillement du pays s'améliorait, que l'on trouvait de nouvelles possibilités de logement, que le danger de guerre et les complications politiques paraissaient diminuer. Mais il se produisit tout le temps des circonstances dans lesquelles il fallait ordonner temporairement une fermeture complète de la frontière.

Nous étions obligés d'agir selon les possibilités et de nous conformer aux demandes très instantes du commandement de l'armée, même là où le cœur eût désiré autre chose.

Page 356, 5e et 6e alinéas:

Les informations reçues au sujet de ce qui se passait dans l'est ne parurent en effet pas aussi dignes de foi qu'elles l'eussent mérité. La nouvelle concernant la communication faite à la «chambre des communes» en Grande-Bretagne ne rencontra pas une large audience dans les journaux suisses et ne retint le plus souvent guère l'attention. Le bureau international des réfugiés, qui paraît avoir fourni beaucoup d'informations au professeur Ludwig, ne s'est jamais adressé à la Suisse. Il en est de même des Alliés.

Ce n'est que la documentation fournie par les Américains après l'armistice qui révéla de façon sûre l'affligeante réalité.

Représentants des gouvernements cantonaux et magistrats à l'esprit droit, les directeurs cantonaux de la police avaient aussi des sentiments humains. Mais les difficultés d'une tâche qui consistait à prendre des mesures en liaison avec la division de la police, les communes et les organismes de secours (quarantaines, camps de triage, détermination des réfugiés «indésirables», camps de travail, homes, hôtels, hôpitaux, etc.) leur donnaient une vision plus juste des choses qu'à ceux qui émettaient des critiques. Leur jugement, inspiré par le sentiment de la responsabilité qui pesait sur eux, est certainement plus objectif et plus juste.

A l'issue de la conférence des directeurs de police tenue à Altdorf en septembre 1942, un homme de cœur, M. Altwegg, directeur de la police du canton de Thurgovie et député au Conseil des Etats, avait proposé de publier le communiqué suivant:

«Après avoir entendu un rapport de M. Rothmund, chef de la division fédérale de la police, et discuté de manière approfondie les questions qui se posent actuellement au sujet des réfugiés, les directeurs cantonaux de justice et police ont déterminé leur attitude comme suit:

1. Ils appuyent les efforts faits par le Conseil fédéral pour assurer une protection efficace des frontières;
2. Ils considèrent qu'il incombe à la Confédération de s'occuper des émigrants qui se trouvent déjà dans le pays. Mais si l'aide des organisations privées déjà en activité ne devait pas suffire, une intervention efficace des cantons serait nécessaire.
3. La conférence constate que les autorités fédérales ont agi librement et en prenant équitablement en considération les exigences de l'humanité et les intérêts bien compris de l'Etat.
4. Tout en reconnaissant que la Confédération a pour tâche traditionnelle d'accorder l'asile dans la mesure où le permettent les circonstances du moment, il y a lieu de mettre en garde contre la tentation de traiter ces questions d'une façon unilatérale, purement sentimentale et contre les dangers qui résulteraient du fait que les intérêts vitaux du pays seraient méconnus.»

Le président de la conférence, le conseiller d'Etat Balmer, écrivit la lettre suivante au chef du département:

«Soyez assuré que j'avais gardé le souvenir de notre entretien relatif aux suggestions de Monsieur le Député aux Etats Altwegg, conseiller d'Etat de Thurgovie, dont il m'était apparu que les vues pouvaient se combiner avec celles de Monsieur le conseiller d'Etat Vodoz.

»Si la conférence des départements cantonaux de justice et police n'a

retenu que les secondes, elle n'a pas entendu pour cela écarter les premières qui constituent assurément une utile contribution au travail accompli.

» Il est donc bien entendu que le texte proposé par Monsieur le conseiller d'Etat Altwegg dont nous avons tous au surplus admiré l'élégance figurera en bonne place au compte rendu des délibérations acquises. Je tiendrai la main à ce que cela soit fait.»

Le communiqué publié dans la presse (14 septembre 1942) était rédigé comme suit:

«La conférence des directeurs cantonaux de justice et police s'est occupée notamment de la question des réfugiés. Après avoir entendu sur ce sujet un rapport du département fédéral de justice et police et après avoir examiné de manière approfondie les différents aspects de cette importante question, la conférence a constaté avec satisfaction que les mesures prises par les autorités fédérales dans ce domaine l'ont été librement et en répartissant équitablement les exigences du sentiment d'humanité et celles du bien-être de l'Etat. La conférence, considérant que le libre exercice du droit d'asile est une des plus hautes et essentielles traditions de notre pays, estime que la Confédération doit continuer à en faire usage dans la mesure où elle l'a fait jusqu'ici.»

Ces textes montrent avec quelle attention les directeurs cantonaux de police ont traité le problème.

Aucun gouvernement cantonal ne s'est adressé au département ou au Conseil fédéral pour marquer qu'il ne partageait pas l'avis de son directeur de la police. Nous devions admettre que les gouvernements cantonaux étaient d'accord avec les chefs de leur département de la police.

A noter encore ceci: Les centres urbains, tels que Zurich et Bâle, ne se préoccupaient pas beaucoup de la «bataille des cultures». Aussi étaient-ils un peu plus critiques que les cantons campagnards à l'égard de la retenue observée dans l'accueil des réfugiés. Quant aux soldats, les sentiments qu'ils exprimaient n'étaient pas précisément ceux qui apparaissent dans les articles de presse cités par le professeur Ludwig.

Les fonctionnaires du département de justice et police et de la division de la police en particulier avaient au moins autant de cœur que les personnes qui, au service des organismes d'aide aux réfugiés, s'occupaient, fort utilement, de ces gens. Si ces personnes pouvaient considérer les choses uniquement sous l'angle de ce qui était bon pour les réfugiés, le Conseil fédéral, le chef du département et les fonctionnaires devaient en revanche déterminer ce qui était faisable et acceptable pour l'Etat.

La situation était mouvante. Comme il l'a été dit, les possibilités d'accueil étaient plus nombreuses en 1943 et dans les années suivantes qu'en été 1942, tant en ce qui concerne le ravitaillement que le logement. Mais ces possibilités ne pouvaient pas se traduire par des faits d'un jour à

l'autre. Il fallait beaucoup de dévouement et de grands efforts pour assurer partout le vivre et le couvert. Et je ne parle pas ici de certaines inquiétudes de l'armée, qu'il fallait dissiper. Nous n'avons donc pas manqué de respect aux lois de l'humanité en n'ouvrant pas plus largement la frontière. Notre attitude était dictée par notre sentiment de la responsabilité et du devoir.

Page 374:

Le fait que, dans sa conclusion, le professeur Ludwig parle de nouveau de l'installation de camps m'incite à rappeler que les réfugiés étaient bien souvent logés dans de beaux hôtels.

S'il a fallu installer des camps de travail, c'est parce que les travaux devaient être exécutés dans des régions où il n'y avait ni hôtels ni pensions pour loger les réfugiés. On s'est toujours efforcé de rendre les conditions de vie des réfugiés aussi agréables que possible. Pour cela, il fallait du temps. La Confédération ne dispose pas de terrains, si ce n'est de terrains affectés à des buts militaires ou à d'autres buts prescrits. Il fallait donc entreprendre des démarches auprès des cantons. On le fit de grand cœur. Mais on ne pouvait faire des miracles. Il est regrettable mais compréhensible que les réfugiés aient dû souvent s'armer de patience. Lors de ses inspections, le chef du département regretta souvent, dans son for intérieur, de voir des intellectuels affectés à de durs travaux manuels. Mais il en allait de même pour les soldats suisses. On oublie trop souvent que tout cela se passait pendant le service actif, à une époque où chaque Suisse, de l'un et l'autre sexe, travaillait d'une manière ou d'une autre pour le pays (aide à la campagne, bataille des cultures). Chacun sait qu'il y avait des intellectuels non seulement dans le corps des officiers et des sous-officiers mais encore dans les rangs des soldats. Ceux-là aussi devaient manier le pic et la pelle, construire des routes et creuser des tranchées. C'est pourquoi le citoyen suisse n'a en général pas considéré comme injuste que les réfugiés soient aussi astreints à de tels travaux. Certes, il y a une différence entre celui qui accomplit de durs travaux pour la défense de son pays et celui qui doit en quelque sorte «payer» l'asile qui lui est accordé. Mais il fallait bien que les réfugiés fissent aussi quelque chose pour la Suisse, dangereusement encerclée. Les plus clairvoyants d'entre eux l'avaient compris et contribuaient même avec un certain plaisir aux efforts faits pour sauvegarder la liberté de la Suisse menacée par les nationaux-socialistes.

Il n'était pas aisé de trouver des chefs de camps, car la tâche exige de l'autorité et de la compréhenseion pour le prochain. C'est pourquoi on a dû changer plus d'une fois un chef de camp pour trouver l'homme qu'il fallait.

