

LE REFUGE EN SUISSE ET L'ARRONDISSEMENT TERRITORIAL DE GENÈVE

Les acteurs de la pratique de l'asile

La politique de l'asile en Suisse relève de la compétence de la Confédération. Or, les acteurs sont multiples. Si les directives sont en principe dictées par le Conseil fédéral, voire le Département fédéral de justice et police, Division de police, d'autres protagonistes apparaissent dans le processus d'élaboration ou d'application des instructions fédérales. Ainsi, la Confédération a besoin, durant la Deuxième Guerre mondiale, de la collaboration du commandement de l'armée et de celle des cantons pour faire appliquer ses décisions et assumer les problèmes logistiques.

Dès le début de la guerre, l'armée est mise à contribution pour le contrôle de la frontière. Des hommes de la troupe ou des gardes-frontière interceptent les réfugiés clandestins. Ensuite, la prise en charge des réfugiés civils incombe également à l'armée, puisque c'est l'arrondissement territorial (voir définition en p. 26-27) qui procède aux interrogatoires et qui gère les camps de triage, de quarantaine et d'accueil (remarquons que, contrairement à une croyance trop répandue, l'armée n'a rien à voir dans la garde des camps de travail pour civils et des homes). Après cette période de transition, lorsque le réfugié civil est admis en Suisse et qu'il est placé dans un camp de travail ou dans un camp disciplinaire, il arrive qu'il reste sous le contrôle militaire du Commissariat fédéral à l'internement et à l'hospitalisation. Mais en principe, ce sont les internés militaires qui relèvent de la compétence de ce Commissariat.

Les autorités civiles interviennent donc elles aussi dans la gestion du problème des réfugiés. Les cantons sont bien entendu consultés par la Confédération, notamment lors des conférences des directeurs cantonaux de justice et police²⁹. Concrètement, les réfugiés sont parfois arrêtés par la police cantonale avant d'être remis à l'Arrondissement territorial. Déjà avant la guerre, on recourait aux gendarmeries cantonales pour aider les gardes-frontière. A la sortie des camps de l'Arrondissement territorial, une partie des réfugiés passe sous le contrôle civil des cantons et de la Confédération. La Direction centrale des camps et des homes, organisme fédéral, gère cette population de réfugiés. Si leur santé le permet, en principe, ils ont l'obligation de travailler. Les personnes reconnues inaptes au travail qui peuvent subvenir financièrement à leurs besoins vivent chez des particuliers ou dans des hôtels. Dans ce cas, elles doivent obtenir l'assentiment des polices cantonales des étrangers. Outre les autorisations d'établissement, de séjour ou de tolérance, les cantons délivrent des autorisations de travail dans des professions spécialisées ou des autorisations pour études. Certains réfugiés sont placés sous le contrôle de la police cantonale. Les réfugiés sans ressources suffisantes sont logés par la Direction centrale des homes et des camps. Le schéma ci-après illustre en détail la complexité du parcours du réfugié en Suisse et des autorités compétentes en la matière³⁰.

L'administration travaille avec des partenaires supplémentaires plus ou moins indépendants. Le 23 février 1944, le Département fédéral de justice et police crée une commission d'experts pour la question des réfugiés avec le mandat de se tenir à disposition des administrations civiles et militaires³¹. Organe consultatif, cette commission a le droit de soumettre des propositions aux autorités

²⁹ Une conférence a par exemple lieu au mois d'octobre 1943 à Coire, LUDWIG, 1957, p.255.

³⁰ LASSERRE, 1995, p. 229

³¹ LUDWIG, 1957, p.290-294 ; soulignons que la création de cette commission d'experts marque un tournant dans la politique d'accueil des réfugiés : ceux-ci sont désormais considérés comme des interlocuteurs.

civiles et à l'armée, de contrôler les réfugiés, mais aussi de recevoir leurs plaintes. Elle est divisée en quatre sous-commissions :

- la sous-commission I pour les questions disciplinaires (ensuite pour les questions juridiques)
- la sous-commission II pour les questions culturelles (ensuite pour l'assistance spirituelle, culturelle et les loisirs)
- la sous-commission III pour la subsistance, l'habillement et le logement (ensuite pour le logement et les questions matérielles)
- la sous-commission IV pour les problèmes d'après-guerre (ensuite pour l'émigration).

Cette commission entretient la communication entre les autorités politiques et administratives et les organisations d'entraide privées. Ces dernières sont regroupées au sein de l'Office Central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), créé en 1936, sans les services duquel la politique d'asile ne pouvait exister³². L'OSAR, qui recevait de la Confédération une contribution de 20'000 Fr. par an pour opérer la réémigration des réfugiés, se trouvera totalement débordé et même en porte-à-faux dès 1942, soit dès les décisions prises en Allemagne et dans les pays occupés pour l'extermination des Juifs d'Europe. Dans ce contexte, de nombreuses organisations privées interviennent dans la pratique de l'asile en y ajoutant encore un peu plus de complexité.

LA CONFÉDÉRATION ET L'ASILE

En matière d'asile, la Suisse n'a pas, à l'époque, de loi clairement formulée. Selon l'article 69ter de la Constitution fédérale, adopté le 25 octobre 1925,³³ les cantons peuvent décider en matière de séjour, d'établissement et de tolérance, mais en suivant le droit fédéral, la Confédération se réserve le droit de statuer en dernier ressort, en particulier dans les cas de refus d'asile. «*Une interprétation raisonnable de cette disposition*»³⁴ permet aux autorités fédérales de statuer en premier lieu.

La Confédération se réserve la possibilité d'accorder sa protection à un réfugié, cela même contre la volonté d'un autre Etat. Mais la personne en question ne peut faire valoir aucun droit à ce refuge. Avant la guerre, la Confédération et les cantons se partagent les compétences. La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, dont le règlement d'exécution date du 5 mai 1933, prévoit que les cantons ont la possibilité de délivrer des permis de séjour temporaire. Reste à la Confédération le soin de déterminer les prin-

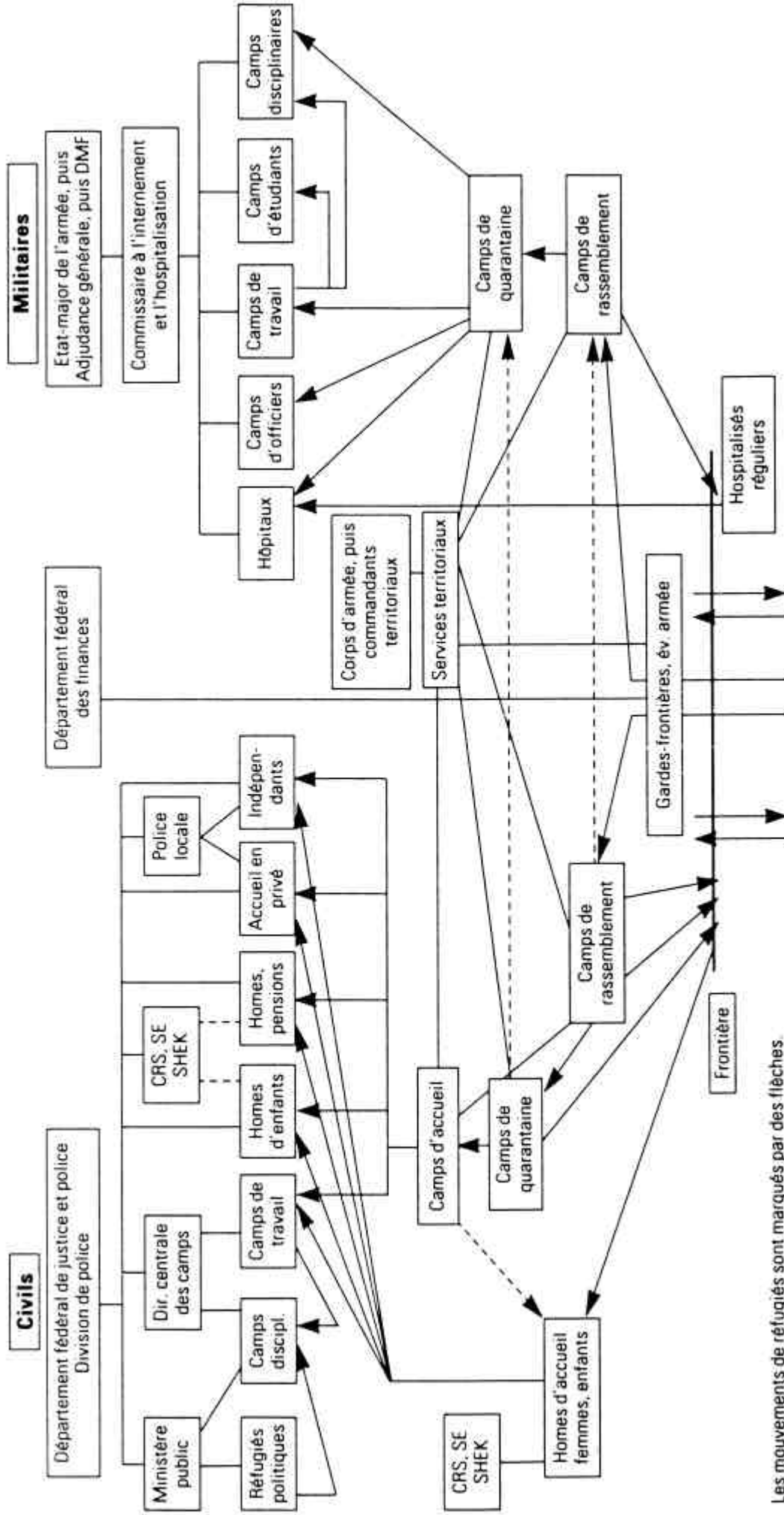
³² Le rapport intermédiaire de la Commission Indépendante d'Experts Suisse - Seconde Guerre mondiale, *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme*, Berne, 1999, p. 59-71 et 249-263, consacre deux importants chapitres aux relations de la Confédération avec les organisations d'entraide en faveur des réfugiés.

³³ « 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. »

³⁴ LUDWIG, 1957, p.11.

Schéma de l'organisation du refuge pendant la guerre¹



¹ Repris du livre d'André LASSERRE : *Frontières et camps*. Lausanne, Payot, 1995.

cipes de la politique d'accueil. La crainte d'une *surpopulation étrangère* non assimilée³⁵, en particulier, et du chômage qu'elle provoquerait incite les autorités fédérales à concevoir l'asile sur le territoire helvétique comme une étape temporaire vers l'émigration dans d'autres pays. Les réfugiés sont donc censés partir rapidement sous d'autres cieux. Or, avec le début des hostilités, les frontières se ferment partout en Europe et les autorités suisses sont rapidement contraintes de changer d'objectifs.

La Suisse n'est pas la seule à se soucier du nombre croissant de réfugiés sur son sol. Lors de la Conférence d'Evian, convoquée par le président des Etats-Unis, Franklin Roosevelt, le 24 mars 1938, et réunie en juillet de la même année, les représentants des démocraties européennes annoncent l'un après l'autre que leur pays a déjà accueilli trop de réfugiés. Cette conférence qui avait pour objectif de trouver une solution internationale au problème posé par les réfugiés en provenance d'Allemagne et de l'Autriche annexée, des Juifs en majorité, est donc un échec. Tous les pays limitrophes de l'Allemagne, donc la Suisse, sont déclarés pays de transit et non d'immigration. La France, pourtant libérale jusque-là en matière d'asile, prend des mesures de dissuasion et, si elle renonce encore à expulser les étrangers, par un décret loi du 2 mai 1938, elle se donne les bases légales de les assigner à résidence. Les Pays-Bas expulsent les réfugiés clandestins en Belgique pendant des mois avant la conclusion d'un accord. L'Italie fait entrer illégalement en France quelque 1'500 réfugiés du Reich³⁶.

