

Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus

La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme
(Publications de la CIE, volume 17)

CIE

ISBN 3-0340-0617-9

Résumé

La présente étude est la deuxième édition, revue et corrigée, du rapport publié en décembre 1999. Elle traite de la politique de la Suisse face aux réfugiés de 1933 à 1945. Controversée dans les années 50, cette politique pratiquée durant la Seconde Guerre mondiale a provoqué un débat encore plus vif dès le début des années 80. Aujourd'hui, nombre d'enquêtes sérieuses permettent de répondre à une foule de questions. La présente étude propose une vue d'ensemble des résultats de ces recherches ainsi que des faits nouveaux qui apportent un éclairage inédit sur divers aspects. Conformément au mandat du Conseil fédéral, notre enquête a notamment mis l'accent sur les aspects financiers de la politique de la Suisse face aux réfugiés.

Catégories, chiffres et méthode

Durant des périodes plus ou moins prolongées au cours de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a accueilli près de 300 000 réfugiés, répartis dans différentes catégories: militaires internés (104 000); frontaliers admis à titre temporaire (67 000); enfants, venus pour rétablir leur santé, pris en charge pendant des séjours limités (60 000); réfugiés civils (51 000); émigrants (10 000) et réfugiés politiques (250). La présente étude ne vise pas à donner un tableau exhaustif de la guerre et de toutes les personnes qui cherchèrent asile en Suisse; elle traite surtout des victimes des persécutions et de la politique d'extermination pratiquée par le régime national-socialiste; elle s'intéresse en particulier aux victimes des nazis qui tentèrent d'entrer en Suisse en tant que réfugiés civils, émigrants ou réfugiés politiques (chapitre 1.4 et tableaux 1–2). Ce choix méthodologique nous a conduits à étudier avant tout les conséquences pour les personnes concernées de la politique suisse d'asile et d'analyser le comportement des autorités. La présente étude est donc essentiellement consacrée aux réfugiés, à leurs sorts, à leurs misères et à leurs espoirs, que nous avons choisi de présenter sous la forme de cas individuels.

Les années 1938 et 1942

Nous distinguons, dans la politique suisse d'asile, deux moments essentiels: l'année 1938, avec l'apposition du tampon «J» dans les passeports des Juifs de nationalité allemande, et l'été 1942, avec la décision de fermer la porte de la Suisse aux réfugiés persécutés pour le seul fait de leur «race».

1938: les autorités suisses veulent s'opposer à l'afflux des réfugiés fuyant l'Autriche à la suite de l'Anschluss. Au moment où des passeports allemands sont attribués aux ressortissants de l'ex-Autriche, elles envisagent de généraliser l'obligation du visa, mais elles expriment des réticences pour des raisons politiques autant qu'économiques. En fin de compte, les Allemands acceptent la proposition suisse d'apposer un signe distinctif sur les passeports des «Non-Aryens» allemands. Sur la base de cette entente de principe, des discussions techniques furent nécessaires afin de déterminer sous quelle forme cette discrimination devait s'opérer: par un formulaire tamponné, par un trait rouge soulignant les noms juifs, ou par un «J». C'est cette dernière solution qui est convenue à l'issue de négociations germano-suisse. Malgré les objections juridiques et morales du chef de la Division de police, Heinrich Rothmund, le Conseil fédéral avalise, à l'unanimité, cette mesure. Ce faisant, en discriminant les «Aryens» et les «Non-Aryens», le gouvernement suisse reconnaît implicitement les lois raciales allemandes et il entre dans la logique du national-socialisme. Il ouvre aussi la

possibilité d'apposer un signe discriminatoire sur les passeports des Juifs suisses. De plus, le tampon «J» rend plus difficile, voire impossible, l'émigration des Juifs allemands dans d'autres pays (chapitre 3.1).

En été 1942, la situation est fort différente. Au milieu de l'Europe en guerre, la Suisse est presque entièrement encerclée par les forces de l'Axe et son ravitaillement est problématique. C'est alors que parviennent en Suisse, par des canaux et dans des proportions que notre étude précise, des informations sur les massacres perpétrés à grande échelle par les Allemands. Les informations les plus diverses parviennent et circulent en Suisse, qui devient une véritable plaque tournante. Dans ce contexte, il est difficile de faire la part entre les communications crédibles et les rumeurs. Il est difficile d'accorder foi à des informations aussi effroyables que celles relatant les exterminations systématiques. Quoiqu'il en soit, il ne fait aucun doute que le Conseil fédéral, les hauts fonctionnaires et le commandement de l'Armée savent désormais quel sort menace les réfugiés qui sont refoulés: la déportation vers l'Europe de l'Est et l'extermination. Informés de ces risques mortels, la Fédération des communautés israélites de Suisse, des œuvres d'entraide et divers composantes de l'opinion publique protestent avec véhémence contre la fermeture des frontières (chapitre 3.2).