Page 358 en haut:

Le professeur Ludwig parle des «profonds changements intervenus dans la façon de traiter les questions relatives aux réfugiés, changements qui

apparaissent avant tout dans les dispositions revisées concernant le séjour et l'établissement des étrangers, notamment dans la nouvelle rédaction de l'article 21 du règlement d'exécution».

Il s'agit de savoir ce qu'on entend par de «profonds changements intervenus dans la façon de traiter les questions relatives aux réfugiés». Le sort pitoyable des réfugiés a toujours inspiré de la commisération, de sorte qu'aucun changement profond n'est intervenu à cet égard. En revanche, on avait toujours cru avant la guerre, et jusque dans les premières années de la guerre, que la Suisse pouvait se borner à être un pays de transit. Les faits ont montré que cela n'était pas possible et qu'il fallait par conséquent assurer aux réfugiés un asile durable, devenu plus tard, à juste titre, un domicile normal.

Ce sont les circonstances qui ont changé, car le sort des réfugiés n'a cessé de susciter la pitié. On oublie, semble-t-il, les temps difficiles que nous avons vécus au cours des années «trente», avec tous les soucis que causait le chômage. Le Conseil fédéral devait envisager, pour la période d'après guerre, la possibilité d'un retour de conditions semblables. Aussi montra-t-il intentionnellement de la retenue dans l'allocation de subventions pour des constructions. Les circonstances ont cependant évolué autrement. Pour les Français et les Italiens, on avait de bonnes raisons de penser que, à peu d'exceptions près, ils retourneraient dans leur pays à la fin des hostilités. Cette prévision s'est réalisée. Mais pour les réfugiés d'autres pays, pour les apatrides, on devait s'attendre qu'il en irait autrement. Les circonstances permirent cependant de les garder en Suisse sans créer pour autant une armée de chômeurs. Les mesures prises permirent d'associer à la vie économique ceux d'entre eux qui étaient capables de travailler. Les circonstances étant bien plus favorables qu'on ne l'avait prévu, il fut possible non seulement de garder les réfugiés dans le pays mais encore de leur y assurer juridiquement un domicile durable, conformément à un vœu qui était au fond légitime.

On me permettra de me référer à deux interventions enregistrées dans la séance tenue les 7 et 8 septembre 1942 par la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national. MM. Arthur Schmid et Perret, tous deux membres du groupe socialiste, n'avaient certainement pas de raisons de ménager le Conseil fédéral ou le chef du département de justice et police. Ils ne se sont d'ailleurs pas fait faute de critiquer. Mais le jugement qu'ils ont émis montre clairement qu'ils ont voulu être justes. M. Arthur Schmid s'exprima comme suit:

«Malgré tout, je pense que les organes de la police fédérale et de la police des étrangers sont trop craintifs et aussi, en partie, surchargés. Nous devons tenir compte de l'opinion publique. Elle prime l'appareil administratif et la bureaucratie.»

En considérant qu'on paraît avoir été trop craintif dans l'appréciation de ce qui était «faisable et acceptable», M. Arthur Schmid a peut-être vu juste. Les autorités obéissaient à leur sentiment du devoir et ne manquaient pas de compréhension. Ce qui a été déterminant, c'était la préoccupation de savoir si l'effort demandé à la Suisse dans le domaine de l'accueil des réfugiés n'était pas excessif. Etions-nous sûr que la guerre nous épargnerait ?

De son côté, M. Perret, dont la noblesse de sentiments ne sera mise en doute par personne, exposa ce qui suit:

«Nous comprenons tous la situation extrêmement difficile dans laquelle se trouve le Conseil fédéral et particulièrement M. le conseiller fédéral de Steiger. Nous comprenons tous aussi les difficultés dans lesquelles se trouvent ses collaborateurs. A ce propos, permettez-moi de leur rendre justice. J'ai eu à plusieurs reprises, par suite de circonstances douloureuses, à les prier de considérer avec beaucoup de cœur certains cas pénibles. J'ai toujours trouvé auprès de ses collaborateurs beaucoup de cœur, de compréhension et, par conséquent, loin de leur adresser des critiques, je me plais à leur adresser en commission et personnellement des remerciements.

Ceci dit, je dois souligner cependant la situation tragique des réfugiés. Nous habitons près de la frontière et nous savons ce qui s'y passe. Il y a quelques jours seulement, un réfugié exténué, avec sa femme et ses enfants, était refoulé. Il s'est couché à travers la frontière en suppliant qu'on le tue et en disant qu'il ne retournerait plus dans cet enfer. Nous savons d'autre part que certains soldats déclarent ne plus pouvoir faire ce travail. On sent très bien qu'en refoulant certaines personnes, on les condamne à mort.

Certes, il y a des difficultés pour la Suisse, nous le reconnaissons tous. Mais n'est-ce pas peut-être notre contribution à la guerre ? Pendant que d'autres peuples souffrent infiniment plus que nous, pendant que des populations sont bombardées, décimées, mitraillées, pendant que des villes flambent, la Suisse, dans cette tourmente, n'a-t-elle pas sa contribution, sa mission à accomplir ? Combien de fois ne nous a-t-on pas dit avec raison que dans cette période la Suisse doit être grande par ses sentiments, sa bonté, sa charité, son christianisme pratique à l'égard de tous ceux qui souffrent, quelle que soit leur nationalité.

Dans la dernière guerre, nous avions reçu un nombre considérable de grands blessés, et nous avons bien fait. Des milliers, des dizaines de milliers de ces gens ont conservé de la Suisse un souvenir magnifique qui eut parfois des répercussions très heureuses. Quel sera, après la guerre, le rôle des gens que vous avez accueillis — ce dont je vous remercie, Monsieur le conseiller fédéral — dans leur pays respectif ? Quelques-uns d'entre eux seront peut-être à la tête de leur nation. Ils se souviendront toujours de ce que la Suisse aura fait. C'est donc peut-être aussi une garantie pour l'avenir.

Nous recevons chaque mois 10 000 enfants victimes de la guerre; de

chez nous, nous soutenons des milliers d'autres. J'ai vu des milliers de lettres de parents ou d'enfants eux-mêmes. Je suis heureux et fier que mon pays pratique cette fraternité dans un moment où le monde subit une démence terrible de haine et de violence.

Je pense que, malgré nos difficultés, nous devons être aussi larges que possible. J'espère que vous comprendrez, Monsieur le conseiller fédéral, les sentiments qui m'animent. Je peux vous certifier qu'en étant large vous aurez l'appui de ce qu'il y a de plus sain et de plus généreux dans le pays. S'il faut un peu souffrir pour aider son prochain, et pour remplir son rôle d'homme, nous le ferons même avec une certaine joie. C'est dans ces sentiments que je me suis permis de prendre la parole, espérant avoir été compris.

Nous savons dans quelle situation délicate se trouve M. le conseiller fédéral de Steiger. Mais nous voulons avoir confiance, espérant qu'il mettra tout son cœur à remplir sa tâche.»

Si je cite ces déclarations, c'est parce que leurs auteurs — comme les autres membres du Conseil national et du Conseil des Etats — n'étaient ni moins ni mieux renseignés que le Conseil fédéral et le chef du département sur ce qui se passait dans le IIIe Reich et dans les régions de l'est. Ils étaient dans une autre situation que le professeur Ludwig, qui, pour la rédaction de son rapport, a puisé dans les jugements de Nuremberg et de nombreux ouvrages et documents publiés après la guerre.

Le 12 novembre 1947, soit cinq ans après les événements d'août 1942, j'avais déclaré ce qui suit devant la commission d'experts pour les questions de réfugiés:

«Si l'on avait su d'emblée ce qui se passait en Allemagne, on aurait probablement apprécié différemment les limites des possibilités.»

Je voulais dire par là «si l'on avait su d'emblée de façon certaine ...» Ce que confirme le rédacteur du procès-verbal.

Je n'avais pas de preuves en 1942.

Le 16 septembre 1946, j'étais invité chez le ministre des Etats-Unis avec l'*Attorney* général du tribunal de Nuremberg, Dodd, et deux de ses collaborateurs. J'eus alors l'occasion de m'entretenir avec lui d'une manière approfondie de toutes ces questions et preuves. Il est évident que, le 12 novembre 1947, je voyais les chòses tout autrement que je ne les voyais en 1942, abstraction faite de toute la documentation qui nous est parvenue après l'armistice. C'est ce que je voulais manifester.

Nous savons certainement gré au professeur Ludwig d'avoir cité, à la fin de son rapport, la lettre d'une personne inconnue. Mais il aurait peut-être pu s'exprimer comme suit:

A côté de deux volumes de lettres et de télégrammes de remerciements, un témoignage dans ce sens est fourni par la lettre qu'une Juive inconnue ... a adressée ...»