Vers une centralisation des compétences en matière d'asile

La compétence de déterminer qui est réfugié politique revient depuis 1933 au Ministère public de la Confédération. Les personnes qui cherchent un refuge pour des raisons raciales ou économiques sont jugées indésirables.³⁷ La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers stipule que « *L'autorité fédérale peut interdire l'entrée en Suisse d'étrangers indésirables ou qui ont contrevenu gravement et à répétées fois aux prescriptions sur la police des étrangers (...)* ». En réalité, écrit André Lasserre, « *la politique du refuge racial se résume (...) à la tolérance de droit ou de fait pour ceux qui ne demandaient rien à l'Etat, ou pouvaient ren-*

³⁵ Cette notion de non assimilation ressort nettement du terme allemand d'*Überfremdung*, communément employé dans les discours officiels institutionnalisés après la Première Guerre mondiale. A cette époque, une traduction en français de ce terme est adoptée dans le *Rapport du Département politique fédéral du 30 mai 1914 sur les mesures à prendre contre l'envahissement de la Suisse par les étrangers*. (Le Conseil fédéral reprendra ce terme dans son message sur le même sujet en 1920). C'est donc la notion « d'envahissement », tant quantitatif que qualitatif, qui est privilégiée. L'envahissement qualitatif est lié à la problématique de l'*enjuivement* (le *Verjudung* allemand est très fort). Les Juifs étrangers et surtout les Juifs de l'Est ne paraissent pas assimilables. On retrouvera par la suite les termes de « pénétration étrangère » ou encore « d'emprise étrangère ». Voir de Lorena PARINI, *La Politique d'asile en Suisse. Une perspective systémique*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 71. D'autres études sur la Suisse et la Seconde Guerre mondiale ont souligné la difficulté de rendre en français le terme allemand. Voir notamment Gérald ARLETTAZ, « Démographie et identité nationale (1850-1941) », in *La Suisse et la question des étrangers, Etudes et sources, Revue des Archives fédérales suisses*, N° 11, Berne, 1985.

³⁶ Marc-André CHARGUÉRAUD, *Tous coupables ? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive, 1933-1940*, Labor et Fides, Genève, 1998, pp.216-217.

³⁷ La notion d'indésirable peut, en ce qui concerne les étrangers, être rattachée à celle de « *non assimilable* » déjà évoquée dans la problématique de l'*Überfremdung*. En outre, dans le *Cahier des revendications genevoises* envoyé en Conseil fédéral en 1939, le terme d'indésirable est employé pour qualifier des Confédérés. Qualifiés d'assistés ou d'éléments douteux, ils seraient volontairement dirigés sur Genève par des cantons voisins. *Cahier des revendications genevoises, Lettre du Conseil d'Etat au Conseil fédéral*, 1939, AEG, Chancellerie L 10.

dre des services, ou avaient simplement de la chance, mais presque toujours pour un temps limité ». ³⁸ Avec le début du conflit, invoquant très tôt les problèmes de sécurité, la Confédération centralise les compétences en matière d'asile. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 prévoit alors l'expulsion ou l'internement des personnes entrées de manière illégale en Suisse, c'est-à-dire sans visa d'entrée ou sans permis de frontalier. Le visa est en effet obligatoire depuis le 5 septembre 1939 et l'arrêté du 17 octobre 1939 corrige ainsi la loi fédérale du 26 mars 1931. Dès lors, le Département fédéral de Justice et Police, à travers la Division de Police dirigée par Heinrich Rothmund, émet des directives déterminant quelles catégories de personnes doivent être accueillies ou refoulées.

Les organes frontaliers civils ne disposent pas d'effectifs suffisants pour appliquer les directives fédérales. On recourt dès lors aux services de l'armée à travers l'arrondissement territorial pour suppléer à ce manque de personnel. Ainsi, à Genève, les hommes de la douane, des garde-frontière, de la troupe, de la police de l'armée, de la gendarmerie cantonale et de la police surveillent plus de 110 kilomètres de frontière. Le corps des gardes-frontière, quant à lui, reçoit les directives de la Division de police via la Direction générale des douanes. Il collabore avec l'Officier de police de l'Arrondissement territorial et transmet à celui-ci une copie du rapport d'arrestation concernant les passages clandestins de réfugiés. C'est l'Officier de police militaire qui décide, conformément aux instructions en vigueur, du sort des réfugiés. Ce dernier a la responsabilité des mesures policières qui relèvent de l'Arrondissement territorial.

L'ARRONDISSEMENT TERRITORIAL

L'article 58 de l'*Organisation militaire* de 1939 donne une définition succincte des fonctions d'un arrondissement territorial : « *Le Service territorial a la charge des intérêts militaires à l'intérieur du pays, en tant que l'armée ne l'assume pas elle-même. Il procède aux réquisitions et à l'évacuation du territoire* ». ³⁹ Dans la réalité, les tâches sont multiples. ⁴⁰ Le commandement de l'arrondissement organise la protection militaire des régions situées hors du rayon d'action de l'armée de campagne. Ces activités vont de la surveillance et de la réparation des voies de communication, au maintien de la tranquillité et de l'ordre, et à la surveillance des étrangers et des personnes suspectes, en passant par une collaboration avec les organes de la censure de la poste, du téléphone, du télégraphe, des émissions radiophoniques et des films cinématographiques. Le commandement territorial procède aux évacuations et aux réquisitions, ainsi qu'à la mise hors d'usage des entreprises et des réserves de marchandises en cas d'invasion ⁴¹.

Dans ses tâches policières, le commandement territorial obéit aux instructions du Commandement de l'armée. Ses compétences sont définies par les ordonnances du Conseil fédéral, du Dé-

³⁸ LASSERRE, 1995, pp. 47-48.

³⁹ Conférence du colonel Fernand Chenevière sur le Service territorial, AEG, Militaire W2-1/1944.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ L'arr. ter. est entre les mains des services territoriaux, donc des troupes territoriales plus âgées que l'armée active (l'élite). Pourtant, il recourt à celle-ci pour certaines activités, en particulier pour la surveillance des frontières. En l'état de nos sources, il est impossible de savoir si les éventuelles troupes territoriales placées à la frontière genevoise ont eu une autre attitude envers les réfugiés que les unités d'élite. Mais la question mérite d'être posée.

partement militaire fédéral et par les pouvoirs accordés au Général. L'Ordonnance du 20 mars 1940 émanant du Département militaire fédéral, par exemple, accorde aux commandements territoriaux une compétence disciplinaire sur les civils allant jusqu'à la possibilité d'infliger une amende de cent francs ou vingt jours d'arrêts. Les tâches des autorités civiles et militaires doivent tendre à la collaboration. Lorsque le commandement territorial décide de mettre en œuvre certaines mesures policières, il peut faire appel à la police civile qui est tenue de collaborer. A l'inverse, lorsque la situation l'exige, le commandement territorial peut prêter son concours à des actions policières civiles, se plaçant ainsi sous la direction des autorités civiles.

Une des tâches importantes qui revient à l'arrondissement est la gestion du problème des prisonniers de guerre évadés et des réfugiés civils. Les premiers, qui figurent parmi ceux qui l'on désigne comme « internés militaires », sont placés sous le contrôle de l'arrondissement territorial jusqu'au moment de leur remise au Commissariat fédéral à l'internement et à l'hospitalisation⁴² (CFIH) ; les seconds sont remis à la Division de police via la *Zentralleitung*⁴³. Le rôle de l'Officier de police, organe d'exécution des mesures policières qui relèvent de l'arrondissement territorial, deviendra déterminant.

L'Officier de police est l'officier militaire chargé principalement de résoudre les problèmes posés par les réfugiés, de leur admission ou non à leur placement provisoire dans les camps de Genève. Il est l'organe d'exécution des mesures de police qui incombent au Commandant de l'arrondissement territorial. C'est l'Officier de police qui entretient les rapports et la collaboration avec les autorités de police civile.

L'Arrondissement territorial de Genève: 20 novembre 1939 - 8 janvier 1946

Genève n'a pas toujours constitué un arrondissement limité à son territoire cantonal. Ces circonscriptions militaires, au nombre de seize⁴⁴ en Suisse pendant la guerre, ne se calquent en effet pas sur les territoires des cantons. Ainsi, le 20 novembre 1939, le canton de Genève est séparé de l'Arrondissement territorial I pour être organisé en un commandement de Ville sous l'autorité du colonel Paul-Edmond Martin. La commune de Céligny est maintenue, quant à elle, dans l'arrondissement de

⁴² Ce Commissariat (CFIH) s'occupe, dès le 25 septembre 1943, de l'hébergement et du contrôle des « réfugiés militaires » internés en Suisse ; en effet, le terme de « réfugié militaire » a été créé exprès pour les réfugiés italiens ; en fait, ces réfugiés sont inclassables, soit comme militaires, soit comme civils (cf. LUDWIG, 1957, p. 249, et LASSERRE, 1995, p. 372).

⁴³ Le Conseil fédéral s'appuie sur une instance privée, la *Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst* pour gérer depuis 1933 des camps de plusieurs centaines de volontaires étudiants. Elle est chargée de l'organisation des travailleurs civils et de la recherche de contrats dans le secteur agricole. Transformée en *Zentralleitung der Arbeitslager* ou Direction centrale des camps de travail et logement individuel au début des années 40, on la trouve aussi sous les termes de *Zentralleitung der Heime und Lager* ou Direction centrale des Homes et des camps. Elle est rattachée à la section de police du DFJP, mais dépourvue de toute compétence policière. Organisme privé, dirigé par Otto Zaugg, elle gère l'internement définitif des réfugiés civils accueillis en Suisse. Elle conserve à titre privé ses fonctions originelles. Sa conversion ne s'est pas faite sans peine et le développement de la *Zentralleitung* a connu bien des à-coups. LASSERRE, 1995, pp.134-135.

⁴⁴ Soit avec leur siège : Ar. ter. I, Lausanne ; Ar. ter. 2, Neuchâtel ; Ar. ter. 3, Berne ; Ar. ter. 4, Olten ; Ar. ter. 5, Aarau ; Ar. ter. 6, Zurich ; Ar. ter. 7, Saint-Gall ; Ar. ter. 8, Lucerne ; Ar. ter. 9a, Brunnen ; Ar. ter. 9b, Bellinzone ; Ar. ter. 10, Martigny ; Ar. ter. 11, Spiez ; Ar. ter. 12, Coire ; Ar. ter. Bâle ; Ar. ter. Genève ; Ar. ter. Sargans.

Lausanne. Huit mois plus tard, soit le 27 juillet 1940, le Commandement de Ville est supprimé et remplacé par un Arrondissement territorial dit de Genève (Ar. ter. GE). Des considérations stratégiques ou pratiques ont certainement été motivées par la situation géographique particulière de Genève.⁴⁵ Le 19 juillet 1941, l'Ar. ter. GE est mis en congé, suivant en cela la démobilisation partielle de la Suisse qui a débuté le 6 juillet 1940. Quelques services restent cependant en activité comme celui de l'Officier de police. L'arrondissement genevois est alors placé sous les ordres de l'Arrondissement territorial I (Vaud) jusqu'au 31 mars 1942, date de la reprise de l'autonomie de l'Ar. ter. GE. Cette organisation fonctionne ainsi jusqu'à la fin de la guerre, assumant ses différentes responsabilités au niveau de la sécurité de la région sous sa surveillance.

