

La diplomatie humanitaire de Carl Lutz et des autres diplomates neutres à Budapest en été 1944

Jean-François Paroz, Ambassadeur de Suisse en Hongrie

Conférence présentée à l'Université Andrassy de Budapest le 6 avril 2022 dans le cadre du cycle de conférences 2022 sur le thème « Praxis der Diplomatie »

1) Plusieurs diplomates à Budapest ont été reconnus comme Justes entre les Nations

En 1944 et 1945, Budapest a été le théâtre d'une action collective de protection de la population hongroise juive persécutée par les occupants nazis et par les autorités hongroises. Cette population a été déportée, officiellement pour être soumise à du travail obligatoire dans des camps ou éloignée du pays parce qu'elle était considérée comme représentant un risque pour la sécurité du pays et de ses occupants. Dans les faits, elle était vouée à l'extermination. La déportation et les massacres de cette population restent présents dans la conscience collective et continuent de frapper les esprits jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, dans sa conférence vidéo pendant le Sommet de l'Union européenne le 24 mars dernier, le président ukrainien Zelenski s'est référé au monument des chaussures, sur le bord du Danube, qui rappelle les massacres de novembre 1944 sous le régime des Croix-Fléchées.

Pour contrer l'entreprise d'extermination, des diplomates ont mis en place, dans un effort collectif, une action de protection qui a pris une dimension considérable et s'est déployée au milieu d'une situation politique et sécuritaire en constante aggravation, aboutissant à un état de presque totale anarchie, jusqu'à la prise de Budapest par l'Armée Rouge, qui met fin à la persécution de la population juive. Dans le cadre de cette action, dès l'été 1944, des dizaines de milliers de lettres de protection ont été émises et distribuées ; 122 maisons protégées, placées sous la protection des pays neutres, du Vatican ou du CICR ont été installées, formant une petite ville dans la ville. A la fin de l'année, tous les établissements de santé et des dizaines d'institutions ont été placées sous la protection de la délégation du CICR. Cette action est restée inégalée dans l'histoire et la ville de Budapest en garde des traces mémorielles très nombreuses, qui vont des plaques commémoratives, aux monuments dédiés ou encore aux quais du Danube nommés en l'honneur de certains de ces diplomates.

Comme historien et comme diplomate, je suis fasciné par l'action de protection et de sauvetage menée à Budapest. Dans l'exercice de mes fonctions d'ambassadeur de Suisse en Hongrie, entre 2012 et 2016 d'abord, et maintenant depuis 2020, j'ai été appelé à m'informer sur l'action de Carl Lutz et des autres Justes suisses, et sur l'action collective menée dans la capitale hongroise. J'ai participé à des commémorations, notamment en 2014 dans le cadre de la *March of the Living*. Cette année-là, les organisateurs voulaient honorer particulièrement la mémoire de Carl Lutz, et j'ai pu parler devant 10'000 personnes, aux côtés d'Agnès Hirschi, fille adoptive de Carl Lutz. Comme elle le raconte elle-même, elle lui avait promis sur son lit de mort de veiller à ce que son action ne soit pas oubliée, et elle a tenu parole, en s'y consacrant encore aujourd'hui.

Carl Lutz et les autres diplomates engagés dans cette action ont été à mes yeux des grands professionnels, qui doivent nous inspirer. Mais il faut pour cela clarifier certaines idées reçues et certaines impressions qui continuent d'être attachées à leur action. Ma présentation d'aujourd'hui vise à mettre en lumière la dimension diplomatique et la dimension humanitaire de cette action comme deux facettes complémentaires et indissociables de l'entreprise de protection et de sauvetage menée à Budapest en été 1944. Je souhaite mettre en évidence cette interaction en considérant plus particulièrement la période de mars à décembre 1944, avec trois moments forts :

- La période de mars à mi-mai est marquée par l'invasion de la Hongrie par les troupes du Reich le 19 mars 1944, et ses conséquences en politique intérieure et extérieure hongroise, de mars à mai. Pendant cette période, le gouvernement de Miklós Kállay est remplacé par celui de Döme Sztójay.
- La période de mi-mai à août est marquée par la déportation des Juifs de la province hongroise, les réactions internationales qu'elle suscite, puis par l'arrêt des déportations début juillet et le remplacement de Döme Sztójay par Géza Lakatos, fin août.
- La période d'octobre à décembre est marquée par le coup d'Etat contre le Régent Horthy le 18 octobre, suivi de la mise en place du régime des Croix-Fléchées, avec la reprise des persécutions contre les Juifs et le début d'une période de quasi anarchie suivi de la bataille de Budapest et de la prise de la capitale hongroise par l'Armée rouge.

La période de l'été 1944, représente un tournant majeur tant pour l'action diplomatique que pour l'action humanitaire, qui sont deux piliers complémentaires de l'action de protection. La troisième période, elle, marque un moment où l'anarchie rend la mise en œuvre de mesures de protection dans le cadre d'une action diplomatique et humanitaire de plus en plus difficile et finalement de facto impossible.

L'histoire des actions de sauvetage et de protection à Budapest en 1944 – 1945 a été considérée principalement sous l'angle du devoir de mémoire envers les victimes de l'Holocauste, et moins sous l'angle des relations diplomatiques. L'attention internationale sur les auteurs d'actes de protection a tout d'abord été attirée grâce au fait que les personnalités concernées ont été reconnues comme Justes parmi les Nations par Yad Vashem. Raoul Wallenberg est honoré en 1963 et Carl Lutz en 1964. Du fait des procédures de reconnaissance de la qualité de Juste, l'accent est mis sur des actions individuelles, puisqu'il faut avoir personnellement sauvé des personnes juives de la mort pour être reconnu. Pour les diplomates de Budapest, la reconnaissance s'inscrit sur plusieurs décennies, à chaque fois pour un individu donné. Cela met en évidence des contributions de personnes spécifiques, qui ont démontré un engagement personnel, reconnu par des témoins des événements (Jewish Eye Witnesses). Dans plusieurs cas, les études publiées avaient pour auteurs des personnalités directement affectées par l'Holocauste, qui voulaient rendre hommage à des héros à leurs yeux injustement traités ou trop peu reconnus. Par la suite, d'autres recherches visaient à documenter de manière solide les actions menées, en profitant de la présence de témoins directs, avant leur disparition. Outre Yad Vashem, ce sont des organisations qui veulent promouvoir le devoir de mémoire qui se sont intéressées à ces personnalités en mettant l'accent sur quelques figures majeures, en particulier Raoul Wallenberg et Carl Lutz.

Les efforts menés depuis plusieurs décennies, notamment dans le cadre de l'*International Holocaust Remembrance Alliance*, ont atteint très largement leurs objectifs et ont permis de faire connaître les auteurs de ces actions de protection, de décrire leurs actes et d'honorer leur mémoire. Il existe par exemple plusieurs ouvrages et films sur Carl Lutz :

- Alexander Grossman, *Nur das Gewissen. Carl Lutz und seine Budapester Aktion. Geschichte und Porträt*, Wald, Verlag im Waldhut, 1986, 284 p.
- Theo Tschuy, *Carl Lutz und die Juden von Budapest*, Zürich, Verlag der Neuen Zürcher Zeitung, 1995, 446 p.
- György Vamos, *Carl Lutz (1895 - 1975) Schweizer Diplomat in Budapest 1944 Ein Gerechter unter des Völkern*, Gollion, Infolio Editions & Editions de Penthes, 2012, 130 p.
- Daniel von Aarburg, *Dokumentarfilm Carl Lutz, der vergessene Held*, DOCMINE Production AG, 2014
- Erika Rosenberg, *Das Glashaus. Carl Lutz und die Rettung ungarischer Juden vor dem Holocaust*, München, A. Herbig Verlagsbuchhandlung, 2016, 229 p.
- Agnès Hirschi, Charlotte Schallié (eds), *Under Swiss Protection. Jewish Eyewitness Accounts from Wartime Budapest*, Stuttgart, ibidem-Verlag, 2017, 403 p.

On peut aujourd'hui observer avec satisfaction qu'un important travail de mémoire a été effectué. Le film américain *Walking with the Enemy* réalisé par Mark Schmidt et sorti en 2014, avec l'acteur Ben Kingsley dans le rôle du régent Horthy, peut être considéré comme une étape importante de la reconnaissance et de la diffusion mémorielle pour le grand public. Avec ce film, Hollywood illustre le rôle de l'action de sauvetage de Carl Lutz, avec les lettres de protection et les activités conduites au sein de la Maison de Verre.

2) Ces diplomates auraient été traités de manière injuste

Une notion reste toutefois encore souvent présente : celle d'une injustice faite par les gouvernements ou d'une manière générale les institutions envers des personnalités héroïques. En particulier, le sort de Raoul Wallenberg, mort dans une prison russe, et celui de Carl Lutz, fonctionnaire suisse rendu amer par le manque de reconnaissance reçu de ses propres autorités, ont contribué à la perception prédominante de héros abandonnés ou mal protégés ou mal reconnus par leur gouvernement.