En 1942, j'ai pris, devant les commissions des pouvoirs extraordinaires et devant le Conseil national la responsabilité de la manière d'agir de la division de la police. Je l'ai fait aussi le 12 novembre 1947 lors de la séance de la commission d'experts pour les questions de réfugiés et le ferais encore aujourd'hui. Je demande qu'on montre de la compréhension pour tous les fonctionnaires, employés, officiers, sous-officiers et soldats que le sort avait placés devant la dure nécessité de refouler alors qu'ils auraient voulu accueillir. Je voudrais que cette compréhension s'étende aux cas où l'exécution ne fut pas heureuse.

Novembre 1956/mai 1957.

Ed. de Steiger

11634

Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre

Rapport du Conseil fédéral du 1er février 1957.

Les expériences de la dernière guerre mondiale et la possibilité d'un nouveau conflit international ont amené le Conseil fédéral à préciser certaines règles à suivre dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre.

Se fondant sur les travaux préparatoires du département de justice et police et du département militaire, ainsi que sur ses propres expériences, le Conseil fédéral a fixé sa conception de la manière suivante:

I

Le droit d'asile n'est pas une simple tradition de la Suisse. Il est un principe politique et une manifestation de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance.

Le Conseil fédéral a déclaré de façon répétée — la dernière fois en septembre 1942 — que la pratique de l'asile doit dépendre des possibilités et circonstances de fait. Cela signifie, par exemple, que la Suisse, en temps de guerre, ne pourra pas accueillir les réfugiés étrangers d'une manière aussi large qu'en des temps plus calmes. La nécessité d'une telle limitation de l'asile n'est pas contestée.

L'octroi de l'asile a, cela va sans dire, toujours ses limites: il ne doit pas compromettre l'existence de l'Etat. Les intérêts de la *défense nationale* doivent donc être pris tout particulièrement en considération. L'objet de cette défense n'est pas seulement le territoire national, il est l'Etat tout entier, avec les principes qui sont à la base de son ordre public. L'un de ces principes, c'est que les persécutés trouvent asile en Suisse. C'est là une chose dont les préparatifs en vue de la défense nationale doivent tenir compte. L'octroi de l'asile est un fait avec lequel la défense nationale doit compter, au même titre que les facteurs pouvant, le cas échéant, entraver les opérations militaires.

C'est pourquoi, on ne saurait décider une fois pour toutes qu'en cas de danger de guerre accru ou de service actif, la frontière sera fermée aux fugitifs. Au contraire, il y a lieu de partir de l'idée que ces fugitifs devront, en principe, être accueillis. Il convient cependant de décider en même temps si, pendant une courte période à fixer d'avance, l'accueil des réfugiés devrait être prohibé pour des raisons majeures et s'il serait possible et judicieux de fixer plus ou moins strictement le chiffre maximum des réfugiés à accueillir.

Les expériences de la dernière guerre mondiale montrent de façon évidente que la grande majorité du peuple suisse attend des autorités

qu'elles accueillent, aussi à l'avenir, le plus grand nombre possible de réfugiés, au moins pour un séjour temporaire. Il ne serait pas possible d'amener la population suisse à penser qu'un accueil de réfugiés est d'emblée exclu, en raison de la nécessité de conserver à notre armée sa liberté de mouvement. Le peuple suisse exigera de ses autorités qu'elles accordent asile aux réfugiés au moins aussi longtemps que les intérêts militaires directs — nous pensons en particulier à la sécurité de la mobilisation générale — ne seront pas en jeu.

II

L'histoire des réfugiés pendant la dernière guerre mondiale nous apprend que la Suisse devrait accueillir dans la mesure de ses possibilités les fugitifs étrangers, c'est-à-dire les hommes qui cherchent asile sur son sol parce que leur vie et leur intégrité corporelle sont sérieusement menacées. Elle nous montre aussi que les autorités ne devraient en principe pas fixer de chiffre maximum pour l'accueil de ces gens.

Avant et pendant la seconde guerre mondiale, la pratique suisse de l'asile fut influencée, en partie du moins, par des considérations relevant de la police des étrangers. On craignait qu'un grand nombre de réfugiés accueillis chez nous ne veuillent plus repartir, constituant ainsi, sur le marché du travail, une concurrence redoutable pour nos nationaux.

On a fini cependant par reconnaître que la question de l'asile ne devait pas être traitée sous le seul angle de la police des étrangers et qu'elle représentait aussi un très important problème sur le plan humanitaire et politique. Il a d'ailleurs été constaté que, après la cessation des hostilités, la grande masse des réfugiés qui avaient trouvé refuge en Suisse au cours de la dernière guerre ont, soit regagné assez rapidement et sans difficultés extraordinaires les pays d'où ils étaient venus, soit émigré dans de nouveaux pays. Ceux qui nous sont restés constituent un faible pour-cent, à tenir pour acceptable tant démographiquement qu'économiquement. Les choses se passeraient probablement de la même façon dans le cas d'une nouvelle guerre.

III

Notre pays ayant le devoir de pratiquer l'asile d'une manière conforme à sa tradition, il y a lieu d'envisager un large accueil des réfugiés.

Ce principe souffre cependant des restrictions. Celles-ci seront, à notre avis, dictées surtout par le souci du *ravitaillement du pays* et par des considérations relatives à la *défense nationale* militaire.

1. Des mesures d'économie de guerre sont préparées pour le cas d'un nouveau conflit armé. Il est clair que si la population s'accroît du fait de la présence de réfugiés nombreux, il en résultera des conséquences pour notre ravitaillement en biens de première nécessité. Il pourrait ainsi arriver qu'on

doive un jour déclarer que de nouveaux réfugiés ne pourront plus être accueillis, afin que la population suisse puisse continuer à être suffisamment ravitaillée. Nous doutons cependant que la limite de notre capacité d'accueil, considérée sous cet angle, puisse être fixée d'avance et qu'un chiffre maximum *ne varietur* puisse être établi. La décision dépendra en effet de facteurs tels que la situation internationale au moment donné, la durée probable du séjour des réfugiés en Suisse, la possibilité d'accroître nos approvisionnements par des importations. Nous considérons donc qu'on ne pourrait pas décider aujourd'hui déjà que, pour des raisons économiques, il sera apporté une certaine restriction à la pratique de l'asile dans le cas d'une nouvelle guerre.

Au cours de la seconde guerre mondiale, une assez grande partie de la population était d'ailleurs d'avis qu'il était absolument nécessaire que l'Etat s'acquitte convenablement de ses tâches — par exemple, en respectant la tradition de l'asile — même si cela devait impliquer certains sacrifices. Au nombre de ces sacrifices, on comptait la réduction des rations alimentaires qui pourrait être imposée par le fait qu'il y aurait un certain nombre de réfugiés à entretenir.

2. Une vague excessivement puissante de réfugiés déferlant sur notre pays pourrait gêner l'armée dans l'accomplissement de sa mission. Il peut donc être nécessaire d'observer une certaine retenue dans l'asile pour des raisons militaires.

Il semble aller de soi que la frontière doit être fermée aux réfugiés entre le moment où la mobilisation générale a été décidée et celui où l'armée a fini de mobiliser et a opéré ses mouvements. Une mobilisation bien exécutée exige une telle mise à contribution de la totalité des forces, moyens de transport, voies de communication, etc., qu'il faut empêcher toute perturbation provoquée par des masses de réfugiés utilisant les routes ou les chemins de fer ou séjournant dans les zones de déploiement de l'armée. Pendant cette période, toute la frontière devra être rigoureusement verrouillée par des troupes de couverture. Il n'y a pas beaucoup d'importance à prêter au fait que les réfugiés isolés qui, en dépit des barrages, parviendraient à l'intérieur du pays seraient néanmoins accueillis.

En cas de mobilisation partielle, il sera également nécessaire de fermer la frontière dans le secteur pour lequel des troupes seront mises sur pied. Faute de cette précaution, la mobilisation et les mouvements des troupes pourraient être gênés sérieusement, voire empêchés. On peut cependant aussi concevoir le cas où le Conseil fédéral lèverait des troupes ou en enverrait dans un secteur de la frontière précisément pour aider les organes ordinaires du service de police frontière à accueillir ou refouler des réfugiés. Dans ce cas, il y aurait lieu de déterminer en même temps dans quelle mesure des réfugiés pourraient être admis.

IV

Si, dans le cas d'une nouvelle guerre, la Suisse devait se trouver dans une situation plus ou moins semblable à celle de la période de 1939 à 1945, il n'y aurait guère lieu de s'attendre à voir arriver des réfugiés en masse. L'arrivée constante de réfugiés isolés paraît en revanche probable. Nous accueillerions alors de nouveau les réfugiés selon des principes analogues à ceux que nous avons appliqués vers la fin de la dernière guerre mondiale. Nous ne pensons pas qu'on puisse envisager, dans ces conditions, un refus général de l'asile. Mais on devra peut-être se demander de nouveau dans quelle mesure des raisons militaires ou économiques commandent de n'accorder l'asile qu'avec retenue. Il serait oiseux de prendre d'avance quelque décision, tout dépendant de circonstances futures, aujourd'hui imprévisibles.