Le 28 décembre 1945⁴⁶, la situation internationale s'étant complètement modifiée, le Département fédéral de justice et police (DFJP) émet de nouvelles dispositions concernant le passage de la frontière par des étrangers ne possédant pas d'autorisation de séjour. Jusqu'au 8 janvier 1946, les personnes qui sont arrêtées lorsqu'elles franchissent illégalement la frontière, cela dans les deux sens, ou alors qu'elles ont l'intention de la traverser, sont prises en charge par l'armée. Après cette date, ces cas sont à nouveau traités par les autorités civiles.⁴⁷ Dès lors, l'Officier de police de l'Ar. ter. GE n'a plus à être consulté pour les problèmes d'entrées en Suisse ou de sorties illégales du pays, qu'il s'agisse de réfugiés, d'internés ou d'autres étrangers. Cette date peut donc être considérée comme celle de la fin de l'activité de l'Ar. ter. GE dans le domaine du contrôle des passages illégaux de la frontière. Cependant, l'existence des convois et des camps de rapatriement, en particulier celui de La Plaine, nécessite pendant quelque temps encore le soutien de l'Ar. ter. GE.⁴⁸

Le flux des réfugiés qui sont interceptés à la frontière franco-genevoise ou sur le territoire de l'arrondissement varie au cours du conflit. Renforcés par les organes civils, tels que la gendarmerie ou la police de sûreté, les moyens en hommes et en matériel mis à disposition de l'Ar. ter. GE pour encadrer ces flux sont parfois nettement insuffisants. L'exemple du contrôle par l'arrondissement des personnes arrêtées est significatif. L'organigramme officiel semble pourtant prévoir toutes les éventualités.⁴⁹ Or, il semble que pendant un certain temps, on tente de parer au plus pressé en particulier au sujet des réfugiés. Dans un rapport daté du 4 avril 1942, le premier lieutenant Coral, Officier de police remplaçant, constate « *qu'alors que le travail qu'il doit fournir va en augmentant, le bureau de police voit diminuer les moyens matériels mis à disposition pour l'exécuter (personnel, automobile, etc ...)* et rencontre même auprès des instances supérieures certaines difficultés

⁴⁵ « *La présence d'un Chef responsable ayant été jugée indispensable* » relève le Rapport du 1^{er} septembre 1945 et Rapport final du colonel Fernand Chenevière, AEG, Militaire W2-1.

⁴⁶ Instructions du Département fédéral de Justice et Police du 28 décembre 1945 concernant le *Passage de la frontière par des étrangers ne possédant pas d'autorisation d'entrée*, AEG, Justice et Police, Eb.A10.26.2.99.

⁴⁷ Lettre de l'Officier de police de l'Ar. ter. GE, le capitaine Daniel Odier, datée du 10 janvier 1946, AEG, Justice et Police, Eb.A10.26.2.104.

⁴⁸ La dernière pièce du dernier dossier constitué du fonds de l'Ar. ter. GE date en effet du 26 octobre 1946, AEG, Justice et Police, Ef/2, carton 95, dossier sans numéro.

⁴⁹ Le commandement territorial dispose des organes suivants: l'Etat-major: 1 chef d'E.M. ; 1 adjudant; 1 officier pour les affaires ayant trait au S.C. ; 1 chef des gardes locales; 1 chef du Service de surveillance; 1 officier DAP avec un remplaçant ; 1 officier des gaz ; 1 officier du génie ; 1 officier de police avec 1 remplaçant ; 1 chef de presse ; 1 officier pour les questions juridiques ; 1 officier pour les questions concernant les prisonniers de guerre, internés et réfugiés ; 1 chef du service des évacuations et l'officier adjoint ; 1 officier sanitaire ; 1 commissaire des guerres ; 1 secrétaire ; 1 fourrier ; détachement de la Gendarmerie d'armée ; 3 automobilistes ; 2 motocyclistes ; 1 C.V.S. ; officiers adjoints et personnels selon les besoins ; 3 autos ; 2 motos ; colonel Fernand Chenevière, *Conférence sur le Service territorial*, AEG, Militaire W2-1/1944.

(...) *qui lui occasionnent cependant un travail supplémentaire* ». ⁵⁰ Si l'on en juge par la composition variable des dossiers du fonds de l'Arr. ter. GE, il faudra attendre la fin de l'année 1942 pour que les rouages de la machine administrative fonctionnent de manière satisfaisante et systématique. Mais c'est alors, comme on le verra plus loin, que l'afflux des réfugiés venant de France et fuyant soit les mesures prises par le gouvernement de Vichy contre les Juifs, soit le Service de travail obligatoire, que la tâche de l'Arr. ter. GE et de son Officier de police deviendra proprement écrasante.

Les camps d'accueil et leur gestion par l'arrondissement territorial

La pratique de l'asile en Suisse comprend plusieurs degrés dans l'accueil des réfugiés. Ainsi, alors que les hommes aptes au travail sont astreints dans les divers camps à des travaux manuels en plein air, les autres, totalement ou partiellement inaptes au travail, soit pour des raisons de santé, soit à cause de leur âge, sont placés dans des homes d'internement. Il s'agit principalement d'hôtels réquisitionnés.

Les femmes réfugiées sont quant à elles placées dans des homes pour femmes. Si elles sont aptes au travail, elles effectuent des travaux de lessive, repassage, réparation et raccommodage d'effets appartenant aux hommes des camps de travail du secteur. Il existe encore des homes pour femmes et enfants. Les mères, tout en exécutant les mêmes tâches que précédemment décrites, ont la possibilité de voir leurs enfants plusieurs fois par jour. Ces derniers sont soignés par des infirmières secondées par un personnel féminin lui-même interné. Reste que la majorité des enfants se trouvent séparés de leurs parents, soit dans des homes qui leur sont spécialement affectés⁵¹, soit dans des familles d'accueil.⁵²

Ainsi, à la sortie des camps de triage, la Division de police dirige les réfugiés dans des pensions ou des hôtels. Ensuite, la gestion des réfugiés civils internés dans des camps relève de la *Zentralleitung der Heime und Lager*. Les personnes âgées ou celles dont les moyens financiers leur permettent d'éviter un internement dans les camps, surtout lorsque ceux-ci sont surchargés, vivent hors du circuit asilaire et ont la possibilité de rester sur le territoire genevois, où le nombre de pensions et autres hôtels pour réfugiés est important⁵³. Elles sont alors placées soit sous le contrôle militaire de l'Arrondissement territorial, soit sous le contrôle des autorités civiles.

⁵⁰ Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar. ter. GE, dès sa création le 29 novembre 1939, au 31 juillet 1945, destiné au commandant de l'Ar. ter. GE, juillet 1945, signé par l'Officier de police, le capitaine Daniel Odier, AEG, Militaire W2-1, p. 11.

⁵¹ Centre Henri-Dunant notamment.

⁵² LASSERRE, 1995, p. 319.

⁵³ Il n'existe pas de camp de travail à Genève. Il a été possible d'établir une liste des pensions d'après les dossiers des réfugiés saisis sur la base informatique de données des AEG, (AEG, Justice et Police, Ef/2) ; elle n'est donc pas exhaustive : Hôtel Beau-Rivage, Versoix ; Hôtel de Berne, rue de Berne, Genève ; Hôtel Bristol, rue du Mont-Blanc, Genève ; Hôtel des Charmilles, 20 rue du Conseil-Général, Genève ; Hôtel fédéral, rue de Berne, Genève ; Hôtel des Familles, rue de Lausanne, Genève ; Hôtel de la Nouvelle Gare, rue des Alpes, Genève ; Hôtel Mon-Repos, rue de Lausanne, Genève ; Hôtel de l'Ours, rue des Marbriers, Genève ; Hôtel de l'Union, rue Bautte, Genève.

Pension Abt ; Pension Adia, 44 Boulevard des Tranchées ; Pension Athénée, 2 route de Malagnou ; Pension Balmoral, Boulevard des Tranchées ; Pension Bassegodat, 2 rue de l'Ecole-de-Médecine ; Pension Beau-Séjour ; Pension Beau-Site, M.Tauxe, Petit-Lancy ; Pension Bien-Etre ; Pension Clairmont ; Pension Clos-Fleuri, Pressy-Vandoeuvres ; Pension Cornavin ; Pension des Délices, 9 rue des Délices ; Pension Demierre, 7 Place Claparède ;

Devenu un phénomène de masse, le problème des réfugiés est donc géré en premier lieu selon des principes d'ordre financier et de surveillance.⁵⁴ Les conditions de vie dans les camps, ainsi que le travail qui s'y fait, dépendent beaucoup de la personnalité du chef de camp pour internés civils. Ce dernier est censé comprendre qu'il a devant lui des personnes désespérées qui sont obligées, après un parcours déjà difficile, d'apprendre à vivre dans une promiscuité imposée. Les compétences du chef et son intelligence de la situation morale des réfugiés sont donc déterminantes. La Direction centrale des homes et des camps en deviendra de plus en plus consciente.

De plus, alors que la population suisse pâtit de l'absence des hommes mobilisés et que la production agricole doit être augmentée pour pallier les graves réductions des importations alimentaires, les réfugiés sont appelés à partager l'effort national. Or, les autorités suisses ne souhaitent surtout pas les voir gagner leur vie par leur travail et occuper les places des hommes partis à l'armée. Les chantiers de travail d'équipe sont alors organisés par la Direction centrale des homes et des camps. Construction de routes, défrichages pour accroître les zones cultivables, extraction de tourbe pour remplacer le charbon sont autant de travaux qu'effectuent des hommes valides, mais dont la formation ne correspond évidemment que rarement à ce genre d'activités. Ce « traitement de masse part de la conception que tous les individus sont égaux et doivent donc équitablement et normalement être tous astreints à la même existence et aux mêmes tâches ».⁵⁵ L'expérience montrera vite qu'à cette vision simpliste de la vie dans les camps s'imposera une pratique tenant compte d'autres paramètres que ceux de la condition physique des hommes. En effet, les règles alimentaires des Juifs pratiquants, la présence de réfugiés allemands, ou encore communistes, sont quelques critères supplémentaires qui guideront les choix pour la création de camps à population homogène.⁵⁶

Pension Diana, rue de la Forêt ; Pension Dubois ; Pension des Eaux-Vives, Philippi, 32 Quai Gustave-Ador ; Pension Fischer ; Pension Grillet, 94 rue du Rhône ; Pension Griete, rue Robert-Estienne ; Pension Jacques, Vésenaz ; Pension Lachenal, 14 rue de Beaumont ; Pension Locca ; Pension de Mme Long, 6 rue Saint-Victor ; Pension Maillard, 6 rue Bellot ; Pension Minerva, 6 rue du Mont-Blanc ; Pension Papillon, rue des Grottes ; Pension Pauly, 1 rue d'Italie ; Pension Perrin, 28 chemin Frank-Thomas ; Pension de la Plage, Quai Gustave-Ador ; Pension Saint-Boniface, 5 rue Colonel-Coutau ; Pension Schneller, 3 rue Lévrier ; Pension Sergy, chemin Krieg ou rue Marignac ; Pension Solay, 46 Boulevard des Tranchées ; Pension Sonia, 2 rue Thalberg ; Pension Sorokine ; Pension Stéphanie, 20 rue du Conseil-Général ; Pension Strasbourg et Univers ; Pension Tchanz, Versoix ; Pension Terraillet, 20 rue du Marché ; Pension Thierry, 6 rue de l'Orangerie ; Pension des Tourelles, 2 Boulevard James-Fazy ; Pension Tschiffeli, 5 rue Marc-Monnier ou Boulevard des Tranchées ; Pension Wehrly, 2 rue Micheli-du-Crest ; Pension Wullschleger, Corsier ;

Pouponnière des Amis de l'Enfance, Grange-Canal.

