

SOURCES ET METHODES DE LA COMMISSION INDEPENDANTE D'EXPERTS SUISSE-SECONDE GUERRE MONDIALE

MICHELE FLEURY & MARC PERRENOUD

Afin de présenter les sources utilisées par la Commission indépendante d'experts : Suisse – Seconde Guerre mondiale (CIE) au sujet de la frontière, il convient d'abord de rappeler le mandat et l'organisation de la Commission, puis de s'interroger sur la notion de frontière, d'évoquer ensuite les principales sources utilisées par la CIE et de retracer les fondements de la politique suisse face aux réfugiés.

Mandat et organisation de la CIE

Quel est le mandat de la CIE présidée par le Professeur Jean-François Bergier ? L'Assemblée fédérale a décidé à l'unanimité le 13 décembre 1996 de nommer une Commission d'experts chargée d'examiner sous l'angle historique et juridique l'étendue et le sort des biens placés en Suisse avant, pendant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. La CIE doit livrer au plus tard à la fin de 2001 un rapport final. La décision parlementaire est suivie par un arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1996 : le gouvernement désigne les neuf membres de la CIE et dresse une liste de quelque 22 sujets de recherches. Dans cette énumération, on peut lire que la CIE doit étudier la « signification de la politique face aux réfugiés dans le contexte des relations économiques et financières de la Suisse avec les puissances de l'Axe et les Alliés »¹.

Il ne s'agit donc pas d'une analyse globale et définitive, mais d'une contribution exceptionnelle à une connaissance plus approfondie du rôle de la Suisse et des Suisses à l'époque du national-socialisme². Le mandat des autorités fédérales implique de mettre l'accent sur les aspects économiques et financiers, d'autant plus que la CIE dispose du droit de consulter les archives privées. Pour effectuer les recherches, les membres de la CIE ont engagé des collaborateurs qui doivent fournir les éléments nécessaires à la rédaction des rapports. Au début de 1997, la CIE a

¹ Le rapport final « La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale » a été publié le 22 mars 2002 par Pendo. Les 25 études et les contributions à la recherche sont parues chez Chronos-Verlag en 2001 et 2002. Le texte en allemand est formulé ainsi : « Bedeutung der Flüchtlingspolitik im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen der Schweiz mit den Achsenmächten und den Alliierten. »

² Cf. BERGIER, Jean-François, « Sur le rôle de la «Commission indépendante d'experts Suisse - Seconde Guerre mondiale», in KREIS, Georg et MÜLLER, Bertrand (sous la dir.), *La Suisse et la Seconde Guerre mondiale*, Bâle, 1997, pp. 800-808.

accepté la demande du Conseil fédéral de publier deux rapports intermédiaires, l'un sur les transactions sur l'or (publié en mai 1998) et l'autre sur les réfugiés³.

Il est évident que la CIE ne souhaite ni monopoliser les objets historiques ni faire table rase des connaissances accumulées auparavant (qui sont mentionnées dans la longue bibliographie du rapport publié en décembre 1999). C'est ainsi qu'elle a indiqué que son rapport se base sur des études déjà publiées⁴ et qu'elle tiendra compte des études en cours qui concernent des segments de la frontière. Parues après l'achèvement du rapport de la CIE, des publications éclairantes sur la politique d'asile sont consacrées au Jura, au canton de Vaud et à celui de Genève, ainsi qu'à celui de Schaffhouse analysé par Franco Battel dans sa thèse sortie de presse en novembre 2000⁵.

Il convient aussi d'indiquer que la CIE traite de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, en exprimant d'emblée une option méthodologique : elle place au centre de ses préoccupations le sort des victimes du national-socialisme.

La notion de frontière

La notion de frontière mérite une réflexion : la frontière géographique est évidente pour les hommes et les femmes qui sont personnellement concernés par la problématique du refuge, mais une analyse historique implique des éléments qui ne sont pas visibles dans le paysage. Il serait plus judicieux de parler **des frontières**, plus précisément de quatre types de frontières qui se condensent sur une ligne géographique. La frontière est soit ouverte soit fermée selon des critères déterminés par des facteurs sociaux⁶, économiques, religieux et culturels⁷.

• Frontières sociales

³ Les exemplaires imprimés par l'administration fédérale en décembre 1999 ayant été très rapidement vendus, les Editions Fayard ont assumé une réédition qui est sortie de presse en mai 2000. Ce rapport a suscité d'innombrables articles. La CIE a répondu à une partie des critiques dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 6 septembre 2000 et dans *Le Temps* du 20 octobre 2000. Dans le cadre de la présente contribution, la problématique des statistiques n'est pas abordée. Ces deux rapports intermédiaires ont été corrigés, puis édités en allemand dans le cadre de la publication du rapport final en 2001 et 2002.

⁴ Cf. notamment KASPI, André, *Les Juifs pendant l'Occupation*, Paris 1991, en particulier pp. 352-363. Dans le sous-chapitre intitulé « Passer les frontières », Kaspi retrace les organisations, les filières et les itinéraires. Comparant les politiques officielles de l'Espagne et de la Suisse, il estime que celle-ci est « décevante ».

⁵ BATTEL Franco, « *Wo es hell ist, dort ist die Schweiz* ». *Flüchtlinge und Fluchhilfe an der Schaffhauser Grenze zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zurich, 2000, 375 p.

⁶ Au terme d'une étude sur la frontière franco-genevoise, « le caractère politique et social du cordon frontalier » est souligné. Cf. RAFFESTIN, Claude, GUICHONNET, Paul et HUSSY, Jocelyne, *Frontières et sociétés. Le cas genevois*, Lausanne, 1975, p. 198.

⁷ Cf. les Actes du colloque universitaire franco-suisse *Frontières et contacts de civilisation*, Neuchâtel, 1979. Dans son rapport de synthèse, Louis-Edouard Roulet affirme que la frontière constitue à la fois une forme de délimitation et un lieu de rencontre. « Aujourd'hui, les frontières culturelles sont plus sociales que spatiales, mais comme toutes les autres frontières elles apparaissent à la fois sous forme de lieux d'affrontements et de lieux d'échanges ». (p. 27).