Pour donner une idée plus complète de la situation, nous ajoutons enfin qu'il ne pourrait plus être question de l'asile dès le moment où notre pays serait engagé dans une guerre. Lorsque l'armée est au combat et que le peuple tout entier bande ses forces pour défendre le pays, il ne peut être question d'accueillir et d'assister des réfugiés en dehors des obligations imposées par les principes généraux du droit des gens et la solidarité qui pourrait nous lier à des pays combattant à nos côtés.

Ces considérations conduisent aux conclusions suivantes:

1° En cas de tension internationale grave ou d'un conflit armé dans lequel la Suisse ne serait pas engagée, les étrangers dont la vie et l'intégrité corporelle sont sérieusement mises en danger et qui demandent asile à notre pays seront accueillis, s'ils sont dignes de l'être et si les circonstances le permettent.

2° En cas de mobilisation générale de l'armée suisse, les étrangers qui se présenteront à notre frontière pour chercher refuge chez nous ne seront pas autorisés à entrer en Suisse dès la publication de l'arrêté de mobilisation et en tout cas jusqu'au moment où l'armée aura achevé ses mouvements.

Une exception est prévue pour les Suissesses de naissance et leurs enfants mineurs.

3° En cas de mobilisation partielle de l'armée suisse, les secteurs frontières touchés par la mobilisation seront, pour l'entrée de réfugiés en Suisse, fermés dès l'instant où le Conseil fédéral aura pris l'arrêté de mobilisation et en tout cas jusqu'au moment où les troupes mobilisées auront achevé leurs mouvements.

4° Lorsque le Conseil fédéral ordonnera la mise sur pied de troupes pour renforcer le contrôle à la frontière (service de police frontière), il décidera en même temps si et dans quelle mesure des réfugiés étrangers peuvent être accueillis.

5° La frontière sera totalement fermée en cas de mobilisation générale; en cas de mobilisation partielle, elle le sera dans la mesure nécessaire seulement.

6° Quand une mobilisation est décidée, l'obligation générale du visa d'entrée pour tout étranger, de même que le retrait de tous les visas précédemment accordés, devront être également décidés. L'obligation de s'annoncer sera rendue rigoureuse pour les étrangers. En outre, il faudra prévoir la possibilité d'assigner, sous certaines conditions, un lieu de résidence aux étrangers qui devraient normalement être tenus de quitter notre pays mais seraient dans l'impossibilité de le faire.

7° L'admission et le refoulement de réfugiés isolés civils ou militaires seront réglés par le département fédéral de justice et police, suivant les instructions du Conseil fédéral. Ce département pourra déléguer ses attributions, dans une mesure à préciser, à sa division de la police. Celle-ci assurera, d'entente avec les autorités cantonales et avec le concours des organisations de secours privées, l'assistance des réfugiés.

En cas d'afflux de réfugiés, la division de la police se mettra en rapport avec les services compétents du département militaire pour examiner si et quand l'armée devra mettre à disposition pour l'hébergement des réfugiés les camps d'assistance qu'elle a préparés.

1er février 1957.

11634

La pratique suisse de l'asile dans une époque récente

Rapport du département fédéral de justice et police du 7 mars 1957

L'ACCUEIL DE RÉFUGIÉS HONGROIS

Depuis l'afflux de réfugiés provoqué par les événements survenus en 1948 dans l'Est de l'Europe, le nombre des arrivées de réfugiés a été en constante régression. Certes, il y eut toujours des fugitifs qui franchirent clandestinement notre frontière, mais ceux qui venaient directement de leur pays d'origine étaient de plus en plus rares. La plupart des réfugiés qui cherchaient à être accueillis en Suisse étaient las d'attendre, dans un de nos Etats voisins, une occasion d'émigrer outre-mer, ou essayaient de quitter pour d'autres motifs le pays qui leur avait accordé asile. En tout état de cause, il ne s'agissait pas de personnes dont la vie et l'intégrité corporelle étaient menacées à leur dernier lieu de résidence. Plus nombreux furent les étrangers qui, entrés régulièrement en Suisse munis de pièces de légitimation nationales, déclarèrent à un moment donné ne plus pouvoir retourner dans leur patrie. Il est évident que tous ces cas devaient être examinés avec soin.

Mais le Conseil fédéral ne se contenta pas de cette attitude plutôt passive. Au contraire, il invita à diverses reprises, ces dernières années, des réfugiés qui se trouvaient dans différents pays, y compris le Proche et l'Extrême-Orient, à venir se fixer à demeure sur notre sol. Ainsi, des réfugiés âgés ou malades qui n'étaient plus à même de se créer une situation — cas dits «sociaux» — furent accueillis en Suisse à titre durable, soit entièrement à la charge de la Confédération, soit avec la participation financière des institutions suisses d'aide aux réfugiés. La Suisse put ainsi apporter une contribution appréciable à la solution du problème des «cas difficiles», qui préoccupe tant le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

La situation se modifia brusquement lorsqu'au début de novembre 1956, les tragiques événements de Hongrie contraignirent des milliers de Hongrois à se réfugier en Autriche. Le 5 novembre, le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés adressa un pressant appel à de nombreux Etats, les invitant à accueillir sur leur territoire une partie des réfugiés hongrois arrivés en Autriche, dont le nombre dépassait déjà 10 000. Le lendemain, le Conseil fédéral décida d'offrir l'hospitalité à 2000 réfugiés et, dans la nuit du 8 novembre déjà, le premier train comprenant environ 500 personnes franchissait notre frontière. Mais l'afflux des fugitifs en Autriche ne cessa de s'accroître. Le 13 novembre, il y en avait 27 000. Le Conseil fédéral porta dès lors à 4000 le contingent des réfugiés à admettre en Suisse, de sorte que les convois purent se poursuivre au même rythme.

Dans le courant du mois de novembre, la masse des réfugiés déferlant sur l'Autriche prit des proportions inquiétantes. Bien que quelques autres pays, suivant l'exemple de la Suisse, eussent décidé d'en accueillir, le nombre des réfugiés hongrois, vers fin novembre, excédait déjà 80 000, dont 15 000 seulement avaient pu se rendre dans d'autres Etats. Derechef, l'Autriche demanda instamment que son fardeau fût allégé. Considérant que l'aide la plus efficace consistait à reprendre rapidement à ce pays un contingent aussi élevé que possible de réfugiés, le Conseil fédéral décida, le 27 novembre, d'admettre encore en Suisse 6000 réfugiés pour un séjour temporaire, dans l'espoir qu'ils pourraient ensuite émigrer. Ces réfugiés furent amenés dans notre pays au rythme de près de 500 par jour.

Le Conseil fédéral ne subordonna l'accueil des réfugiés à aucune condition. Il leur suffisait, pour être englobés dans le contingent, de désirer venir en Suisse. Cette manière de procéder différait sensiblement de la pratique suivie jusqu'alors notamment par les Etats d'outre-mer, qui consistait à sélectionner les réfugiés selon des critères déterminés. L'exemple de la Suisse engagea divers autres Etats à ne pas opérer un choix proprement dit. Un train sanitaire que le Conseil fédéral mit à la disposition de la Croix-Rouge suisse recueillit en Autriche 500 personnes environ, malades et blessés accompagnés de leurs familles, et les transporta dans notre pays.

Outre les 10 300 réfugiés environ arrivés chez nous par ces convois, la Suisse accueillit d'autres groupes moins importants invités par différentes institutions et, surtout, de nombreuses personnes auxquelles des autorisations d'entrée individuelles avaient été accordées. Le nombre des réfugiés hongrois venus dans notre pays, de 10 500 qu'il était au début de décembre, augmenta dès lors à plus de 11 000 jusqu'à fin janvier 1957.

La Croix-Rouge suisse fut chargée d'organiser les convois à destination de la Suisse. Elle assura aussi l'hébergement des 4000 premiers réfugiés et pourvut à tous leurs besoins; elle les logea dans des maisons de vacances, des auberges de jeunesse, des pensions et des hôtels. La Croix-Rouge et ses sections accomplirent d'excellent travail, encore qu'il fallût, par la force des choses, improviser à maints égards. Pour accueillir le contingent de 6000 réfugiés, il fut nécessaire de mobiliser les détachements d'assistance du service territorial de l'armée. Les casernes étaient heureusement disponibles à cette époque de l'année, de sorte que l'on put renoncer à aménager des locaux de fortune pour offrir un toit à ces 6000 personnes. Les réfugiés malades ou blessés furent hospitalisés à l'établissement sanitaire militaire de La Lenk, où des troupes du service de santé, spécialement mises sur pied à cet effet, leur prodiguèrent des soins. Ainsi les détachements d'assistance récemment constitués eurent pour la première fois l'occasion d'accomplir une tâche concrète. De l'avis général, ils subirent cette épreuve de façon excellente.

