

## II.2. LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS. RAPPELS ET PERSPECTIVES

Marc Perrenoud

Mémorial de la Shoah | « [Revue d'Histoire de la Shoah](#) »

2019/1 N° 210 | pages 55 à 83

ISSN 2111-885X

ISBN 9782916966199

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-revue-d-histoire-de-la-shoah-2019-1-page-55.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Mémorial de la Shoah.

© Mémorial de la Shoah. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS. RAPPELS ET PERSPECTIVES

par Marc Perrenoud<sup>1</sup>

À la mémoire d'André Nouschi (1922-2017)

« En France, les historiens suisses sont peu ou mal connus. Pourtant, leurs travaux mériteraient de l'être<sup>2</sup>. » C'est le regretté André Nouschi qui, en fin connaisseur, a exprimé ce constat et ce souhait en 2012. Avec son regard à la fois attentif, érudit et incisif, il a étudié et apprécié les publications sur l'histoire suisse. Il décapait ainsi l'image idéalisée qui est souvent associée à la Suisse. Pour des raisons évidentes, les Suisses préfèrent être considérés comme un peuple généreux et humanitaire. Toutefois, des recherches historiques font apparaître les multiples facettes de l'histoire suisse, ce qui motive des personnalités comme André Nouschi à respecter et à admirer les travaux de Jean-François Bergier et d'autres historiens. Lors du colloque organisé en 1997, les contributions et les débats ont permis de communiquer un état des recherches récentes. La lecture du numéro de la *Revue d'histoire de la Shoah* qui contient les actes de ce colloque reste indispensable<sup>3</sup>. À titre personnel, je suis d'autant plus reconnaissant au Mémorial d'avoir organisé en 1997 ce colloque auquel participa la regrettée Rita Thalmann, à la fois témoin et historienne<sup>4</sup>.

Les origines suisses de sa mère et son internement en Suisse, avec son frère, de 1942 à 1945 lui ont permis de considérer à la fois l'image idyllique et les

1 Docteur ès lettres (Université de Genève), Marc Perrenoud a travaillé depuis 1981 pour différents projets de recherches historiques. Il a notamment contribué à treize volumes des *Documents diplomatiques suisses* sur les années 1939 à 1975 et au développement de la base de données en ligne ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)). De 1997 à 2001, il a été le conseiller scientifique de la commission Bergier ([www.uek.ch](http://www.uek.ch)). Depuis 2002, il est collaborateur scientifique du Service historique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Il s'exprime ici à titre personnel. Ses propos n'engagent pas le DFAE.

2 *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 247, 2012, p. 127. Il s'agit du début d'un compte rendu de ma thèse *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne, Antipodes, 2011 ; voir <https://doi.org/10.3917/gmcc.247.0127> (consulté le 23 avril 2019).

3 « *Propre. En ordre.* » *La Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, Revue d'histoire de la Shoah*, n° 163, mai-août 1998.

Je remercie le Mémorial de la Shoah d'avoir mis en ligne la contribution essentielle de Daniel Bourgeois et mon article (<http://www.memorialdelashoah.org/wp-content/uploads/2016/05/texte-reference-memorial-shoah-bourgeois.pdf> et <http://www.memorialdelashoah.org/wp-content/uploads/2016/05/texte-reference-memorial-shoah-perrenoud.pdf>, consultés le 23 avril 2019).

4 Voir, parmi d'autres textes, mon article « Contribution suisse aux hommages à Rita Thalmann », in *Revue d'histoire de la Shoah*, 2014, N° 201, pp. 583-590.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

réalités historiques<sup>5</sup>. Elle me fit l'honneur et le plaisir de nouer avec moi des relations amicales et de proposer que nous dirigions ensemble un dossier sur « les ambivalences de la neutralité », publié par la revue *Matériaux pour l'histoire de notre temps* en 2009<sup>6</sup>. Comme André Nouschi, Rita Thalmann avait suivi les travaux de la commission Bergier (CIE)<sup>7</sup> et observé les réactions suscitées par ses analyses. Les encouragements amicaux de ces deux personnalités me motivent toujours pour continuer des recherches historiques. Afin de donner un aperçu des travaux de la CIE, il me semble indispensable d'organiser cet article en six parties :

1. Rappeler le mandat de la commission Bergier (CIE)
2. Évoquer ses options méthodologiques
3. Résumer ses analyses de l'année 1938
4. Résumer ses analyses de l'année 1942
5. Évoquer la querelle sur les statistiques
6. Mentionner les différentes évaluations de ses travaux

### Mandat de la commission Bergier (CIE)

Comme l'a rappelé François Wisard, la création de la CIE s'insère dans un processus historique. Le 13 décembre 1996, le Parlement décide de créer une Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale chargée de « recherches historiques et juridiques sur le sort des avoies ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste<sup>8</sup> ». Lors de sa séance du 19 décembre 1996, le Conseil fédéral nomme les neuf membres de la Commission : Jean-François Bergier, Wladyslaw Bartoszewski, Saul Friedländer, Harold James, Georg Kreis, Jacques Picard, Jakob Tanner, Sybil Milton (décédée en 2000 et remplacée dès février 2001 par Helen B. Junz) et le juriste Joseph Voyame (remplacé après sa démission en avril 2001 par Daniel Thürer). Le gouvernement suisse souhaitait une Commission internationale : sur les neuf membres, seuls cinq sont suisses, ce qui suscite

---

5 THALMANN Rita, *Tout commença à Nuremberg: entre histoire et mémoire*, Paris, Berg International, 2004, pp. 113-150.

6 *La Suisse et les ambivalences de la neutralité*, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 93, 2009.

7 La Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale (CIE) est plus connue comme la commission Bergier, car elle fut présidée par Jean-François Bergier (1931-2009). J'ai eu l'honneur et le plaisir d'être son très proche collaborateur de 1989 à sa mort.

8 Des documents et informations sur la CIE se trouvent sur son site Internet ([www.uek.ch](http://www.uek.ch)). On peut aussi y télécharger ses deux rapports intermédiaires (1998 et 1999) et la synthèse du rapport final (2002). Pour simplifier les références du présent article, le rapport publié en 1999 sur *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme* est indiqué comme le rapport de 1999, tandis que le volume de synthèse publié en 2002 sous le titre *La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale* est cité comme le rapport de 2002. La version définitive du rapport sur les réfugiés n'a été publiée qu'en allemand.

bientôt l'irritation des milieux helvétiques. Dans leurs livres de souvenirs, Jean-François Bergier et Saul Friedländer ont mentionné qu'ils n'avaient pas prévu cette nomination et qu'elle les a obligés à s'adapter à un agenda et à un programme de recherches qui les écartaient de leurs projets personnels<sup>9</sup>. Le gouvernement suisse a aussi dressé la longue liste de plus d'une vingtaine de problèmes à analyser<sup>10</sup>. C'est ainsi que la CIE reçoit la mission d'analyser, parmi plus d'une vingtaine de sujets, un problème complexe : la « signification de la politique envers les réfugiés dans le contexte des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Axe et les Alliés<sup>11</sup> ». La CIE n'était donc pas chargée de travailler uniquement sur les réfugiés juifs et de se confiner aux refoulements. Les facteurs politiques et médiatiques qui ont conduit à sa création l'ont aussi amenée à tenir compte des interrogations soulevées dans la société et de l'attente de réponses factuelles. La demande sociale d'histoire nécessitait de préciser et de rectifier des informations que les médias s'empressaient de diffuser. C'est pourquoi, par exemple, la CIE écrit dans son rapport final, publié en 2002 : « La plus frappante de ces légendes évoque l'éventualité de convois de déportés traversant la Suisse vers les camps de la mort. Une émission de la télévision britannique, en 1997, produisit le témoignage d'une certaine Élisabeth, qui déclarait avoir vu de ses yeux d'adolescente un tel convoi en gare de Zurich en novembre 1943. Or nous pouvons affirmer avec certitude que tel n'a pu être le cas<sup>12</sup>. » Si cette émission de la BBC n'avait pas connu une large diffusion à travers le monde, la CIE n'aurait pas consacré autant de moyens à établir les faits pour démentir cette légende. Elle ne disposait pas d'une liberté totale de choisir son agenda et de déterminer ses sujets de recherche selon les souhaits de ses membres. Ses analyses devaient porter sur les problèmes mentionnés dans le mandat et devaient être achevées fin 2001.

Elle a parfois élargi son champ de recherches en y intégrant des problèmes qui n'étaient pas inscrits en toutes lettres dans le mandat du 19 décembre 1996. Ceci a provoqué en particulier l'intervention d'un parlementaire, porte-parole du principal parti nationaliste et conservateur, Luzi Stamm<sup>13</sup>. À l'évidence,

9 Bertrand Müller, Jean-François Bergier et Pietro Boschetti, *Entretiens avec Jean-François Bergier*, Carouge-Genève, Zoé, 2006, p. 59-137. Saul Friedländer, *Où mène le souvenir. Ma vie*, Paris, Seuil, 2016, p. 309 sq.

10 Pour un aperçu des autres problèmes, voir mon article « La Suisse, les Suisses, la neutralité et le III<sup>e</sup> Reich (1941-1945) », *Revue d'histoire de la Shoah*, 2015, n° 203, p. 51-86.

11 Le texte original allemand est : « Bedeutung der Flüchtlingspolitik im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen der Schweiz mit den Achsenmächten und den Alliierten. »

12 Rapport final de 2002, p. 213. Voir aussi Gilles Forster, *Transit ferroviaire à travers la Suisse : 1939-1945*, Zürich, Chronos, 2001.

13 Interpellation n° 00.3753 du 15 décembre 2000 sur les travaux de la commission Bergier : il considère que le rapport sur les Roms, Sinti et Jenish, sur la politique suisse envers les Tsiganes à l'époque du national-socialisme, publié en 2002, « n'a pas grand-chose sinon rien à voir du tout avec le mandat » du 16 décembre 1996. Voir

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

sa volonté était de limiter l'ampleur des recherches. Néanmoins, c'est dans cette mouvance que se sont élevées des voix qui reprochent à la CIE de ne pas avoir analysé les menaces militaires, la politique de neutralité ou la vie quotidienne en Suisse pendant la guerre. Pour ces aspects fondamentaux de l'histoire, la CIE s'est basée sur les travaux considérables déjà publiés<sup>14</sup>. D'excellents ouvrages ont été rédigés sur la base des archives publiques et sont maintes fois cités dans les rapports de la CIE. Dans le délai de cinq années décidé par les autorités, il fallait se concentrer sur les problèmes indiqués dans le mandat<sup>15</sup>.