La société suisse des années 30 et 40 se situe dans la phase historique marquée par la Première Guerre mondiale et la grève générale de 1918. La crainte de la « surpopulation étrangère » est institutionnalisée au cours de ces décennies, comme l'ont montré des recherches historiques⁸. Le réfugié qui franchit la frontière suisse apparaît comme une menace pour la sécurité extérieure et l'ordre intérieur. De même, les personnes, suisses ou étrangères, qui l'aident risquent d'être condamnées, discriminées ou marginalisées dans la mesure où elles ne correspondent pas aux normes sociales dominantes. Les frontières sociales ne se confinent pas au cordon géographique.

- **Frontières économiques**

Les structures économiques et financières contribuent à déterminer des critères d'admission ou de refoulement à la frontière. Le rapport intermédiaire de la CIE montre comment les facteurs économiques peuvent aussi soit favoriser soit entraver l'immigration. Une pièce supplémentaire peut compléter le dossier : c'est le cas d'une discussion au sein de l'administration fédérale afin de décider du sort des déserteurs allemands qui ont franchi la frontière. Chef de la Division fédérale de la Police, Heinrich Rothmund mentionne les difficultés politiques, mais envisage d'autoriser ces déserteurs à rester en Suisse. A ses yeux, la question doit aussi être envisagée d'un point de vue économique : l'agriculture suisse ressent un urgent besoin de forces de travail supplémentaires. Or la grande majorité des réfugiés qui ont franchi la frontière depuis l'été 1942 sont d'origine juive ; ce qui implique, selon Rothmund, qu'ils sont, en règle générale, ni formés ni appropriés pour le travail à la campagne. L'agriculture manque de bras, ce qui entraîne une ouverture de la frontière pour certains, tandis que les réfugiés se heurtent aux stéréotypes imprégnés d'antisémitisme⁹.

Nous reviendrons sur les aspects financiers de la politique d'asile dans le dernier chapitre de cette présentation.

- **Frontières religieuses**

Franchir la ligne frontalière implique aussi d'aborder les clivages religieux. Or, ceux-ci se déplacent et se dramatisent à cause du national-socialisme. L'aide aux réfugiés, notamment le financement des secours, est d'abord organisée selon des critères religieux : les protestants doivent financer les évangéliques ; les catholiques

⁸ Ne pouvant ici citer leurs nombreux articles, on consultera la publication la plus récente de Gérald et Silvia ARLETTAZ, « La politique suisse d'immigration et de refuge: héritage de guerre et gestion de paix », in *Guerres et Paix. Mélanges publiés en l'honneur du Professeur Jean-Claude Favez*, Genève 2000, p. 661-684.

Les mêmes auteurs ont étudié cette problématique non seulement au niveau national mais aussi dans le cas d'un canton-frontière. Cf. leur contribution « Les étrangers et la nationalisation du Valais 1895-1945 », in *Le Valais et les étrangers XIXe-XXe (Société et culture du Valais contemporain V)*, Groupe valaisan de sciences humaines, Sion 1992, pp. 63-121.

⁹ Archives fédérales, Berne (désormais, AF) E 4260(C)1974/34/, 135, N 44/1, lettre du 16.4.1943 de Rothmund à Masson.

leurs coreligionnaires et de même pour les autres confessions ou tendances politiques. C'est donc aux Communautés israélites qu'incombe la prise en charge des réfugiés juifs. Parmi ceux-ci, certains ne sont pas pratiquants ; d'autres, par contre, se montrent très attachés aux rites religieux. Les mesures législatives et administratives des nazis provoquent l'émergence de nouvelles frontières religieuses : toutes les personnes d'origine juive, quelles que soit leurs opinions et pratiques personnelles, sont concernées et menacées. En Suisse, les œuvres d'entraide juive doivent assumer des charges financières toujours plus lourdes dans un contexte marqué par un antisémitisme diffus. Rothmund est devenu la figure emblématique de la lutte contre ce qu'il désignait par le mot de *Verjudung*. C'est ainsi qu'il exprime son attitude en septembre 1942 lors de la Conférence annuelle des chefs des polices cantonales des étrangers en rappelant que la politique visant à réduire le nombre des étrangers en Suisse est menacée par l'afflux des réfugiés. Alors que la population juive en Suisse atteignait 18'000 personnes en 1933, elle s'est accrue de 6'000 personnes depuis 1933. « L'occupation des pays conquis nous en a récemment amené 2'500 autres ; en fait, pendant les seuls jours du 21 au 23 septembre, 500 juifs ont franchi notre frontière. L'augmentation s'accroît, on le voit, très sensiblement et justifie pleinement les mesures énergiques qui ont été prises, le 13 août dernier, contre l'afflux des réfugiés de Belgique, de Hollande et de France occupée. Le peuple suisse a très violemment protesté contre ces mesures, moins par sympathie pour les juifs que parce qu'il condamne leurs persécuteurs. M. le Dr. Rothmund juge ces réactions saines, parce qu'elles prouvent que notre pays a résisté, jusqu'ici, au virus de l'antisémitisme. Il ne faut cependant pas que de telles protestations nous détournent de l'aspect réel du problème. La pire des contre-réactions serait à craindre si les réfugiés juifs étaient autorisés à se répandre dans tout le pays. Il ne faut pas non plus oublier que nombre d'entre eux sont des sujets dangereux pour nos institutions, des individus qui ont vécu longtemps dans des pays désorganisés ou mal ravitaillés dans lesquels on vit d'expédients. Ils sont habitués à des conditions dans lesquelles l'instinct affairiste du juif a tendance à se donner libre cours. Ceux d'entre eux qui ont été formés à cette école présentent un contraste frappant avec les éléments qui sont établis chez nous et que nous apprécions à juste titre. Nous faisons face à une situation critique qui devra être réglée militairement. Les réfugiés se présentant à notre frontière seront soumis à un examen complet portant aussi bien sur leurs antécédents que sur leurs aptitudes. [...] on évitera un laisser-aller semblable à celui de 1938. A cet effet, le nouvel arrêté fédéral punissant les passeurs et les étrangers entrés illégalement sera des plus utiles. L'exécution de ces mesures exigera une surveillance plus étroite de nos frontières. Dans ce but, la police de l'armée sera probablement renforcée et les cantons pourront faire appel à la Confédération chaque fois que la situation l'exigera»¹⁰.