Dès l'abord, le Conseil fédéral considéra que les 4000 premiers réfugiés en tout cas devaient rester le moins longtemps possible dans des centres d'hébergement et qu'il y avait lieu de les intégrer au plus vite dans la communauté suisse. Grâce à l'élan de générosité du peuple suisse tout entier, il devait être possible de procurer travail et logement aux réfugiés capables de gagner leur vie et de venir en aide à ceux qui avaient besoin d'être assistés. Il incomba à la division de la police du département fédéral de justice et police d'assurer, conjointement avec les institutions d'aide aux réfugiés affiliées à l'office central suisse d'aide aux réfugiés, l'installation des réfugiés. Mais la division de la police se rendit compte dès le début que cette tâche ne pouvait être accomplie qu'avec la collaboration active des cantons et des communes. Elle préconisa dès lors la création d'offices de coordination et de placement comprenant, outre des délégués des autorités cantonales compétentes, des représentants des institutions d'aide aux réfugiés et de la Croix-Rouge.

Par la suite, de tels offices furent constitués pratiquement dans tous les cantons, de même que dans de nombreuses communes; ils étaient généralement dirigés soit par les autorités d'assistance soit par l'office du travail ou la police des étrangers, qui, en coopération avec les autres milieux intéressés, entreprirent l'intégration rapide des réfugiés. Comme les réfugiés placés dans les centres d'hébergement n'étaient pas répartis uniformément sur l'ensemble du territoire suisse, la division de la police proposa un système de péréquation que les cantons approuvèrent dans un esprit généreux. Certaines difficultés se produisirent au début; elles étaient dues surtout au fait que les offres d'hospitalité en faveur de familles avec enfants étaient beaucoup plus nombreuses que celles qui s'adressaient à de jeunes réfugiés isolés, alors que ces derniers représentaient la majorité des personnes accueillies.

Le Conseil fédéral avait chargé le département politique d'engager auprès du haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés des démarches tendant à l'émigration des 6000 réfugiés admis en Suisse à titre temporaire. Toutefois, il se révéla que ces derniers ne pourraient guère poursuivre prochainement leur voyage à destination de pays d'outre-mer, qui n'acceptent, pour la plupart, que des réfugiés se trouvant en Autriche. Mais, par ailleurs, il ne pouvait être question de laisser les réfugiés hébergés dans les casernes attendre indéfiniment une occasion de départ. Le Conseil fédéral décida dès lors, le 10 décembre, que pour l'instant ces réfugiés seraient aussi installés en Suisse, de la même façon que les premiers 4000. Les efforts visant à procurer une possibilité d'émigration aux réfugiés doivent toutefois être poursuivis.

Après la quarantaine à laquelle les réfugiés furent soumis, la division de la police prit immédiatement les dispositions nécessaires pour assurer leur intégration. Les représentants des cantons approuvèrent libéralement et

dans un très bref délai le plan de répartition des réfugiés se trouvant dans les casernes. Le placement de ceux-ci n'était toutefois pas possible sans un recensement quelque peu précis de leurs qualifications professionnelles. Ce travail, qui dut être confié à des spécialistes en la matière, exigea un certain temps. D'autre part, il était pratiquement exclu de procurer des emplois aux réfugiés quelques jours avant Noël ou Nouvel-An. L'activité de la division de la police dut, pour l'essentiel, se borner, à ce moment-là, à faire sortir des casernes toutes les personnes qui avaient des relations en Suisse et pour lesquelles un logement était préparé. Il s'agissait avant tout de donner à un nombre de familles aussi grand que possible la faculté de passer les fêtes de fin d'année dans leur propre foyer.

Mais une difficulté inattendue se produisit: de nombreux réfugiés refusèrent d'accepter un travail sous prétexte qu'ils voulaient émigrer outre-mer; ils faisaient état d'assurances qui leur auraient été données avant leur départ d'Autriche et selon lesquelles leur venue en Suisse n'entraverait pas la réalisation de leurs projets. Il serait oiseux de déterminer si et par qui des promesses ont été faites aux réfugiés à ce moment-là. Comme le séjour en Suisse du groupe des 6000 réfugiés ne devait être que temporaire, il est concevable qu'on leur ait laissé entrevoir la faculté de repartir de notre pays à destination d'Etats d'outre-mer. Il fallut par la suite beaucoup de patience et d'innombrables discussions pour convaincre les réfugiés qu'ils auraient autant de chances d'émigrer, voire davantage, s'ils prenaient un travail en Suisse, ne serait-ce que temporairement. Après la fermeture du camp de La Lenk, le dernier petit groupe d'indécis finit lui aussi par admettre qu'un certificat de travail émanant d'un employeur suisse ne pouvait que favoriser une émigration éventuelle. On ne saurait prédire combien de réfugiés se rendront finalement outre-mer lorsqu'ils en auront la possibilité; ce nombre dépendra de différentes circonstances. Nous présumons qu'il sera beaucoup moins élevé qu'il ne fallait l'admettre primitivement.

Les casernes devaient être libérées pour des cours militaires, en partie au début de janvier, mais en tout cas jusqu'à la fin de janvier. Il aurait en soi été possible de transférer alors les réfugiés dans d'autres locaux de fortune. Mais il en serait résulté des difficultés insurmontables, car les réfugiés n'auraient pu y être logés, tant s'en faut, d'une façon aussi convenable que dans les casernes. En outre, un tel transfert aurait naturellement occasionné des frais considérables. La division de la police dut dès lors faire face à une situation extrêmement délicate: il s'agissait de placer les réfugiés à un rythme assez rapide pour que les casernes fussent libérées à temps. Elle put heureusement compter sur la compréhension des autorités cantonales et communales, qui, par un immense effort, contribuèrent à mener à bien cette tâche. A fin janvier 1957, les casernes étaient évacuées. Deux cent soixante-dix réfugiés seulement, qu'il n'avait pas encore été possible de placer individuellement, durent être transférés dans le camp de La Lenk, où l'éta-

blissement sanitaire militaire avait entre-temps été dissous. Quinze jours plus tard, ce camp était également liquidé et, pratiquement, tous les réfugiés logés de façon individuelle.

S'il ne s'était agi que de procurer une occupation appropriée à des travailleurs, le problème aurait peut-être été moins ardu. Mais, indépendamment des difficultés de langue, les services chargés de l'aide aux réfugiés devaient tenir compte de facteurs d'ordre psychologique. De plus, le nombre des adolescents réfugiés est extrêmement élevé. Il n'était pas aisé de régler judicieusement leurs cas, de leur trouver des places d'apprentissage, d'organiser leur assistance sociale. Le problème des étudiants retint également l'attention des autorités, ainsi que celle des associations estudiantines et des organismes universitaires. L'aptitude des candidats aux études fut examinée dans un camp spécial pour étudiants; ceux qui remplissaient les conditions requises furent répartis entre les différentes universités. Cinq cents réfugiés en chiffre rond peuvent continuer leurs études en Suisse.

Les genres de professions exercées par les réfugiés favorisèrent leur placement, car ils sont en majorité des ouvriers. Mais d'autre part, il n'y a guère parmi eux de travailleurs agricoles entrant en ligne de compte pour occuper des emplois chez des agriculteurs de notre pays. De même, on ne trouve chez les réfugiés que peu de main-d'œuvre appropriée pour le service de maison et surtout pour l'hôtellerie. Il est également difficile, d'une manière générale, de placer les réfugiés dans des régions campagnardes, car le plupart étaient habitués à vivre en ville et même dans la grande ville. Si pratiquement tous les réfugiés hongrois capables de travailler ont néanmoins obtenu un emploi, on le doit avant tout aux efforts inlassables des offices cantonaux et communaux chargés de leur intégration. Au cours d'une conférence de presse, le haut-commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés, M. Read, citoyen américain, a déclaré que le fait d'avoir réussi, dans un délai aussi court, à installer en Suisse les 11 000 réfugiés hongrois accueillis chez nous tenait presque du miracle. Nous ne voudrions pas aller si loin, ni parler de miracle; il sied cependant de relever que ce résultat n'a pu être atteint que parce que le peuple suisse, dans un élan de générosité unique en son genre, a pris sa tâche à cœur et que toutes les autorités intéressées, qu'elles soient fédérales, cantonales ou communales, y ont collaboré avec un zèle exemplaire.