En ce qui concerne Carl Lutz, le témoignage d'un survivant dans le film « *Carl Lutz, der vergessene Held* », souligne par exemple que « *later in Switzerland, Carl Lutz was told that what he did was wrong. He was found guilty for being good, for answering the call of his conscience (...). It must have been a very painful experience for him* ». ¹

Le synopsis du film, pour sa part, souligne que:

¹ Reproduit dans « *Under Swiss Protection* », 2017, p. 64

«Als Zweiter Mann der Schweizer Botschaft in Budapest rettet der Appenzeller Diplomat Carl Lutz während des 2. Weltkriegs Zehntausende von verfolgten Juden vor dem sicheren Tod. Seine humanitäre Aktion gilt als grösste zivile Rettungsaktion für Juden während des Holocausts. Lutz verhandelt dafür direkt und bauernschlau mit Adolf Eichmann, dem Logistiker des Holocaust. Während seiner Rettungsaktion verliebt sich der verheiratete Vize-Konsul in eine seiner Schutzbefohlenen. Nach Kriegsende lässt er sich scheiden, heiratet in Budapest seine Geliebte und zieht mit seiner zweiten Frau und deren Tochter nach Bern. Statt des Danks der Heimat erwartet ihn dort eine Rüge wegen Kompetenzüberschreitung und Spesenrittertums. Lutz wird bis am Ende seiner Tage verbittert und vergeblich für seine Rehabilitierung kämpfen.»²

Malgré les efforts menés par certains historiens, comme François Wisard, pour rétablir les faits et démontrer que Carl Lutz n'a pas subi de reproches au sein de son ministère, l'idée continue d'être véhiculée qu'il aurait fait l'objet de remontrances pour n'avoir pas agi selon les instructions. Ainsi, la manchette de l'ouvrage d'Erika Rosenberg, « *Carl Lutz et le sauvetage des Juifs de Hongrie* », publié en 2016 et en 2020 pour sa version française, mentionne « *devant le manque de reconnaissance du gouvernement suisse qui lui reprochera de ne pas avoir obéi aux ordres, son action tombera momentanément dans l'oubli* ».

De telles affirmations et perceptions sont regrettables, car elles laissent entendre que Carl Lutz n'aurait en somme pas été un bon diplomate. Un diplomate, en effet, est tenu de respecter les instructions reçues. Il est payé pour oeuvrer en faveur de la réalisation des objectifs de politique étrangère de son pays, qui doit elle-même viser à promouvoir les intérêts du pays. De plus, si Carl Lutz n'avait pas obéi aux ordres en mettant en oeuvre des actions de protection, cela pourrait signifier que ses autorités de tutelle n'étaient pas en faveur de telles actions, et donc pas en faveur de la protection de la population juive. Qu'en est-il ? Était-il un héros qui a sauvé des vies, mais a désobéi aux instructions, comme d'autres Justes ailleurs en Europe, par exemple le Suisse Paul Grüninger ? Ou a-t-il obéi aux instructions ? L'objectif de protéger la population juive était-il conforme à ces instructions ?

3) Carl Lutz revisited: l'image qui prévaut jusqu'à aujourd'hui ne reflète pas les faits historiques

L'étude des documents disponibles montre que Carl Lutz n'a pas agi seul, n'a pas agi à l'insu de ses supérieurs et n'a pas agi contre les instructions. Son action de protection à Budapest n'est pas une action clandestine et elle n'est pas mise en oeuvre avec des mesures qui auraient été réalisées à l'insu des autorités des capitales concernées. Et c'est d'ailleurs précisément parce qu'il n'a pas agi seul et contre les instructions, mais dans le cadre d'une opération collective complexe et de dimension internationale, que son action et celle des autres diplomates ont été un succès.

En fait, si nous savons assez bien aujourd'hui « qui étaient les Justes », et « quelles ont été leurs actions, avec quels effets » la question de savoir « comment cela a-t-il été possible ? » n'a pas encore été beaucoup considérée. Comment, dans une situation d'occupation par une puissance étrangère déterminée à se débarrasser de la population juive du pays, et mettant en oeuvre une politique d'extermination à l'échelle industrielle, un groupe assez disparate de diplomates ou d'apprentis diplomates est-il parvenu à assurer une action de protection qui occupe désormais une place particulière dans l'histoire de l'action humanitaire ?

Nous avons en effet parmi les Justes de Budapest des diplomates peu expérimentés, comme Raoul Wallenberg et Friedrich Born, qui sont à l'origine des hommes d'affaires sans grande expérience diplomatique. Nous avons un diplomate au statut quelque peu usurpé, comme Giorgio Perlasca. Il n'est pas espagnol et n'est pas diplomate, mais se présente comme diplomate espagnol en charge de la légation après le départ d'Angel San Briz. On peut donc penser que ce n'est pas grâce à leur talent diplomatique qu'ils parviennent à mettre en place un système de protection qui va sauver des vies et freiner la frénésie de déportation et de massacres.

Mais si nous regardons ce groupe d'un peu plus près, nous voyons que nous avons dans ce groupe des diplomates très expérimentés :

- le nonce apostolique Angelo Rotta a 72 ans et il est aussi le doyen du corps diplomatique (indépendamment de son âge),
- le Ministre de Suède, Carl Ivan Danielsson a 64 ans

² Plus loin, le descriptif du film précise encore :

«Doch statt dass ihm die Schweiz seine humanitäre Aktion verdankt, wird Lutz nach seiner Rückkehr in die Heimat wegen Kompetenzüberschreitung und mangelhafter Spesenbelege gerügt und in subalterne Stellung abgeschoben. Er erleidet einen Nervenzusammenbruch und muss ins Sanatorium. Carl Lutz wird bis ans Ende seiner Tage verbittert und vergeblich für seine Rehabilitierung kämpfen.»

- et le Ministre de Suisse, Maximilian Jaeger (non reconnu comme Juste parmi les Nations) a 60 ans ; il exerce depuis 1925 la fonction de chef de mission en Hongrie, tout d'abord avec siège à Vienne, puis à partir de 1938 à Budapest, dans le bâtiment de l'avenue Stéfania où l'ambassade se trouve encore aujourd'hui.

Tous les trois sont des diplomates d'expérience - et leur expérience va être très importante pour le succès de l'opération - ils sont aussi tous les trois des chefs de mission, qui exécutent fidèlement les instructions, avec l'ensemble de leur équipe. Un autre Juste, Carlos de Almeida Afonseca Sampaio Garrido, Ministre plénipotentiaire, est le chef de mission du Portugal. Carl Lutz lui-même, est un diplomate d'expérience, qui a en particulier assuré en Palestine la protection des intérêts allemands en 1939

Diplomates suisses de Budapest reconnus comme Justes parmi les Nations :

- Harald Feller, Premier Secrétaire puis Chargé d'affaires a.i. (depuis décembre 1944) (1999)
- Carl Lutz, Vice-Consul, chef de la Division des intérêts étrangers (1964) et Gertrud Lutz (1978)
- Peter Zürcher, représentant de Lutz à Pest depuis décembre 1944 (1999)
- Ernst Vonrufs, adjoint de Peter Zürcher (2001)

Représentation du CICR

- Friedrich Born Représentant du CICR en Hongrie (1987)
- Eduard Benedikt Brunschweiler, Représentant du CICR à l'abbaye de Pannonhalma (2009)

Diplomates suédois reconnus comme Justes entre les Nations

- Carl Ivan Danielsson, Ministre (1982)
- Per Anger, Deuxième Secrétaire (1980)
- Raoul Wallenberg, Attaché (1963)
- Lars Berg, Attaché (1982)
- Waldemar Langlet, de la Croix-Rouge suédoise et sa femme Nina (1965)

Nonciature apostolique

- Angelo Rotta, Nonce Apostolique (1997)
- Gennaro Verolino, Secrétaire à la nonciature (2007)

Légation espagnole

- Angel Sanz Briz, Chargé d'affaires (1966)
- Giorgio Perlasca (1989)

Légation portugaise

- Carlos de Almeida Afonseca Sampaio Garrido, Ministre (2010)
- Alberto Carlos de Liz-Teixeira Branquinho, Chargé d'affaires

Voir aussi:

En fait, nous avons donc les équipes de plusieurs ambassades, composées de diplomates ayant différents titres et fonctions, qui agissent sous l'autorité de leurs chefs de mission et en application des instructions de leurs capitales. Ces représentations diplomatiques et la représentation du CICR travaillent en réseau, d'entente avec leurs capitales, pour mettre en place un cadre de dialogue et de négociation avec les autorités (action diplomatique) et un cadre d'action pour protéger les populations en danger, par des mesures concrètes (action humanitaire). L'action humanitaire n'aurait nous le verrons eu aucun succès sans l'action diplomatique qui l'accompagne.

Les lettres de protection et les maisons protégées, en effet, ne sont nullement des solutions miracles ou des talismans. Les lettres et les passeports sont des morceaux de papier, qui ne protègent que si les autorités officielles ou de fait leur accordent un statut qui vaut protection. Les maisons protégées sont des immeubles qui ne sont pas entourés de fortifications et ne sont pas défendus par des garnisons

armées. Elles n'offrent une certaine protection là aussi que si un statut leur est reconnu par ceux qui disposent de l'autorité et de la force publique.