Loin d'être une réaction momentanée à une menace militaire ou extérieure, la politique exprimée par Rothmund s'insère dans la culture suisse du début du XXe siècle. Son antisémitisme s'exprime sous une forme modérée et sur le mode de la dénégation afin de se distinguer de la politique nazie ; il constitue néanmoins un facteur déterminant qui se rattache à l'ancienne tradition chrétienne d'antijudaïsme.

¹⁰ AF, E 4300(B)1971/4, E 20/, 25, Conférence annuelle des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Montreux, les 25 et 26 septembre 1942.

- **Frontières culturelles**

L'affirmation de la culture nationale suisse détermine les réactions face aux réfugiés et aux juifs en particulier. La volonté nationaliste et patriotique peut se combiner avec une imprégnation par des cultures étrangères qui franchissent les frontières nationales. En effet, comme l'a écrit le professeur Jean-Claude Favez, « une profonde ambiguïté »¹¹ caractérise la culture politique de la défense nationale : elle emprunte une partie de ses éléments constitutifs aux régimes réactionnaires. Il est évident que la politique suisse se distingue de la folie exterminatrice des nazis, mais le drame de cette époque c'est aussi l'infiltration des doctrines totalitaires dans les cultures démocratiques. Il en résulte une multitude d'arguments qui incitent à empêcher les réfugiés de franchir la frontière pour pénétrer en Suisse.

Une source fort éclairante sur l'ambiguïté de la culture politique suisse face au nazisme est le rapport de Rothmund sur son voyage à Berlin en automne 1942 : il y fait des distinctions entre l'antisémitisme nazi et la lutte suisse contre ce qu'il nomme *Verjudung*. Il admet que les juifs assimilés peuvent devenir des membres dynamiques de la communauté nationale. En fait, il reproche aux nazis d'utiliser des méthodes inadéquates pour s'opposer avec efficacité aux juifs¹².

On peut citer le cas des milieux littéraires : la Société des écrivains suisses contribue à dresser des barrières qui empêchent des réfugiés de vivre de leur plume.

Bref, entrer en Suisse implique non seulement de passer par une ligne géographique, mais aussi de correspondre aux critères qui déterminent les frontières sociales, économiques, religieuses et culturelles. La frontière géographique délimite un espace de souveraineté nationale. Il serait trop sommaire de réduire celui-ci à une structure administrative, car il fonctionne par l'interaction de multiples facteurs.

Sources principales utilisées par la CIE

Etant donné son mandat, la CIE a travaillé principalement aux *Archives fédérales* à Berne¹³ en consultant en particulier les fonds suivants :

- Département de Justice et Police (dossiers des conseiller fédéraux Baumann et von Steiger, ainsi que de la Division de Police et du Ministère public de la Confédération) ;

¹¹ FAVEZ, Jean-Claude, « Tu m'as dit d'aimer, j'obéis... Quelques remarques sur les relations entre Alémaniques, Romands et Tessinois durant la Seconde Guerre mondiale », in *Union et division des Suisses* (sous la direction de Pierre du Bois), Lausanne, 1983, p. 108.

¹² Rapport publié dans les *Documents Diplomatiques Suisses*, vol. 14, (1941-1943), Berne 1997, pp. 859-869. Cf. aussi CIE, *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme*, Paris, 2000, p. 121

¹³ On consultera évidemment l'inventaire publié: KOLLER, Guido, ROSCHEWSKI, Heinz, *Flüchtlingsakten 1930-1950, Thematische Übersicht zu Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv*, Berne, 1999.

- Département politique fédéral (dossiers des conseillers fédéraux Motta, Pilet-Golaz et Petitpierre, ainsi que des diplomates tels que Bonna, Frölicher et de Haller, Délégué du Conseil fédéral aux œuvres d'entraide internationale)¹⁴ ;
- Département militaire (dossiers du Département, de l'Armée, du Général, de la Justice militaire) ;
- Département des Finances et des Douanes (dossiers sur les aspects financiers).

Les dossiers des Archives fédérales contiennent évidemment des documents de tous ordres : on peut y lire aussi bien des documents émanant des administrations fédérales et cantonales que des textes rédigés par des personnes qui sont concernées, pour divers motifs, par les passages de frontières.

Parmi les autres archives, on peut mentionner en particulier :

Archiv für Zeitgeschichte à Zürich¹⁵ : on y trouve les archives de la Fédération Suisse des Communautés Israélites¹⁶) ;

- Des archives publiques aux Etats-Unis, en Allemagne ou en Israël ;
- Des archives privées en Suisse (en particulier celles d'une famille dont l'histoire est retracée dans un chapitre liminaire du rapport afin de montrer la complexité de la situation et les innombrables efforts nécessaires pour avoir le droit de venir en Suisse et d'y rester ; le canton-frontière de Thurgovie présente un contexte fort révélateur de la Suisse face aux réfugiés).

Documents sur la politique de la Suisse et des Suisses face aux réfugiés

Quelques exemples peuvent illustrer l'ampleur et la difficulté de la recherche, en s'intéressant en particulier à deux années cruciales : 1940 et 1942.