Tous les problèmes n'ont évidemment pas été réglés par la dissolution des camps et le premier placement des réfugiés. Il reste au contraire maintes questions à résoudre. A la date du 15 février, les institutions d'aide suisses groupées au sein de l'office central suisse d'aide aux réfugiés se sont chargées de l'assistance sociale et morale des réfugiés. Si ces derniers ont besoin de secours financiers, les institutions d'aide s'occuperont d'eux et leur viendront en aide, à moins que des tiers ne le fassent. En vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant la participation de la Confédération aux frais

d'assistance de réfugiés, la division de la police rembourse aux institutions d'aide 60 pour cent des secours qu'elles ont versés. Ce sont donc cette division et les institutions d'aide qui prendront soin des réfugiés, selon le système de collaboration qui s'est révélé judicieux jusqu'à présent. Il n'est cependant pas question de mettre à l'écart les nombreux milieux qui, jusqu'ici, se sont préoccupés de façon désintéressée du sort des réfugiés hongrois. Au contraire, le Conseil fédéral estime important que le patronage des réfugiés soit assuré, à l'avenir également, par des milieux aussi étendus que possible de notre population.

Les réfugiés hongrois accueillis en Suisse peuvent y rester aussi longtemps qu'ils le désirent, à condition, bien entendu, qu'ils se comportent correctement. Aucune pression ne doit être exercée sur eux, ni pour les faire émigrer, ni pour qu'ils rentrent en Hongrie. Mais s'ils se décident de leur plein gré pour l'une ou l'autre de ces solutions, il convient de les aider à réaliser leurs projets. Jusqu'à fin février, 430 réfugiés environ ont demandé, pour différentes raisons, à rentrer dans leur patrie. La division de la police a organisé leur retour et en a assumé les frais.

Les nouveaux réfugiés hongrois sont soumis aux mêmes dispositions légales que les réfugiés arrivés en Suisse à une époque antérieure. En particulier, ils relèvent de la loi fédérale du 26 mars 1931/8 octobre 1948 sur le séjour et l'établissement des étrangers et notamment de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, que les chambres fédérales ont approuvée le 14 décembre 1954. Selon l'article premier de la convention, le terme «réfugié» s'applique, sous certaines conditions, à toute personne qui a dû fuir par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951. La genèse de cette disposition montre clairement que les réfugiés hongrois remplissent les conditions requises, car leur fuite a sa source dans le conflit qui s'est élevé entre le peuple hongrois et le régime politique qui existe en Hongrie depuis 1948. Le haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés partage cette opinion, et la plupart des Etats contractants en Europe ont déclaré, lors de la récente session du comité exécutif du haut-commissariat, qu'ils appliquaient la convention également aux nouveaux réfugiés hongrois.

Après leur installation, les réfugiés sont renseignés d'une manière adéquate sur leur statut juridique. Leur livret pour étrangers est muni d'un avis rédigé en langue hongroise. Par ailleurs, le journal pour les réfugiés «Hirado», édité par les quotidiens de Zurich, joue un rôle important dans l'information des réfugiés.

L'intégration des réfugiés hongrois dans notre communauté a mis deux mondes en présence. Des difficultés étaient donc inévitables. Il faudra beaucoup de patience et d'égards de la part de notre population pour que cette cohabitation se révèle à la longue fructueuse. Le Conseil fédéral a la conviction que le peuple suisse entend faire preuve de la compréhension

nécessaire et qu'il ne se laissera pas influencer par des récits grossissant les faits, ni par de faux bruits. Quelques incidents fâcheux, qu'il n'est pas question de vouloir dissimuler, ne peuvent ternir l'impression favorable qui, dans l'ensemble, se dégage de la présence des réfugiés hongrois dans notre pays. Le peuple suisse et ses autorités sauront réagir aux tendances de certains milieux, qui cherchent systématiquement à créer des difficultés, à dénigrer les réfugiés ou à diffamer ceux qui s'occupent d'eux. L'œuvre de secours généreuse que le peuple suisse a entreprise en faveur d'êtres humains en détresse ne doit pas être troublée par des menées de ce genre, dont le but est apparent. Le Conseil fédéral se fie au jugement sain du peuple suisse qui, conscient de sa mission, aura à cœur, même une fois passée la première vague d'enthousiasme, de persévérer dans son aide patiente en faveur de ces déshérités.

Berne, le 7 mars 1957.

11634

TABLE DES MATIÈRES

Page

La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955

Avant-propos 1
Introduction 3
A. L'asile et le droit d'asile 3
I. Aperçu historique 3
II. Le droit d'asile 9
III. La compétence pour accorder l'asile 10
B. Les bases générales du droit suisse concernant les réfugiés depuis 1933 . . . 12
I. Réfugiés civils 12
1. L'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers. 12
2. La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers 13
3. La nouvelle réglementation de la législation fédérale en matière de police des étrangers pendant et après la guerre 15
II. Réfugiés militaires 15
1. Parties ou membres de corps de troupe entrant dans le pays 16
2. Prisonniers de guerre évadés 16
3. Déserteurs 16
C. Le nouveau problème des réfugiés né en 1933 et son évolution 17
I. Les événements en Allemagne jusqu'à la seconde guerre mondiale . . 17
1. Les premières années du régime national-socialiste 17
2. Les lois raciales de Nuremberg (1935) et les prescriptions assurant leur exécution 19
3. L'annexion de l'Autriche et la législation raciale en Italie 23
4. La relégation des Juifs dans l'est et les progroms de novembre 1938 23
5. La dissolution de l'Etat tchécoslovaque 27
II. Les réfugiés pendant la guerre 27
1. Aperçu des événements durant la seconde guerre mondiale. . . . 27
2. La situation des Juifs en Allemagne au début de la guerre et son évolution pendant la guerre 28
3. Les effets des persécutions dirigées contre les Juifs et des faits de guerre sur le problème des réfugiés en Suisse 37
III. La problème des réfugiés après la fin de la guerre mondiale 37

Ire partie

La question des réfugiés dans la période d'avant-guerre

Chapitre Ier

Avant l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne

A. Les nouvelles dispositions destinées à régler la question des réfugiés 39
I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 31 mars 1933. Entrée en Suisse d'Israélites 39
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques 41
III. La circulaire du département fédéral de justice et police du 20 avril 1933 42
B. Les raisons des restrictions à l'octroi de l'asile 43
I. L'infiltration étrangère 43
II. L'encombrement du marché suisse du travail 49

Page

C. Les effets des instructions du 31 mars 1933 52
1. En 1933 52
2. En 1934 53
3. En 1935 54
4. En 1936 55
5. En 1937 57

D. La façon dont l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques fut appliquée dans la période d'avant-guerre . 59

Chapitre II

Après l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne

A. Les instructions provisoires adressées le 12 mars 1938 aux postes de la frontière entre la Suisse et l'Autriche 62

B. L'institution de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens 62
I. La proposition présentée au Conseil fédéral le 26 mars 1938 par le département de justice et police 62
II. La décision du Conseil fédéral du 28 mars 1938 et la circulaire du département fédéral de justice et police du 29 mars 1938. 65
III. Circulaire du département fédéral de justice et police aux directions de police des cantons du 8 avril 1938 68

C. Les conséquences du rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens 69

D. Les événements d'Italie 71

E. La conférence d'Evian et le comité intergouvernemental d'aide aux réfugiés 72

F. Les mesures destinées à enrayer l'afflux de réfugiés 73
I. Le nouveau renforcement du contrôle à la frontière 73
1. La circulaire de la division de la police du 10 août 1938 aux postes de la frontières germano-suisse 73
2. Le rapport adressé le 10 août 1938 par la division de la police au département fédéral de justice et police 74
3. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 17 août 1938 75
4. L'attitude des organismes juifs en Suisse d'aide aux réfugiés . . 76
5. La proposition adressée au Conseil fédéral le 18 août 1938 par le département fédéral de justice et police 76
6. L'arrêté du Conseil fédéral du 19 août et la circulaire de la division de la police des 18/19 août 1938 77
7. Les répercussions de la fermeture de la frontière. 78
8. La circulaire adressée le 7 septembre 1938 par la division de la police aux postes frontières 80
9. L'arrêté du Conseil fédéral du 26 septembre 1938 relatif à la fermeture partielle de la frontière 82
II. Les efforts tendant au rétablissement du visa pour les passeports allemands 82
1. Les négociations avec le ministère allemand des affaires étrangères au printemps 1938 82
a. Les conversations du mois d'avril 1938. 82
b. Les nouvelles conversations du mois de mai 1938 85
2. Les rapports du consulat général de Suisse à Vienne, en juin 1938 86
3. Les rapports de la légation de Suisse à Berlin du mois de juin 1938 87