Les diplomates à Budapest sont parvenus à faire reconnaître un statut de protection pour ces lettres et ces maisons parce qu'ils disposaient d'une autorité et d'atouts importants dans leurs négociations avec les autorités hongroises et les autorités d'occupation. Le sort de la population juive est en effet un objet de négociations dont les résultats dépendent de nombreux facteurs, qui interagissent de manière différente selon le fil des événements.

4) D'où ces diplomates tirent-ils leur autorité ? Plusieurs facteurs

Sur le plan du droit international ou humanitaire, ces diplomates ne disposent pas à l'époque de beaucoup d'instruments. Pour justifier leur action en faveur de la protection de la population civile hongroise de confession juive, ils ne peuvent en effet pas s'appuyer sur :

- la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée en 1948, et entrée en vigueur en 1951
- la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949
- le Statut de Rome de la Cour pénale internationale adopté en 1998
- la Responsabilité de protéger, dont le Principe a été adopté lors du Sommet Mondial de l'ONU en 2005.

Qu'en est-il des conventions de Genève de 1864 et 1926 ?

La première Convention de Genève, de 1864 (ou Convention « pour l'amélioration de la condition des blessés aux armées sur le champ de bataille ») prévoit notamment ² :

1. l'immunité de capture et de destruction de tous les établissements de soin des soldats blessés ou malades,
2. l'accueil et le soin indistinct de tous les combattants,
3. la protection des civils fournissant de l'aide aux blessés, et
4. la reconnaissance du symbole de la Croix-Rouge en tant que signe de ralliement des personnes et équipements concernés par le traité.

La Convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, adoptée le 27 juillet 1929 et la Convention de Genève du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre fixent quant à elles des normes de comportement en temps de guerre. Elles confèrent à ce titre une mission de protection à la représentation du CICR en Hongrie, en ce qui concerne les prisonniers de guerre et les blessés. Dans son rapport de fin de mission au CICR, Friedrich Born présentera les différents domaines de compétences qui ont guidé ses activités.

Cependant, les conventions existantes ne confèrent aucune autorité fondée sur le droit international en ce qui concerne la population hongroise. Or, les victimes des déportations sont hongroises. Friedrich Born souligne, dans son rapport final sur sa mission³, la délicate question de l'absence de compétences pour la protection de citoyens hongrois.

« Meine Tätigkeit war während dieser Zeit (ab Mai 1944) deshalb ausserordentlich schwierig, weil überhaupt keine Behörde sich kompetent glaubte, gegen die geschilderten Vorgänge Einwand erheben zu können. Es bestand schon damals eine Verfügung, wonach nur das Aussenministerium befugt war, mit ausländischen Vertretern in Kontakt zu stehen, dieselben zu empfangen und Noten entgegenzunehmen. Bei meinem, gerade in dieser Periode sehr häufigen Besuchen im Aussenministerium und auch bei anderen Stellen wurde in der Regel, sowohl von den verschiedenen Abteilungschefs, als auch vom Minister die Kompetenzfrage gestreift, ob ein Delegierter des I.K.R.K. sich in Fragen der Behandlung von Gruppen eigener Staatsangehöriger einmischen könne und ob seine Tätigkeit nicht eher darauf beschränkt sei, sich mit dem Schicksal der fremden Staatsangehörigen in Ungarn zu befassen. Ich stellte mich jeweils auf den Standpunkt, dass das Komitee in Genf, auf Grund des ihm zugegangenen Berichte, sich entschieden habe, trotz des Fehlens bestimmter Konventionen, sich mit den menschenunwürdigen Vorhängen im Zusammenhang mit den Deportationen zu befassen. Es sei hier erwähnt, dass viele der höheren Ministerialbeamten in ihrer Entrüstung über die furchtbaren Geschehnisse einig waren und wohl ermessen konnten, welch gewaltiger,

³ Bericht an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in Genf, erstattet vom Delegierten für Ungarn Friedrich Born, Juni 1945, Archives du CICR, pp. 25-26.

materieller und moralischer Schaden ihrem Vaterlande dadurch zugefügt wurde. Eines ihrer Hauptargumente war denn auch, dass nicht die ungarische Regierung verantwortlich sei für diese Vorgänge, sondern dass alles unter deutsches Druck erfolge, dass die Organisation der Deportationen deutscherseits durchgeführt werde und die ungarischen Gendarmen nur die untersten ausführenden Organe seien».

Ce n'est qu'après la guerre que le Mouvement de la Croix-Rouge adoptera le principe d'humanité, selon lequel :

«Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, entstanden aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen. (...) »

5) L'importance des pays neutres et de la protection des intérêts étrangers

Les diplomates à Budapest tirent-ils leur autorité de la puissance militaire ou politique des pays qu'ils représentent ? Les diplomates engagés dans les efforts de protection à Budapest sont des représentants de pays neutres : la Suède, la Suisse, l'Espagne, le Portugal et le Saint-Siège.

Ni la Suisse ni la Suède ne sont des pays puissants mais ils ont une double particularité : d'une part ils sont neutres et peuvent servir de pays de refuge pour des responsables politiques hongrois, et d'autre part, ils exercent, dans le cas de la Suisse et de la Suède, des mandats de protection des intérêts des principales puissances alliées.

Importance en tant que pays neutres

Le rôle des pays neutres comme lieux de refuge pour les dirigeants hongrois est attesté par plusieurs faits :

- Après l'invasion allemande du 19 mars, le premier ministre démissionnaire Miklós Kállay demande au chef de mission suisse Jaeger à pouvoir trouver asile en Suisse. A un moment où la Suisse redoute à son tour une invasion allemande, le ministre Jaeger charge Carl Lutz de conduire Miklós Kállay à l'ambassade de Turquie. Kállay sera finalement arrêté, mais gardera la vie sauve et ira s'installer après la guerre aux Etats-Unis⁴.
- Le 3 octobre, dans une lettre au chef du Département politique, le ministre Jaeger fait rapport sur des pourparlers qui auraient eu lieu entre des représentants du gouvernement hongrois et les Soviétiques près de Makó. Parmi les exigences formulées par les autorités soviétiques, dont fait partie celle d'un retour des Juifs déportés, il est indiqué que le Régent Horthy et sa famille seraient autorisés à se rendre en Suisse⁵.
- Au moment du coup d'Etat des Croix-Fléchées du 18 octobre 1944, le Ministre Jaeger fait rapport sur le putsch et indique que « *Frau Horthy, Schwiegertochter und Enkel waren in nahe Nutiatur gefluchtet* »⁶. Après la fin de la guerre, le régent Horthy trouvera un lieu d'exil au Portugal.

Importance en tant que pays exerçant un mandat de protection

Au titre du mandat de protection d'intérêts étrangers, la Suisse représente ou protège les intérêts d'une douzaine de pays ayant rompu leurs relations diplomatiques avec la Hongrie, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne. La Suisse a exercé 200 mandats, pour 35 pays, pendant la deuxième guerre mondiale. La Suède, pour sa part, représente les intérêts de l'Union Soviétique en Hongrie et les intérêts de la Hongrie aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

Les diplomates des deux pays à Budapest sont donc des intermédiaires, porteurs de messages, et de potentiels médiateurs⁷ qu'il convient de ménager. Ils transmettent des messages au nom des puissances qu'ils représentent. Ils sont porteurs de leur parole et, dans le contexte de la défaite prévisible de l'Allemagne, ils sont le lien avec les pays qui sont les vainqueurs annoncés de la guerre,

⁴ Cf Grossman, op. cit., p. 33

⁵ *Documents diplomatiques suisses*, Volume XV, 8.9.1943 - 8.5.1945, Bern, Benteli Verlag, 1992, document 247 du 3 octobre 1944, p. 646

⁶ *Documents diplomatiques suisses*, document 262 du 18 octobre 1944, p. 677

⁷ Dominique Frey, „Zwischen Briefträger und Vermittler“. Die Schweizer Schutzmachtätigkeit für Grossbritannien und Deutschland im Zweiten Weltkrieg

https://www.eda.admin.ch/dam/eda/mehrsprachig/documents/publications/Politorbis/politorbis-40_dfe.pdf

qui déclarent que les auteurs de crimes seront appelés à rendre des comptes. Or, de telles menaces sont exprimées et produisent des effets. Une action diplomatique intense est menée pour faire cesser les déportations et les exactions.

Le 2 août 1944, le Chef-adjoint de la Division des Intérêts étrangers du Département politique, J. de Saussure, écrit au Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz :

« Par note du 13 juin 1944, la Légation des Etats-Unis d'Amérique nous avait demandé d'examiner la possibilité de transmettre au Gouvernement hongrois, à titre des bons offices, un message par lequel le Gouvernement américain rappelait aux Autorités hongroises compétentes la gravité que revêt à ses yeux la persécution des Juifs et des autres minorités. Le Gouvernement américain insistait sur sa détermination de traiter toutes les personnes qui assument une part de responsabilité pour de tels actes avec toute la rigueur décrite dans l'avertissement donné par le Président Roosevelt le 24 mars 1944 ». Par lettre du 25 juillet, M. le Ministre Jaeger nous a fait tenir la réponse du Ministère Hongrois des Affaires étrangères consistant en une note verbale datée du 18 juillet et une annexe indiquant l'état actuel des dispositions prises par le Gouvernement hongrois à l'égard des Juifs ».⁸

Des menaces d'avoir à rendre compte des exactions commises sont formulées avec toute la clarté nécessaire, ce qui oblige les autorités hongroises à donner des explications sur les mesures prises. Comme tant les autorités hongroises que les autorités nazies d'occupation nient que la déportation soit un prélude à une extermination, cela ouvre une possibilité de dialogue sur la possible émigration de la population juive vers d'autres pays.