En 1940, au moment de la débâcle française, les autorités fédérales acceptent d'interner les troupes françaises, mais redoutent l'afflux durable de réfugiés. La Division de Police, le Département politique, l'Armée préconisent des mesures à la frontière, notamment afin de refouler les indésirables et d'éloigner les « débris du Front populaire »¹⁷. A ces décisions fédérales, correspondent des mesures appliquées au niveau des cantons. C'est ainsi que l'officier responsable de l'Arrondissement de

¹⁴ Le rôle et l'influence d'Edouard de Haller ont été parfois négligés. Toutefois, des recherches comme celle du professeur Jean-Claude Favez sur le CICR ont fait ressortir l'importance du personnage qui couchait souvent sur le papier ses remarques et réactions.

¹⁵ Cf. URNER, Klaus, DÄNIKER, Marie-Claire, EHRMANN, Thomas, HOERSCHELMANN, Claudia. *Das Archiv für Zeitgeschichte und seine Bestände. ETH Zürich*. Zurich, 1999. On consultera aussi le site : <http://www.afz.ethz.ch/>.

¹⁶ On peut signaler que des documents rédigés à Genève, en particulier par Armand Brunschwig, se trouvent dans ces archives. Cf. l'ouvrage rédigé par le fils d'un responsable de l'aide aux réfugiés à Genève : HAYMANN, Emmanuel, *Le camp du bout du monde. 1942, des enfants juifs de France à la frontière suisse*, Lausanne, 1984, p. 119.

¹⁷ Notice de Bonna du 18 juin 1940, *Documents Diplomatiques Suisses*, vol. 13 (1939-1940), Berne 1991, p. 729. Publié dans l'indifférence générale en 1991, cet ouvrage dirigé par le professeur Jean-François Bergier contient des documents incontournables. Cf. en particulier les textes de Rothmund, de Bonna et de Guisan aux pp. 692-700, 727-731.

Genève expose l'attitude face aux fugitifs au cours de l'été 1940 : « Bien que l'arrivée de réfugiés civils et militaires ait été relativement faible à la frontière genevoise, de nombreux cas ont été résolus par le Service de police du Commandement de Ville, de jour comme de nuit, avec le concours de la police civile. Un assez grand nombre d'indésirables, ayant appartenu aux Brigades internationales, ont été refoulés à la frontière »¹⁸. Ces refoulements ne sont pas quantifiés dans ce rapport rédigé en 1945. Les lacunes dans les dossiers et les destructions ultérieures rendent extrêmement difficiles les longues investigations qui seraient nécessaires pour tenter de dresser des statistiques.

Au cours des mois qui suivent la défaite française et en 1941, les tentatives de franchir la frontière restent relativement limitées, même si les autorités fédérales se plaignent de rencontrer des difficultés à effectuer les refoulements à la frontière¹⁹. L'année 1942 marque une césure en Europe et en Suisse. Les conditions qui déterminent les décisions très restrictives de l'été 1942 sont retracés dans le rapport de la CIE. On ne saurait désigner Rothmund ou les autorités fédérales comme les seuls responsables d'une politique dont les lignes générales se fondent sur des forces sociales et politiques à travers toute la Suisse. On peut citer une intervention du Chef du District de Porrentruy de la police cantonale bernoise qui, avec l'appui de son homologue neuchâtelois, préconise des mesures très strictes en septembre 1942 : « Sans renfort de la police, il est inutile de parler de mesure d'ordre à la frontière. Malgré tous mes efforts, je n'arrive plus à suivre ce mouvement d'exode de fuyards. De tous côtés on apprend que des réfugiés passent clandestinement la frontière. Il ne faut pas croire non plus que les juifs qui nous arrivent de Belgique ou d'ailleurs ne sont pas renseignés ou aidés par les juifs de chez nous. [...] Tous les moyens sont bons pour arriver au but désiré. C'est pourquoi, il faut s'armer pendant qu'il est encore temps pour lutter contre ce mouvement qui risque de prendre des proportions inquiétantes pour la sécurité de notre pays »²⁰.

Un mois plus tard, l'Officier de police pour l'Arrondissement territorial Genève brosse un tableau alarmiste : « Actuellement nos frontières subissent un véritable assaut des réfugiés israélites qui s'étaient concentrés en France non occupée et qui provenaient pour la plupart des pays occupés en ce moment par les puissances de l'Axe.[...] A peine la frontière passée, les réfugiés se croient en pays conquis. [...] Les nombreuses interventions de comités pour la protection des réfugiés, d'avocats, de pasteurs, d'associations de toutes sortes ne font qu'entraver sérieusement notre travail et ne font que le compliquer. Les multiples demandes téléphoniques, la correspondance échangée, les rendez-vous et surtout l'insistance arrogante de certains, ne sont pas non plus pour nous aider et nous faciliter.[...] Il n'est pas de mon ressort de discuter les motifs qui ont poussé ces malheureux

¹⁸ AF, E 27/, 14880 : Rapport d'activité de police de l'Ar. Ter. GE, dès sa création le 29.11. au 31.7.1945 (I. Période de 29.11.39 au 15.7.40), p. 7. Le document est rédigé par Daniel Odier.

¹⁹ AF, E 4260(C)1974/34/, 135, N 44/1 : rapport du 23 novembre 1941 de Rothmund pour von Steiger : « Die Sperrmassnahme muss rigoros durchgeführt werden und stiess auf den Unwillen der Grenzbevölkerung. Einige Grenzkantone, namentlich St. Gallen und Basel, zum Teil auch Schaffhausen, konnten nur mit der grössten Mühe zur Vernunft gebracht werden und liessen noch zahlreiche Flüchtlinge ein. »

²⁰ AF, E 4260 (C) 1974/34/ vol. 67, rapport du 1^{er} septembre 1942 de Choffat, Chef de district de la Police cantonale.

israélites à franchir notre frontière illégalement pour chercher refuge sur notre terre helvétique. Mais mon rapport ne serait pas complet si je ne disais pas que, malgré tous les sentiments humanitaires que le peuple suisse peut avoir, les sentiments de répulsion qui nous dominent contre des actes inhumains que subissent ces gens, la traditionnelle hospitalité de la Suisse, cité refuge, il est un devoir beaucoup plus grand qui doit nous guider : *celui de la sécurité du pays*. En lui-même, chaque cas de réfugié est peut-être tragique. Mais j'estime que le devoir de chacun de nous est de *penser suisse* et de se demander si la situation de notre pays ne sera pas également « tragique » un jour »²¹.