Page

4. Les négociations d'août 1938 avec les organes officiels allemands 88
   a. Le rapport du 13 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin 88
   b. Le rapport du 15 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin 88
   c. Le rapport du 20 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin 89
   d. La proposition du 22 août 1938 du chef de la division de la police 90
5. Dénonciation, par mesure de précaution, de l'accord conclu avec l'Allemagne le 9 janvier 1926 sur la suppression de l'obligation du visa 91
   a. La proposition du 25 août 1938 du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral 91
   b. La lettre du 25 août 1938 du département politique à la légation de Suisse à Berlin 94
   c. Le rapport présenté le 27 août 1938 par la division de la police au chef du département de justice et police 94
   d. La décision du Conseil fédéral du 30 août 1938 95
6. La note allemande du 29 août 1938 95
   a. Teneur de la note 95
   b. Le rapport du 30 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères. 96
   c. Le rapport du 31 août 1938 de la division de la police sur la note allemande 97
7. La réponse suisse du 31 août 1938 à la note allemande 98
8. La lettre du 1er septembre 1938 du chef de la division de la police à la division des affaires étrangères 98
9. La suite des négociations avec les autorités allemandes 99
   a. Le rapport du 1er septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères 99
   b. L'entrevue du 2 septembre 1938 du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne 99
   c. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 7 septembre 1938 101
   d. La communication téléphonique du chef de la division de la police à la légation de Suisse à Berlin, du 8 septembre 1938. 103
   e. Le rapport adressé par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 9 septembre 1938 104
   f. Le rapport adressé par le chef de la division de la police au département de justice et police le 15 septembre 1938 105
   g. Les entretiens du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne des 16 et 17 septembre 1938 107
   h. Les lettres adressées le 17 septembre 1938 par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police et au chef de la division des affaires étrangères. 109
   i. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police le 19 septembre 1938 109
   k. Le rapport du 21 septembre 1938 du chef de la division de la police 110
   l. La lettre du 21 septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères 111
   m. La lettre du 23 septembre 1938 de la division des affaires étrangères à la légation de Suisse à Berlin 111
10. Les négociations qui se déroulèrent à Berlin du 27 au 29 septembre et l'accord du 29 septembre 1938 112
   a. Le rapport des délégués suisses sur les négociations 112
   b. Le protocole relatif aux résultats des négociations 115
   c. Le rapport du 3 octobre 1938 du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral 117

Page

11. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938, sa publication et ses dispositions d'exécution 117
a. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938. 117
b. La publication de l'arrêté dans la presse 117
c. La circulaire adressée le 4 octobre 1938 par le département fédéral de justice et police aux légations et consulats de Suisse . . . 118
d. La circulaire adressée le 4 octobre 1938 par la direction de la police aux postes frontières suisses 121
e. La publication de l'arrêté à l'étranger 122
12. Les mesures allemandes pour l'exécution de l'arrangement du 29 septembre 1938 122
13. L'adoucissement des instructions données (circulaire du département fédéral de justice et police du 29 octobre 1938) 123
14. La réaction provoquée aux chambres par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938. 124
15. Les explications données dans le rapport sur la gestion en 1948 au sujet de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 et l'attitude de la commission de gestion 129
16. Les répercussions de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 130
17. La nouvelle réaction suscitée en 1954 par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938. 132
a. La publication des actes relatifs à la politique étrangère allemande de 1918 à 1945. 132
b. La réaction de la presse. 135
c. La réaction au parlement 135
18. Le passeport de Simon Z. 137

G. La situation à fin 1938 138
H. L'évolution du problème des réfugiés jusqu'au début de la guerre 139
I. L'aggravation de la situation en Allemagne 139
II. L'établissement de l'obligation du visa pour tous les émigrants étrangers (Décision du Conseil fédéral du 20 janvier 1939). 140
III. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 22 février 1939. 142
IV. L'établissement de l'obligation du visa pour les détenteurs de passeports tchécoslovaques (15 mars 1939) 142
V. L'afflux de nouveaux réfugiés et les départs. 142
J. La séance du comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés, qui s'est tenue à Londres les 19 et 20 juin 1939. 143

Chapitre III

L'hébergement et l'entretien des réfugiés dans la période d'avant-guerre 143

IIe partie

Le problème des réfugiés pendant la guerre

Chapitre Ier

La situation au moment de l'ouverture des hostilités et l'incidence de la guerre sur la politique suivie à l'égard des réfugiés

A. La situation au moment de l'ouverture des hostilités. 150
B. L'incidence de la guerre sur la politique suivie à l'égard des réfugiés . . 150
I. La situation générale 150
II. Les interventions de la direction de l'armée 153
III. Les interventions de l'étranger 153

Chapitre II

La situation avant l'entrée des troupes allemandes en France

Page

A. Les nouvelles prescriptions sur la police des étrangers dans les premiers mois de la guerre 154
I. L'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers 155
1. Le contenu de l'arrêté 155
2. L'exécution de l'arrêté 155
a. Les instructions du département de justice et police du 5 septembre 1939 155
b. Les instructions du département fédéral de justice et police du 27 septembre 1939. 155
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers 156
1. Le contenu de l'arrêté 156
2. L'exécution de l'arrêté 157
a. Les instructions du département fédéral de justice et police du 7 novembre 1939 157
b. Les nouvelles instructions aux légations et consulats concernant l'octroi des visas 158
III. Les effets des arrêtés du Conseil fédéral des 5 septembre et 17 octobre 1939 159
B. La réaction provoquée dans le public et au parlement par les mesures des autorités 160
C. Les mesures prises par les autorités au début de 1940 163
I. La création de camps de travail pour réfugiés 163
1. La proposition du département de l'économie publique du 9 mars et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940 163
a. La proposition du département de l'économie publique 163
b. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940. 164
2. La création de la direction centrale fédérale des homes et des camps 165
3. La circulaire adressée aux cantons le 8 avril 1940 par le département de justice et police 165
4. Les premiers camps de travail 166
II. Le recensement des réfugiés résidant en Suisse 167
III. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 complétant celui du 17 octobre 1939 qui modifiait les prescriptions sur la police des étrangers 167

Chapitre III

Le problème des réfugiés après la défaite de la France jusqu'à fin juillet 1942

A. Les événements de mai et juin 1940 168
I. Le rapport adressé par le général le 16 juin 1940 au président de la Confédération. 168
II. La circulaire du département fédéral de justice et police du 18 juin 1940 169
III. L'ordre d'armée du 19 juin 1940 170
IV. L'entrée en Suisse du 45e corps d'armée français 170
V. L'accueil des civils français 171
B. Les nouvelles mesures de police des étrangers 172
1. La décision du département fédéral de justice et police du 12 juilet 1940 172
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1940 relatif à la fermeture partielle de la frontière 173

Page

III. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants . . . 174
IV. L'examen du rapport de gestion du département de justice et police pour l'année 1941 dans la session du Conseil national de juin 1942 . . 174

C. L'évolution jusqu'en juillet 1942 175
1. Les divers groupes de réfugiés 176
1. Les militaires 176
a. Les déserteurs 176
b. Les réfractaires 177
c. Les prisonniers de guerre évadés 177
Réfugiés militaires français 179
Réfugiés militaires anglais 179
Réfugiés militaires belges 179
Réfugiés militaires hollandais 179
Prisonniers de guerre yougoslaves 179
Réfugiés militaires grecs 180
Réfugiés militaires russes 180
Réfugiés militaires polonais 180
2. Les réfugiés civils 182
a. Les Alsaciens 182
b. Les Juifs allemands 182
c. Les Hollandais 182
d. Les Belges 184
e. Les Français 184
f. Les travailleurs étrangers venant d'Allemagne 185
II. L'hébergement des réfugiés 185
III. Le refoulement de réfugiés 187

Chapitre IV

La situation d'août 1942 à juillet 1943

A. Le renforcement des mesures à l'égard de l'afflux de réfugiés venant de France 189
I. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942 189
II. La circulaire de la division de la police du 13 août 1942 190
III. La séance du comité central de la fédération suisse des communautés israélites, du 20 août 1942 193

B. La réaction provoquée dans l'opinion publique par le renforcement des mesures; l'assouplissement temporaire des prescriptions 195
I. La réaction de l'opinion publique 195
II. La décision du chef du département du 23 août et les entretiens du 24 août 1942 avec la centrale suisse d'aide aux réfugiés 196
III. La circulaire de la division de la police du 25 août 1942 196

C. La conférence des directeurs de police du 28 août 1942 197

D. L'évolution en septembre 1942 198
I. L'afflux plus considérable de fugitifs venant de France 198
II. La conférence des directeurs de police des 11 et 12 septembre 1942. 198
III. Le manque de volonté d'accueil dans les cantons 199
IV. La discussion du problème des réfugiés aux chambres fédérales (session d'automne 1942) 201
V. Les instructions téléphoniques données le 26 septembre 1942 par la division de la police 209
VI. Le renforcement du contrôle militaire à la frontière 210