Le 13 novembre 1944, le Chef de la Division des Intérêts étrangers de la Légation de Suisse à Budapest, Carl Lutz, écrit au Chef de la Division des Intérêts étrangers du Département politique, A. de Pury⁹ :

« Zurückkommend auf Ihre Mitteilung vom 13. Oktober 1944, worin Sie uns den Text der amerikanischen Regierung betreffend die Judenbehandlung übermitteln und unsere Mitteilung vom 30. Oktober, worin wir Ihnen die Notifizierung des Inhalts an das ungarische Aussenministerium zu Handen der ungarischen Regierung meldeten, beehren wir uns, Ihnen nachstehend den Inhalt der uns heute übermittelten Antwortnote des ungarischen Aussenministeriums vom 8. November zu bringen. »

Par cette note, le ministère des affaires étrangères hongrois informe comme suit:

« Im Laufe der Kriegsanstrengungen Ungarns wird eine totale Mobilmachung durchgeführt, in deren Rahmen auch die jüdischen Arbeitskräfte in Anspruch genommen werden. Die Konzentrierung der arbeitsfähigen Juden in Arbeitslagern ist nicht diskriminativ, weil auf Grund des einschlägigen Gesetzes vom Jahre 1939 alle arbeitsfähige Personen, ohne Unterschied von Rasse, Volkszugehörigkeit und Religion und ohne Rücksicht auf die Jahreszeit für Zwecke des militärischen Arbeitsdienstes in militärischer Disziplin in Anspruch genommen werden können. Die Konzentrierung von Juden in Arbeitslagern im Rahmen der Kriegshandlung kann nicht als «Straflager betrachtet werden und die Konzentrierung bedeutet also überhaupt nicht ihre Vernichtung. Die ungarische Regierung hat sich übrigens gegenüber dem Herrn Delegierter des Internationalen Roten Kreuzes – ebenso wie auch die deutsche Reichsregierung bezüglich der im Kriegsarbeitseinsatz in Deutschland befindlichen ungarischen Juden – bereit erklärt, eine Besichtigung dieser Lager und eine Betreuung der eingesetzten Juden in geeigneter Form und nach Massgabe der Arbeitserforderung zuzulassen.

Die Lösung der Judenfrage in Ungarn erfolgt ausschliesslich unter Berücksichtigung der Interessen der ungarischen Nation. Drohungen ausländischer Staaten gleich in welcher Form vermögen an diesem Grundsatz nichts zu ändern und müssen nachdrücklichst zurückgewiesen werden.

Die jüdischen Arbeitskräfte bilden einem Teil der Arbeitskräfte des ungarischen Staates und sie werden im Rahmen der ungarischen Kriegsanstrengungen in einer der ungarischen Regierung geeignet erscheinenden Form nutzbar gemacht.

Die ungarische Regierung beabsichtigt im übrigen, die Juden gerecht und human zu behandeln. Die diesbezüglichen Massnahmen werden jedoch ausschliesslich von der Haltung der Juden selbst und von dem Umstande abhängig sein, ob weiterhin feindliche Terrorangriffe auf die ungarische Zivilbevölkerung erfolgen, die geeignet sind, die Judengegnerschaft der ungarischen Bevölkerung zu verschärfen. Der allgemeine Lebensstandard der Juden wird nicht niedriger sein als der Lebensstandard der arbeitenden Massen.

⁸ Documents diplomatiques suisses, document 191 du 2 août 1944, p. 517

⁹ Documents diplomatiques suisses, document 292, du 13 novembre 1944, p. 730

Im Zusammenhang mit den von ausländischen Missionen in Budapest an ungarischen Juden zur Ermöglichung der Auswanderung nach dem neutralen Ausland oder nach Palästina ausgestellten Pässen, Schutzpässen, provisorischen Pässen, Einwanderungszertifikaten, Visumszusagen usw. erklärt die ungarische Regierung erneut, dass sie nach Massgabe der seinerzeit Vereinbarungen und unter der Voraussetzung des Ausschlusses von Missbrauchen nach wie vor bereit ist, diese anzuerkennen und den in Betracht kommenden Juden im Rahmen der seinerzeit von der deutschen Reichsregierung zugesagten und neuerdings bestätigten Sichtvermerkskontingente zur Durchreise durch deutsches Gebiet die Ausreise zu ermöglichen, falls dies ein normaler diplomatischer Verkehr mit den betreffenden Staaten es ermöglicht »

On voit qu'à cette date, en novembre, sous le pouvoir des Croix-Fléchées, le ministère hongrois des affaires étrangères s'attache à présenter les déportations comme s'inscrivant dans le cadre de l'application de la loi. Les bombardements alliés, les menaces américaines et les démarches des diplomates neutres sont formellement rejetés comme étant contre-productifs, mais obligent aussi à tenter de démontrer une volonté de traiter la population juive de manière non discriminatoire... La négation de l'Holocauste conduit à présenter la déportation comme un déplacement rendu nécessaire par la guerre. Il est prétendu qu'il s'agit d'une part d'utiliser la population juive comme une force de travail, et d'autre part qu'il est nécessaire de l'éloigner du pays, car elle représente un risque de sécurité. Ce narratif donne l'occasion aux pays neutres de présenter l'émigration de différents groupes de cette population juive comme une contribution à leur éloignement du territoire hongrois.

Les diplomates des pays neutres à Budapest disposent de beaucoup plus de pouvoir que celui que la seule importance politique et militaire de leur pays aurait pu leur conférer. Ils ont derrière eux le poids des alliés, en particulier le gouvernement des Etats-Unis, qui va également soutenir et promouvoir activement l'action de protection de la population juive. Les démarches diplomatiques ne concernent pas seulement les protestations et les menaces relatives aux déportations. Elles touchent également l'action de protection engagée par les pays neutres sur place à Budapest, avec les lettres de protection et les autres documents. Ceux-ci font eux-mêmes l'objet de tractations diplomatiques, connues des capitales et soutenues par elles. Par ces documents, les Etats neutres offrent diverses possibilités d'émigration, qui doivent protéger de la déportation vers les camps.

Un grand changement d'attitude se produit au plan international dans le courant de l'année 1944, et en particulier au cours de l'été 1944 et il influence grandement la diplomatie humanitaire. Dans le contexte de la défaite du IIIe Reich, qui paraît inexorable, les pays alliés, notamment les grandes puissances, et les pays neutres, ou encore les organisations humanitaires et les opinions publiques disposent en effet, d'informations toujours plus précises sur l'entreprise d'extermination dont se rendent coupable le régime hitlérien et ses alliés. L'action diplomatique à Budapest s'inscrit ainsi dans un contexte nouveau, ainsi résumé dans l'introduction au volume des documents diplomatiques suisses pour les années 1943 à 1945 :

*« La politique humanitaire, au cours de ces derniers vingt mois de la guerre, s'inscrit non seulement en négociations et démarches de plus en plus nombreuses, mais aussi dans une mutation des sensibilités. Face à l'afflux des réfugiés, internés ou prisonniers de guerre, l'opinion publique, comme celle des autorités, évolue. La vérité enfin connue sur les camps de concentration entraîne l'application d'une attitude plus compréhensive envers les Juifs. Les rapports avec le Comité international de la Croix-Rouge s'intensifient. Les oeuvres d'entraide internationale s'organisent, pas seulement pour le règlement des problèmes urgents et immédiats, mais aussi en prévision de l'après-guerre ».*¹⁰

Dans le cas de l'action diplomatique qui nous intéresse à Budapest, le tournant a lieu pendant la phase 2, entre juin et août 1944. Concrètement, cette mutation des sensibilités a pour conséquence que des instructions vont être données, au plus haut niveau également en Suisse, de faire des démarches pour protester contre le sort fait à la population juive hongroise. De façon très significative, les documents montrent que ceux-là mêmes qui, au début de la guerre, se montrent partisans d'une politique d'adaptation envers le Reich, comme le conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, ou d'une politique très restrictive en matière d'accueil de réfugiés juifs, comme Heinrich Rothmund, Chef de la Division de police du Département fédéral de justice et police, s'engagent personnellement en faveur de la réalisation d'actions de protection.