Les motifs et les directives

Le discours officiel a légitimé la fermeture des frontières en 1942, notamment par les difficultés du ravitaillement. Les sources attestent cependant que ni cet argument, ni celui d'une pression politique et militaire de la part de l'Allemagne n'ont été déterminants. La question qui se pose est donc de savoir pour quels autres motifs les autorités suisses, en connaissance de cause et sans nécessité incontournable, ont, au cours de l'été 1942 et des mois suivants, refoulé des milliers de réfugiés et se sont ainsi laissé impliquer dans les crimes nazis dans la mesure où des réfugiés étaient alors livrés à leurs persécuteurs? Le présent ouvrage montre que l'antisémitisme joue un rôle important à un double titre: il entrave l'analyse des persécutions des Juifs et il empêche que les informations deviennent des motifs d'agir en faveur des victimes. En comparant cette politique avec l'attitude à l'égard des personnes qui ont fui la révolution russe, un contraste apparaît: les réfugiés russes d'après 1917 avaient été accueillis et soutenus, parce que l'anti-bolchevisme régnant disposait en leur faveur. Inversement, méfiance et hostilité envers les Juifs portèrent à leur refuser l'asile. L'antisémitisme manifesté en Suisse avaient des fondements culturels, sociaux et politiques, et se rattachait à l'ancienne tradition chrétienne de rejet des Juifs. Il s'intégrait d'ailleurs à tout un mouvement politique de lutte contre la «surpopulation» étrangère qui s'était manifesté depuis la guerre de 1914–18, et qui incluait la crainte d'un «enjuivement» du pays (chapitre 1.3). La politique pratiquée par la Suisse face aux réfugiés était également déterminée par des influences aussi bien nationales qu'internationales. Sur le plan national, citons notamment la xénophobie, la lutte contre «la surpopulation et l'emprise étrangères» («Überfremdung») (chapitre 2.2.2), le protectionnisme économique (chapitre 2.2.3), les préoccupations liées au ravitaillement et à la sécurité nationale (chapitre 2.2.4), ainsi que la conception de sa mission humanitaire (chapitres 2.2.1 et 6). Tirillés entre ces différents facteurs déterminants, et bien qu'ils aient été informés de la politique de persécution et d'extermination pratiquée par le régime national-socialiste, les décideurs helvétiques ne purent se résoudre à adopter une politique d'accueil plus généreuse à l'égard des Juifs. A l'échelle internationale, la question des réfugiés fit l'objet de nombreuses discussions au sein de la Société des Nations au cours des années 30. En juillet 1938, la conférence d'Evian fut organisée pour coordonner sur le plan international l'accueil des réfugiés en provenance d'Autriche et d'Allemagne; toutefois la Suisse adopta une attitude très réservée.

Exode, refoulement, accueil et séjour

L'étude accorde une attention particulière à la fuite depuis les Etats persécuteurs, aux dangers qui menacent aux frontières, aux problèmes qui s'y posent, aux refoulements et aux conditions de séjour de ceux qui furent accueillis. Retracer les itinéraires suivis par de

nombreux réfugiés permet de brosser un tableau différencié. Pour des milliers de personnes, la fuite s'arrête déjà aux représentations diplomatiques suisses à l'étranger où elles se voient refuser le visa d'entrée. Toutefois, quelques agents consulaires se sont montrés généreux envers les réfugiés et accordèrent des autorisations d'entrée. Ayant ainsi contrevenu aux instructions, ils subirent des sanctions. Ce qui est primordial, c'est que la Suisse dès 1938 a refoulé tous les réfugiés juifs – à l'exception «des cas pour lesquels le refoulement serait une mesure trop dure» (pour reprendre les termes utilisés à l'époque). Quant à ceux qui avaient réussi à franchir même illégalement la frontière et à pénétrer sur quelques kilomètres à l'intérieur du pays, ils n'étaient en principe plus expulsés – c'est pourquoi le sort des réfugiés se jouait surtout à la frontière où se déroulèrent souvent des scènes dramatiques. Le rapport montre que de nombreuses personnes et organisations aidaient les réfugiés à passer la frontière et à pénétrer sur le territoire suisse. Il arriva aussi que des fonctionnaires chargés de surveiller la frontière aient été tourmentés par leur conscience et finirent par braver les directives. C'est ainsi que la Suisse a accepté 51'000 réfugiés civils dont environ 20'000 Juifs pendant la guerre (chapitre 4.1–4.3). Pourtant les refoulements et les expulsions pratiqués par le canton de Genève en automne 1942 démontrent que d'autres fonctionnaires ont agi dans un sens contraire. Des réfugiés y ont été expulsés de façon violente et parfois remis directement à leurs persécuteurs. Il faut toutefois remarquer que ces incidents graves ont entraîné la condamnation des responsables. Ces dérapages ne doivent pourtant pas être considérés comme des actes isolés et inexplicables, ils doivent au contraire être placés dans un contexte général. Genève possède une importante frontière avec la France, laquelle est devenue en automne 1942 le plus important passage pour les réfugiés. Et les autorités fédérales persuadées de l'effet dissuasif d'un strict manquement du règlement ne sont intervenues que tardivement (chapitre 4.3.3: Un éclairage ponctuel: Les pratiques en vigueur à Genève en automne 1942).