Au même moment, le lieutenant-colonel de la Gendarmerie de l'Armée (au civil Commandant de la Police cantonale de Zurich), Jakob Müller adresse une lettre à Rothmund dans laquelle il expose ses réflexions sur les difficultés rencontrées aux frontières de Genève et du Jura. Après avoir rejeté les possibilités d'une surveillance étroite sur le terrain, il préconise trois solutions :

« 1. Rein nach militär. Begriffen, d.h. scharfe Grenzüberwachung mit grossem Truppenaufwand, Verwendung von Schusswaffen, Scheinwerfern, ev. Gas. Erstellung von Drahthindernissen auf der ganzen Strecke.

2. Nach rein polizeilicher Art. Reduktion der Ueberwachung an der Grenze auf das erträgliche Minimum, sagen wir einmal auf den momentanen Bestand (Grenzwahe und Militär). Verlegung der Kontrolle in das Hinterland. An der Grenze haben wir so das sog. Grobsieb, das Feinsieb besteht in der Kontrolle durch die Zivilpolizei. Es muss darauf getrachtet werden, die Zivilpolizei in ihrem ganzen Umfang heran zu ziehen, auf diese Weise erscheint die ihnen zugemutete Mehrarbeit erträglich, weil sie sich stark verteilt. Die praktische Durchführung ist nicht schwierig, weil die Flüchtlinge so oder anders sich irgendwo einmal melden müssen.

3. Gemischtes System. Verstärkung der Grenzbewachung durch Truppen, zum Mindesten Verdoppelung der vorhandenen Kräfte. Einsatz etwa auch von Hunden et[c]. Anweisung an die Zivilpolizei der Kantone [...].

M[eines] E[rachtens] verdient das 3. System den Vorzug. Die zur Durchführung der in Frage stehenden Aufgabe in Betracht fallenden Organe sind doch die Polizisten, die Truppen eignen sich lediglich für den Bewachungs- und Sicherungsdienst. Ausserdem bedeutet die Anwesenheit von etwas stärkern Truppenkörpern an der Grenze eine Warnung an die Anwohner ennet [sic] der Grenze, die nicht ausser Acht zu lassen ist. [...]

Die eigentliche Ausschaffung ist der heikle Punkt und bringt die meisten Anstände. Es ist leicht vorstellbar, dass sich an der Grenze unliebsame Szenen ereignen, wenn der Flüchtling, der sich bereits in Sicherheit wähnte, wieder

²¹ AF, Rapport du 3.10.1942 du Premier-Lieutenant Daniel Odier, « Considérations générales sur la situation à Genève au 3.10.1942. », AF, E 5330(-)1975/195/1943/, 2254. A noter que, le 10 septembre 1942, lors d'un entretien téléphonique, Odier demande que les autorités fédérales prennent d'urgence des mesures contre les réfugiés juifs, car leur afflux menace de rendre la frontière incontrôlable. Cf. la notice de Schürch pour Rothmund du 10 septembre 1942, AF, E 4800(A)1967/111/ vol. 403.

überstellt werden soll ? aber gemacht werden muss es, man kann dabei auch sich etwas einrichten : Ueberstellen bei Nacht und Nebel »²².

Sans aucun doute, la position exprimée dans ce cas est extrême, mais elle témoigne de la pression exercée sur les autorités au moment le plus tragique pour les réfugiés juifs.

Les dossiers du Commissaire aux réfugiés, l'architecte Ulrich Wildbolz, contiennent des notices d'entretiens avec des responsables actifs à la frontière. Dès sa première semaine d'activité, il se rend à Genève : les 5, 7, 14 et 15 octobre, plusieurs officiers supérieurs lui exposent les difficultés à la frontière (les cris, pleurs et tentatives de suicide des personnes à refouler qui suscitent la sympathie de la population, des interventions d'associations et des démarches de personnalités comme William Rappard ou le pasteur Henry-Louis Henriod)²³. Dans les autres cantons situés le long de la frontière, Wildbolz recueille aussi les doléances des autorités. A Neuchâtel, le conseiller d'Etat Léo Du Pasquier signale certaines agitations politiques, notamment dans les milieux ouvriers et socialistes des villes industrielles du Jura. Ces rapports quotidiens contiennent une foule d'indications sur les problèmes concernant les réfugiés. Les interlocuteurs de Wildbolz à Genève le 17 et 23 décembre plaident pour un renforcement des mesures à la frontière. Ces interventions d'Adert, d'Odier et de Guillermet ainsi que celle de Monod influencent la rédaction de l'arrêté du Conseil fédéral publié le 29 décembre 1942²⁴. Le gouvernement réduit drastiquement les possibilités de passer la frontière et de prendre contact avec les personnes qui pourraient aider les réfugiés à obtenir le droit de rester en Suisse. Cette décision indique « en creux » l'importance des actions de solidarité.

Les sources des Archives fédérales permettent aussi d'appréhender la problématique des expulsions au niveau des individus. C'est le cas du couple Friedländer. Arrêtés après avoir franchi la frontière le 28 septembre 1942, ils sont refoulés le jour même vers Saint-Gingolph. Dès le 23 novembre 1942, le Ministre de Suisse à Stockholm, qu'un réfugié juif séjournant en Suède avait informé de cette expulsion et de la présence du fils du couple caché en France, demande à Berne pour quelles raisons cette famille n'a pas bénéficié de l'asile. Par lettre du 4 février 1943, la Division de Police répond qu'elle n'a pas connaissance de l'accueil ou du refoulement de ce couple, alors que la critique interne du document démontre que le rapport des Douanes sur l'arrestation et le refoulement des époux Friedländer figurait au dossier à Berne.²⁵ Cet exemple montre les obstacles qui se dressent d'emblée

²² AF, E 4001 (C) 1 vol. 257, Lettre du 1^{er} octobre 1942 du lieutenant-colonel de la Gendarmerie de l'armée, Jakob Müller, à H. Rothmund.