Le 7 juillet 1944, le Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz, écrit ainsi au Ministre de Suisse à Budapest, Maximilian Jaeger, suite aux rapports sur le traitement des Juifs en Hongrie et au rapport sur le camp d'extermination d'*Auschwitz und Birkenau*, pour l'informer que les représentants diplomatiques

¹⁰ Documents diplomatiques suisses, p. XIV.

allemands et hongrois à Berne ont été convoqués à ce sujet et se sont vu signifier que ces informations étaient de nature à porter atteinte aux relations bilatérales. Il demande à Maximilian Jaeger d'effectuer lui aussi une démarche auprès du MAE et d'autres cercles hongrois pour communiquer les réactions provoquées par les mesures anti-juives auprès des autorités et dans la population suisse¹¹ :

« Unter diesen Umständen wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie auch Ihrerseits bei Gelegenheit einer Vorsprache auf dem Ministerium des Auswärtigen sich zum Dolmetsch unserer ersten Besorgnis machen wollten. (...) Mittlerweile suchen wir mit dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement nach Mitteln und Wegen, um womöglich einigen ungarischen Juden Schutz und Hilfe zukommen zu lassen, und wir dürfen uns nicht vorbehalten, Ihnen im Bälde deswegen weitere Weisungen zu erteilen ».

Le ministre Jaeger va exécuter cette démarche, et non seulement au niveau du ministère, mais bien au niveau du chef de l'Etat. Dès le 18 juillet, par télégramme, il informe le chef du Département comme suit :

« Habe sofort bei Reichsverweser und Ministerpräsident persönlich interveniert. Als Vorläufiges Resultat der Demarche, die auch vom Heiligen Stuhl, vom schwedischen Roten Kreuz und namens War Refugee Board unternommen wurden, kann ich Ihnen durch Kurier Bericht ganze Reihe von Milderungen und Begünstigungen melden, von denen die wichtigste die einstweilige vollständige Unterbrechung der Judenverschickung nach Deutschland ist. (...)»

La carte de guerre (Rome est libérée les 4 et 5 juin et les Alliés débarquent en Normandie le 6 juin), et la conscience de l'horreur de ce qui est en train de se passer contre la population juive ont une grande influence sur des personnalités politiques hongroises, en premier lieu le régent Horthy. Il recherche activement un moyen de sortir la Hongrie de la guerre et doit donc ménager à la fois les pays neutres, qui sont de potentiels pays de refuges, et les puissances alliées. Les diplomates qui représentent ces puissances sont donc des interlocuteurs à soigner, et les avertissements des puissances elles-mêmes doivent être pris au sérieux. Après les attaques aériennes massives des Américains sur la capitale hongroise durant l'été, la bataille de Budapest va faire rage entre l'Armée rouge et les troupes allemandes et hongroises entre le 29 octobre 1944 et le 13 février 1945.

Dans le film *« Walking with the enemy »*, le réalisateur montre une scène dans laquelle une délégation allemande vient s'entretenir avec le Régent Horthy, et trouve celui-ci en compagnie de Carl Lutz. Dans la réalité, ce n'est pas Carl Lutz qui a eu contact à ce niveau, mais le chef de légation de la Suisse, Maximilian Jaeger. Il a accès au Régent et s'entretient à plusieurs reprises avec lui, longuement, pour des échanges approfondis sur la situation politique hongroise, et notamment la question de savoir si la Hongrie est encore un Etat souverain après l'occupation allemande. Il s'entretient aussi avec le Régent Horthy de la politique envers la population juive de Hongrie, et fait rapport à Berne.

Comme chef de la légation suisse, le Ministre Jaeger a ainsi accès au plus haut niveau de l'Etat, et il a avec lui des échanges approfondis, qui peuvent durer jusqu'à une heure et demie. Le 12 mai, il écrit au Département politique¹²:

« Habe Donnerstag Vormittag mit Reichsverweser Horthy unter vier Augen ein fast einstündige Aussprache gehabt. Regent ist bei besten wohlfinden und sieht erstaunlich frisch und ausgeruht aus ; bitten Tatsache unserer Zusammenkunft nur vertraulich zu verwerten.(...) Von den Verordnungen, die gegen Juden erlassen worden sind will Regent nichts wissen, er werde die Urheber im gegebenen Moment absetzen und einsperren lassen ».

Le Régent Horthy ira jusqu'à confier au diplomate suisse des secrets d'Etat, qui concernent ses intentions envers les occupants nazis et le chef de gouvernement qu'ils lui ont imposé, Sztójay. Le 25 juillet, le Ministre de Suisse à Budapest. M. Jaeger, écrit au Chef du Département politique, M. Pilet - Golaz¹³:

*«Streng vertraulich Gefälligst nicht zu reproduzieren
Durch Kurzbericht hatte ich die Ehre, Ihnen zu melden, dass ich aus meiner erneuten Besprechung mit dem Ungarischen Reichsverweiser die Überzeugung gewinnen konnte, dass Admiral Horthy mit der Politik der heute am Ruder befindlichen Regierung nicht in allen Punkten einiggeht und vor allem die bisherige Judenpolitik des Kabinetts Sztójay desapprobiert.*

¹¹ Documents diplomatiques, document 171 du 7 juillet 1944, p. 480

¹² Documents diplomatiques, document 133, du 12 mai 1944, p. 368

¹³ Documents diplomatiques, document 184 du 25 juillet 1944, p. 506

Seit Wochen findet ein innenpolitischer Kampf statt um die Beseitigung oder wenigstens um eine wesentliche Modifizierung der jetzigen Regierung. (...) In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass der Innenminister Jaross und seine zwei Staatssekretäre Endre und Baky, denen die Vollstreckung der Judenverordnungen untersteht, anfangs Juli grössere Gendarmerie-Kräfte in der Hauptstadt zusammengezogen haben, hauptsächlich um die Sammlung und Deportationen der Juden zu bewerkstelligen, aber es scheint auch, um ihre eigene Machtstellung zu verstärken und um ihren Anordnungen und Begehren mehr Nachdruck zu verleihen. Die Leitung der Honvéd, die diese Manöver durchschaute, hat es dadurch durchkreuzt, dass sie Truppen ausrücken liess und es erreichte, dass die Gendarmerie-Truppen wieder abziehen mussten. Man hat diesen Zwischenfall nicht mit Unrecht als kleiner Putschversuch bezeichnet».

L'action de sauvetage s'inscrit ainsi dans le contexte de l'instabilité politique (4 gouvernements en 1944) et de la souveraineté toujours plus réduite de la Hongrie. La présence diplomatique à Budapest est un lien avec le monde extérieur, qu'il convient de ménager. Pour le gouvernement des Croix Fléchées, il y a un enjeu de reconnaissance. La politique à conduire envers les Juifs est aussi un enjeu pour les acteurs politiques hongrois, qui influence leurs relations avec les autorités du Reich et avec les puissances alliées. Les pressions extérieures, surtout à partir de juin 1944, ont un impact fort sur les jeux de pouvoir au sein des élites politiques hongroises.

L'action des diplomates a ainsi été couronnée de succès parce qu'elle n'a pas été une initiative prise par un petit groupe de diplomates agissant à l'insu de leurs gouvernements, mais au contraire parce qu'elle a résulté d'une action concertée de plusieurs gouvernements, réalisée de manière coordonnée par les représentations diplomatiques de ces Etats, d'entente avec d'autres acteurs internationaux, soit les gouvernements de plusieurs grandes puissances alliées et des institutions humanitaires comme le CICR. Cette action est bien le résultat d'un effort international mené par les capitales des pays neutres concernés, les organisations humanitaires, en particulier le CICR, les capitales des grandes puissances dont les intérêts sont représentés par la Suisse (USA, GB).

Les diplomates en poste à Budapest, y compris Carl Lutz, n'agissent pas à l'insu de leur hiérarchie et ne prennent pas des initiatives contraires aux instructions. Ils sont des agents diplomatiques qui sont en contact direct avec les plus hautes autorités politiques et diplomatiques dans leur pays¹⁴ et qui, grâce à leur importante position, disposent de contacts au plus haut niveau dans le pays de résidence et. Cela est clairement attesté dans les documents à disposition.

Le chef du Département politique, Marcel Pilet-Golaz, suit non seulement personnellement de près la situation, mais intervient aussi jusque dans la forme que doivent prendre les démarches. Au mois d'août, il fait même envoyer des instructions demandant de privilégier des actions de secours même modestes plutôt que des protestations diplomatiques collectives, dont il ne croit guère à l'efficacité¹⁵.

Cette position assez unique des diplomates neutres dans le cadre du dialogue et de la négociation avec les autorités hongroises et les représentants du IIIe Reich à Budapest permet probablement d'influencer en partie la politique des autorités hongroises envers la population juive, notamment en ce qui concerne l'arrêt des déportations début juillet. C'est elle aussi qui permet de déployer et d'assurer l'action de protection concrète de la population, conduite avec les lettres de protection et les maisons protégées.

6. Origines et contexte de l'initiative des lettres de protection

¹⁴ Cela vaut aussi, semble-t-il, dans le cas du Portugal : "On 23 April 1944 and following the German occupation of Hungary, the Portuguese ruler António de Oliveira Salazar decided to order his ambassador to return to Lisbon and leave Teixeira Branquinho as the chargé d'affaires, in his place. Garrido's recall was done in response to a request from Britain and the United States who wanted neutral countries to downgrade their diplomatic presence in Hungary. In direct contact with Salazar, Branquinho issued protective passports to hundreds of Jewish families. Altogether about 1,000 lives were saved due to his actions. Branquinho was recalled to Lisbon on 30 October 1944." Article de Wikipedia sur Teixeira Branquinho.