Page

E. Les événements d'octobre et de novembre 1942 211
I. Les effets des instructions du 26 septembre 1942 et des mesures prises par le commandement de l'armée 211
II. L'arrangement entre la division de la police et les autorités ecclésiastiques 212
III. Le «mémoire sur la question des réfugiés» de la fédération patriotique suisse de novembre 1942 213
F. Le renforcement des mesures pour toute la frontière suisse 215
I. Le nouvel accroissement de l'afflux des réfugiés en décembre 1942 . . 215
II. Les instructions de la division de la police du 29 décembre 1942. . . 216
III. La réaction provoquée dans l'opinion publique par les instructions du 29 décembre 1942 219
IV. Les effets des instructions du 29 décembre 1942 231
G. La période d'août 1942 au printemps 1943 234
H. L'avis du Conseil national sur les instructions du 29 décembre 1942 . . . 245
J. Les instructions de la division de la police du 26 juillet 1943 246

Chapitre V

Le problème des réfugiés après la chute du fascisme (25 juillet 1943)

A. Les mesures prises par les autorités en vue d'enrayer l'afflux de réfugiés venant d'Italie 247
I. Les instructions de la division de la police du 27 juillet 1943. . . . 247
II. Les instructions de la division de la police des 14/15 septembre 1943 248
III. Les instructions de la division de la police du 17 septembre 1943 . 249
B. Les interpellations Grimm et Weber dans la session parlementaire d'automne 1943 250
C. Les événements d'octobre 1943 254
I. L'évolution générale de la situation 254
II. L'intervention du commandement de l'armée 254
D. Les persécutions accrues contre les Juifs d'Italie. 255
E. Le nombre des réfugiés venus d'Italie 256
F. Le nombre total des réfugiés à la fin de 1943. 256
G. Personnes refoulées en 1943 258

Chapitre VI

Le traitement des réfugiés admis en Suisse

A. Les réfugiés militaires 258
B. Les réfugiés civils. 259
I. Prise en charge des frais d'hébergement par la Confédération 259
II. Le régime des réfugiés civils. 259
1. Avant le 12 mars 1943 259
2. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 261
III. L'hébergement des réfugiés 262
1. Les camps militaires 263
a. Les camps de triage 263
b. Les camps de quarantaine 263
c. Les camps d'accueil 263
2. Les réfugiés sous contrôle civil 264
IV. Les mesures tendant à faciliter les départs 267
V. L'internement des réfugiés au commencement de 1944 268

Chapitre VII

L'accroissement des difficultés d'internement

Page

Chapitre VIII

Le problème des réfugiés en 1944 269

A. La période antérieure à juin 1944 275
B. La période postérieure à la création du second front en France 276
I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 8 juin 1944 277
II. La demande du général du 24 juin 1944 278
III. Les instructions de la division de la police du 12 juillet 1944 . . . 279
C. Les arrivées de fugitifs français 282
D. Les instructions du commandement de l'armée concernant l'admission de certains militaires étrangers 283
E. L'accueil d'enfants en Suisse 285
F. Le transport de réfugiés juifs à travers la Suisse 285
G. Naissance d'une tension entre la population indigène et les réfugiés . . . 287
I. Les causes de la tension 287
II. Les débats au Conseil national relatifs aux réfugiés dans la session d'été 1944 289
III. Les interpellations Bircher et Maag 289
H. Les mesures prises pour atténuer la tension 289
I. Création d'une commission d'experts pour la question des réfugiés . 290
1. Les tâches de la commission 290
2. L'activité de la commission 291
II. L'octroi du droit de discussion 294
J. Le nombre des réfugiés à fin 1944 294

Chapitre IX

La question des réfugiés durant la dernière phase de la guerre

A. Intervention de la Suisse en faveur des Juifs internés dans les territoires occupés par l'Allemagne 295
B. L'accueil des réfugiés durant le premier trimestre 1945 296
C. La circulaire de la division de la police du 29 mars 1945 297
D. Les mesures prises pour protéger la frontière 298
I. La mission de protéger la frontière confiée à la troupe 298
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 avril 1945 concernant la fermeture d'une partie de la frontière 298
III. L'afflux massif de réfugiés et la fermeture des frontières nord, est et sud 299
E. Les fugitifs accueillis 299
F. Le refoulement de criminels de guerre 300
G. La réouverture de la frontière 300
H. Les débats sur les réfugiés dans la session du Conseil national d'été 1945 301
I. Les interpellations Huber et Sprecher dans la session du Conseil national d'hiver 1945 302

Chapitre X

Page

Tableau du nombre des réfugiés pendant la guerre 303

IIIe partie

Les réfugiés après la guerre

Chapitre Ier

Les nouvelles mesures de police à la frontière

A. Les instructions de la division de la police du 22 mai 1945 306
I. Contenu 306
II. Effets 308
B. Les instructions du département fédéral de justice et police du 28 décembre 1945 308
I. Contenu 308
II. Effets 310
C. Les instructions du département fédéral de justice et police du 26 novembre 1948 311
I. Contenu 311
II. Effets 313

Chapitre II

Les mesures prises à l'égard des réfugiés se trouvant en Suisse

A. Les mesures tendant à favoriser les départs 314
I. Les rapatriements organisés par les autorités 314
1. Le rapatriement des réfugiés français 314
2. Le rapatriement des réfugiés tchécoslovaques 315
3. Le rapatriement des réfugiés hollandais 315
4. Le rapatriement des réfugiés belges 315
5. Le rapatriement des réfugiés luxembourgois 315
6. Le rapatriement des réfugiés espagnols 315
7. Le rapatriement des réfugiés grecs 315
8. Le rapatriement des réfugiés italiens 316
9. Le rapatriement des réfugiés autrichiens 316
10. Le rapatriement des réfugiés russes 316
11. Le rapatriement des réfugiés polonais 316
12. Le rapatriement des réfugiés danois et norvégiens 316
13. Le rapatriement des réfugiés yougoslaves 317
14. Le rapatriement des réfugiés hongrois et roumains 317
15. Le rapatriement des réfugiés allemands 317
16. Le départ des ressortissants de l'Azerbaïdjan 317
II. Les émigrations organisées 318
1. Emigration en Palestine 319
2. Emigration en Argentine 320
3. Emigration en Australie 320
III. Les émigrations individuelles 320
IV. Bilan des émigrations jusqu'à fin 1950 320
V. L'aide à l'émigration accordée par la Confédération 320
B. Les mesures en faveur des réfugiés restés en Suisse jusqu'à fin 1950 . . . 321
I. Les premières facilités accordées: Circulaire de la division de la police du 14 septembre 1945 321
II. Les essais pour assouplir l'interdiction de travailler 322

Page

III. L'institution d'un asile durable pour les réfugiés (ACF du 7 mars 1947) 323
1. Historique de l'arrêté 323
2. La signification de l'«asile durable» 325
3. Le contenu de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 326
4. Les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 328
IV. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse 330
V. La revision de la loi fédérale du 31 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LF du 8 octobre 1948) 330
1. Les motifs de la revision de la loi du 31 mars 1931 330
2. Les innovations importantes pour les réfugiés 331
3. Considérations sur les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques 333
VI. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 concernant les contributions de la Confédération aux institutions privées d'aide aux réfugiés 336

Chapitre III

L'effectif des réfugiés à fin 1950 337

Chapitre IV

L'évolution de la situation jusqu'à fin 1954

A. L'admission de nouveaux réfugiés 338
B. L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés 339
I. Historique de l'arrêté 339
II. Le contenu de l'arrêté fédéral 343
III. Les dépenses faites par la Confédération en vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951 344
IV. Les effets de l'arrêté fédéral 344
C. La participation de la Suisse à la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 344
D. L'effectif des réfugiés pendant les années 1951-1954 345
I. Le nombre des réfugiés restés en Suisse 345
II. Les réfugiés internés sous le régime de la police des étrangers . . . 346
III. Les réfugiés nouvellement arrivés 346

Chapitre V

La création d'un service territorial d'assistance aux réfugiés, en liaison avec les conventions de Genève du 12 août 1949 . . . 346

IVe partie

Les prestations financières de la Suisse en faveur des réfugiés

Chapitre Ier

Les dépenses pour l'assistance en Suisse des réfugiés

A. Les dépenses de la Confédération 350
I. Période d'avant-guerre 350
II. Période de guerre et d'après-guerre 350
B. Les contributions privées 352

Chapitre II — Page

Les dépenses en faveur de l'aide aux réfugiés à l'étranger

A. Les dépenses de la Confédération 352
I. Période de 1933 à fin 1939 352
II. Période de 1940 à fin 1950 352
III. Année 1951 353
IV. Périodes 1952 et 1953 353
V. Période de 1954 au 1er juillet 1955. 353
B. Les contributions de personnes privées 354
Conclusion 355

Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig 361

Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre 387

La pratique suisse de l'asile dans une époque récente 393