²³ AF, E 9500.193(-)1969/150/, 5 : 2.01 : Flüchtlingskommissär - Tagesrapporte 1942. Sur Henry-Louis Henriod, cf. Kocher, Hermann, « *Rationierte Menschlichkeit* ». *Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933-1948*, Zürich, 1996.

²⁴ Cf. CIE, *op. cit.*, p. 130.

²⁵ AF, E 4264(-)1985/196/, 547: Dossier N 6488. Sur la déportation des parents de Saul Friedländer morts à Auschwitz, cf. son livre. *Quand vient le souvenir...*, Paris 1978. Cf. aussi FIVAZ-SILBERMANN, Ruth, *Le refoulement de réfugiés civils juifs à la frontière franco-suisse durant la Seconde Guerre mondiale, suivi du Mémorial de ceux qui ont été déportés ou fusillés*; Beate Klarsfeld

depuis les années de la guerre pour reconstituer les événements survenus à la frontière.

Durant l'hiver 1942-1943, des responsables cantonaux multiplient les interventions auprès des autorités fédérales. Par exemple, le Conseil d'Etat genevois s'adresse au Conseiller fédéral von Steiger pour demander un renforcement de la frontière avec un cordon de fils de fer barbelés. Dans une notice datée du 19 janvier 1943, Robert Jezler, le suppléant de Rothmund, résume la requête de Genève :

« Das Genfer Departement hat in seinem Schreiben vom 8. Januar den dringenden Wunsch ausgesprochen, dass der Stacheldrahtverbau um den Kanton Genf herum fertiggestellt werde. Nach dem Schreiben des Herrn General, vom 17. Dezember 1942, wären noch ca. 60 Kilometer zu erstellen, was ca. 240 000 Franken kosten würde »²⁶. Après discussion avec le Département fédéral de Justice et Police, Genève renonce au renforcement de toute sa frontière et se contente de 5 km de Perly à Troinex et de 6 km de Veyrier-Arve à Cara.

En septembre 1943, le Conseiller d'Etat genevois en charge du Département de Justice et Police, Paul Balmer, s'adresse une nouvelle fois à von Steiger en exprimant d'abord sa satisfaction sur les mesures prises : « Selon nos constatations, le barrage offre un obstacle efficace contre les réfugiés et met un frein à l'activité de passeurs »; il demande ensuite un élargissement de la protection de la frontière, cette fois-ci entre le poste de douane de Cara jusqu'à Hermance. Il justifie ainsi sa requête : « Le terrain boisé présente de grandes difficultés de surveillance et pour remédier à l'absence de fils de fer barbelés, il faudrait avoir en permanence, à cet endroit, un effectif de troupes si considérable que l'Armée ne saurait l'envisager. Les événements récents nous ont permis de nous rendre compte du danger que court la Suisse lorsque l'afflux de réfugiés augmente. Les événements futurs risquent de provoquer, de France, une ruée sur la Suisse de réfugiés civils, de communistes et d'éléments indésirables, voire même de soldats allemands. Nous estimons qu'il serait urgent de compléter le travail déjà fait en terminant l'établissement du réseau de fils protecteurs »²⁷.

Toutefois, l'automne 1943 marque une inflexion : l'évolution de la situation internationale incite à entrouvrir la frontière dans certains cas²⁸.

Foundation, Paris, 2000, p. 108 et 112. Cf. Aussi KREIS, Georg « Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938–1945 », in SARASIN, Philipp; WECKER, Regina (Ed.): *Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1998, pp. 121–139.

²⁶ AF, E 4800.1 (-) 1967/111 vol. 25, Notice pour le Conseiller fédéral von Steiger de Robert Jezler, « Stacheldrahtverbaue bei Genf », 19 janvier 1943.

²⁷ AF, E 4001 (C) 1 vol. 257, Lettre du Conseiller d'Etat, Paul Balmer, au Conseiller fédéral, Edouard von Steiger, du 27 septembre 1943.

²⁸ L'attitude d'un autre canton-frontière ressort d'un compte rendu d'une rencontre entre le gouvernement tessinois et Rothmund le 25 septembre 1943 : sans remettre en cause la compétence unanimement reconnue des autorités fédérales pour la gestion de la frontière, le gouvernement tessinois préconise des mesures appropriées : « Auf Grund der Beziehungen der Tessiner mit Italien ist die Regierung in der Lage, über die meisten Persönlichkeiten der italienischen Politik und der Wirtschaft Auskunft zu geben. Auch geht das Los dieser Flüchtlinge weiten Kreisen der Tessiner Bevölkerung sehr nahe und die Tessiner Regierung fürchtet, dass die politischen Flüchtlinge an der

On sait qu'il faut attendre juillet 1944 pour que les juifs soient reconnus comme réfugiés par le Conseil fédéral. Lors d'une tournée de Rothmund à Schaffhouse, il se laisse convaincre de préconiser une nouvelle attitude afin d'accorder l'asile aux personnes qui sont menacés par les persécutions antisémites et l'extermination²⁹.

Les frontières d'ordre financier

Nous avons choisi d'évoquer les frontières géographiques que les réfugiés ont tenté de franchir physiquement, mais d'insister aussi sur les barrières financières auxquelles les réfugiés étaient confrontés en fuyant depuis l'Allemagne ou l'Autriche vers la Suisse.

Avant la prise de pouvoir des nazis, l'Allemagne avait déjà érigé un certain nombre de barrières d'ordre financier afin d'empêcher la fuite de ses capitaux vers l'étranger, comme le *Reichsfluchtsteuer* (impôt sur l'exportation des capitaux)³⁰ qui sera appliqué avec une dureté toute spéciale envers les juifs, forcés d'émigrer. En juin 1933, le *Reich* introduit un moratoire sur les transferts de capitaux vers l'étranger³¹. Désormais, seule une partie des intérêts et des dividendes peuvent encore être virés en Suisse. Pour régler le trafic de paiement avec l'Allemagne, la Confédération conclut en 1934 un accord de clearing qui subira de nombreuses modifications³².