Atlantic House, 5 rue du Vieux-Collège ; Pacific House, 44 rue des Pâquis ; Maison internationale des Etudiants, 2 rue Colladon.

⁵⁴ André LASSERRE, *Une légende: les camps de concentration suisses*, in Département fédéral des Affaires Etrangères [publication électronique: www.switzerland.taskforce.ch], version du 6.4.1998, texte original de l'article publié en allemand dans le *Bund* du 22 janvier 1998.

⁵⁵ LASSERRE, 1998.

⁵⁶ Voir André LASSERRE, *Une légende: les camps de concentration suisses*, 1998, et *Frontières et camps*, 1995.

Les camps situés sur territoire genevois⁵⁷

Accepté en Suisse, le réfugié doit rester à Genève avant d'être interné. Il existe plusieurs sortes de camps sur le territoire genevois.⁵⁸

- Le *camp des Charmilles*, ouvert le 28 septembre 1942, est d'abord un lieu de réception des réfugiés, puis de quarantaine, pour devenir au mois de septembre 1944 un camp de rapatriement. Dès son ouverture et jusqu'au 2 janvier 1943, 4'463 réfugiés sont immatriculés dans ce camp. Selon les chiffres fournis par le major Jacques Adert⁵⁹, environ 1'260 réfugiés entrent dans ce camp durant le seul mois de décembre 1942. A la même époque, le *camp des Croupettes*, situé dans l'ancienne école du quartier, est ouvert pour fonctionner comme centre d'accueil et de triage.

- Le quartier du Bout-du-Monde connaît également un camp. Nommé *camp de Champel* (ou du Bout-du-Monde⁶⁰), il est ouvert le 25 septembre 1942 et ferme ses portes le 1^{er} juillet 1945. Il fonctionne d'abord comme camp de quarantaine, puis devient très rapidement un camp d'accueil.

- Dès le 15 octobre 1942, une annexe est ouverte à *Val-Fleuri*, d'une capacité de 150 à 180 personnes. Celle-ci est située en face du camp principal.

- Le stade de *Varembé* sert dès le 29 août 1942 de camp d'accueil temporaire pour les réfugiés israélites, entrés en masse à cette époque. Du 7 au 10 septembre 1943, il est provisoirement destiné à recevoir les soldats italiens fuyant les autorités allemandes après la signature de l'armistice par l'Italie. Ce camp est rapidement remis en état pour accueillir à nouveau des réfugiés civils.

- Une centrale de triage des réfugiés est aussi organisée à l'école de la rue *Micheli-du-Crest* au mois de janvier 1943 lorsqu'arrivent les réfractaires au Service du Travail obligatoire (voir Glossaire).

- Un autre centre d'accueil, celui de *Claparède*, ouvre le 5 mai 1944. Il fait également fonction de camp de triage, avec service sanitaire, dactyloscopie, retrait de valeurs, interrogatoire, etc. Il devient un camp de détention par la suite.

⁵⁷ Cette liste des camps à Genève est tirée du Journal du major Jacques Adert [date couverte : 28.7.1940 - 20.8.1945] et du Rapport final du colonel Fernand Chenevière du 20 août 1945, AEG, Militaire W2-1, ainsi que de différents dossiers du fonds de l'Ar. ter. GE. Notons que Jean-Claude CROQUET, dans son ouvrage sur les *Chemins de passage, Passages clandestins entre la Haute-Savoie et la Suisse 1940 à 1944*, Saint-Julien-en-Genevois, 1996, ne dénombre que neuf camps à Genève : Croupettes, Charmilles, Hôtel Beau-Séjour, Val Fleury, les Hirondelles, le Stade de Varembé, le Bout-du-Monde, Home d'enfants de Versoix et Home de Vézenaz.

⁵⁸ Le nombre de lignes accordé ci-dessous à chaque camp n'est malheureusement pas fonction de leur importance à l'époque, mais bien de la quantité d'informations qui a pu en l'état actuel être récoltée.

⁵⁹ Officier de liaison de l'Ar. ter. GE et remplaçant du Commandant de l'arrondissement, le colonel Fernand Chenevière.

⁶⁰ Emmanuel HAYMANN, fils de Me Erwin Haymann, membre de la Communauté israélite de Genève, actif dans l'aide communautaire juive aux réfugiés, relate ses souvenirs dans *Le camp du Bout-du-Monde, 1942, des enfants juifs de France à la frontière suisse*, Éditions Favre, Lausanne, 1984.

- Le *Petit-Saconnex* est inauguré le 11 novembre 1943 et ferme ses portes le 11 août 1945. Camp de quarantaine dans un premier temps, il est rapidement transformé, faute de place, en camp d'accueil.

- Certains camps sont prévus pour des catégories précises de réfugiés. C'est le cas de celui de *Varembé*, mais aussi de celui de *La Grande-Boissière*, ouvert le 14 novembre 1944 et prévu, à l'origine, pour les réfugiés italiens. Il est ensuite ouvert à toutes les nationalités, d'abord comme camp de quarantaine, puis comme lieu d'accueil. Au mois de février 1943, il a comme dépendance la pouponnière de *La Retraite* où logent les femmes enceintes et les mères de bébés.

- Le *Camp des Plantaporrêts*, situé à la rue des Plantaporrêts, accueille, à partir du 21 septembre 1943, des Italiens dont les membres de la Commission d'Armistice. Les réfugiés qui y séjournent quelques jours sont ensuite soit envoyés à l'intérieur du pays, soit refoulés; la plupart est rapatriée en Italie par le Valais via la ligne du Simplon, ou par le Tessin.

- En tant qu'organisme humanitaire, la Croix-Rouge suisse est elle aussi concernée par le problème de l'hébergement des réfugiés. C'est ainsi que, suite à une convention signée entre le DFJP et la Croix-Rouge suisse, entrée en vigueur le 8 novembre 1943, le *Centre Henri-Dunant*, anciennement Hôtel Carlton et aujourd'hui siège du CICR, devient un lieu d'accueil pour mères avec bébés, femmes enceintes et enfants. Ce centre est dirigé par la Croix-Rouge Suisse, Secours aux Enfants, et mis sous le contrôle administratif de l'Officier de police de l'Arr. ter. GE. Plus de deux mille enfants sont placés à l'Avenue de la Paix pendant la durée de la guerre.⁶¹

- D'autres camps, bien que situés géographiquement sur le territoire du canton de Genève, dépendent d'un autre arrondissement territorial. Tel est le cas du camp d'internés polonais de *Céligny* qui est sous le contrôle de l'Arrondissement territorial 1.

- Enfin, certains camps sont ouverts de manière temporaire pour répondre à l'afflux des populations qui fuient les combats à la Libération. Ainsi, au mois d'août 1944, des camps de fortune sont aménagés à *Chancy*, *Avully* et *Cartigny* pour accueillir les 1'200 Savoyards de la région frontière dont les villages ont été incendiés par les troupes allemandes en retraite.⁶²

Un camp universitaire

Il existe encore des lieux d'internement qui disposent d'un statut spécial; c'est notamment le cas du *camp universitaire*.⁶³ Ce dernier s'inscrit dans le cadre d'un processus de diffé-

⁶¹ Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar. ter. GE, dès sa création le 29 novembre 1939, au 31 juillet 1945, destiné au commandant de l'Ar. ter. GE, juillet 1945, signé par l'Officier de police, le capitaine Daniel Odier, AEG, Militaire W2-1.

⁶² *Ibidem*. A noter que ces réfugiés n'ont pas été répertoriés et n'ont donc pas de dossiers personnels à l'Ar. ter. GE.

⁶³ Pour plus d'informations sur la vie dans les camps universitaires en Suisse, voir Renata BROGGINI, *Terra d'asilo. I rifugiati italiani in Svizzera 1943-1945*, Bologne, Il Molino, 1993, p. 493-578, et l'ouvrage de François WISARD, *L'Université vaudoise d'une guerre à l'autre : Politique, finances, refuges*, Editions Payot, Lausanne, 1998.

renciation des réfugiés qui se traduit par la mise en œuvre d'activités nouvelles autres que les travaux lourds, censés faciliter une réinsertion dans la société normale. Timide dans un premier temps, cette évolution devient plus résolue dès la fin 1943, encouragée par les organisations humanitaires et par l'évolution de la situation internationale liée aux victoires alliées.⁶⁴ Les autorités fédérales mettent en place ces nouveaux lieux d'internement dans les villes universitaires du pays comme Neuchâtel, Lausanne, Fribourg, Zurich ou encore Saint-Gall. Le lieutenant-colonel Max Zeller est nommé inspecteur des camps universitaires. Admis en tant que militaires dans le refuge helvétique, ces réfugiés bénéficient du statut d'internés étudiants.

Le camp universitaire de Genève⁶⁵ accueille des militaires italiens ou plutôt des civils désireux de se soustraire à l'ordre de marche de la République sociale de Salò.⁶⁶ A côté de ce camp, des étudiants réfugiés de nationalités diverses peuvent s'inscrire à l'Université ; on recense des ressortissants britanniques, yougoslaves, grecs, russes ou encore polonais.⁶⁷ Une minorité d'entre eux obtiennent leur libération et peuvent vivre à leurs frais en appartement ou en pension.⁶⁸ Lors des vacances d'été, le travail dans l'agriculture reste toutefois obligatoire.

Outre ce camp universitaire, ou peut-être confondu avec lui, une remarque du Conseiller fédéral von Steiger sur le Rapport Ludwig mentionne le « home pour intellectuels » à Frontenex-Genève, où la possibilité était donnée aux réfugiés intellectuels de s'occuper dans leur branche. On y publiait, aux frais de la Confédération, les *Cahiers de Frontenex*.⁶⁹

La Plaine: un camp de quarantaine pour les rapatriés suisses d'Allemagne

Le camp de La Plaine qui accueillera les Suisses rapatriés d'Allemagne, représente un cas de figure intéressant puisqu'on le connaît mieux que les autres.⁷⁰

⁶⁴ LASSERRE, 1998.

⁶⁵ Il ouvre ses portes au mois de mars 1944 à une majorité d'officiers et fonctionne jusqu'au 5 juillet 1945. Ce camp d'internement compte en moyenne 170 étudiants italiens et 18 assistants répartis dans quatre cantonnements. Les professeurs sont généralement suisses, mais quelques-uns sont également italiens, ces derniers enseignant à la faculté de Droit. Un ensemble de fiches vertes qui concerne des militaires, ainsi que leurs dossiers, atteste que l'Arr. ter. GE contrôlait les personnes internées dans ce camp universitaire. Rapport sur l'activité du Camp universitaire d'internement italien de Genève, 25 janvier - 15 juillet 1944, Discours prononcé par Alfredo Scaglioni, chef des études, à la séance de clôture de l'activité du camp, le 16 juillet 1944, à la Maison internationale des étudiants, AEG, brochures, 86/CH/9.