### Trois options méthodologiques

Trois options méthodologiques ont été adoptées par la CIE : se placer dans la perspective des victimes ; considérer la « zone grise » (indiquée par Primo Levi) ; tenir compte de la longue durée.

#### *Le point de vue des victimes*

La CIE a « décidé de mettre au centre de ses préoccupations les réfugiés victimes de la politique de persécution et d'anéantissement par le régime nazi<sup>16</sup> ». Dans plusieurs chapitres du rapport de 1999 et du rapport de 2002, les parcours des personnes qui fuient à travers l'Europe, tentent de venir en Suisse et sont enfin refoulées ou acceptées ont été reconstitués afin de montrer les difficultés vécues par des individus dans ces conditions dramatiques. Les décisions prises par les autorités sont analysées et des destins humains retracés. Alors que le rapport rédigé par Carl Ludwig et publié en 1957 reste presque muet sur l'antisémitisme en Suisse, la CIE décide de lui accorder une grande importance, dans la foulée d'historiens comme Jacques Picard ou Daniel Bourgeois.

---

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20003753>

14 Souvent, ces travaux avaient été publiés de nombreuses années auparavant, mais n'avaient pas eu d'écho public et médiatique. Par exemple, Michèle Fleury-Seemüller, qui a participé dès les années 1980 aux recherches pour l'édition des *Documents diplomatiques suisses* sur les années 1930-1936, sous la direction du professeur Jean-Claude Favez, a découvert, traduit en français et publié le *Journal de Rivesaltes (1941-1942)* de Friedel Bohny-Reiter (Carouge et Genève, Zoé, 1993). Cet ouvrage considérable a ensuite été publié en allemand en 1995. Michèle Fleury-Seemüller travaillait pour la CIE, qui bénéficia de ses compétences et expériences.

15 La CIE a publié plus de 11 000 pages. Une synthèse a été rédigée par Pietro Boschetti, avec une préface du professeur Bergier. Pietro Boschetti et Jean-François Bergier, *Les Suisses et les nazis : le rapport Bergier pour tous*, Carouge et Genève, Zoé, 2004.

16 Rapport de la CIE de 1999, p. 26.

### La « zone grise »

Les écrits et entretiens de Primo Levi livrent des informations et réflexions fondamentales. Dans son livre publié en 1986 en italien et en 1989 en français<sup>17</sup>, il insiste sur l'impossibilité de dresser un tableau binaire avec une séparation nette entre les bourreaux et les victimes. C'est ainsi qu'il analyse la « zone grise » : « L'histoire populaire, comme celle qui est enseignée traditionnellement dans les écoles, se ressent de cette tendance manichéenne qui répugne aux demi-teintes et aux complexités. » Il rejette ce qu'il désigne comme une rhétorique schématique qui ne permet pas de comprendre l'espèce humaine. Celle-ci est constellée de figures abjectes ou pathétiques (qui peuvent posséder ces deux qualités en même temps). L'ambiguïté doit être intégrée dans l'analyse des situations extrêmes qui peuvent à nouveau se présenter. Concept opératoire pour le passé et le présent, la zone grise permet aussi de se « rendre compte de ce qui se passe dans un grand établissement industriel ». Il ne s'agit pas d'une sorte de marais noyé dans la grisaille terne et anodine, sans enjeu. « C'est une zone grise, aux contours mal définis, qui sépare et relie à la fois le camp des maîtres et des esclaves. Elle possède une structure interne incroyablement compliquée et accueille en elle ce qui suffit pour confondre notre besoin de juger. » Sa structure et ses multiples racines doivent être analysées. « En premier lieu, plus l'aire du pouvoir est restreinte, plus son besoin d'auxiliaires extérieurs est grand ; le nazisme des dernières années ne pouvait s'en passer, résolu comme il l'était à maintenir son ordre à l'intérieur de l'Europe soumise et à alimenter les fronts saignés à blanc par la résistance militaire croissante de ses adversaires. » Levi mentionne les dirigeants des pays occupés et les multiples structures enrôlées et intégrées dans le système nazi. Ce dernier renvoyait une image de toute-puissance et d'unité, mais en fait, les conflits internes le minaient et le III<sup>e</sup> Reich avait un besoin structurel d'auxiliaires extérieurs. Bien qu'il ne cite pas la Suisse et les Suisses dans son énumération, Levi donne des indications méthodologiques essentielles. Il ne limite pas cette zone grise à l'univers concentrationnaire : « Il demeure vrai qu'au *Lager* et au-dehors, il existe des personnes grises, ambiguës, prêtes au compromis. » Le problème essentiel est « le thème fondamental de l'ambiguïté humaine provoquée par l'oppression ». Il montre « la nécessité presque physique qui fait naître de la contrainte politique l'aide indéfinie de l'ambiguïté et du compromis ». En posant ainsi la question cruciale des relations entre les

<sup>17</sup> Primo Levi, *Les Naufragés et les Rescapés : quarante ans après Auschwitz*, Paris, Gallimard, 1989. Les passages cités se trouvent aux pages 37 à 66 de cette édition.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

bourreaux et les victimes, il indique cet espace trouble de compromis, de collaborations, de privilèges obtenus, parfois en acceptant des gestes atroces. S'il permet d'analyser les situations extrêmes lors du processus qui aboutit à l'extermination de millions de personnes, le concept de zone grise est aussi proposé par Levi pour comprendre des situations ordinaires. L'attentisme, le double-jeu, le conformisme, la continuité institutionnelle, la collaboration passive, sans connotation idéologique, sont des attitudes qui relèvent de la complexité et de la mutabilité de la zone grise. Les ambiguïtés de celle-ci sont intégrées dans des réflexions qui stimulent les analyses sur la Suisse et les Suisses pendant cette période.

### *La longue durée*

Une troisième exigence méthodologique s'impose : la politique menée de 1933 à 1945 s'insère dans une durée plus longue. Les décisions prises pendant la Seconde Guerre mondiale doivent être situées dans une évolution qui s'étale sur de nombreuses décennies. La Première Guerre mondiale bouleverse les fondements de la politique migratoire de la Suisse et des décisions des autorités. Elle provoque une profonde modification de la culture politique suisse ainsi que l'apparition d'une identité helvétique de caractère ethnique. De fait, il s'agit du passage d'une société où l'appartenance nationale se définissait surtout sur des bases civiques et républicaines à une société en recherche de fondements ethniques. Jusqu'en 1915, la Confédération n'a pas conduit de politique nationale de contrôle des entrées. L'année 1917 marque une rupture avec les conceptions libérales qui ont prévalu jusqu'en 1914 au profit d'une politique d'accueil et d'immigration fondée sur des bases protectionnistes et centralisatrices. Désormais, les déserteurs et des réfractaires qui voudront franchir la frontière seront empêchés ou refoulés. Dans des cas exceptionnels, l'entrée pourra être accordée à ceux qui justifieront soit d'un établissement en Suisse avant 1914, soit d'une famille ou d'une activité économique sur le territoire helvétique. Cette nouvelle politique migratoire implique un durcissement et la création en 1917 de l'Office central de police des étrangers. De 1914 à 1920, la lutte obsessionnelle contre « l'invasion étrangère » perçue comme un danger moral, ethnique, économique et social devient institutionnelle. C'est en particulier le cas envers les Juifs venant d'Europe de l'Est. Dès 1918, les arguments antisémites et la dénonciation des « peuples mélangés » se multiplient. L'un des promoteurs de cette nouvelle politique nationaliste est Heinrich Rothmund, qui devient en 1919

directeur de l'Office central de police des étrangers, qu'il réorganise et dont il justifie la pratique en publiant des articles et en donnant des conférences publiques. Loin d'être le seul à diriger et préconiser ce repli patriotique, Rothmund participe à un large mouvement qui associe des politiciens, des intellectuels, des experts, de hauts fonctionnaires qui multiplient depuis les années 1910 les publications et les décisions afin que la lutte contre la « surpopulation étrangère » (*Überfremdung*) soit un objectif central et durable de la Confédération. Comme l'écrivent Gérald et Silvia Arlettaz, les statistiques officielles servent de caution scientifique à ce combat : « En outre, les statisticiens, suivis par les hommes politiques, n'échappent pas à la tentation d'énoncer des prospectives statistiques alarmistes, fondées sur des extrapolations de données qui ignorent l'évolution des paramètres historiques. Ce processus tendra à se généraliser et à conduire à une "fausse conscience statistique" qui appuiera le discours d'une élite obnubilée par la "surpopulation étrangère" avant et pendant la Première Guerre mondiale<sup>18</sup>. » D'autres spécialistes ont montré la césure opérée au cours des années 1914 à 1920<sup>19</sup>. Cette politique restrictive est aggravée lors de la crise des années 1930. Elle fonde les décisions des autorités fédérales qui affirment dès 1933 que les Juifs qui fuient les persécutions antisémites n'ont pas droit au statut de réfugiés politiques et que la Confédération ne peut être qu'un pays de transit pour les personnes en fuite qui doivent repartir le plus rapidement possible. Le chômage et le III<sup>e</sup> Reich contribuent à rendre plus dure une politique qu'il faut envisager dans sa longue durée.

### L'année 1938

Les préoccupations exprimées dès 1933 redoublent d'intensité dramatique en mars 1938<sup>20</sup>. Alors qu'environ 5 000 réfugiés séjournent en Suisse à la fin de l'année 1937, l'Anschluss provoque des inquiétudes et l'afflux de personnes en fuite que les nazis et leurs collaborateurs poussent à émigrer après les avoir discriminées, violentées et expropriées. Entre mars 1938 et septembre 1939, plus de 100 000 Juifs ont quitté l'ex-Autriche et on estime

18 Gérald et Silvia Arlettaz, *La Suisse et les étrangers*, Lausanne, Antipodes, 2004, p. 46-47.

19 Pour une synthèse récente, voir Patrick KURY, « De la liberté de circulation au contrôle et au rejet. La Première Guerre mondiale comme tournant de la politique à l'égard des étrangers », in Roman Rossfeld et alii (dir.), *La Suisse et la Grande Guerre*, Baden, hier + jetzt, 2014, p. 290-313.

20 Plusieurs études ont analysé ces années. Voir notamment Stefania Prezioso, « Neutralité suisse et droit d'asile au temps du fascisme et de l'antisémitisme (1930-1939) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 93, 2009, p. 23-31, consultable à l'adresse suivante [https://www.cairn.info/revue-materiaux-pour-l-histoire-de-notre-temps-2009-1-page-23.htm?try\\_download=1](https://www.cairn.info/revue-materiaux-pour-l-histoire-de-notre-temps-2009-1-page-23.htm?try_download=1) (consulté le 23 avril 2019).