¹⁵ Voir la note 1, p. 562 du volume 15 des Documents diplomatiques suisses : « Le 22 août, les représentants des Etats neutres accrédités à Budapest adressent une note au Ministère royal hongrois des Affaires étrangères afin d'éviter la déportation ordonnée par les autorités allemandes des Juifs restant à Budapest. Se fondant sur les instructions adressées à Jaeger le 7 juillet, le Chargé d'affaires de Suisse Kilchmann s'associe à cette démarche. Mais le Chef du DPF n'approuve pas cette attitude et demande d'éviter les notes « collectives ». Suivant les instructions de M. Pilet-Golaz, le DPF adresse le 23 août le télégramme suivant à la Légation de Suisse à Budapest : « Ne saurions nous prononcer sur note protestation dont connaissons pas texte mais puisque l'avez signée admettons qu'elle est conçue en termes appropriés. Etes entièrement fondés d'ailleurs répéter très clairement en notre nom au Gouvernement hongrois que reprise persécutions juifs dont suspension avait produit impression soulagement causerait en Suisse comme dans monde entier impression déplorable dont répercussions dans avenir peuvent guère être sous-estimées. Ne saurions cacher cependant que croyons guère à efficacité protestations diplomatiques qui mettant prestige en jeu provoquent raidissement et que préférons à condamnation verbales action secourable modeste peut-être mais plus efficace. Tenez-nous par câble au courant des faits indiquant de façon concrète comment agir pour atténuer dureté. »

Le mandat de puissance protectrice a plusieurs dimensions et implications. Outre le fait que les diplomates suisses et suédois sont porteurs de messages officiels des puissances alliées, ils ont aussi un mandat concret de protection des intérêts de ces pays en Hongrie. Cela implique la protection diplomatique des ressortissants des pays concernés. A ce titre, les représentations des Etats exerçant la fonction de protection des intérêts étrangers sont habilités à délivrer des documents officiels aux ressortissants de ces pays qui ne disposent pas ou plus de documents d'identité. Ces ressortissants reçoivent ainsi des passeports de protection.

Les ressortissants des pays neutres sont d'autre part traités différemment que les ressortissants des Etats ennemis. En matière d'internement, les autorités hongroises décident d'appliquer dans leur pays la même politique qu'en Allemagne. Selon György Vámos, « *les citoyens des pays ennemis devaient en règle générale être internés, mais ceci ne s'appliquait pas forcément aux femmes et aux enfants. Les citoyens juifs des pays ennemis ne pouvaient bénéficier d'un traitement de faveur. Les citoyens juifs des Etats neutres devaient être rapatriés chez eux. Quant aux citoyens juifs des pays alliés de la Hongrie, étant donné que ces pays avaient eux-mêmes promulgué des mesures anti-juives, ils devaient être traités de la même manière que les Juifs hongrois* ». ¹⁶

Il s'ensuit que les représentations diplomatiques à Budapest disposent de plusieurs compétences en matière de protection et d'émigration des personnes :

- les pays neutres peuvent théoriquement faire rapatrier les Juifs de leur nationalité dans leur pays
- les pays qui assurent la protection d'intérêts étrangers peuvent délivrer des passeports de protection pour des ressortissants de pays ennemis qui n'ont plus de papier d'identité, par exemple pour des femmes et des enfants qui ne sont pas internés
- la délégation du CICR, par ailleurs, a un mandat de protection des prisonniers de guerre et des internés.

Le mandat de protection au titre de la protection des intérêts étrangers couvre donc aussi des personnes, mais ne couvre toujours pas la protection des citoyens hongrois de confession juive qui n'ont pas de liens particuliers avec les pays neutres. Les autorités suisses, et le personnel de l'ambassade, y compris Carl Lutz, sont bien conscients de cela. Toutefois un élément presque anodin, au départ, va jouer un rôle fondamental. Il va permettre de passer d'un pouvoir d'influence politique et d'un mandat de protection couvrant seulement des étrangers à un mandat opérationnel ayant aussi une dimension de protection humanitaire pour des citoyens hongrois. Cet élément va aussi expliquer pourquoi le rôle de Carl Lutz, dans les opérations de protection de 1944, est central.

Au titre de la protection des intérêts britanniques, la Suisse a aussi reçu une responsabilité qui découle du mandat d'administration de la Palestine, confié à la Grande Bretagne par la Société des Nations depuis 1920. Ce mandat comprend l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, et le gouvernement britannique fixe dans ce cadre des quotas de Juifs autorisés à y immigrer. En 1939, un quota de 75'000 Juifs a été fixé pour les cinq ans suivantes. Carl Lutz a la responsabilité, notamment, depuis son arrivée en Hongrie en janvier 1942, de veiller à la bonne marche des opérations d'émigration vers la Palestine de Juifs de Hongrie, dont beaucoup d'enfants, organisée par les bureaux hongrois de l'Agence juive pour la Palestine. Il obtient des autorités britanniques, hongroises et de celles des pays de transit, les autorisations nécessaires pour l'émigration des détenteurs de « certificats palestiniens » ¹⁷.

Cette action s'inscrit un peu en marge de l'action de protection des intérêts étrangers, mais elle est tolérée par Berne. A l'origine, c'est l'émigration d'enfants de Hongrie vers la Palestine qui est privilégiée, et elle devait être en principe une opération unique. Lorsque cette émigration s'institutionnalise, dans le cadre d'une coopération entre le Royaume-Uni, la Suisse et l'Agence juive, le Département politique fédéral à Berne encourage Carl Lutz à agir avec discrétion. Arthur de Pury, le chef de la Division des intérêts étrangers, lui écrit en été 1943 : « *Il est bien entendu que de telles démarches ne peuvent être faites qu'à titre humanitaire et ne rentrent pas dans le cadre de la représentation des intérêts étrangers. C'est pourquoi le Chef du Département désire que vous agissiez avec la plus grande prudence* » ¹⁸.

Aux yeux de Berne, l'action humanitaire en faveur de Juifs hongrois est encore en juin 1944 une action qui ne doit pas compromettre l'action diplomatique et le mandat de puissance protectrice. Ainsi, lorsque le 13 juin 1944, le Département d'Etat demande au Département politique fédéral que des observateurs suisses soient nommés au sein de la Division des intérêts étrangers à Budapest avec pour mission de

¹⁶ György Vámos, p. 54-55

¹⁷ Voir François Wisard: *Les Justes Suisses. Des actes de courage méconnus au temps de la Shoah*, Genève, CICAD, 2007, pp. 60-69

¹⁸ Tschuy, *Carl Lutz und die Juden von Budapest*, op.cit. p. 112.

vérifier les mesures prises par les Autorités hongroises contre les Israélites et même d'intervenir auprès de ces Autorités pour chercher à les dissuader de l'exécution de ces mesures. Les autorités suisses décident de ne pas donner une suite positive, estimant que cela n'entre pas dans le cadre du mandat de protection des intérêts étrangers : « *les mesures décidées par le Gouvernement hongrois contre les Israélites constituent une question de politique intérieure dans laquelle nous n'estimons pas devoir intervenir (...)* »¹⁹

Or, après l'invasion de la Hongrie par les troupes allemandes en mars 1944, un développement va se produire, qui va mettre Carl Lutz dans une situation très particulière, faire de lui un acteur diplomatique et humanitaire ayant un mandat et des compétences opérationnelles envers la communauté juive de Hongrie. Les occupants allemands ordonnent la fermeture des frontières, ce qui empêche désormais les détenteurs de certificats palestiniens de quitter le pays. En outre, ils mettent fin aux activités de l'Agence juive, dont le dirigeant Miklós Krausz est convoqué au titre du service du Travail obligatoire.

Dans le cadre de son mandat de protection des intérêts britanniques, Carl Lutz va à partir de là s'engager très activement pour chercher une solution pour que les détenteurs de certificats palestiniens puissent quand même émigrer en Palestine. Il rend compte à la Division des intérêts étrangers à Berne de ses efforts, des mesures prises et de l'afflux de personnes qui cherchent à obtenir des certificats d'émigration en Palestine²⁰. Dans ce cadre il va notamment, en concertation avec le chef de mission diplomatique suisse, intégrer Miklós Krausz au personnel de la Division des intérêts étrangers, lui permettant ainsi d'échapper au Service du travail obligatoire et de continuer son travail de contact avec les organisations juives. Les circonstances dans lesquelles Carl Lutz va développer les principaux instruments de protection : les passeports collectifs, les lettres de protection et les maisons protégées, pendant l'été 1944 sont très bien documentées et décrites, en particulier par György Vámos et elles sont résumées comme suit par François Wisard:

« The actions of Carl Lutz and his team (...) were prompted by Switzerland's representation of British interests in Palestine. And secondly, they resulted in a Jewish organisation - the Jewish Agency for Palestine - not only being placed under Swiss protection, but also being given its own premises, known as the « Glass House ». (...)