⁶⁶ République fasciste fondée par Mussolini en septembre 1943, après sa destitution, son arrestation par ordre du Roi et sa libération et sa libération par les Allemands. Cet Etat fantoche qui exerce son autorité sur une partie de l'Italie du nord est contraint de continuer la guerre aux côtés des Allemands.

⁶⁷ Le major Binda fonctionne comme officier responsable de leur surveillance. L'Arr. ter. GE dispose d'un fichier qui renvoie aux dossiers des personnes placées sous ce statut spécial d'internés étudiants. AEG, Justice et Police, Ef/2, rép. 21.

⁶⁸ Archives du Département de l'Instruction publique de Genève, Secrétariat général, AEG, 1985 VA 5,3,498, 1944 - Université ½ III.

⁶⁹ LUDWIG, 1957, p. 372.

⁷⁰ Le fonds de l'Ar. ter. GE et plus particulièrement l'article du colonel Fernand CHENEVIÈRE, paru dans la *Revue Militaire Suisse* en 1948, permettent de se faire une idée assez précise de ce qu'était un camp à Genève. Fernand CHENEVIÈRE, « Le problème des réfugiés tel qu'il se pose pour l'armée » in *Revue Militaire Suisse*, 1948, pp.383-399.

Construit tardivement, le *camp de La Plaine* est un lieu de rapatriement et de quarantaine. La Plaine N° I est édifié du mois d'avril au mois de mai 1944. D'une capacité de 600 places, il dépend du Commissariat fédéral à l'internement et à l'hospitalisation (CFIH) et donc en principe n'héberge que des réfugiés militaires. Pour des raisons peu claires, l'Ar. ter. GE prend le contrôle de ce premier camp et décide l'ouverture du camp de La Plaine N°-II le 26 avril 1945. Ces nouveaux cantonnements sont situés dans le prolongement du camp précédent et forment avec lui le camp de La Plaine proprement dit.

Le colonel Fernand Chenevière, Commandant de l'Arr. ter. GE durant la guerre, le décrit de la sorte:

*« D'une surface de 24'000 m² il comprenait 41 baraques en bois (dortoirs, réfectoires, magasins, ateliers, école) et 8 en ciment (cuisines, toilettes, douche, buanderie), et pouvait loger 1'350 personnes, chiffre qui ne fut d'ailleurs jamais atteint. Sa capacité fut réduite afin d'apporter plus de confort à ses occupants; des dortoirs furent divisés, des cloisons déplacées pour donner à des ménages ou à des familles l'illusion du foyer abandonné ou détruit. Pourquoi choisit-on La Plaine ? On prévoyait à l'époque un afflux massif de réfugiés du Nord et de l'Est et l'on pensait faciliter le rapatriement des personnes déplacées en procédant aux échanges aux confins mêmes du pays, Chiasso, St. Margrethen, Genève. Nos voisins devaient aussi édifier des camps à proximité des nôtres. La Plaine était l'emplacement rêvé: sur la frontière, voisin d'une localité sans s'y incorporer, proche de la voie ferrée Genève -Bellegarde - Lyon et d'une gare suffisante, la route existant déjà, le Rhône recevant les égouts et la surveillance y étant facile du haut du chemin de fer. Un seul inconvénient à signaler: pas un arbre. Ce camp s'ajoutait à celui construit un an auparavant par le Service de l'Internement et dont le Service Territorial disposa par la suite. Ensemble ils constituaient une petite ville de 2'000 habitants, avec eau sous pression et éclairage électrique. Et ce beau camp, qui coûta plus d'un million, construit avec amour (...), qui aurait été précieux en cas de nouveaux refuge ou d'épidémies, a été rasé par un coup de baguette magique fédérale ».*⁷¹

Le camp de La Plaine accueille, dès la fin du mois d'avril 1945, près de 240 Espagnols qui rentrent en Suisse via St. Margrethen (dans le canton de Saint-Gall). Ces réfugiés, destinés à être rapatriés dans leur pays d'origine, sont des travailleurs étrangers volontaires que l'Allemagne utilisait pour soutenir son effort de guerre. Lors de leur rapatriement en Espagne au mois de juin 1945, le convoi, qui compte près de 470⁷² réfugiés, parmi lesquels se trouvent d'anciens membres de la « *Division Azul* » (volontaires franquistes contre l'URSS), est attaqué à Chambéry par la population. Le train fait alors demi-tour et les blessés sont accueillis et soignés à Genève.⁷³

⁷¹ CHENEVIÈRE, 1948, pp. 392-393.

⁷² Ce chiffre provient du major Jacques Adert, Rapport de l'Ar. ter. GE, Cahier No. 6 (1.7.44 au 20.8.45), AEG, Militaire W2-1.

⁷³ Le major Jacques Adert relate cet événement, Rapport de l'Ar. ter. GE, Cahier No. 6 (1.7.44 au 20.8.45), AEG, Militaire W2-I. Dans le cadre d'une thèse de doctorat intitulée *Exilés et émigrés espagnols en Suisse, une appro-*

Le camp est ensuite principalement occupé par des Suisses rentrés d'Allemagne et de Pologne via St. Margrethen ou Bâle, de la mi-août 1945 et jusqu'à la fin du mois de décembre de la même année. Ces rapatriés suisses sont, pour la plupart d'entre eux, des ouvriers agricoles nés à l'étranger de parents émigrés et mariés à des Allemands. Selon le colonel Fernand Chenevière, ils ne connaissent peu ou pas du tout leur pays d'origine.⁷⁴ Ils fuient devant les troupes de l'armée Rouge ou sont chassés des territoires occupés par les Soviétiques. Affaiblis physiquement par leur voyage et par le manque de nourriture chronique dont souffre la population allemande à cette époque, ils doivent faire face à une nouvelle réalité qui les affecte psychologiquement. Pour ces personnes et leurs conjoints souvent de nationalité allemande, le camp de La Plaine est un camp de quarantaine.⁷⁵ Après un séjour de vingt et un jours au moins, ces réfugiés sont envoyés dans leur commune d'origine pour réintégrer la vie civile.⁷⁶

1'422 personnes sont passées par le camp de La Plaine entre le 26 avril 1945 et le 18 janvier 1946. On est donc loin de la capacité maximale⁷⁷ du camp, soit 2'000 personnes. Cela d'autant plus que les 1'400 réfugiés suisses internés le sont sur une période allant du mois d'avril 1945 au mois de janvier 1946. La date exacte de fermeture du camp n'a pas pu être établie de manière formelle, mais elle doit certainement se situer au début de 1946, sachant que les derniers Suisses rapatriés l'ont été à la fin du mois de décembre 1945.

che des relations bilatérales hispano-suisse, 1936 - 1964, une recherche est actuellement menée par M. Sébastien Farré, sous la direction des professeurs Jean-Claude Favez et Mauro Cerutti.

⁷⁴ Voir aussi la Traduction du Rapport de l'aumônier du camp de La Plaine (17.9 au 24-10-45), AEG, Militaire W2-1.

⁷⁵ Selon un rapport du médecin-chef de l'Ar. ter. GE, le camp était équipé d'une infirmerie d'au moins vingt-cinq lits et comptait quatre médecins. Source: Cap. Maystre, « Rapport semestriel et final (30.7.1945) » in colonel Fernand Chenevière, Rapport du 1^{er} semestre 1945 et rapport final, 20.8.1945, AEG, Militaire W2-1.

⁷⁶ Toutefois, selon l'aumônier du camp, bon nombre d'entre eux sont envoyés dans des homes, en attendant une autre solution de logement et une place de travail. Rapport de l'aumônier du camp de La Plaine, AEG, Militaire W2-1.

⁷⁷ Prévu pour accueillir 1'350 à 1'500 personnes selon les chiffres, le camp de La Plaine n'hébergera au plus fort de son occupation que 935 personnes le 23 septembre 1945, Rapport de l'aumônier du camp de La Plaine, AEG, Militaire W2-I.

LES AUTORITÉS CANTONALES ET LA QUESTION DES RÉFUGIÉS, NOVEMBRE 1939 - DÉCEMBRE 1945

Si l'on examine les compétences, tant militaires que civiles, du secrétaire général du département cantonal de Justice et police (DJP), le rôle de la police cantonale lors des franchissements clandestins de la frontière, ou encore les interventions diverses du canton auprès de la Confédération, il apparaît clairement que le pouvoir des autorités cantonales en matière d'asile ne se réduit pas à une simple application zélée des directives fédérales.

Officier de police de l'Arrondissement territorial Genève et secrétaire général du Département de Justice et police

A Genève, entre le mois de novembre 1939 et celui de juillet 1942, le problème des réfugiés et la mise en pratique de la politique d'asile dépend du Secrétaire général du DJP, par une sorte d'union personnelle, puisque la même personne exerce deux fonctions théoriquement distinctes : le Secrétaire général Arthur Guillemet remplit en effet, parallèlement à ses activités civiles, des obligations militaires en tant qu'Officier de police de l'Arr. ter. GE, ce qui l'oblige parfois à délaissier partiellement ses fonctions civiles. Cette affectation a pour but « *d'assurer l'étroite collaboration entre les pouvoirs civils et militaires. Un des moyens à cet effet est l'emploi des chefs des différentes organisations civiles, telles que (...) la police, les pompiers, les services des eaux, du gaz et de l'électricité, dans le cadre de l'état-major du commandant de ville. Ces fonctionnaires assument les mêmes fonctions qu'en temps de paix et assurent ainsi un fonctionnement le plus normal que possible pour le cas de guerre* ». ⁷⁸ Le Chef de l'état-major général de l'armée expose ainsi son point de vue au conseiller d'Etat genevois Paul Balmer en charge du DJP durant toute la guerre. Il précise que « *si l'on voulait prendre d'autres officiers pour assumer ces fonctions, il en résulterait d'innombrables conflits et un rendement défectueux. Aussi, l'ordonnance sur l'organisation des troupes frontières du 26 septembre 1939 prescrit-elle expressément que ces fonctionnaires de l'état-major de ville doivent être identiques avec les personnes dirigeant les organisations urbaines correspondantes* ». ⁷⁹

Pour le Chef du DJP, les nouvelles fonctions militaires de son secrétaire, ainsi que l'absence permanente qui en résulte, ne peuvent être accomplies qu'au détriment de son département. ⁸⁰ Toutefois, les explications fournies par l'état-major de l'armée sur les mérites et l'efficacité d'une telle incorporation finissent par convaincre le conseiller d'Etat qui ne s'y oppose plus. Il est néanmoins prévu que l'intéressé continuera à remplir, comme par le passé, ses fonctions administratives cantonales, ce qui n'ira pas sans lui créer une surcharge de travail. ⁸¹

Au mois de janvier 1941, le Commandement de l'armée réitère son intérêt « *à ce que les fonctions d'officiers de police - à Genève spécialement - soient remplies non seulement par un officier, mais par quelqu'un qui soit spécialement au courant des affaires de police. L'activité*

⁷⁸ AEG, Justice et police Eh 994.

⁷⁹ AEG, Justice et police Eh 994.

⁸⁰ Lettre du conseiller d'Etat Paul Balmer au Chef de l'état-major général de l'armée, datée du 1^{er} novembre 1939, AEG, Justice et police Eh 994.

⁸¹ Plusieurs lettres d'Arthur Guillemet à ce sujet se trouvent dans les archives du secrétariat du DJP, AEG, Justice et police Eh 994.

du Cap. Guillermet [étant] pour nous extrêmement précieuse ». Et d'ajouter que «*les travaux que nous lui demandons d'accomplir sont souvent d'une très grande importance pour la tranquillité intérieure du pays* ». ⁸².