Pendant leur séjour en Suisse les réfugiés étaient soumis à un strict contrôle et maintenus sous tutelle dans de nombreux domaines. Après le passage de la frontière, ils étaient confrontés à un système de camps complexe. Dans un premier temps, ils étaient placés en quarantaine dans un camp militaire où les conditions de vie se distinguaient par leur précarité. Le courrier par exemple était censuré et l'emploi de l'hébreu interdit pour la correspondance. Les militaires en charge des réfugiés n'avaient pas été préparés à cette tâche et résolvaient les conflits par un comportement autoritaire et rigide. Après le séjour en camps militaires qui pouvait durer plusieurs mois, ils se retrouvaient dans des camps de travail. Pour les réfugiés inaptes à supporter ces derniers (les enfants et les personnes âgées), les œuvres d'entraide et les autorités mirent à disposition des «places libres», c'est-à-dire l'accueil dans les familles (chapitre 4.4). La mise sous tutelle financière pouvait être particulièrement humiliante. Cette mesure exigeait de tout réfugié entré après le 1er août 1942 de remettre ses biens aux autorités à la frontière. L'administration en fut confiée à la Banque populaire suisse, mais c'est la division de police du DFJP qui octroya aux réfugiés le droit d'en disposer ou pas. Avec cette mesure, l'administration se créa l'assurance de pouvoir récupérer les créances de droit publique (chapitre 5.5).

Les aspects financiers de la politique d'asile

Nous avons examiné les problèmes financiers liés à l'asile, avec en toile de fond la crise économique des années 30, la politique nazie de spoliation et la guerre économique. En 1934, la Suisse et l'Allemagne conclurent un accord de compensation des paiements (clearing) dont furent exclus entre 1937 et 1940, d'abord les émigrants (c'est ainsi que furent nommés les réfugiés arrivés avant la guerre) et ensuite tous les étrangers excepté les Allemands. Les raisons en furent la volonté de la Suisse de se réserver les fonds de clearing limités et le désir de l'Allemagne de s'emparer des biens des réfugiés (chapitres 5.1 et 5.2). Les œuvres d'entraide se chargèrent entièrement de l'entretien des réfugiés jusqu'en 1942 (cf. chapitre 2.3 pour les œuvres d'entraide) et furent ensuite relayées par la Confédération. Elles dépensèrent quelque 102 millions de francs entre 1933 et 1954. 69 millions incombèrent

à la seule Union suisse des comités d'entraide juive, laquelle fut financée pour plus de la moitié de ses dépenses par l'American Jewish Joint Distribution Committee (chapitre 5.3, tableaux 5 et 6, graphique 1).

Après le blocage des avoirs européens par les USA en juin 1941, le transfert financier vers la Suisse devint très difficile et entraîna l'arrêt ou un fort ralentissement du financement des œuvres d'entraide. Du côté américain comme du côté suisse, les besoins de l'entraide passèrent après ceux de l'économie de guerre. (A ce sujet nous renvoyons à la publication de la CIE no 24 sur «La Suisse et les extorsions de rançons pendant l'occupation des Pays-Bas par le IIIe Reich». Cette étude met en évidence la contradiction entre les buts de la guerre économique et la volonté de sauver des Juifs par leur rachat aux nationaux-socialistes. La place financière suisse joua un rôle essentiel dans ces transactions). Causée par la politique restrictive de conversion de dollars pratiquée par la BNS, la situation financière des réfugiés s'aggrava. De mai 1942 jusqu'à fin 1943, la Banque centrale n'accepta plus de dollars en faveur du American Jewish Joint Distribution Committee. A cela vint s'ajouter le fait que les réfugiés arrivés en Suisse après le 1er janvier 1942 eurent beaucoup de difficultés à obtenir un soutien financier depuis les USA (chapitre 5.4). Ainsi le débat d'alors sur le financement de l'asile prend une nouvelle dimension. Il est vrai que la Confédération a fourni un effort financier considérable à partir de 1942: Ses dépenses ont dépassé jusqu'en 1954 les 136 millions de francs (tableaux 8–11). Mais l'examen attentif des mesures concernant les biens des réfugiés montre qu'elles s'insèrent dans l'ensemble de la politique suisse face aux réfugiés et furent utilisées pour une pratique restrictive de cette politique.

Informations supplémentaires:

www.uek.ch

Commandes:

Chronos Verlag

Eisengasse 9, CH-8008 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: info@chronos-verlag.ch

www.chronos-verlag.ch