With the backing of the head of the legation, Lutz spent several weeks negotiating with the Germans (first Veessenmayer, then Eichmann) and the Hungarians to ensure that the holders of Palestine certificates would be able to leave Hungary. An agreement in principle was ultimately reached. Thus it was that on 26 May, the Hungarian Council of Ministers approved the emigration of 7'000 Jews to Palestine under Swiss responsibility ad of several hundred Jews to Sweden ; the Jews under Swiss protection, however, never were able to leave Hungary.

Lutz developed a number of operations and strategies on this basis. (...)

He requested the authorization to issue protective letters (Schutzbriefe) to individuals who had been granted Palestine certificates. These letters, featuring the Swiss flag and name of the division for the representation of foreign interests, bore an official stamp and confirmed that the bearers had permission to emigrate and that their names appeared on a collective passport (...).

From the summer of 1944 onwards, Lutz took the stance that the number of emigrations for which he had requested the authorisation and obtained agreement in principal form the Hungarian and German authorities was to be interpreted as applying to families rather than individuals. He subsequently confirmed having authorised 50'000 protective letters to be issued on this basis.

The text of the protective letters makes referenz to Kollektivpässe - collective passports. These simplified the administration involved in arranging the emigration and transit through Romania of the holders of Palestine certificates, and featured both the names and photos of the individuals concerned. Young Jews placed under Swiss diplomatic protection were entrusted with producing these passports, the first of which were issued and the end of July that year. It goes without saying that the names included on the list were much lower that the holders of protective letters.

In July, Lutz persuaded Hungary to let the holders of protective letters move into special safe houses that enjoyed diplomatic immunity. These buildings, along with those assigned to the other neutral powers and the ICRC, were to become the heart of the « international ghetto ». The new Hungarian minister of foreign affairs ordered all the holders of protective documents

¹⁹ *Documents diplomatiques suisses*, document 159, p 444

²⁰ Le 23 août 1944, notamment, il adresse un rapport au Chef de la Division des intérêts étrangers du Département politique dans lequel il rend compte de manière détaillée de ses efforts, menés en coopération avec l'Agence juive. *Documents diplomatiques suisses*, document 208, p. 562

to be consigned to this area on 10 November. Of the total of 122 safe houses run by the neutral countries, Switzerland was in charge of 76, in which it harboured around 15'000 people »²¹.

Carl Lutz joue ainsi un rôle central du fait de son exercice de la protection des intérêts britanniques et de sa décision d'inclure les responsables de l'agence juive pour la Palestine non seulement sous protection suisse, mais au sein de sa division, tout d'abord dans les bâtiments de l'ambassade des Etats-Unis sur la place de la Liberté (Szabadság tér), où elle se trouve toujours aujourd'hui, puis dans la Maison de verre de la rue Vadasz.

7. Une action collective à plusieurs niveaux

Nous avons donc pendant l'été 1944 des mesures collectives qui se déploient à plusieurs niveaux, et des actions de protection qui concernent plusieurs segments de la population :

1) Le niveau politique et diplomatique « classique », pour tenter de faire cesser les déportations

- Démarche Jaeger en mai auprès du Régent Horthy
- Démarches Jaeger en juin et juillet pour transmettre au Gouvernement hongrois, à titre des bons offices, selon la demande du 13 juin, le message du Gouvernement américain
- Démarche d'octobre selon instructions du 13 octobre pour transmettre le document américain avec réponse de Carl Lutz transmettant la réponse du MAE hongrois du 7 novembre.

2) Les efforts spécifiques pour la protection de la population juive de Hongrie par les alliés et les pays neutres, grâce à l'émigration et l'accueil, qui s'inscrivent dans le cadre de la protection des intérêts étrangers

- Emigration de détenteurs de certificats palestiniens vers la Palestine, jusqu'en mars 1944
- Emigration de Juifs détenteurs de passeports étrangers vers ces pays, ou délivrance de visas à des Juifs de Hongrie

3) L'Action de protection sur place, conduite par les représentations des Etats neutres, le CICR, la Croix-Rouge suédoise, le WRB (War Refugee Board) et les organisations juives

Lorsqu'il apparaît que les possibilités d'émigration sont taries, ce sont les mesures de protection sur place qui sont mises en oeuvre. Dans ce cadre-là, il n'y a pas de découplage entre les mesures appliquées par les ambassades à Budapest et celles recherchées par les capitales. Ainsi, dans sa lettre du 7 juillet, le conseiller fédéral Pilet-Golaz indique que le Département politique examine avec le DFJP la possibilité d'accueillir des Juifs hongrois en Suisse. Après consultation avec le chef de la Division de police Rothmund, le Département estime que cet accueil pourrait concerner des Juifs qui ont des liens particuliers avec la Suisse : « *Nach unserer Auffassung wäre diese Zusicherung in erster Linie solchen ungarischen Juden zu geben, die mit der Schweiz durch engere verwandschaftliche oder auch berufliche, beziehungsweise geschäftliche Bindungen geknüpft sind, daneben aber auch vor allem Kindern* »²². Le 8 juillet, il est communiqué au Département politique que la police des frontières adopte déjà une politique conforme à cette ligne envers les Juifs hongrois. Enfin, par une lettre du 15 juillet et un télégramme du 19 juillet, le Département fédéral de justice et police transmet à la Légation de Suisse à Budapest des instructions afin de déterminer la possibilité d'accueillir des enfants hongrois en Suisse²³.

L'ensemble des acteurs, les autorités de Washington, les capitales des Etats neutres, jusqu'aux diplomates à Budapest, cherchent les voies et moyens de protéger et sauver la population juive de Hongrie. La remise des lettres de protection va alors s'emballer. Les archives d'histoire contemporaine de l'EPFZ Zurich disposent ainsi par exemple d'une commande du 2 novembre 1944 adressée par la représentation suisse à une imprimerie de Budapest pour 20'000 exemplaires du formulaire de base des lettres de protection. Une infrastructure importante est mise en place pour produire, distribuer les lettres de protection, avec l'aide des organisations juives, notamment dans la Maison de verre de la Vadasz utca. Les archives d'histoire contemporaine de l'EPFZ disposent également de la copie d'une lettre de Ernst Kaltenbrunner à Berlin, adressée au SS-Standartenführer Wagner, également à Berlin, datée du 11.11.1944 et relative à la distribution d'un grand nombre de lettres de protection par un collaborateur de la Légation de Suisse à Budapest à des Juifs dans une colonne en marche forcée vers la déportation.

²¹ Article de François Wisard, *Carl Lutz in Budapest. Context and Milestones of the Rescue Activities of Carl Lutz and his Team*, dans l'ouvrage *Under Swiss Protection. Jewish Eyewitnesses Accounts from Wartime Budapest*, pp. 33-48.

²² *Documents diplomatiques suisses*, Notice du chef de la Section politique du Département politique, K. Th. Stucki, p. 482

²³ *Documents diplomatiques suisses*, note de bas de page 2, p. 506

Toute une organisation est mise en oeuvre pour accueillir et soutenir la population dans les maisons protégées. Cette action humanitaire est rendue possible par l'action diplomatique consistant à faire accepter le principe de l'émigration, d'abord, puis faire reconnaître et respecter le statut de protection conféré par les lettres et l'hébergement dans les maisons. Les capitales continuent d'envoyer des instructions et d'appuyer les démarches, souvent collectives, pour protester contre le traitement de la population juive et exiger le respect des lettres de protection et des maisons protégées.

Cependant, l'action de protection, qui se concrétise et est mise en place avec les lettres de protection et les maisons protégées dans le courant de l'été 1944, prend une nouvelle dimension après le coup d'Etat des Croix-Fléchées en octobre 1944 et l'installation du gouvernement Szálasi. Dans cette nouvelle phase, les événements s'accroissent. Les relations entre les diplomates sur place et les capitales deviennent plus difficiles et changent de nature : plusieurs des chefs de mission, et notamment Maximilian Jaeger, sont rappelés et comme les capitales ne reconnaissent pas officiellement le gouvernement Szálasi, elles doivent laisser les représentations diplomatiques agir en leur propre nom.

Les documents diplomatiques suisses rendent compte de ce nouveau contexte, dans lequel les instructions continuent d'être données de venir en aide aux Juifs persécutés. Le 21 octobre, le Département politique adresse le télégramme suivant à la Légation de Suisse à Washington :

« Haben unsere Gesandtschaft in Budapest schon vor Umschwung vom 15. Oktober beauftragt alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um Wiederaufleben Judenverfolgungen zu verhindern und Verfolgten beizustehen. Da jetzige Machthaber Budapest nur als de facto Regierung zu betrachten sind heute die Interventionsmöglichkeit unserer Gesandtschaft noch engere Grenzen gezogen. Asylgewährung am fremde Juden in Gesandtschaft, wie sie angeblich von Schweden praktiziert wird wovon wir aber bisher nicht die geringste authentische Nachricht erhielten, würde unseres Erachtens so grosse Gefährdung unserer primären legitimen Interessen in Ungarn bedeuten, dass wir nicht in Betracht ziehen könnten»²⁴

Le même jour, le Département politique reçoit à 8h45 un télégramme de la Légation suisse à Budapest demandant des instructions pour une démarche collective:

« Nuntius als Doyen wünscht um Namen der neutralen Missionen Protestnote an deutsche Gesandtschaft zu richten gegen neueinsetzende Judenverfolgungen. Soll ich mitunterzeichnen. Bitte dringdrahtet»²⁵.