Cette intervention⁸³ du commandement militaire a lieu au moment où une interpellation parlementaire concernant le traitement des fonctionnaires mobilisés semble mettre en péril le rôle du secrétaire général.⁸⁴ La collaboration ne sera pas remise en cause pour autant.

Les avantages pratiques

Le premier lieutenant Arthur Guillermet, promu au grade de capitaine en 1941, remplit les fonctions d'Officier de police au commandement de la Ville dès le 29 novembre 1939. Il assure ensuite le même service à l'Arr. ter. GE dès le mois de juillet 1940. Cette seconde période, au cours de laquelle il sera remplacé par les premiers lieutenants Renaud - six mois en 1941 et deux mois en 1942 - et Coral - les mois de février et de mars 1942 - prend fin le 3 juin 1942. Il effectue des relèves, toujours dans les mêmes fonctions, du 8 novembre au 16 décembre 1942 ainsi que durant quarante-trois jours faits au *prorata temporis* en 1943 et en 1944.⁸⁵ Arthur Guillermet est donc confronté durant une partie de la guerre à la question des réfugiés, aussi bien dans ses activités militaires que civiles.⁸⁶ Au mois de juin 1942, le premier lieutenant Daniel Odier, qui sera promu capitaine le 31 décembre 1944, devient à son tour officier de police de l'Ar. ter. GE. Négociant de profession, mais à l'époque sans occupation professionnelle, ne disposant ni de la préparation, ni de la formation nécessaires à l'exercice de cette responsabilité, il entretiendra d'étroites relations avec son prédécesseur et le DJP. Tous les deux, de par leurs fonctions respectives, sont ainsi au centre du problème difficile des réfugiés à Genève.

Arthur Guillermet qui occupe donc alternativement deux postes clefs ne perd pas de vue les intérêts du canton; il tient à une procédure rapide en matière d'asile. Ce souci d'efficacité répond notamment à une question de manque de personnel et de place, mais aussi à un problème de coûts engendrés par le traitement des réfugiés.

⁸² AEG, Justice et police Eh 994.

⁸³ C'est ce qui ressort d'une lettre datée du 3 janvier 1941 émanant du Commandement de l'armée, AEG, Justice et police Eh 994.

⁸⁴ Interpellation de M. Rosselet du 20 décembre 1940 concernant le paiement des traitements et salaires aux fonctionnaires mobilisés, *Mémorial du Grand Conseil*, 1940, Tome 2, p. 1720. Réponse du Conseil d'Etat du 15 février 1941, *Mémorial du Grand Conseil*, 1941, Tome 1, p. 44 et ss.

⁸⁵ Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar. ter. GE, dès sa création le 29 novembre 1939, au 31 juillet 1945, destiné au commandant de l'Ar. ter. GE, juillet 1945, signé par l'Officier de police, le capitaine Daniel Odier, AEG, Militaire W2-1.

⁸⁶ Relevons ici qu'il est probable que certaines archives du Commandement de Ville tenues par Arthur Guillermet, notamment les rapports, les dénonciations, etc. concernant des suspects ou d'autres personnes signalées à titre quelconque, aient été versées à la Sûreté. C'est ce qui ressort d'un rapport d'Arthur Guillermet concernant son activité entre le 29 novembre 1939 et le 15 juillet 1940, annexé au Rapport final de l'Ar. ter. GE du colonel Fernand Chenevière, daté du 20 août 1945, AEG, Militaire W2-1.

Tentative de centralisation des compétences

Au mois de mai 1942, de nouvelles dispositions prises par l'Inspecteur territorial 1⁸⁷ visent à modifier «*quant à la forme (voie de service), quant aux compétences (Officier de police des-saisi) et quant au fond (délinquants déférés aux tribunaux militaires au lieu d'être refoulés)* »⁸⁸ la pratique appliquée depuis le début de la guerre. Dans son rapport d'activité, le capitaine Arthur Guillermet fait part de ses préoccupations concernant ce projet de nouvelle organisation. Selon lui, «*les passages clandestins sont particulièrement nombreux à Genève, seule porte d'entrée ou de sortie facilement praticable sur la France non occupée. La nouvelle orientation politique de Vichy a considérablement accru ces passages (...). Si tous les délinquants devaient être [déférés] au tribunal militaire, ou faire l'objet d'une procédure disciplinaire, on aboutirait rapidement à un tel embouteillage que de nouveaux locaux de détention devraient être créés* ».⁸⁹

Selon Arthur Guillermet, ce serait une grave erreur que de renoncer à des mesures de police qui se sont révélées «*expéditives, efficaces et peu coûteuses* », pour les remplacer par un système juridique «*théoriquement meilleur, mais pratiquement indéfendable* ». Il ne fait pas de doute que le point de vue exprimé par l'Officier de police en charge tient compte des exigences et des limites militaires, économiques et financières du canton de Genève. Au delà des problèmes d'embouteillage judiciaire et de perte de compétence soulevés par Arthur Guillermet, ces nouvelles mesures, qui ne seront d'ailleurs pas appliquées, auraient abouti à nier le droit de regard des autorités cantonales.

Rôle de la police cantonale

A la frontière, les services de l'Arr. ter. GE, et plus particulièrement ceux de l'Officier de police, organisent l'accueil ou le refoulement des réfugiés conformément aux directives du DFJP. Alors que certains policiers civils accomplissent leurs tâches au sein de la gendarmerie de l'armée, d'autres restent incorporés aux services de leur canton et collaborent avec les autorités militaires. Quelles compétences ont-ils dans le traitement des réfugiés ? Une ébauche de réponse réside dans une lettre datée du 21 août 1942, soit quelques jours après la circulaire de la Division de police systématisant les procédures d'accueil. Envoyée par le Conseiller d'Etat en charge du DJP, elle est adressée au grand juge du Tribunal territorial 1. Elle confirme le rôle des agents civils en précisant qu'ils sont tenus de transmettre à l'Officier de police militaire tous les cas de franchissements clandestins de la frontière. Il y est notamment stipulé que «*les infractions à l'arrêté du 13 décembre 1940 sur la fermeture partielle de la frontière, auxquelles s'ajoute presque toujours, en ce qui concerne Genève, une infraction aux prescriptions de l'Armée créant une zone militaire sur tout le pour-*

⁸⁷ Après sa démobilisation partielle le 19 juillet 1941, l'état-major de l'Ar. ter. GE est réduit et subordonné au Commandant de l'Ar. ter. 1 (Lausanne). Dès le 1^{er} avril 1942, l'Arrondissement territorial de Genève reprend une autonomie partielle, sous les ordres de l'Inspecteur territorial 1. Ce dernier chapeaute les arrondissements territoriaux 1, 2, 3, 10 et Genève. C'est à lui que revient la tâche de surveiller l'application des directives, notamment lors de la première phase de l'accueil, de la réception et du placement des réfugiés. Dès l'automne 1943, ce sera l'affaire uniquement du Commandant territorial et de son Officier de police.

⁸⁸ Rapport d'activité sur les passages clandestins de la frontière, datée du 11 mai 1942 et signée du capitaine Arthur Guillermet, Officier de police territorial, AEG, Militaire W2-1.

⁸⁹ *Ibidem*.

*tour de la frontière genevoise*⁹⁰, sont entièrement du ressort de l'autorité militaire, le rôle de la police civile n'étant, en l'occurrence, que de refouler les délinquants, le cas échéant de les appréhender et de les mettre à disposition de l'Officier de police territorial ».⁹¹

Coopération entre Genève et la Confédération

La coopération entre la Confédération, responsable de la politique d'asile, et les cantons chargés de l'accueil à la frontière et de l'hébergement des réfugiés est la pierre angulaire d'une politique efficace dans le domaine du refuge. Cela se traduit notamment par de nombreuses réunions des directeurs des départements cantonaux de justice et police, avec la participation ou même sous la présidence du conseiller fédéral chargé du département fédéral de Justice et police, Eduard von Steiger, et de son chef de la division de police, Heinrich Rothmund⁹², ainsi que par des conférences des chefs des polices cantonales. C'est à la suite d'une de ces réunions qu'Arthur Guillermet, qui représentait à la conférence son chef de département, le conseiller d'Etat Paul Balmer, recevra une instruction orale concernant les refoulements de réfugiés qui contribuera à semer le trouble dans les esprits des militaires chargés de l'application des instructions fédérales⁹³.

Le rôle du canton dans l'hébergement des réfugiés

Les autorités civiles assument également une part de responsabilité dans la surveillance des réfugiés, puisque les cantons sont chargés de fournir des lieux de séjour sur leur territoire et de contrôler le respect des heures de police et de rentrées nocturnes, ainsi que les relations avec la population. En outre, les cantons sont compétents pour les fonds de garantie pour les tolérés, pour la scolarisation des petits réfugiés, l'accueil des étudiants, les permis de travail et l'assistance publique, pour les émigrants. La Confédération, qui a besoin de leur collaboration, tente de les associer à ses décisions. La marge de manoeuvre des cantons est malgré tout restreinte. Cependant, les capacités d'hébergement de ces derniers jouent un rôle dans la politique d'asile de la Confédération, puisqu'avec la fermeture des frontières, l'émigration des réfugiés devient pratiquement impossible. Le 4 septembre 1942, dans une circulaire destinée aux Directions de police des cantons, le conseiller fédéral Eduard von Steiger affirme que « *de nouvelles instructions aux organes du contrôle frontière sur le traitement qu'il convient d'appliquer aux réfugiés (réception ou refoulement) dépendront pour une bonne part du nombre de réfugiés que les cantons seront disposés à recevoir sur leur territoire* ».⁹⁴ Quelques années plus tôt, en 1939, comme il a été dit plus haut, le canton de Genève demandait expressément au Conseil fédéral de pouvoir accueillir sur son territoire

⁹⁰ A la demande de la douane et avec le consentement de l'armée, une *zone militaire* est en effet instituée le 15 janvier 1941 sur tout le pourtour du canton. Seuls peuvent y circuler les porteurs d'une carte d'identité permanente ou temporaire délivrée par la douane. Les contrevenants surpris dans cette zone interdite tombent sous la juridiction du commandant territorial. Elle fut supprimée le 1^{er} juillet 1945 (CHENEVIÈRE, 1948, p. 383-399).

⁹¹ AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.1.55.

⁹² Réunions des directeurs cantonaux des départements cantonaux de justice et police du 17 août 1938, du 22 février 1939, du 28 août 1942 et du 31 août 1942 notamment, aux AEG, sous la cote Justice et police Eb.A 7.17.1.

⁹³ Voir ci-après, p. 78.