Dans un premier temps, les affaires de transfert sont réglées par la Banque nationale suisse ; mais à cause de leur ampleur et à la suite de la multiplication des accords de clearing avec d'autres pays, un Office suisse de compensation dont le siège se trouve à Zurich est créé par un arrêté du Conseil fédéral du 2 octobre 1934³³. Cet office a versé aux Archives fédérales de très nombreux dossiers. Il s'agit d'une documentation extrêmement volumineuse qui a été peu consultée jusqu'au milieu des années 1990. On peut rapidement énumérer les différents versements qui s'y trouvent :

- les procès-verbaux de la Commission du clearing ;
- les procès-verbaux des réunions de la Direction ;
- les rapports d'activité (souvent très volumineux, par exemple le rapport annuel pour l'année 40 compte 400 pages) ;
- les dossiers du Bureau du contentieux (Rechtsbüro) ;

Grenze nicht immer als solche festgestellt und in der Folge oft zurückgewiesen oder ausgeschafft werden. Schliesslich macht die Tessiner Regierung geltend, dass unter diesen Flüchtlingen Persönlichkeiten sind, die vielleicht morgen die führenden Leute des neuen Italiens sein werden. », AF, E 9500.193 (-) 1969/150/, 5 : 2.01 : Flüchtlingskommissär - Tagesrapporte 1943.

²⁹ Cf. *Documents Diplomatiques Suisses*, vol. 15, (1943-1945), Berne, 1992, pp. 536-537.

³⁰ Cf. *Documents diplomatiques suisses*, Berne, vol. 10, (1930-1933), n° 93.

³¹ Cf. *Documents diplomatiques suisses*, Berne, vol. 10, (1930-1933), n° 297.

³² Cf. *Documents diplomatiques suisses*, 1934-1936, Berne, vol. 11, (1934-1936), n° 46.

Les problèmes du clearing et des transferts sont traités dans une des études publiées par la Commission au courant de l'année 2001; FRECH, Stefan, *Clearing. Der Zahlungsverkehr mit den Achsenmächten*, vol. 3.

³³ Cf. *Documents diplomatiques suisses*, 1934-1936, vol. 11, (1934-1936), Berne, n° 53, n. 12.

- un versement intitulé « Liquidation Alt-Clearing » où se trouvent entre autres les documents relatifs au milliard de francs suisses mis à disposition de l'Allemagne par la Confédération à travers le clearing ;
- un versement concernant les relations avec l'Allemagne où se trouve encore la correspondance avec des entreprises et des privés (seuls les dossiers avec la lettre H ont été conservés) et de quelques entreprises particulières mais seulement pour l'année 1944 (le reste a malheureusement été détruit). Pour le rapport sur les réfugiés, c'est avant tout ce versement qui a été consulté.

Dans notre réflexion sur le financement du refuge, nous nous sommes penchés sur la situation financière des réfugiés à leur arrivée en Suisse. Nous avons fixé comme point de départ l'année 1933 qui inaugure la politique de destitution et de confiscation mise en place par les nazis et qui a atteint son point culminant en 1938 quand les Juifs allemands et autrichiens forcés à l'émigration sont frappés de diverses taxes et impôts qui les privent quasiment de tous leurs avoirs jusque là encore transférables³⁴. C'est aussi à partir de 1938 que les biens et les entreprises soi-disant juives, ont été enlevés de force à leurs propriétaires pour être « aryanisés ».

Les réfugiés sont soumis aux règlements de l'accord de clearing. Ils ne sont pas autorisés à transférer leurs capitaux, sauf dans des cas de détresse financière où un montant au maximum de 700.- francs. par mois peut être viré. Mais n'oublions pas que le clearing est basé sur un jeu de compensation des paiements – les importations d'un pays doivent compenser les exportations de l'autre et atteindre en principe un équilibre comptable. Cet objectif est loin d'être atteint dans les relations avec l'Allemagne. Dans les années 1930, cette dernière réduit ses importations depuis la Suisse, ce qui entraîne une diminution du montant à disposition pour le clearing. Le montant résultant du transfert financier en faveur des réfugiés en Suisse, soit des intérêts, des dividendes ou des rentes, amoindrit le montant global du clearing. La Suisse tente donc de réduire les possibilités de transfert pour les réfugiés. Ces restrictions ne touchent pas seulement les étrangers, mais également les Juifs suisses établis en Allemagne et forcés de retourner en Suisse pour échapper aux persécutions. La Suisse essaie de trouver une solution pour eux, et après de longues tergiversations un accord a pu être trouvé en leur faveur en août 1937 autorisant le transfert d'un montant de 50'000 Reichsmark ; mais ce montant leur est versé par l'Office suisse de compensation avec une réduction de 50% par rapport au cours officiel du clearing. Les détails de cette affaire se trouvent dans le rapport de la CIE, notamment dans la section 5.2.1.

Pour stopper l'accroissement des transferts, l'Office suisse de compensation et la Division du commerce du Département fédéral de l'Economie publique en appellent aux Départements cantonaux de police afin qu'ils n'accordent plus de permis de séjour aux étrangers dépendant de transferts depuis l'Allemagne. L'autorisation de séjourner en Suisse ne devait bénéficier qu'aux réfugiés disposant d'une fortune déposée en Suisse.

³⁴ Cf. FRIEDLÄNDER, Saul, *L'Allemagne nazie et les juifs, 1. Les années de persécution (1933-1939)*, trad. de l'anglais, Paris 1997, p. 258.