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

que 5 500 à 6 500 d'entre eux sont venus en Suisse pour une période plus ou moins longue. Entre 1938 et 1939, le nombre de personnes en fuite en Suisse est ainsi passé de 10 000 à 12 000.

Le Conseil fédéral renforce la surveillance de la frontière et adopte une série de mesures administratives : le 28 mars 1938, il introduit l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports autrichiens. L'échec de la Conférence internationale d'Évian en juillet 1938 accentue la préoccupation du gouvernement suisse qui constate que les autres États multiplient les restrictions et n'entrouvrent pas leurs frontières comme cela serait nécessaire pour accueillir les personnes en fuite. Après avoir refusé que la Conférence internationale, proposée par le président américain Roosevelt ait lieu en Suisse, la Confédération est représentée à Évian par Rothmund<sup>21</sup>. Au cours de l'été 1938, les autorités fédérales craignent d'autant plus que la Suisse devienne un cul-de-sac pour les personnes en fuite. Le gouvernement redoute « l'invasion des Juifs allemands ». Le 18 août 1938, le Conseil fédéral décide de refouler, sans exception, tous les réfugiés qui ne sont pas en possession d'un visa<sup>22</sup>.

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

Dans le but d'éviter que la Suisse, qui veut absolument contrôler strictement l'arrivée des émigrants allemands, doive instaurer de manière tout à fait générale l'obligation du visa sur tous les passeports allemands, il a été convenu ce qui suit : Les personnes aryennes dont le retour en Allemagne est interdit, ainsi que tous les non-aryens ne recevront un passeport allemand qu'à la suite de l'apposition sur la première page de celui-ci par les autorités compétentes allemandes de la mention suivante: « Un visa d'un consulat suisse est nécessaire pour franchir la frontière en direction de la Suisse »<sup>23</sup>.

Basée sur la volonté de distinguer les Juifs parmi les Allemands qui souhaitent venir en Suisse, la proposition suisse inspire des réserves aux autorités

---

21 Divers documents illustrent la position des autorités fédérales à l'égard de la Conférence d'Évian et de ses suites : [dodis.ch/46507](http://dodis.ch/46507), [dodis.ch/46522](http://dodis.ch/46522), [dodis.ch/46606](http://dodis.ch/46606) et [dodis.ch/46613](http://dodis.ch/46613).

22 Sur les décisions des autorités suisses en août 1938, voir [dodis.ch/46614](http://dodis.ch/46614), [dodis.ch/46617](http://dodis.ch/46617), [dodis.ch/46618](http://dodis.ch/46618), [dodis.ch/46620](http://dodis.ch/46620), [dodis.ch/46623](http://dodis.ch/46623), [dodis.ch/46628](http://dodis.ch/46628) et [dodis.ch/46629](http://dodis.ch/46629).

23 Citation dans le rapport de la CIE, 1999, p. 78. Le document original est en allemand. À noter que les termes « Aryens » et « Non-Aryens » sont utilisés sans guillemets dans la note diplomatique. Au cours de ces années, ces termes utilisés par les nazis sont aussi employés dans les documents des fonctionnaires suisses.

allemandes qui veulent éviter les conséquences négatives de la réintroduction du visa que la Suisse menace de rendre obligatoire. En effet, pour des raisons économiques, les échanges avec la Suisse sont considérables et nécessitent le droit de venir en Suisse pour toutes les personnes qui ne sont pas victimes des lois de Nuremberg. De plus, la politique d'émigration forcée implique que le départ des Juifs ne doit pas être entravé par les autres États. Les négociations continuent et aboutissent à des entretiens à Berlin avec des diplomates suisses qui souhaitent obtenir un compromis avec le Reich, tandis que Rothmund exprime toujours sa préférence pour le visa généralisé qui permettrait de mieux contrôler la frontière. Finalement, les entretiens aboutissent à un protocole germano-suisse signé le 29 septembre 1938<sup>24</sup>. Les Allemands s'y engagent à respecter deux procédures : tous les passeports des ressortissants de « race juive » vont être munis, le plus rapidement possible, d'un signe distinctif indiquant que le titulaire est juif. En outre, les organes allemands chargés de la surveillance de la frontière devront empêcher l'entrée en Suisse des Juifs allemands dont le passeport ne contient pas une autorisation d'entrée accordée par les autorités helvétiques. Seuls les Juifs dont le passeport correspond aux deux critères sont autorisés à franchir la frontière de la Confédération. Rothmund n'a pas réussi à éviter toute discrimination des Juifs suisses. En effet, le protocole prévoit la réciprocité, ce qui permettrait aux Allemands d'exiger un tampon J sur les passeports des Juifs suisses. En transmettant ce protocole au Conseil fédéral, Rothmund prend soin de rappeler qu'il a exprimé plusieurs fois ses réticences face à une mesure dirigée uniquement contre les Juifs. Néanmoins, le Conseil fédéral approuve le protocole le 4 octobre 1938. Le chef de la diplomatie suisse, Giuseppe Motta écrit ce jour-là : « Le Conseil fédéral a approuvé à l'unanimité l'accord avec l'Allemagne. Il a également (toujours à l'unanimité) voté le communiqué. M. Rothmund peut donc tranquilliser les *petits scrupules* qu'il avait encore<sup>25</sup>. »

Par la suite, Rothmund applique les décisions prises. En novembre 1938, la division de la Police fait vérifier que les lettres J sont indélébiles sur les passeports. Le contrôle technique atteste que ces signes distinctifs ne peuvent pas être effacés<sup>26</sup>. Cité par la CIE, André Lasserre a écrit en 1995 que cet accord est une « capitulation morale et politique qui soumettait la Confédération aux lois allemandes et l'assujettissait aux critères du nouveau

24 Le document original est en ligne, [dodis.ch/15384](http://dodis.ch/15384).

25 Rapport de la CIE de 1999, p. 82-83.

26 Saul Friedländer, *L'Allemagne nazie et les Juifs*, vol. 1 : *Les années de persécution 1933-1939*, Paris, Seuil, 1997, p. 264-265.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

droit [c'est-à-dire aux] lois de Nuremberg qui définissaient le Juif. [Il est trop facile de fustiger Rothmund, mais est] plus équitable de parler d'un climat général où baignent les différents participants aux négociations<sup>27</sup> ». À l'instar de Lasserre, la CIE retrace les interventions de Rothmund, mais aussi des diplomates et des membres du Conseil fédéral. L'initiative et la dynamique de ces négociations qui ont abouti à ce signe discriminatoire sont du côté suisse. Rothmund, en tant que chef de la division de la Police, apparaît ainsi au centre de négociations motivées par des préoccupations générales, alors que lui-même dispose des informations les plus précises et de la vue d'ensemble sur les problèmes soulevés.

Dans son article de 2015, Ruth Fivaz-Silbermann évoque ainsi cette année : « La Suisse martèle, à la conférence d'Évian de juillet 1938, qu'elle n'est pas un pays d'immigration, mais uniquement de transit. En octobre, elle négocie avec l'Allemagne pour l'apposition d'un tampon J dans les passeports des Juifs autrichiens<sup>28</sup>. » Alors que la première phrase est tout à fait exacte, la seconde nécessite trois précisions :

- ▶ En fait, après l'échec de la conférence d'Évian en juillet, les autorités suisses, qui redoutent de plus en plus que la Confédération devienne un cul-de-sac pour les personnes en fuite, décident de négocier avec les autorités allemandes. Les échanges de documents et les entretiens se multiplient au cours de l'été, comme l'ont montré Carl Ludwig, puis Daniel Bourgeois sur la base de sources en partie publiées dans les *Documents diplomatiques suisses*. Comme rappelé ci-dessus, la phase finale des négociations se déroule à Berlin en septembre. Alors que la crise des Sudètes et la conférence de Munich aggravent les tensions, l'accord germano-suisse est signé le 29 septembre 1938, et non en octobre.
- ▶ L'accord porte sur les passeports des Juifs du Reich (« *Reichsangehörigen Juden* » selon le document original en allemand). En effet, l'Autriche n'existe plus depuis l'Anschluss. En automne 1938, il aurait été impossible de signer un accord international qui n'aurait concerné que les « Juifs autrichiens ». Les autorités suisses voulaient limiter et réduire le nombre des Juifs en Suisse, de manière générale, et non seulement celui des « Juifs autrichiens » pour reprendre les termes de Ruth Fivaz-Silbermann.
- ▶ Depuis les années 1950, cet accord a été maintes fois étudié. À l'occasion de la commémoration de la fin de la guerre, le 7 mai 1995, le président de la Confédération, Kaspar Villiger, a évoqué l'accord germano-suisse de 1938 :

27 André Lasserre, *Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne, Payot, 1995, p. 62 et 64.

28 Ruth Fivaz-Silbermann, « Filières de passage de la France vers la Suisse », *Revue d'histoire de la Shoah*, 2015, n° 203, p. 24.

On appréhendait une poussée politique de l'antisémitisme qui existait aussi dans notre pays. Toutes ces inquiétudes pesèrent parfois dans la balance bien plus que notre tradition d'asile et nos principes humanitaires. De pénibles conflits d'intérêts, dans le sillage de peurs démesurées, furent aussi réglés au détriment de l'humanité. [...] Nous avons autrefois fait le mauvais choix au nom d'un intérêt national pris dans son sens le plus étroit. Le Conseil fédéral regrette profondément cette erreur et tient à s'en excuser, tout en restant conscient que pareille aberration est en dernier lieu inexcusable. [...] Je ne veux pas non plus passer sous silence le fait que de nombreux citoyens et citoyennes suisses ont contribué à sauver des milliers de réfugiés juifs, n'ignorant pas les conséquences qu'ils en subiraient au plan personnel. Quelques-uns furent même condamnés pour cela ! Ces personnes furent guidées par des valeurs éthiques qui constituèrent par la suite les bases des droits d'asile international et suisse<sup>29</sup>.

Cette déclaration du président de la Confédération a stimulé les débats sur l'histoire de la Suisse. Aujourd'hui, une partie de la société helvétique préfère minimiser ou occulter cet accord<sup>30</sup>. Aussi est-il d'autant plus indispensable de rappeler les propos du président de la Confédération en 1995 et de tenir compte des recherches menées depuis lors.

### La période de la guerre, notamment l'année 1942

Après la décision du Conseil fédéral du 4 octobre 1938, Rothmund n'exprime plus aucun scrupule à appliquer cet accord discriminatoire. Dans un commentaire des débats de fin 1938, il écrit en janvier 1939 : « Nous n'avons pas lutté depuis vingt ans avec la Police des étrangers contre l'augmentation de la surpopulation étrangère (*Überfremdung*), et plus particulièrement contre l'enjuivement (*Verjudung*) de la Suisse pour nous voir aujourd'hui imposer les émigrants<sup>31</sup>. »

29 Pour le texte intégral, voir <https://www.admin.ch/cp/f/1995May10.115528.4092@idz.bfi.admin.ch.html> (consulté le 23 avril 2019).