⁹⁴ Circulaire du conseiller fédéral von Steiger destinée aux Directeurs de police des cantons du 4 septembre 1942, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.1.70.

des réfugiés âgés pourvus de moyens d'existence, à la condition que leur présence n'entraîne ni trouble, ni désordre, ni concurrence économique.⁹⁵

Le questionnaire de septembre 1942

Dans une lettre datée du 18 septembre 1942, le DFJP demande au DJP de Genève son avis sur les possibilités d'hébergement des réfugiés dans des camps. Cette lettre avait été précédée, le 4 septembre, d'un questionnaire envoyé à tous les cantons au sujet du placement des réfugiés nouvellement arrivés en Suisse. Les résultats renvoyés aux autorités cantonales suisses le 18 décembre 1942 sont éloquents.⁹⁶

Seuls quatorze cantons répondent au questionnaire. A la question de savoir combien de réfugiés les cantons sont prêts à accueillir en leur fournissant un permis de tolérance, les réponses sont variées. A titre de comparaison, Bâle-Ville n'est prêt à accueillir «*que les réfugiés entrés par son territoire, ainsi que ceux qui ont des parents ou d'autres relations à Bâle* ». Saint-Gall n'accueillera de nouveaux réfugiés «*que lorsque tous les autres cantons auront accueilli un nombre égal de réfugiés et d'émigrants* ». Le Tessin, «*en sa qualité de canton frontière, ne peut pas recevoir de réfugiés* ». Neuchâtel veut bien examiner en toute objectivité les demandes qui lui parviendront, «*à condition qu'elles soient appuyées par des citoyens suisses* ». Appenzell Rhodes-Extérieures peut accueillir quelques réfugiés, soit environ vingt-cinq «*si cela est absolument nécessaire* ». Enfin, Genève estime que son contingent ne devrait pas dépasser 400.⁹⁷ Quelques mois plus tard, soit en mars 1943, le chiffre effectif des réfugiés placés hors des camps à Genève sera pourtant de 600⁹⁸, puis passera à 1'200 au mois de janvier 1944.⁹⁹

Concernant l'entretien de ces réfugiés, les cantons répondent à l'unisson que c'est avant tout une affaire de la Confédération puisque c'est d'elle que dépend la politique d'asile. Seul Uri propose une répartition équitable des frais financiers entre les cantons, mais à la condition qu'elle soit proportionnelle à l'importance de chacun, à leur population et leurs moyens.¹⁰⁰

Pour répondre à l'afflux des réfugiés et à leur grande diversité sociale, nationale ou simplement de générations, la Confédération envisage la libération et le placement sous contrôle civil de certaines catégories de personnes qui ne peuvent être accueillies dans des camps de travail ou d'internement. C'est notamment le cas des femmes enceintes, des vieillards, des enfants en bas âge ou

⁹⁵ *Cahier des revendications genevoises, Lettre du Conseil d'Etat au Conseil fédéral*, 1939, AEG, Chancellerie L 10 ; cf. ci-dessus, p. 13-14.

⁹⁶ Rapport relatif au questionnaire adressé aux cantons les 17 et 18 septembre 1942 par la Division de police au sujet du placement des réfugiés nouvellement arrivés en Suisse, daté du 18 décembre 1942, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.4.6.

⁹⁷ La proposition faite par le secrétaire général du DJP de Genève à son chef de département était de cinq cents réfugiés. Ce chiffre fut ramené à quatre cents par le conseiller d'Etat Paul Balmer. Lors de la conférence des départements de justice et police cantonaux d'août 1938, ce dernier, s'exprimant sur le sort des réfugiés juifs autrichiens, déclarait pourtant très nettement qu'aucun de ces réfugiés ne pouvait être accueilli sur territoire genevois, vu les conditions économiques difficiles du canton. AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.1.5.

⁹⁸ Note du 25 mars 1943. AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.4.32.

⁹⁹ Lettre d'Arthur Guillermet à Heinrich Rothmund du 5 janvier 1944. AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.4.49.

¹⁰⁰ L'article 10 du projet prévoyant le remboursement par les cantons de la moitié des frais d'hébergement sera d'ailleurs supprimé dans l'arrêté final du Conseil fédéral concernant l'hébergement des réfugiés de mars 1943.

encore des personnes dites *honorables*¹⁰¹ à même de subvenir à leurs propres besoins. Les autorités fédérales demandent donc aux cantons s'ils sont en mesure de placer des réfugiés chez des particuliers, cela aux frais du canton, de la commune ou des particuliers, et s'ils sont prêts à en assurer la surveillance. Certains cantons comme Berne ou Lucerne éludent tout simplement la question. D'autres s'y refusent catégoriquement, c'est notamment le cas d'Uri, de Schwytz et du Tessin. Une réponse positive du bout des lèvres parvient de Bâle, Schaffhouse, des deux Appenzell, de Saint-Gall et d'Argovie. Quant aux autorités genevoises, elles pensent que le placement de réfugiés chez des particuliers est « *possible, pour autant, cependant, que les pouvoirs publics (...) ne doivent pas subvenir à [leur] entretien* ». ¹⁰²

Cette attitude très réservée des cantons à l'égard des réfugiés pousse la Confédération à établir des dispositions précises concernant l'hébergement des réfugiés.¹⁰³ L'arrêté en question, daté du 12 mars 1943, s'applique aux personnes venues en Suisse depuis le 1^{er} août 1942. Le statut des réfugiés accueillis est réglementé par la Division de police. En d'autres termes, ces derniers n'ont plus besoin d'une tolérance cantonale pour rester en Suisse. L'hébergement est dès lors considéré comme l'exécution d'une décision d'internement.¹⁰⁴ La surveillance des réfugiés placés hors des camps d'internement ou de travail ne dépend alors plus directement de l'Officier de police territorial, mais relève du contrôle de la police cantonale des étrangers. Un fichier orange sur les personnes placées à Genève sous le contrôle civil est tenu à jour par le Bureau du contrôle de l'habitant.¹⁰⁵

Le contrôle civil des réfugiés placés hors des camps

Certains réfugiés, jugés *politiquement sûrs* et autorisés à séjourner hors des camps qui dépendent directement de la Division de police ou de la Centrale des camps de l'armée, restent toutefois sous contrôle militaire de l'Arr. ter. GE. A Genève, où les liens entre l'arrondissement et les autorités civiles sont très étroits, les autorités militaires informent la police cantonale des étrangers lors de la libération d'un réfugié et de son placement hors d'un camp.¹⁰⁶ Après une période transitoire, les réfugiés passent en principe sous le contrôle civil.

Les autorités genevoises s'alignent sur le projet fédéral d'une surveillance mixte.¹⁰⁷ La solution retenue est celle d'une entente entre l'Ar. ter. GE et les autorités civiles. Un comité spécial est

¹⁰¹ Terme officiel et éminemment ambigu, l'*honorabilité* - le terme *Vertrauenswürdig* semble plus précis - d'un réfugié dépend de sa fortune, mais aussi de ses connaissances en Suisse, de son statut social ou encore des ses éventuelles fonctions officielles ainsi que de sa reconnaissance au niveau intellectuel (professeur, scientifique, etc.).

¹⁰² Rapport relatif au questionnaire adressé aux cantons les 17 et 18 septembre 1942 par la Division de police au sujet du placement des réfugiés nouvellement arrivés en Suisse, daté du 18 décembre 1942, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.4.6.

¹⁰³ La première prise de température sous forme de questionnaire fut suivie de ce projet d'arrêté du Conseil fédéral soumis aux autorités cantonales. Bien qu'il offre un droit de regard aux cantons, le texte final donne à la Confédération un pouvoir décisionnel déterminant quant à l'internement et l'hébergement des réfugiés.

¹⁰⁴ LASSERRE, 1995, p. 171.

¹⁰⁵ AEG, Fichier orange du Contrôle de l'habitant.

¹⁰⁶ Conférence des directeurs de police du 8 février 1943 sur les décisions fédérales concernant les réfugiés illégaux entrés en Suisse, les règlements de police des étrangers et la répartition des frais, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.4.17.

¹⁰⁷ Protocole de la conférence du 5 février 1943 sur les questions de contrôle des réfugiés placés hors des camps de travail, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.4.16.

chargé d'établir, en collaboration avec le DFJP, les directives indispensables à l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral. Le conseiller d'Etat Paul Balmer, chargé du DJP genevois, en est l'un des principaux membres.

Les réfugiés libérés du contrôle militaire et logés dans des homes, des pensions, des hôtels, en appartement privé ou chez des particuliers, doivent respecter certaines obligations fixées par la Division de police. Ces obligations sont calquées sur les pratiques d'internement et de contrôle militaire. Voici la formule d'engagement signée par un réfugié passant sous le contrôle civil.

ENGAGEMENT

Je soussigné _____ né le 22-11-1918 à Cieszanow
 fille de B[...] Pinkas et de B[...] Elka
 de nationalité polonaise
 grade _____ incorporation _____
 précédemment domicilié à Marseille

certifie avoir été informé par l'Officier de police de l'arrondissement territorial de Genève que je suis autorisé à séjourner provisoirement à Genève, aux conditions suivantes que je prends l'engagement d'honneur d'observer :

Je m'engage :

1. A respecter toutes les règles de l'hospitalité vis-à-vis de la Suisse et de m'abstenir de tout acte qui pourrait lui être préjudiciable, notamment de toute activité politique ou de recherche de renseignements au profit de tiers.
2. A ne pas quitter la Suisse sans annoncer mon départ, au moins 24 heures à l'avance, à l'Officier de police de l'arrondissement territorial de Genève.
3. A ne pas m'absenter du canton de Genève sans une autorisation spéciale de l'Officier de police de l'arrondissement de Genève.
4. A loger à _____ et à ne pas changer de domicile sans autorisation.
5. A être constamment au domicile de 2400 à 0600 heures.
6. A observer les prescriptions concernant l'obscurcissement 2200 à 0500 heures.
7. A régler sans délai mes frais de pension et à ne faire ni dette, ni dépense inutile.
8. A poursuivre activement mes démarches afin d'obtenir, le plus rapidement possible, les pièces nécessaires à mon départ de Suisse.
9. A ne pas pénétrer dans la zone militaire.
10. A ne fréquenter ni bars, ni dancings.
11. A ne pas sortir par groupe de plus de 5 personnes.
12. A me comporter, en toute circonstance, avec la plus grande discrétion.
13. A ne me livrer à aucune activité lucrative quelconque et à m'abstenir rigoureusement de tout trafic quelconque, notamment en ce qui concerne les titres de rationnement et les marchandises auxquelles ces titres donnent droit.
14. Les frais de séjour sont à la charge de Communauté Israélite
15. J'ai pris bonne note, d'autre part, des ordres qui m'ont été communiqués.
16. Le non-paiement des frais d'entretien, la mauvaise conduite ou la non-observation du présent engagement entraîneront mon refoulement immédiat.

Lu et confirmé :

Genève, le 8/10/42 Signature : _____

RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Du fait de l'existence aux frontières de Genève de la zone « libre » jusqu'au début de novembre 1942, il arrive que les cantons frontaliers de Suisse orientale acceptent que des réfugiés passent par leur territoire afin de se rendre en France.¹⁰⁸ Dès 1938, certains cantons n'hésitent pas à diriger sur Genève nombre de réfugiés juifs venant d'Autriche qu'ils estiment ne pas pouvoir garder sur leur territoire.¹⁰⁹ Cet état de fait dérange les autorités genevoises qui se voient ainsi obligées de pratiquer des refoulements volontaires¹¹⁰ pour le compte d'autres cantons. Il incombe aussi aux autorités cantonales genevoises de contrôler les franchissements clandestins de leur frontière. Cette tâche s'avère difficile.

Le 17 août 1938, lors de la conférence des chefs de Départements cantonaux de justice et police organisée par le DFJP, les autorités genevoises décrivent en ces termes le problème: «*La France compte un nombre élevé de sans-papiers ou d'indésirables dont elle cherche à se débarrasser. Chaque jour, notre police repère, dans notre ville, des gens qui n'ont rien à y faire et les refoule*». ¹¹¹ De plus, la fin proche des hostilités en Espagne et la dissolution des Brigades Internationales attisent encore les craintes d'un afflux massif d'étrangers aux portes du canton. Cette conférence de l'été 1938, qui suit de peu l'échec de la Conférence internationale d'Evian sur les réfugiés,¹¹² marque le point de départ d'une politique de coopération en matière de franchissements clandestins de la frontière entre le DJP genevois et le préfet du Département de Haute-Savoie.