Suite à la renégociation de l'accord de clearing en 1937, les émigrés, arrivés en Suisse après le 1^{er} juillet 1937, sont exclus du transfert des intérêts et des dividendes. Mais la Division du commerce poursuit ses démarches auprès des cantons pour qu'ils retirent leurs permis aux réfugiés arrivés avant cette date

Les nombreuses barrières érigées entre l'Allemagne et la Suisse l'ont été pour des raisons économiques et financières, mais elles ont rendu encore plus difficile l'émigration forcée ou la fuite des personnes persécutées en Allemagne et en Autriche après l'*Anschluss*. N'oublions pas que les réfugiés n'étaient pas autorisés à travailler en Suisse et étaient soumis à l'obligation de trouver un nouveau pays d'accueil et de financer eux-mêmes cette deuxième ou troisième migration.

Certains affirment que la CIE n'a présenté que les côtés négatifs de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Or, ces reproches occultent la manière dont le rapport montre qu'une partie des acteurs du monde politique et économique a su parfois résister à la pression exercée par l'Allemagne national-socialiste. Quand le 25 novembre 1941, le Reich a déchu de leur nationalité tous les Juifs allemands vivant à l'étranger, les milieux économiques et financiers suisses critiquent des décisions de l'Office de compensation et de la Division de Police du Département fédéral de Police et Justice. Tous les Allemands touchés par cette mesure nazie et bénéficiant d'un permis d'établissement ou de séjour en Suisse, ont perdu l'autorisation de résider en Suisse par ordre de la Police des étrangers, et n'ont obtenu à la place qu'un permis de tolérance. Pour l'Office suisse de compensation cette mesure raciste est l'occasion de réduire le poids des transferts financiers sur le clearing. Il avise donc le Crédit suisse d'exclure du transfert les personnes considérées dorénavant comme apatrides. Mais le directeur général du Crédit suisse, Peter Vieli s'oppose à cette mesure qu'il qualifie d'inutilement dure et invite l'Office de compensation et les banques suisses à ne pas exclure les Juifs allemands du transfert. La Banque nationale, la Division du Commerce ainsi que le Département politique partagent l'avis de Vieli. Selon eux, cette mesure contrevient à l'ordre public suisse. En 1943, la Cour d'appel du canton de Zurich déclare que la Suisse ne reconnaît pas de traitements différents entre les personnes de différentes races ou religions. Malgré cet avis juridique et les réticences des milieux d'affaires, la Division de Police et l'Office de compensation persisteront à considérer les Juifs allemands comme des apatrides favorisant ainsi la péjoration de leur situation.

Nous ne nous sommes pas limités à la consultation des fonds de l'Office suisse de compensation, mais nous avons également utilisé les fonds de la Banque nationale suisse, du Crédit suisse, de l'Association suisse des banquiers. Aux Archives fédérales nous avons consulté les fonds du Département politique – la Légation de Suisse à Berlin, la Division des Affaires étrangères -, de la Division du Commerce du Département de l'Economie publique, ainsi que la Division de Police du Département de Justice et Police où se trouve un versement « Zahlungsverkehr und Flüchtlinge : Korrespondenz, Einzelfälle, Clearing ».

Une autre frontière d'ordre économique est érigée avec le blocage des avoirs suisses aux USA le 14 juin 1941. A nouveau la Suisse est confrontée à des difficultés puisque les sommes destinées à être transférées depuis les USA restent en fait bloquées là-bas et c'est la Banque nationale suisse qui met à disposition les montants

« transférés ». La Banque nationale et avec elle la Confédération doivent veiller à ce que les avoirs bloqués aux USA n'augmentent pas de façon insupportable ; elles décident donc d'un commun accord de restreindre sévèrement les transferts de dollars. Comme nous avons déjà vu plus haut, ces mesures visant des buts économiques et financiers, peuvent toucher indirectement les réfugiés – soit les réfugiés qui sont au bénéfice de transfert de rentes ou de subsides de parents aux USA ou des œuvres d'entraide dont le siège principal se trouve aux USA. Ainsi l'*American Jewish Joint Distribution Committee*, soutien principal de l'Union suisse des comités d'entraide juive, est privé du droit de transférer officiellement des dollars pendant les pires moments des déportations et de l'extermination, soit de mai 1942 à fin 1943. Le *Joint* trouve des moyens détournés de transférer des dollars, il est ainsi privé du taux de change pratiqué par la Banque nationale suisse et doit se contenter d'un taux de plus de la moitié inférieur auprès des banques privées et pour des montants très limités. Saly Mayer, le représentant du Joint en Suisse, était chargé de collecter les fonds ; c'est ainsi que des missives désespérées se trouvent dans ses papiers quand il n'essuie que des réponses négatives auprès des personnalités qu'il a sollicitées.

Les archives consultées au sujet des transferts de dollars sont :

- Archives de la Banque nationale suisse à Zurich ;
- Archiv für Zeitgeschichte à Zurich : Nachlass Saly Mayer et microfilms du American Jewish Joint Distribution Committee ;
- Aux Archives fédérales à Berne : les procès-verbaux du Conseil fédéral, les versements du Département politique (notamment la correspondance entre les conseillers fédéraux Pilet-Golaz et Wetter, et les dossiers de la Division des Affaires étrangères et de la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger) ainsi que les versements de la Division de police dont l'avis était souvent sollicité pour accorder des autorisations de transfert ou pas.

Notre but a été de montrer que les acteurs impliqués dans la politique face aux réfugiés se sont trouvés dans tous les milieux, mais aussi que les frontières à franchir pour les réfugiés étaient multiples : les barrières financières sont un aspect de cette problématique complexe³⁵.

³⁵ Depuis la rédaction de ce texte en novembre 2000, d'autres recherches ont été menées. Henry Spira a rédigé un opuscule intitulé *Le refuge en Suisse 1933-1945. Sources et définitions*. Anouchka Winiger a achevé en juillet 2001, sous la direction du professeur Hans Ulrich Jost, son mémoire de Licence à l'Université de Lausanne, *Les enjeux d'une frontière. Saint-Gingolph durant la Deuxième Guerre mondiale*.