30 Georg Kreis, *Die Rückkehr des J-Stempels. zur Geschichte einer schwierigen Vergangenheitsbewältigung*, Zürich, Chronos, 2000.

31 Texte allemand original, [dodis.ch/46769](https://dodis.ch/46769).

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

Selon Rothmund lui-même, c'est à l'aune de plus de deux décennies de politique face aux étrangers que les décisions sont prises. Il serait donc trop sommaire de les réduire à des pressions allemandes ou à des mesures conjoncturelles. Quelques semaines plus tard, en mars et en mai 1939, le commandant de la police cantonale de Saint-Gall, Paul Grüninger, est démis de ses fonctions, accusé d'avoir laissé entrer en Suisse des centaines de personnes (plus de 3 000 selon certaines estimations), malgré les décisions restrictives. Il sera licencié et condamné en 1940, pour avoir manqué aux devoirs de sa charge et falsifié des documents<sup>32</sup>.

Cette politique restrictive ne saurait être attribuée au seul Rothmund. On le voit en particulier en juin 1940 : ce sont les plus hauts responsables de la diplomatie suisse qui se préoccupent « des réfugiés clandestins, en partie non français, espagnols, polonais (débris du front populaire)<sup>33</sup> ». Le 18 juin 1940, les « cantons doivent refouler impitoyablement »<sup>34</sup> selon le Département politique fédéral (chargé de la politique étrangère).

En juillet 1941, tout en justifiant les mesures adoptées en 1938, Rothmund exprime sa reconnaissance et ses remerciements aux fonctionnaires qui les ont appliquées consciencieusement à la frontière sans craindre de s'exposer à l'impopularité et à la critique. Il dresse aussi une liste de six groupes de personnes qui ont entravé l'application de cette politique. Il s'agit de fonctionnaires qui, à Saint-Gall et ailleurs, ont exprimé des réticences, de policiers corrompus qui ont laissé entrer des réfugiés, de passeurs motivés par les gains obtenus grâce aux passages clandestins, de militants socialistes agissant pour des raisons politiques et humaines, ainsi que deux autres groupes : « Les Juifs qui, pour des raisons de solidarité raciale déplacée et par manque de sentiment patriotique ont participé à tout ce tintamarre autour des émigrants, poussés aussi en partie par le besoin de jouer un rôle, mais la plupart du temps sans motif lucratif. [...] Les émigrants entrés sciemment de manière illégale forment un groupe à part<sup>35</sup>. »

Il ressort de cette énumération que les décisions prises en 1938 par l'administration fédérale se sont heurtées à plusieurs types d'oppositions qui ont compliqué la tâche des autorités mais sans parvenir à modifier les fondements de la politique officielle. Néanmoins, l'importance de ces

---

32 Voir <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F31806.php> (consulté le 23 avril 2019).

33 Document n° 311, *Documents diplomatiques suisses*, vol. XIII : 1939-1940, publié en 1991 sous la direction de Jean-François Bergier.

34 [Dodis.ch/47068](http://Dodis.ch/47068).

35 Lettre du 9 juillet 1941 de Rothmund (original en allemand) cité dans le Rapport de 1999 de la CIE, p. 85.

multiples acteurs a amené la CIE à analyser les différentes composantes de la société suisse qui agissent, dans des directions souvent opposées, dans le domaine de l'asile<sup>36</sup>.

La CIE a aussi montré les contradictions et les drames provoqués par la fermeture de la frontière en 1942<sup>37</sup>. Des informations sur les massacres massifs et de plus en plus systématiques parviennent en Suisse par divers canaux : réseaux diplomatiques et consulaires, réfugiés et internés en Suisse, Suisses de l'étranger, étrangers de passage en Suisse (tels Eduard Schulte), organisations juives ou chrétiennes, journaux et radio. La CIE considère qu'à l'été 1942, le sort abominable réservé aux victimes des déportations était parvenu à la connaissance des personnalités responsables de la politique d'asile<sup>38</sup>.

Au cours du mois de juillet 1942, les autorités s'inquiètent d'une augmentation du nombre de personnes qui demandent l'asile en Suisse : leur nombre est d'environ 420 (arrivés de septembre 1940 au 8 avril 1942), 100 (du 8 au 30 avril 1942), 132 (en mai), 186 (en juin), 248 (en juillet 248). En juillet 1942, environ 5 000 émigrants juifs arrivés avant septembre 1939 séjournent en Suisse. Les hauts fonctionnaires redoutent que leur nombre augmente à plusieurs milliers. Les difficultés d'approvisionnement de la Confédération, l'impossibilité de faire repartir les personnes arrivées, les soucis de l'ordre et de la sécurité intérieurs et les problèmes d'hébergement des émigrants, sont autant d'arguments pour refuser de nouvelles arrivées. Mais la tradition d'asile en Suisse, les sentiments généraux humanitaires et certaines considérations de politique internationale plaident pour les accepter, d'autant plus que les informations qui parviennent de l'Europe de l'Est en Suisse permettent de comprendre que les fugitifs font tout leur possible pour échapper au sort qui les attend s'ils sont déportés<sup>39</sup>. Sur la base de ces arguments, faute de pouvoir réunir les membres du Conseil fédéral à cause des vacances d'été, une décision présidentielle est prise le 4 août 1942 : à cause de l'afflux croissant en Suisse de réfugiés aidés par des passeurs professionnels, les dispositions de police en vigueur depuis octobre 1939 doivent être appliquées avec plus de rigueur, et les réfugiés entrés illégalement doivent être refoulés même s'ils courent un danger de mort<sup>40</sup>. Le nombre des fugitifs qui parviennent à la

36 Rapport de la CIE de 2002, p. 119-137.

37 Voir aussi mon article « La Suisse, les Suisses, la neutralité et le III<sup>e</sup> Reich, 1941-1945 », *Revue d'histoire de la Shoah*, n° 203, octobre 2015, p. 51-86. Des documents cités dans cet article sont repris ci-dessous.

38 Rapport de la CIE de 1999, p. 86-89.

39 Lettre de Heinrich Rothmund du 30 juillet 1942, dodis.ch/11987. Voir aussi l'extrait du rapport de Robert Jezler du 30 juillet 1942, cité dans le rapport de la CIE de 2002, p. 103.

40 Décision du président de la Confédération du 4 août 1942, dodis.ch/11986.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

frontière s'élève jusqu'à 21 par jour au début du mois d'août 1942. La décision gouvernementale est justifiée et précisée par une circulaire de Rothmund du 13 août<sup>41</sup>. Les instructions datées du même jour apportent des précisions : « Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme réfugiés politiques<sup>42</sup>. » Elles indiquent aussi plusieurs exceptions qui permettent de renoncer à refouler ces personnes. En fait, l'application de cette décision gouvernementale se heurte à d'énormes difficultés. Rothmund lui-même l'écrit le 13 août à son supérieur, le conseiller fédéral Edouard von Steiger, en décrivant son inspection à la frontière franco-suisse. Il est alors confronté lui-même à trois familles avec des enfants, au total une quinzaine de personnes, des Juifs polonais et belges, venant de Bruxelles. Même si Rothmund considère ce groupe comme « peu recommandable » et estime qu'ils pourraient repartir sans tomber entre les filets de la police allemande, il hésite à ordonner le refoulement. « À vrai dire, je n'aurais pas pu m'y résoudre, car parmi eux se trouvaient deux enfants adorables et que je croyais, malgré tout, que ces gens seraient en danger de mort si on les refoulait<sup>43</sup>. » Le même jour, Rothmund signe les deux documents cités ci-dessus. Ces décisions provoquent de nombreuses critiques qui trouvent de multiples expressions en août et septembre 1942<sup>44</sup>. Le 30 août 1942, à l'occasion d'un discours devant des jeunes protestants, le conseiller fédéral Edouard von Steiger compare la Suisse à un canot de sauvetage déjà surchargé et que l'arrivée de personnes supplémentaires ferait sombrer<sup>45</sup>. Par la suite, sa déclaration se résume par la formule : « La barque est pleine<sup>46</sup> ». L'ampleur des critiques est telle que le Conseil national en discute lors de la session parlementaire, le 23 septembre 1942. Les représentants les plus critiques de la position gouvernementale sont des élus de cantons frontaliers (Saint-Gall, Bâle, Neuchâtel) et de différents partis (radicaux, libéraux, socialistes). Dans les régions proches de la frontière,

---

41 Dodis.ch/11988.

42 Dodis.ch/35326.

43 Notice de Rothmund à von Steiger du 13 août 1942 (original en allemand), traduite et citée par la CIE, Rapport de 1999, p. 126-127.

44 Plusieurs ouvrages contiennent des analyses de l'été 1942, notamment Stefan Mächler, *Le Grand Déchirement. La Fédération suisse des communautés israélites et la persécution nazie, 1933-1945*, Lausanne, Éditions d'en bas, 2007 (Contributions à l'histoire et à la culture des Juifs en Suisse), p. 308-380. Les tensions dramatiques provoquées par les processus internationaux et suisses aboutiront à un changement de la politique de la Fédération suisse des communautés israélites, dont le président Saly Mayer démissionnera et sera remplacé dès mars 1943 par une personnalité moins timorée à l'égard des autorités fédérales.

45 Pour le texte, en allemand, de ce discours du 30 août 1942, voir dodis.ch/14256. Le sujet de l'exposé du conseiller fédéral devant une assemblée protestante est l'esprit de résistance. À cause de l'actualité, il a ajouté un paragraphe dans le corps du texte.

46 C'est notamment le titre d'un ouvrage, en partie basé sur le rapport de Carl Ludwig de 1957, publié la première fois en allemand en 1966, puis en français par Philippe Schwed en 1971 : Alfred A. Häsler, *La barque est pleine. La Suisse, terre d'asile ? La politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1945*, Lausanne, Éditions M, 1992 (nouvelle édition).

les informations sur l'Europe nazifiée et sur les drames survenus à la frontière circulent et parviennent aux parlementaires. On le remarque dans l'intervention du socialiste Paul Graber, de La Chaux-de-Fonds. Personnalité souvent critique, il avait notamment dénoncé en 1941 l'attitude du Conseil fédéral qui n'intervenait qu'avec parcimonie et timidité pour défendre et protéger les Juifs suisses à l'étranger, en particulier en France. En tant que directeur du quotidien *La Sentinelle*, il publia de nombreuses informations sur les persécutions, notamment sur la rafle du Vél' d'hiv, ce qui lui vaudra des ennuis avec le contrôle de la presse<sup>47</sup>.