L'accord de 1939

Afin de contrôler efficacement les franchissements illégaux ainsi que les refoulements clandestins qui se font de part et d'autre de la frontière franco-genevoise, les autorités du canton et celles du département de Haute-Savoie concluent un *modus vivendi* le 17 juillet 1939. Le contenu de cet arrangement est connu par un échange de correspondance conservé aux Archives départementales de la Haute-Savoie¹¹³. La lettre du conseiller d'Etat Casai, président *ad interim* du DJP, au préfet de la Haute-Savoie Lucien Coudor du 4 avril précise ce qui suit :

«*Le nouveau modus vivendi, auquel vous avez bien voulu vous rallier à titre d'essai, peut être caractérisé comme suit, sous réserve naturellement des modifications qui pourraient y être apportées ultérieurement d'un commun accord.*

¹⁰⁸ Document daté du 23 juillet 1938, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.7.1.

¹⁰⁹ De nombreux réfugiés israélites sont acheminés à Genève par les soins des communautés juives de suisse alémanique. L'existence à Genève du Bureau de bienfaisance de la Communauté israélite de Genève, du Bureau d'aide aux Emigrés et celui du Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés expliquent en partie pourquoi beaucoup de ces réfugiés désirent se rendre à Genève. Intervention du chef du DJP, le 17 août 1938, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.1.5.

¹¹⁰ Le terme de *refoulement volontaire* est utilisé lorsque la personne demande à pouvoir quitter le territoire suisse sans avoir l'autorisation administrative formelle d'entrer en France.

¹¹¹ Intervention du Chef du DJP datée du 17 août 1938, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.1.5.

¹¹² *Documents diplomatiques suisses*, vol. 12, Table méthodique, IV, 2, p. CXXIV.

¹¹³ Sous la cote 4M 256 (1939).

1/ Il ne s'étend, tout au moins pour l'instant, qu'au territoire de votre département et de la République et Canton de Genève.

2/ Il ne modifie en rien la situation des ressortissants français ou suisses dont l'expulsion ou le refoulement est jugé nécessaire, ni les refoulements d'étrangers opérés à la frontière même (refus de laisser pénétrer) suivant la pratique admise par nos deux pays.

3/ Ce *modus-vivendi* vise par contre tous les étrangers indésirables ou dépourvus de papiers réguliers qui, venant de l'un des territoires en cause, auraient réussi à franchir la frontière clandestinement pour se rendre sur l'autre territoire. En cas d'arrestation, ces étrangers seront interrogés sur leurs faits et gestes, leurs allées et venues, l'itinéraire suivi par eux, leurs intentions etc. etc. S'il y a lieu à refoulement, ils seront conduits, dans le plus bref délai possible à la frontière et seront toujours remis officiellement à la gendarmerie de l'autre pays, avec un exemplaire de leur interrogatoire.

4/ La remise de ces étrangers ne pourra se faire, pour mon département, qu'aux postes-frontière de Moillesulaz et de Perly.

5/ Dans tous les cas douteux, un échange de vues aura lieu entre nos deux gendarmeries, étant bien entendu qu'en dernier ressort, votre décision et la mienne demeurent réservées. »

Le 31 mars 1939, le préfet de la Haute-Savoie avait fait part au ministre de l'Intérieur de ses contacts préliminaires avec les fonctionnaires du département genevois de Justice et police aux fins de régler le problème posé par «*les agissements des Autorités Helvétiques qui n'hésiteraient pas à faire pénétrer irrégulièrement sur notre territoire des individus de nationalité étrangère en leur faisant emprunter, de nuit, des chemins détournés*». ¹¹⁴

Par décision ministérielle, ce *modus vivendi* est étendu au département de l'Ain. ¹¹⁵ Un accord similaire est conclu entre les autorités de police valaisannes et le département français de Haute-Savoie à la frontière de Saint-Gingolph. ¹¹⁶ L'arrangement de 1939 ne vise pas les refoulements d'étrangers opérés à la frontière même, ou plus simplement un refus de laisser pénétrer, suivant la pratique antérieure admise par les deux pays.

Qui sont ces *étrangers indésirables* ? Le terme employé ici est usuel. Il englobe des catégories les plus diverses. Selon la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, article 13 alinéa 2, «*L'autorité fédérale peut interdire l'entrée en Suisse d'étrangers indésirables ou qui ont contrevenu gravement ou à réitérées fois aux prescriptions sur la police des étrangers*». ¹¹⁷ Dans le canton de Genève, sont considérés comme indésirables, les étrangers en situation irrégulière, apatrides pour une partie d'entre eux et/ou ne disposant pas de moyens économiques suffisants pour subvenir à leurs besoins. Expression générique, le terme d'*indésirable* ne fait pas l'objet d'une définition juridique. Le sens premier de *personne non désirée* semble

¹¹⁴ *Ibidem*

¹¹⁵ L'occupation de ce département, dès 1940, annulera cet arrangement. En revanche, l'arrangement reste valable en Haute-Savoie en novembre 1942 malgré l'invasion de la zone sud par les troupes allemandes et italiennes.

¹¹⁶ AEG, Justice et police, Ef/2, dossier alphabétique H.-D. A.

¹¹⁷ Cité dans LASSERRE, 1995, p. 370.

convenir à son utilisation. De même, l'accord reste évasif et ne précise pas la procédure visant les ressortissants français ou suisses. Cette absence de précisions, volontaire ou non, démontre le flou régnant dans la politique des relations transfrontalières quant au traitement des personnes qui ont franchi la frontière clandestinement et la marge de manoeuvre que les autorités souhaitent conserver.¹¹⁸

Pour gérer l'afflux de ces personnes, réfugiées pour la plupart, un secrétariat *ad hoc* est constitué à Genève sur proposition du secrétaire général du DJP.¹¹⁹ Il est rattaché au Bureau des permis de séjour afin de décharger ce dernier. Georges Lobsiger, nommé au mois de mai 1939 par le Conseil d'Etat, en prend la tête.¹²⁰

Mise en pratique de l'accord de 1939

Dès le 26 juillet 1939, des instructions formelles sont données à tous les fonctionnaires de police pour qu'aucun refoulement en France ne soit opéré en violation de cet accord¹²¹. Pour les autorités genevoises, cela implique un changement de méthode dans les refoulements. Il est dorénavant « *interdit de conduire des étrangers indésirables, dépourvus de papiers ou expulsés, à proximité de la frontière pour qu'ils franchissent celle-ci clandestinement* ». ¹²².

Dans les faits, l'accord est appliqué, au moins en partie. Témoin, l'histoire de ce déserteur français qui est entré en Suisse par Montfaucon dans les Franches-Montagnes le 10 avril 1940. Le 25 mars 1941, en provenance du camp de Witzwil, il arrive à Genève par Cornavin pour être conduit à Saint-Antoine. La Division de police parle à son sujet tantôt de *refoulement*, tantôt de *rapatriement*, sans véritable distinction. Dans le présent cas, il s'agit en fait d'un refoulement volontaire. Ce jeune Français signe à l'ambassade de France un procès-verbal de soumission, en vertu duquel il doit être remis aux autorités de son pays. Cependant, une fois à Genève, il change d'avis et s'oppose à sa remise aux autorités françaises. Il demande qu'on lui permette de franchir clandestinement la frontière. Son dossier précise qu'en vertu de l'accord entre le canton de Genève et la préfecture de Haute-Savoie, les refoulements clandestins ne peuvent pas être effectués à la frontière genevoise. La Division de police propose donc qu'il soit refoulé par Saint-Gingolph. Le commandant

¹¹⁸ Ce manque de clarté a aussi été relevé dans KOLLER, 1996 ; au niveau fédéral et dans certains cantons, les indésirables sont au premier chef les Juifs et les communistes.

¹¹⁹ Rapport sur la question des réfugiés du 27 avril 1939, signé du Secrétaire général du DJP, AEG, Justice et Police, Eb.A7.17.1.40.

¹²⁰ Voir AEG, Justice et police Eh 1268.

¹²¹ Mais fait troublant, Georges Lobsiger se serait présenté secrètement au début du mois d'avril 1939 à la frontière franco-genevoise sur ordre d'Arthur Guillermet, avec pour mission de remettre un message au commissaire Blanchard chargé de la Sûreté nationale. Georges Lobsiger fait parvenir une lettre au préfet de Haute-Savoie, Lucien Coudor. Elle est signée par le conseiller d'Etat par intérim en charge du DJP, Louis Casai. Datée du 4 avril 1939, la lettre en question explicite l'accord de 1939. Dans ses papiers déposés aux AEG, Georges Lobsiger précise sur une note qu'il a été chargé de remettre cette lettre au mois d'avril 1939 avec le commentaire verbal suivant : « *Nous en restons malgré tout au statu quo* ». De quel *statu quo* s'agit-il ? Comment interpréter ce « *malgré tout* » ? L'accord est-il caduc avant même sa conclusion ? S'agit-il d'une simple querelle entre les tenants des refoulements clandestins « *rapides, efficaces et peu coûteux* » et ceux d'un accord politique indispensable, mieux à même de contrôler le flux de réfugiés et d'en garder une trace ? AEG, Papiers Lobsiger, Ms. Hist. 363.

¹²² Instructions du Chef du département à la police concernant le refoulement des étrangers indésirables ou dépourvus de papiers réguliers du 26 juillet 1939, AEG, Papier Lobsiger, Ms. Hist. 363.

de la police cantonale du Valais répond au service fédéral qu'en vertu d'un accord semblable avec la Haute-Savoie, le refoulement clandestin n'est pas possible. L'Arr. ter. GE décide alors de renvoyer ce militaire déserteur au camp de Witzwil le 23 avril 1941. Le même jour, le commandant territorial genevois reçoit l'ordre de la Division de police de le remettre, contre son désir, aux autorités françaises. Cet ordre sera exécuté le 6 mai 1941.¹²³ La fiche d'autres réfugiés remis aux gendarmes français porte la mention, pour une partie d'entre elles, de « *refoulé aux autorités françaises* »¹²⁴ ou encore « *refoulé par la douane* ». ¹²⁵ Il semble que des réfugiés aient été remis aux autorités françaises, en particulier aux douanes de Moillesulaz, Perly-Certoux et La Plaine.¹²⁶

Mais comme on le verra dans les pages qui suivent, l'application de l'accord et donc les instructions internes qui en assurent l'exécution subiront de nombreuses modifications au gré des circonstances politiques et militaires à l'intérieur et à l'extérieur du pays, surtout à partir du mois de novembre 1942¹²⁷. De plus, la présence de l'armée, avec les compétences particulières conférées à l'arrondissement territorial GE et à son Officier de police, compliqueront évidemment le tableau.

¹²³ AEG, Justice et police, Ef/2, dossier alphabétique H.-D. A.

¹²⁴ AEG, Justice et Police, Ef/2, rép. 3, clé unique de biographie 17262.

¹²⁵ AEG, Justice et Police, Ef/2, rép. 15, clé unique de biographie 3420.

¹²⁶ AEG, Justice et Police, Ef/2, dossier N°-1211.

¹²⁷ Voir ci-après, p. 89 et suiv.