À la tribune du Parlement, Paul Graber affirme :

Notre siècle, notre temps a porté jusqu'à ses derniers perfectionnements et raffinements les méthodes de violence, les méthodes de torture et de persécution. Il serait aisé de faire un tableau touchant et pathétique de ce que sont les souffrances qu'endurent et qu'ont endurées ceux qui se sont présentés chez nous. [...] Les ordres reçus ont été si draconiens – je vais plus loin, je pèse mes mots – si inhumains que je sais que des gardes-frontières ont refusé parfois d'obéir. Je sais que des gendarmes et des gardes-frontières ont pleuré lorsqu'ils étaient obligés d'exécuter certains ordres. [...] C'est cela qui a froissé, c'est cela qui a créé dans le pays un profond malaise et un gros mécontentement. [...] N'y a-t-il pas dans certains bureaux fédéraux, surtout à la police des étrangers, un courant antisémite très net qui se manifeste ? Je le crois. On est inspiré par un courant antisémite. Or, le mal est déjà si grand que des théories raciales aussi stupides que néfastes qui ont gagné une partie de l'Europe, que ces théories raciales d'antisémitisme sont en contradiction avec ce qu'il y a de meilleur dans le christianisme qui a forgé vingt siècles, avec ce qu'il y a de meilleur dans l'esprit philosophique des hommes, dans la sagesse humaine, dans l'esprit démocratique et républicain. Est-ce que l'antisémitisme peu à peu ne gagne pas du terrain ici et là, à tel point qu'on n'ose presque plus le combattre, qu'on n'ose presque plus dire qu'on est contre l'antisémitisme, que c'est une déchéance, que c'est un retour aux

<sup>47</sup> Voir l'article de Francine Edelstein, « La presse suisse pendant la Seconde guerre mondiale face à la Shoah », *Revue d'histoire de la Shoah*, 2015, n° 203, p. 123-148. À juste titre, elle qualifie d'« admirable » la lettre du 25 août 1942, qui est aussi citée par la CIE au début de la conclusion de son rapport de 1999, p. 273. Voir aussi mon article « "La Sentinelle" sous surveillance : un quotidien socialiste et le contrôle de la presse (1939-1945) », *Revue suisse d'histoire*, 1987, vol. 37, p. 137-168.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

siècles les plus mauvais de notre histoire ? [...] Nous avons à nous mettre à la hauteur des événements actuels, événements qui ont créé des situations toutes nouvelles, événements qui ont, autour de nous, tissé une trame qui nous émeut tous les jours. [...] Nous sommes au cœur d'une Europe ravagée par le cyclone. Nous devons nous affirmer comme des êtres humains tendant à mieux et à venir en aide à ceux qui peinent dans la souffrance<sup>48</sup>.

Ces arguments exprimés par Graber n'ébranlent pas la majorité des parlementaires qui approuvent la politique des autorités fédérales. En 1942, les membres du gouvernement n'accordent qu'une importance secondaire à la politique d'asile, tout en reconnaissant qu'aucune pression extérieure n'a été exercée sur la Suisse pour fermer la frontière. Ce sont donc les fonctionnaires qui doivent assumer l'application des décisions prises.

À l'occasion de la conférence annuelle des directeurs cantonaux de police des 25 et 26 septembre 1942, Rothmund justifie les décisions prises, dans un cadre confidentiel et en les situant dans l'histoire récente de la Suisse. En effet, la politique helvétique pour limiter la présence étrangère est efficace. Selon les recensements fédéraux de la population, la proportion d'étrangers en Suisse passe de 14,7 % du total en 1910, à 10,4 % en 1920, 8,7 % en 1930 et atteint 5,2 % en 1941. Quant à la population juive, elle passe de 0,28 % en 1888, à 0,37 % en 1900, 0,49 % en 1910, 0,54 % en 1920, 0,44 % en 1930 et 0,46 % en 1941. Le nombre total d'habitants passe de 4 066 400 en 1930 à 4 265 703 en 1941. Devant les fonctionnaires de police qui connaissent cette évolution, Rothmund déclare le 26 septembre 1942 :

Les réfugiés constituent une lourde charge pour le pays. Le problème qu'ils nous posent aujourd'hui doit être considéré sous l'angle d'une longue durée, parce qu'il affecte la situation de notre population étrangère en général. Le bien du pays exige en effet qu'à la longue, le nombre des étrangers établis chez nous diminue. C'est le but que se proposent les autorités compétentes depuis de nombreuses années déjà. Ce but ne pouvant être atteint qu'à longue échéance, les dispositions en la matière doivent être prises en tenant compte d'un avenir lointain.

---

48 Procès-verbal de la séance du Conseil national du 23 septembre 1942, p. 127-132. En ligne sur le site des Archives fédérales suisses (AFS) : <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do>.

Jusqu'ici, les efforts des autorités avaient porté leurs fruits. Le nombre des étrangers établis avait diminué. Les circonstances avaient d'ailleurs été favorables à ces efforts. Aujourd'hui en revanche, l'afflux des réfugiés compromet l'essentiel de cette œuvre.

Monsieur le Dr Rothmund estime que le danger principal de ce renversement réside dans le problème juif. Ce danger n'est pas à considérer du point de vue de l'antisémitisme, doctrine qui est étrangère à nos institutions comme à nos mœurs, mais du point de vue de l'israélisation du pays, de l'augmentation disproportionnée d'une seule catégorie d'étrangers. La question se complique du fait que le Juif est difficilement assimilable.

Jusqu'en 1914, la Suisse a vécu sous le régime de la liberté d'établissement. Si elle n'a pas été israélisée, c'est à la santé de son peuple qu'elle le doit. Dans toutes les couches de la population, le Juif a toujours été considéré, chez nous, comme un étranger et il n'a été admis que pour autant qu'il consente à s'adapter à nos coutumes, à adopter les mœurs et les méthodes de travail du milieu dans lequel il voulait vivre. En bref, ceux des Juifs qui étaient adaptables sont restés en Suisse. Les autres sont partis ou se sont fait énergiquement remettre à l'ordre par la société qu'ils fréquentaient.

Cette réaction de notre peuple mérite d'être soutenue. Chez nous, comme ailleurs, il n'est pas souhaitable que la population juive dépasse une certaine proportion ; le Suisse n'entend pas se laisser mener par le Juif, pas plus qu'il ne voudrait être mené par un étranger quel qu'il soit. [...] Le peuple suisse a très violemment protesté contre ces mesures, moins par sympathie pour les Juifs que parce qu'il condamne leurs persécuteurs. Monsieur 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

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

école présentent un contraste frappant avec les éléments qui sont établis chez nous et que nous apprécions à juste titre<sup>49</sup>.

Cet exposé de 1942 ne suscite aucune discussion, alors qu'en 1938, lors de la conférence annuelle des commandants des polices cantonales, le Saint-Gallois Paul Grüninger était intervenu en faveur d'un accueil généreux<sup>50</sup>. Dans l'exposé de Rothmund en 1942, on retrouve plusieurs caractéristiques de son attitude complexe qu'il réitère et confirme à cette occasion. Il est évident qu'il ne partage pas l'antisémitisme nazi et que sa volonté de lutter contre l'« israélisation », pour reprendre cette traduction du terme de *Verjudung*, est intégrée dans une vision helvétiste, ce qui l'amène à soigner ses relations avec les organisations israélites suisses en les instrumentalisant, et à intervenir, à plusieurs reprises, en faveur de Juifs suisses à l'étranger avec davantage d'énergie et de conviction que les diplomates<sup>51</sup>. Confronté chaque jour aux fugitifs, en contact constant avec les organisations d'entraide, Rothmund reçoit d'innombrables informations qui peuvent ébranler ses convictions et le rendre plus lucide que de nombreux autres dirigeants englués dans la gestion habituelle des affaires suisses.

Alors que Paul Graber et d'autres personnalités protestent contre les refoulements, en signalant que même des gardes-frontières ont refusé de les exécuter, et que les autorités fédérales assouplissent les décisions d'août, des dirigeants de l'armée et des gardes-frontière considèrent que cette attitude est trop large et affirment que des refoulements sont nécessaires. Dans son rapport de septembre 1942, le commandant de corps des gardes-frontière du V<sup>e</sup> arrondissement des douanes (chargé notamment de la frontière du Valais et du Jura avec la France), Frédéric Rapp préconise de refouler davantage de personnes :

Nous devons aussi relever toutes les ruses employées par ces Juifs pour pénétrer en Suisse. Le mensonge sous toutes ses formes les plus odieuses est à l'ordre du jour. Certains ont cherché à acheter la complicité de nos agents ; d'autres se sont fait passer pour malades, femmes enceintes. Certains menacent même de se donner la mort. À tout ceci vient encore s'ajouter la résistance passive : refus d'avancer, de se laisser conduire à la frontière, etc. C'est assez dire que la tâche de notre personnel est ardue. Il est très regrettable que

---

49 Dodis.ch/14255.

50 Rapport de la CIE de 1999, p. 129.

51 Voir notamment sa lettre du 25 octobre 1935, dodis.ch/46092.

l'opinion publique ne soit pas exactement renseignée sur la valeur de ces individus, qui sont souvent des communistes notoires, sur leur mentalité peu intéressante et le danger que constitue pour l'avenir de la nation suisse ce sang mélangé ! Les mesures d'hygiène devraient être prises par le Service de santé à la frontière déjà et non à l'intérieur du pays. Si les passeurs sont pour nous des gens dangereux, sur qui il faut mettre à tout prix la main, il est certaines personnes chez nous qui méritent également des sanctions pour avoir favorisé des réfugiés et pour avoir tenté de les soustraire à notre contrôle<sup>52</sup>.

Rapp termine son rapport en critiquant les passeurs, « des gens dangereux » et en fustigeant des curés qui ont aidé des réfugiés à parvenir à l'intérieur de la Suisse.

À son poste de commandement de l'armée suisse, l'officier de police de l'arrondissement territorial de Genève, Daniel Odier, signe le 3 octobre 1942 un rapport sur la situation et sur les problèmes rencontrés pour évacuer et refouler les requérants d'asile :

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. [...] 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 israélites à franchir notre frontière 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 répression 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

52 Rapport de Frédéric Rapp de septembre 1942, cité par Anouchka Winiger, « La frontière et le refuge », *Annales valaisannes*, 2005, p. 32, en ligne : [http://doc.rero.ch/record/21294/files/I\\_N177\\_2005\\_21.pdf](http://doc.rero.ch/record/21294/files/I_N177_2005_21.pdf) (consulté le 23 avril 2019).

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

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<sup>53</sup>.

Odier termine son rapport en signalant les interventions du banquier privé Gustave Hentsch. Celui-ci estime que les décisions des autorités sont trop sévères, qu'il faut accepter les personnes en fuite comme ce fut le cas lors de la révocation de l'édit de Nantes. Cette personnalité éminente, très active dans les milieux protestants genevois, préconise l'accueil des fugitifs et la création du « mouvement pro-sémitique ». Ceci provoque les critiques virulentes d'Odier.

Les affirmations de Rothmund, de Rapp et d'Odier indiquent qu'un large et hétérogène spectre de critiques et d'oppositions influe aussi sur la pratique de l'asile. Ainsi, le nombre de personnes admises passe de 475 en août 1942 à 2 895 en septembre 1942.

Du 12 octobre au 6 novembre 1942, Rothmund séjourne à Berlin et rencontre plusieurs dirigeants. Dans son rapport, rédigé seulement en janvier 1943 car il est rentré malade de Berlin, il reproduit notamment un entretien avec le *SS-Gruppenführer* Heinrich Müller, au sujet des débats publics en Suisse sur la politique d'asile. Müller propose à Rothmund que la Suisse livre ces réfugiés à l'Allemagne. À la demande de Rothmund « Qu'allez-vous en faire ? », le dirigeant de la Gestapo répond : « La question reste ouverte<sup>54</sup>. » Rothmund n'insiste pas ; mais, après avoir visité le camp de concentration d'Oranienburg, il revient dans un entretien ultérieur sur la « question juive ». Il explique à ses interlocuteurs que les méthodes allemandes de lutte contre la *Verjudung* sont fausses et dangereuses pour toute l'Europe, car c'est une chasse brutale, alors que les méthodes helvétiques tiennent mieux compte des avantages et des inconvénients de la présence juive dans un pays.

Au cours de l'année 1942, la politique suisse connaît des assouplissements temporaires. Comme l'écrit le Département politique fédéral le 17 novembre 1942, « l'opinion publique suisse, quelle que soit la nuance politique ou sociale, prit parti, souvent sur un ton passionné, en faveur d'un octroi large et généreux du droit d'asile à ces persécutés<sup>55</sup> ». La multiplicité des acteurs de la politique helvétique face aux fugitifs implique que les pratiques effectives sont complexes et doivent être analysées en détail. Toutefois, les

---

53 Rapport du 3 octobre 1942 du premier lieutenant Odier à l'intention de l'Inspectorat territorial I de l'armée suisse ; E27/1000/721#14880\*, AFS, Berne.

54 Rapport de Rothmund de fin janvier 1943, dodis.ch/11991 (texte original en allemand).

55 Dodis.ch/12057

assouplissements perceptibles en automne sont temporaires, car l'invasion de la zone non occupée de la France par l'Allemagne entraîne en décembre 1942 un encerclement complet de la Suisse par l'Axe, et donc des mesures plus restrictives face aux fugitifs. Au cours de l'été et de l'automne 1942, les décisions de fermeture et de restrictions ont été assouplies grâce à de multiples pressions, critiques et protestations. Les portes se sont entrouvertes, mais rien n'indique un changement de politique de la part des autorités. Les fondements structurels des décisions gouvernementales restent les mêmes, même si des décisions conjoncturelles sont prises. En 1942, il n'y a pas de césure comme ce fut le cas pendant la Première Guerre mondiale. Les analyses de Gérald Arlettaz et d'autres spécialistes montrent comment des interventions confidentielles et publiques de la part des autorités, des experts, des politiciens et d'autres personnalités, dans les bureaux officiels et dans l'espace public, ont provoqué un changement structurel de politique. On ne constate rien de tel en 1942<sup>56</sup>. Dans la continuité de la politique pratiquée depuis 1933, les autorités fédérales persistent dans l'idée que la Suisse ne peut être qu'un pays de transit et que les personnes en fuite doivent repartir le plus rapidement possible. Dans cette perspective, Rothmund quitte la direction de la division de la Police qu'il dirigeait depuis 1929 pour devenir, du 1<sup>er</sup> avril 1945 au 30 septembre 1947, le délégué en Suisse du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, créé en 1938 lors de la conférence d'Évian. Il peut ainsi contribuer à réaliser les propositions qu'il avait exprimées en 1938 afin que les personnes en fuite quittent la Suisse pour d'autres pays et pour l'outre-mer. En 2002, Jean-François Bergier a résumé les résultats des recherches de la CIE sur la politique d'asile :

Comme d'autres historiens avant nous, nous avons dû constater que cette politique fut excessivement restrictive, et qu'elle le fut inutilement. L'incertitude qui règne sur les chiffres et les spéculations auxquelles cette incertitude conduit n'y change rien : un grand nombre de gens menacés dans leur vie furent refoulés, sans nécessité ; d'autres furent accueillis, mais leur dignité humaine ne fut pas toujours respectée. Le courage de quelques citoyens et leur esprit

56 En revanche, Ruth Fivaz-Silbermann a cru pouvoir distinguer deux « politiques successives, deux politiques parallèles ». Dans sa thèse, elle distingue une « politique d'immigration » et « une politique d'urgence » adoptée en 1942. Ruth Fivaz-Silbermann, *La fuite en Suisse : migrations, stratégies, fuite, accueil, refoulement et destin des réfugiés juifs venus de France durant la Seconde Guerre mondiale*, Genève, 2017, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:96640>, notamment p. 21, 214, 224, 239-260, 273, 353, 380-385, 431, 946-947.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

de justice, l'engagement généreux de larges cercles de la population sont venus tempérer la politique officielle. Mais ils n'ont pu l'infléchir. Les autorités savaient pourtant le sort réservé aux victimes. Elles savaient aussi qu'une attitude plus flexible et généreuse n'eût pas entraîné de conséquences insupportables, ni pour la souveraineté du pays, ni pour le niveau de vie, fût-il précaire, de ses habitants<sup>57</sup>.

### Statistiques

Il faudra attendre les derniers mois de la guerre, pour que les portes s'ouvrent grâce à un « rattrapage humanitaire » selon la formule de Jean-Claude Favez<sup>58</sup>. Les réfugiés civils sont d'abord acceptés avec réticences : 45 en 1939, 47 en 1940, 120 en 1941, 8 436 en 1942, 14 520 en 1943, 17 906 en 1944 et 10 055 au début de 1945. Si l'on ajoute à ces 51 000 réfugiés civils les quelque 2 000 personnes qui avaient obtenu une autorisation de tolérance cantonale, on peut dire que la Suisse a admis plus de 53 000 personnes civiles pendant la guerre. Par ailleurs, si l'on prend en compte également les 7 000 à 8 000 émigrants, en majorité juifs, qui séjournaient déjà en Suisse au début des hostilités, ainsi que les quelques rares réfugiés politiques, on peut affirmer que, sur toute la durée du conflit, la Suisse a offert un abri sûr, pour une période allant de quelques semaines à plusieurs années, à quelque 60 000 civils, et qu'elle leur a ainsi permis d'échapper à la persécution du régime national-socialiste. Un peu moins de la moitié de ces personnes étaient juives. Toutefois, la documentation conservée atteste des variations et des lacunes des statistiques rédigées pendant la guerre et par la suite. Alors qu'il est possible de dresser des statistiques sur l'accueil en Suisse, il est beaucoup plus difficile de déterminer le nombre de personnes refoulées. C'est à partir de la Première Guerre mondiale que l'expulsion de milliers de gens est devenue une composante de la politique des autorités fédérales fondée sur une « fausse conscience statistique » selon l'analyse de Gérald Arlettaz qui a montré que les chiffres sont instrumentalisés pour justifier une politique<sup>59</sup>. Dans cette perspective qui s'appuie sur un large consensus, il

---

57 Ce passage se trouve dans la déclaration du président de la CIE lors de la dernière conférence de presse organisée pour la publication du rapport final ; voir [www.uek.ch](http://www.uek.ch).

58 Cité par la CIE dans son rapport de 1999, p. 269.

59 Gérald et Silvia Arlettaz, « Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse », *Relations internationales*, 1988, n° 54, p. 164-165, <http://doc.rero.ch/record/209230> (consulté le 24 avril 2019). Voir aussi Gérald Arlettaz, « Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et "la question des étrangers" », *Études et Sources*, n° 11, 1985, p. 83 sq.

s'agit de réduire le nombre des étrangers en Suisse, pour des motifs à la fois économiques, politiques et culturels. C'est ainsi qu'en février 1933, lors d'une séance convoquée par le Département fédéral de l'économie publique et le Département fédéral de justice et police, le représentant de la direction générale des Douanes, Samuel Häusermann, affirme : « En fait, les Douanes, en contrôlant les passeports, ont refoulé en 1932 plus de 16 000 étrangers à cause du manque de revenus ou d'emplois, sans que les cantons ou la Police des étrangers ne s'en occupent. Ce qui démontre que cette défense assez scabreuse est une pratique adéquate, c'est qu'elle a pu s'opérer sans faire de bruits significatifs et sans réclamations particulières<sup>60</sup>. » Par la suite, au cours du mois de janvier 1933, 998 « éléments indésirables » ont été refoulés. L'essentiel pour les autorités est de limiter le nombre d'étrangers en Suisse. Elles restent indifférentes au sort ultérieur des « éléments indésirables ». C'est pour cette raison que des statistiques sur les refoulements sont très lacunaires pendant les années 1930 et 1940. Synthétisées par Guido Koller, des recherches approfondies permettent d'affirmer que près de 24 500 refoulements ont été opérés à la frontière pendant la guerre. Des fugitifs (juifs et non juifs) ont toutefois tenté de franchir la frontière à deux ou à plusieurs reprises, et certains ont fini par être admis. On doit dès lors supposer qu'une même personne peut apparaître plusieurs fois dans les statistiques de refoulement et figurer ainsi parmi les personnes admises. Enfin, il est certain que les refoulements n'ont pas tous été enregistrés. Dès lors, la CIE estime que, pendant la guerre, un peu plus de 20 000 fugitifs ont été refoulés, soit directement à la frontière soit après leur entrée clandestine dans le pays. De plus, de 1938 jusqu'à novembre 1944, les représentations suisses à l'étranger ont rejeté quelque 14 500 demandes de visa déposées par des personnes désireuses de se réfugier en Suisse. Nul ne sait combien de ces personnes ont tout de même tenté de fuir vers la Suisse, ni combien figurent dans les statistiques des réfugiés admis ou des fugitifs refoulés. Enfin, il est impossible de déterminer la religion des personnes refoulées de 1939 à 1945 sur toute la frontière suisse. En fait, les lacunes documentaires, les destructions de documents, les différences fondamentales entre les pratiques exterminatrices (dont la France de Vichy était un rouage, ce qui impliquait de constituer des fichiers et de dresser les listes) et les comportements des autorités suisses (dont l'antisémitisme discriminatoire impliquait de limiter la présence juive en Suisse et donc de refuser des personnes en ne se préoccupant guère du sort ultérieur des personnes refoulées), l'absence de renseignements fiables et

---

60 AFS, E6351F#1000/1044#25146\* (texte original en allemand).

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

exhaustifs sur les personnes refoulées, la difficulté essentielle à déterminer quelles sont les personnes juives (selon quels critères ?) empêchent de dresser des statistiques définitives et exhaustives sur l'ensemble de la frontière suisse et sur toute la période 1939-1945.

On a vu que des expulsions ont été préconisées et pratiquées dès le début de la guerre. Dans le cas du canton de Genève, c'est le capitaine Arthur Guillermet qui est le chef de police dès 1939. Il écrit dans son rapport d'août 1940 sur les activités depuis le début de la guerre : « 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<sup>61</sup>. » Ces refoulements du début de la guerre n'ont guère laissé de traces écrites avec des données personnelles sur les individus, d'autant plus que Guillermet sera remplacé, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1942, par Odier qui décide dès son entrée en fonction de « réduire la paperasse au strict minimum<sup>62</sup> ».

Dans son rapport final de 2002, la CIE écrit :

Il est donc impossible de déterminer le nombre exact de réfugiés que la Suisse a refusé d'accueillir au cours de la Seconde Guerre mondiale. De même, il nous est impossible de connaître les motifs de fuite, la religion, les opinions politiques, l'âge et le sexe des personnes refoulées. D'aucuns ont affirmé par erreur que la Suisse avait refoulé 30 000 réfugiés juifs. Il est certain qu'une grande partie des réfugiés refoulés jusqu'au printemps 1944 étaient des Juifs. Pendant les derniers mois de la guerre, la Suisse a toutefois refoulé aussi nombre de personnes qui fuyaient les régions dominées par le régime national-socialiste pour des raisons douteuses<sup>63</sup>.

En retraçant les parcours de plusieurs personnes en fuite dans différents chapitres, la CIE a voulu montrer les obstacles et les aides, les blocages et les ouvertures qui tissent ces histoires complexes. Les refoulements et les acceptations sont les résultantes de multiples facteurs contradictoires,

---

61 AFS, E27#1000/721#14880\*, rapport du 8 août 1940.

62 Rapport d'activité du bureau de police de l'arrondissement territorial Genève, dès sa création le 29 novembre 1939 au 31 juillet 1945, E27#1000/721#14880\*. Guillermet remplacera Odier du 8 novembre au 16 décembre 1942.

63 CIE, Rapport 2002, p. 109.

qui impliquent des motivations hétérogènes et des successions chronologiques. Pour élargir les analyses, la CIE a montré les interventions des multiples acteurs (autorités civiles et militaires, œuvres d'entraide suisses et internationales, personnes en fuite, etc.). Des acteurs connus, comme Heinrich Rothmund, se trouvent au centre nodal de ces facteurs contradictoires. Sur la base d'analyses antérieures, la CIE a montré la complexité de ses positions et décisions successives, à Berne et à Berlin, à la frontière et dans son bureau, face aux réfugiés et devant les nazis. En refusant d'en faire un bouc émissaire, elle a analysé les facteurs structurels et les inflexions de cette politique.

Depuis la publication du rapport intermédiaire sur les réfugiés en 1999, il est reproché à la CIE ne pas avoir dressé de statistiques exactes sur les Juifs refoulés pendant toute la guerre sur l'ensemble de la frontière. Dans sa magistrale synthèse sur les années d'extermination, Saul Friedländer mentionne aussi la Suisse, mais n'aborde pas la question des statistiques sur les refoulements à la frontière suisse<sup>64</sup>.

D'autres historiens ont étudié ces problèmes. C'est en particulier le cas de Christian Favre, dont la thèse publiée en 2010 porte sur la frontière franco-suisse de 1937 à 1945<sup>65</sup>. Ses analyses se fondent sur le dépouillement de multiples archives en Suisse et en France. Il considère que les lacunes des archives et les informations trop hétérogènes ne permettent pas de distinguer les personnes juives parmi les victimes de refoulements. Il convient donc d'admettre qu'il s'avère impossible de dresser des statistiques exhaustives<sup>66</sup>.

64 Saul Friedländer, *Les années d'extermination. L'Allemagne nazie et les Juifs (1939-1945)*, Paris, Seuil, 2008 (traduction française du volume publié en anglais en 2007), notamment p. 556-558.

Il est reproché à Saul Friedländer un « article » de 1999, voire « des déclarations ». En fait, il ne s'agit pas d'un texte rédigé par Friedländer lui-même. Après la conférence de presse donnée par la CIE devant de très nombreux journalistes, Frédéric Koller a rédigé un article publié dans le quotidien *Le Temps* du 11 décembre 1999. Il cite cette réponse de Friedländer à la question des autres choix possibles pour la Suisse : « Évidemment. La Suisse n'était plus menacée d'étranglement militaire ou économique. Comment mesurer cette marge de manœuvre ? La Suisse n'a pas souffert davantage en accueillant d'autres réfugiés. Les exclus étaient les Juifs. La Suisse reprend le langage nazi. Dès 1938 avec l'introduction du tampon J, son administration parle d'aryen et de non-aryen. Il y a une adaptation au vocabulaire, aux catégories nazies que l'on ne retrouve pas ailleurs. Cela montre des choix, symboliques, qui font mal. En tout cas, d'autres réfugiés non juifs sont acceptés et traités tout à fait différemment. 24 000 à 30 000 Juifs ont été refoulés. L'économie suisse pouvait supporter l'accueil de ces personnes. La marge de manœuvre était considérable. » L'essentiel du propos portait sur les différents choix possibles et non sur les statistiques, sachant l'incertitude très problématique sur les données quantitatives. Saul Friedländer a démenti le chiffre qui n'est cité qu'en passant dans cette réponse. Pour des précisions supplémentaires, voir [http://www.sgg-ssh.ch/sites/default/files/files/perrenoud\\_introduction.pdf](http://www.sgg-ssh.ch/sites/default/files/files/perrenoud_introduction.pdf) (consulté le 24 avril 2019).

65 Christian Favre, *Une frontière entre la guerre et la paix : les échanges au quotidien autour de l'Arc jurassien (1937-1945)*, Neuchâtel, Alphil/Presses universitaires suisses, 2010.

66 Lors d'un débat à la Radio suisse romande le 11 février 2013, après une intervention du professeur Hans Ulrich Jost qui a valorisé les travaux de la CIE, Christian Favre a déclaré : « Ce qui est un peu plus surprenant avec les propos de Monsieur Klarsfeld, c'est qu'il part du principe qu'on peut trouver des chiffres exacts ; mais on ne les trouvera jamais ces chiffres exacts. Moi, j'ai travaillé ces archives ; j'ai travaillé sur ces documents dans le cadre de ma thèse et il y a tout un tas de documents qui sont manquants ; il y a des espaces sur la frontière où on ne pourra jamais savoir ce qui s'est passé ; il y a des cas où on ne connaissait pas le nombre de personnes

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

Des chercheurs discrets et réalistes, comme Christian Favre, Philippe Hebeisen et d'autres historiens qui n'ont pas travaillé pour la CIE, restent prudents et ne prétendent pas pouvoir élaborer des statistiques sur l'ensemble de la frontière et pendant toute la guerre. La Suisse n'est pas la France de Vichy, où les nazis et leurs complices ont dressé des listes pour déporter les victimes juives. Les autorités suisses expulsent pour limiter le nombre de personnes étrangères en Suisse. Le sort ultérieur des personnes refoulées ou expulsées n'est pas une préoccupation constante des autorités suisses qui n'estiment pas nécessaire de dresser des listes nominatives. Il en résulte l'impossibilité effective de distinguer les Juifs et les non-juifs parmi les personnes refoulées. On sait qu'à l'heure actuelle, malgré les moyens techniques modernes, les statistiques sur les personnes qui meurent en Méditerranée lors de tentatives de venir en Europe restent lacunaires. Il serait encore plus problématique de vouloir calculer le nombre de Kurdes parmi les personnes qui se noient en Méditerranée en tentant de fuir vers l'Europe<sup>67</sup>. Il est d'autant plus impossible de calculer le nombre de personnes juives refoulées sur l'ensemble de la frontière suisse de 1939 à 1945. C'est notamment ce qui est ressorti de la discussion publique organisée en 2013 par la Société suisse d'histoire avec plusieurs personnes actives dans des « recherches récentes et actuelles sur la politique suisse face aux réfugiés pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>68</sup> ».

D'autres prétendent pouvoir être plus précis que la CIE accusée d'avoir exagéré. À supposer que le nombre des Juifs refoulés n'atteint que quelques milliers de personnes, ce serait une confirmation de l'analyse de la CIE qui a affirmé que ces victimes auraient pu être acceptées sans risque alimentaire, politique ou militaire pour la Suisse. En fait, la Suisse n'est pas exceptionnelle, mais c'est un pays européen, avec ses spécificités, avec de multiples facettes, avec ses liens avec d'autres pays, pour le meilleur et le pire. Les analyses historiques doivent permettre de mieux comprendre la complexité du passé et du présent.

---

qui ont été refoulées ; on n'arrive pas à dire dans les archives si c'était une personne ou si c'était un groupe de personnes ; on ne savait pas leur religion. C'est tous des éléments qui démontrent qu'on ne peut pas aller extrêmement précisément dans les chiffres ; on a plutôt des estimations et, à partir de là, il faut, je pense, prendre un peu de distance avec ces volontés très dures d'avoir une vérité fixe et indéfinie. »

67 Voir <https://www.rts.ch/info/monde/9353117-pourquoi-les-chiffres-des-migrants-morts-en-mediterranee-sont-partiels.html> (consulté le 24 avril 2019).

68 Les contributions et articles rédigés à cette occasion sont en ligne sur le site de la Société suisse d'histoire. [http://sgg-ssh.ch/fr/tagung-fluchtlichgspolitik-dokumentation\\_consulté le 24 avril 2019](http://sgg-ssh.ch/fr/tagung-fluchtlichgspolitik-dokumentation_consulté le 24 avril 2019).

## Évaluations et perspectives des recherches

Dans sa préface à la thèse de Christian Favre, le professeur Claude Hauser, qui a lui-même beaucoup travaillé et écrit sur l'asile en Suisse, indique en 2010 :

Il existe une ligne de démarcation claire dans l'historiographie de la Suisse face à la Seconde Guerre mondiale, soit un « avant » et un « après » la publication, en 2002, du Rapport final de la Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale. La remise en cause du passé helvétique durant la période du nazisme qu'a consacré le rapport Bergier a en effet permis de définitivement tourner la page sur la vision mythifiée de cette histoire, construite et entretenue avec force moyens politiques et effets de propagande de l'immédiat après-guerre au dernier quart du xx<sup>e</sup> siècle<sup>69</sup>.

Le professeur Hauser mentionne aussi le fait que la CIE n'a jamais prétendu que ses publications étaient exhaustives et définitives. La thèse de Christian Favre apporte ainsi des informations inédites et des analyses novatrices. D'autres études ont été publiées, notamment sur plusieurs segments de la frontière ou sur différents acteurs de la politique d'asile. Le parcours particulièrement dramatique et émouvant de « Rosette » mentionnée, de manière anonyme, par la CIE, a pu être étudié notamment grâce à Claire Luchetta-Rentchnik. Sur le destin tragique de cette adolescente expulsée en 1943 et qui sera gazée à Auschwitz, un livre a été publié par Claude Torracinta<sup>70</sup>. Depuis une dizaine d'années, les recherches se poursuivent et aboutissent à de nouvelles publications. Toutefois, l'intérêt du grand public a baissé.

En 2015, lors de la cérémonie d'hommages à Rolf Bloch (qui, en tant que président de la Fédération suisse des communautés israélites, participa au colloque de Paris en 1997), son cousin François Nordmann a notamment déclaré : « Il fut un ardent partisan de la commission Bergier. Mais il ne cachait pas sa déception de voir que le rapport qui en était issu avait eu si peu d'écho, tant auprès des autorités que des milieux politiques ou de la population<sup>71</sup>. »

69 Préface de Claude Hauser à l'ouvrage de Christian Favre, *Une frontière entre la guerre et la paix*, op. cit., p. 11.

70 Claude Torracinta, *Rosette, pour l'exemple*, préface de Ruth Dreifuss, Genève, Slatkine, 2016. Pour un compte rendu, voir <https://blogs.mediapart.fr/heimbergch/blog/130716/rosette-pour-l-histoire-et-pour-memoire> (consulté le 24 avril 2019).

Depuis 2000, Charles Heimberg, professeur à l'Université de Genève, a publié de nombreux textes sur les travaux de la commission Bergier. Voir notamment son article « Une didactique de l'histoire depuis la Suisse sur la criminalité nazie et les déportations », *En Jeu*, n° 11, 2018 qui comprend le dossier par édité par Laurence De Cock, Cécile Vast et Charles Heimberg intitulé « Transmettre la criminalité de masse du nazisme. Des mémoires à inscrire dans l'histoire ».

71 Je remercie très cordialement François Nordmann de m'avoir transmis le texte de son éloge funèbre de Rolf Bloch.

## II.2 / LE RAPPORT DE LA COMMISSION BERGIER SUR LES RÉFUGIÉS

En 2016, dans la revue *L'Histoire*, Thomas Maissen a écrit au sujet de la Commission Bergier : « Son rapport n'a pas été bien accueilli partout, mais a contribué à rendre une image plus nuancée de cette période glorifiée de l'histoire nationale<sup>72</sup>. »

Néanmoins, les partisans de la vision mythifiée de l'histoire suisse, évoquée par les professeurs Hauser et Maissen, restent très actifs, notamment dans des publications comme celles de la *Weltwoche*<sup>73</sup> et du site *Lesobservateurs.ch*<sup>74</sup> pour dénigrer et fustiger les analyses de la CIE. Ils accordent une grande importance aux travaux de Ruth Fivaz-Silbermann dont la soutenance de thèse en 2017 a attiré l'attention des médias. Toutefois, des historiens qui travaillent depuis les années 1970 sur la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale comme le professeur Hans Ulrich Jost ont montré les apports et les limites de ce volumineux travail<sup>75</sup>. Outre le problème des statistiques discuté depuis 1999, le rôle de Rothmund et son antisémitisme sont présentés comme moins graves que ce que les recherches antérieures avaient démontré<sup>76</sup>. Selon une déclaration de Ruth Fivaz-Silbermann à la Télévision suisse romande, Rothmund n'était « nullement antisémite<sup>77</sup> ».

Auteur d'une thèse publiée en 2013, l'historien Jonathan Kreutner, actuel secrétaire général de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), a écrit que les affirmations de Ruth Fivaz-Silbermann ne l'ont pas convaincu et que les échos politico-médiatiques autour de ses travaux constituent un « débat inutile<sup>78</sup> ». Kreutner se base sur les analyses de Jacques Picard, de Hans Ulrich Jost et de la CIE. Il cite aussi le livre publié en 1997 par Heinz Roschewski sur l'antisémitisme de Rothmund : d'un côté, celui-ci se plaisait à évoquer ses bons rapports avec quelques Juifs. D'un autre côté, il ne cessait de mettre en garde contre la « judaïsation (*Verjudung*) de la Suisse ». S'il jugeait que les « Juifs occidentaux » pouvaient s'assimiler, qu'ils étaient donc

---

72 *L'Histoire*, n° 422, avril 2016, p. 69.

73 Voir <https://www.weltwoche.ch>, notamment les articles de Rico Bandle des 12 février 2014, 31 mai 2017, 7 juin 2017, 14 juin 2017. Voir aussi Frank Bridel, *Pour en finir avec le rapport Bergier*, Genève, Slatkine, 2009.

74 Voir <https://lesobservateurs.ch>, notamment <https://lesobservateurs.ch/2013/02/11/serge-klarsfled-la-commission-bergier-na-pas-travaille> (consulté le 24 avril 2019). Le premier commentaire approuvant cette déclaration a été publié par un négationniste suisse qui s'empresse de réitérer le refus des analyses de la CIE.

75 Voir <https://www.infoclio.ch/fr/th%C3%A8se-de-ruth-fivaz-silbermann-sur-les-juifs-refouls%C3%A9s-durant-la-deuxi%C3%A8me-guerre-mondiale-apports-et> (consulté le 24 avril 2019).

76 Voir [https://www.swissinfo.ch/fre/politique/shoah\\_malaise-autour-d-une-nouvelle-%C3%A9tude-sur-les-juifs-refouls%C3%A9s-par-la-suisse/43223544](https://www.swissinfo.ch/fre/politique/shoah_malaise-autour-d-une-nouvelle-%C3%A9tude-sur-les-juifs-refouls%C3%A9s-par-la-suisse/43223544) (consulté le 24 avril 2019). Voir aussi la contribution de Charles Heimberg : <https://blogs.mediapart.fr/heimbergch/blog/070218/quand-les-mesages-du-passe-sont-le-fait-des-historiens-eux-memes> (consulté le 24 avril 2019).

77 <https://www.rts.ch/info/suisse/8655065-le-nombre-de-juifs-refoules-aux-frontieres-suissees-revu-a-la-baisse.html> (consulté le 24 avril 2019). Cette formule médiatique renvoie aux pages 267-283 de sa thèse (en ligne : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:96640>). Elle cite de nombreuses informations, mais occulte des données essentielles.

78 Article du 5 juillet 2017, disponible à l'adresse <https://www.swissjews.ch/fr/news/sig-news/ueberflussige-debatte-um-fluechtlingszahlen> (consulté le 24 avril 2019).

bons, les Juifs d'Europe orientale, en revanche, lui paraissaient sulfureux, suspects, impossibles à intégrer<sup>79</sup>.

Le professeur Jean-François Bergier a fondé, avec Klaus Urner, les Archives d'histoire contemporaine (AfZ à Zurich) qui conservent les archives de la FSCI, parmi d'autres organisations et personnalités juives. Elles sont désormais dirigées par Gregor Spuhler, qui a joué un rôle central dans les recherches et la rédaction du rapport de la CIE sur les réfugiés. Comme d'autres, il continue les recherches : en 2011, il a fait paraître un livre sur la vie d'un réfugié juif avant, pendant et après la Seconde Guerre mondiale<sup>80</sup>. Il a aussi publié plusieurs textes novateurs, parmi lesquels, en 2014 et en 2017, deux articles importants sur l'analyse de la frontière<sup>81</sup> et sur les problèmes statistiques<sup>82</sup>. La lettre écrite en septembre 1943 à sa femme par un officier catholique montre les conditions effectives des refoulements, les interventions des différents acteurs, dans un contexte dramatique qui reste celui du refus d'accepter les réfugiés juifs, sauf pour des cas exceptionnels. D'autres recherches historiques ont abouti à des publications ou sont en cours à l'AfZ, ainsi qu'à l'Institut d'études juives de l'Université de Bâle<sup>83</sup>. La FSCI a, en outre, lancé le projet d'un ouvrage sur les Juifs en Suisse romande<sup>84</sup>. La CIE a été dissoute ; les recherches continuent.

79 Heinz Roschewski, *Rothmund und die Juden : eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933-1957*, coll. *Beiträge zur Geschichte und Kultur der Juden in der Schweiz*, vol. 6, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1997.

80 Gregor Spuhler, *Gerettet, zerbrochen : das Leben des jüdischen Flüchtlings Rolf Merzbacher zwischen Verfolgung, Psychiatrie und Wiedergutmachung*, coll. Veröffentlichungen des Archivs für Zeitgeschichte des Instituts für Geschichte der ETH Zürich, Zurich, Chronos, 2011.

81 Gregor Spuhler et Georg Kreis, « Eine Woche im September. Die Rückweisung und Aufnahme jüdischer Flüchtlinge im Tessin durch Oberleutnant Erwin Naef », *Traverse*, n° 2, 2014, p. 131-146, <https://www.revue-traverse.ch/downloads/zusatzmaterial/trav2014n2s131-146.pdf> (consulté le 24 avril 2019).

82 Gregor Spuhler, « Alte und neue Zahlen zur Flüchtlingspolitik », *Revue suisse d'histoire*, n° 67/3, 2017, p. 405-416.

83 Les 14 et 15 novembre 2018, un *workshop* international, organisé par Barbara Häne, Sarah Hagmann, Catrina Langenegger et Olga Pollack, a permis des échanges fort intéressants au sujet des réfugiés juifs pendant la Seconde Guerre mondiale et a montré que des recherches novatrices sont en cours. Voir <https://www.hsozkult.de/event/id/termine-38370> (consulté le 24 avril 2019).

84 Cet ouvrage qui sera publié dans la série « Contributions à l'histoire et à la culture des Juifs en Suisse » est en cours de préparation sous la responsabilité de Francine Brunschwig, du professeur Jacques Ehrenfreund, de Laurence Leitenberg et de moi-même. C'est un honneur et un plaisir d'avoir été invité à participer à ce projet.