La réponse est envoyée à 22h25 avec le texte suivant :

« Falls ortsansässiges diplomatisches Corps mit Grundsätzen von Recht und Menschlichkeit unvereinbare Handlungen feststellt, könnt euch den durch Umständen gebotenen Schritten Eurer Kollegen anschliessen. Wollet aber dabei Bundesrat aus dem Spiel lassen, zumal Beziehungen mit neuen ungarischen Machthabern als nur de facto bestehen gelten müssen».

Le 13 novembre, la légation de Suisse à Budapest (Kilchmann) rapporte comme suit les résultats de la démarche du Nonce:

« Der Besuch des Nuntius vom 11. d.M. bei dem Aussenminister galt neben dem Schicksal der mit Schutzpässen versehenen Juden einem interessanten Zweck: der Nuntius machte nämlich den Vorschlag, dass Budapest und Esztergom, der Sitz des Fürstprimas, zu offenen Städten erklärt werden sollen. Der Aussenminister war für diesen Plan, aber die andern Mitglieder der Regierung sollen dagegen opponiert haben; da auch die Deutschen dagegen sind, hat der Plan wenig Aussicht auf Verwirklichung»²⁶.

On voit avec ce rapport que la diplomatie humanitaire est en quelque sorte rattrapée par la confrontation militaire qui se déploie maintenant directement sur le territoire hongrois. La situation à Budapest, après le coup d'Etat et jusqu'à la fin de la bataille de Budapest entre les troupes russes et les troupes allemandes, est marquée par une situation de violence extrême et d'anarchie qui n'est plus un cadre dans lequel une action diplomatique ou une action humanitaire classique peuvent être déployées.

Les diplomates à Budapest ont utilisé tous les facteurs dont ils tirent leur autorité. Ils ont négocié d'arrache-pied pendant des mois pour obtenir les moyens d'assurer une émigration pour les détenteurs de certificats palestiniens, puis pour étendre ces documents à la plus grande population juive possible. Ils ont fait un usage créatif de moyens d'action inadaptés à leur disposition, conformément à la volonté

²⁴ Documents diplomatiques suisses, télégramme du 21 octobre 1944, cité dans la note 4, pp. 731 – 732

²⁵ Ibid.

²⁶ Documents diplomatiques suisses, document 293, p. 733

des capitales de chercher activement des solutions pour sauver la population juive qui peut encore l'être. Ils se servent de l'emblème de la Croix-Rouge et du statut de puissance protectrice qui vaut mandat de protection sous emblèmes suisse, suédois, portugais, espagnol ou du Saint-Siège. Leur succès est lié au fait qu'ils agissent avec l'appui de leurs gouvernements et prennent des mesures qui sont pleinement conformes aux instructions ou tout au moins aux intentions de leurs autorités de tutelle.

Ils ont fait ce que doivent faire les bons diplomates, c'est-à-dire non seulement respecter les instructions mais aussi se montrer capable d'adapter la mise en oeuvre des instructions aux circonstances locales et de prendre des initiatives. Carl Lutz a pris la décision d'accueillir les employés de l'agence juive dans les locaux de sa division qui sont sous statut diplomatique. Il doit prendre des libertés avec l'octroi du statut diplomatique. Il a accepté de se « salir les mains » en participant au tri des détenteurs de vraies et de fausses lettres de protection dans les files de personnes rassemblées pour les marches forcées vers la déportation. Cette collaboration avec les auteurs des déportations est le corollaire de l'action de protection à Budapest, mais elle est sur le plan moral dans le fond au-delà de ce qui est accepté dans le cadre humanitaire. Dans l'anarchie régnante de la fin de l'année 1944, Carl Lutz et ses adjoints Peter Zürcher et Ernst Vonrufs mettent à profit leurs bonnes relations avec certains responsables des Croix-Fléchées pour empêcher des razzias ou des attaques par des bandes incontrôlées. Ils font même appel à des SS pour assurer la protection de l'immeuble de la légation américaine où travaille la division des intérêts étrangers.

Toutefois, il arrive un moment où l'action des diplomates et des humanitaires devient impossible, notamment parce que les gouvernements ne peuvent pas attendre de leurs diplomates et de leurs agents qu'ils sacrifient leur vie. Au vu de l'évolution des circonstances, les capitales et les diplomates sont confrontés au choix de rester ou de partir, qui est un dilemme classique de l'action humanitaire. Carl Lutz, d'ailleurs, se plaint au Département le 10 décembre 1944, que la légation suisse est abandonnée par la capitale²⁷:

« Es wiederholt sich hier nun wieder das Spiel, dass Bern die Stützen wegnimmt und uns dem Schicksal überlässt. Auf der eigentlichen Gesandtschaft bleibt nur vorläufig Herr Feller zurück, der eher Betreuung erfordert, als dass er der Gesandtschaft irgendwelchen Halt geben könnte ».

En mai 1945, il écrira au chef du Département pour se plaindre à nouveau, notamment du fait qu'on lui ait refusé le titre de consul.

Si les diplomates neutres à Budapest sont des Justes entre les Nations, respectés et vénérés par les survivants et les organisations en charge de préserver la mémoire de l'Holocauste et de ses victimes, ils le doivent à l'efficacité de la diplomatie humanitaire collective mise en place, qui à maints égards n'est pas exempte d'ambiguïtés. Mais ils deviennent aussi des Justes lorsqu'ils choisissent de cacher dans les résidences officielles et des résidences privées des victimes de persécution ou décident de s'interposer personnellement entre les auteurs de violences et les victimes.

8. Diplomates et Justes entre les Nations : des destins individuels

Dans cette partie-là de leur action, ils n'agissent plus à titre collectif, et leurs actes relèvent avant tout de la responsabilité individuelle et des stratégies de survie. Compte tenu des risques pris, cela ne peut pas bien finir et cela ne finit pas bien. Nous avons donc, sur le plan individuel, des destins singuliers, avec des parcours croisés.

Harald Feller, nommé chargé d'affaires ad interim après le départ de Maximilian Jaeger et de son adjoint Kilchmann est arrêté par les Croix-Fléchées fin 1944 et tabassé au cours d'un interrogatoire. A la veille de Noël, il cache, dans le sous-sol du Palais Esterhazy à Buda, qui abritait une partie de la Légation suisse, plusieurs personnes, dont le ministre de Suède, Danielsson et la plupart de ses collaborateurs, sauf Raoul Wallenberg, resté du côté Pest pour poursuivre son action de sauvetage. Harald Feller est finalement arrêté par les services soviétiques le 16 février 1945 et emmené à Moscou avec un autre diplomate suisse, Max Meier, tout comme Raoul Wallenberg. Echangés contre des pilotes soviétiques internés, ils rentreront en Suisse une année plus tard, alors que Raoul Wallenberg mourra en captivité, dans des conditions toujours mystérieuses.

²⁷ Lettre du 10 décembre 1944 adressée au Chef du Bureau juridique du Département politique fédéral, consultable sur le site des documents diplomatiques suisses – dodis à l'adresse : <https://dodis.ch/14326>, deux jours plus tôt, il s'est déjà plaint des conditions de travail dans un rapport adressé au Chef du Département : Documents diplomatiques suisses, document 311, p. 771

En ce qui concerne Carl Lutz, son caractère et des circonstances privées expliquent en grande partie qu'il ait été amer et malheureux. Il n'a pas été renvoyé, n'a pas été puni parce qu'il n'aurait pas respecté les instructions. Il a été par la suite nommé consul, puis consul général. Son chef de mission, Maximilian Jaeger a écrit pour lui un certificat de travail très élogieux, qui témoigne aussi de la très bonne entente entre les deux hommes²⁸. Après la guerre, à la suite d'une enquête sur l'ensemble des activités de la Représentation diplomatique suisse à Budapest, le comportement des diplomates suisses fut jugé correct. Cela n'est nullement étonnant, puisque l'ensemble de l'activité avait fait l'objet de consultations étroites avec Berne et avait été approuvé au plus haut niveau. Seule la désignation comme « suisses » des passeports collectifs établis légalement a été considérée, en 1949, par la Division de police du Département fédéral de justice et police comme un « dépassement de compétence » sans qu'il y ait eu de réprimande formelle. Après son divorce avec Gertrud Lutz-Fankhauser en 1946, Carl Lutz épousa en 1949 Maria Magdalena Grausz, une juive hongroise qu'il avait rencontrée en 1944 à Budapest alors qu'elle cherchait protection avec sa fille et qu'il avait engagée comme employée de maison. Le suicide de cette deuxième femme doit avoir par la suite aussi contribué à ce qu'il soit un homme amer vers la fin de sa vie.

Aux yeux de l'histoire, il est indispensable que les diplomates neutres reconnus comme Justes entre les Nations ne soient pas oubliés et que leurs actions soient rappelées dans les efforts pour garder vivante la mémoire de l'Holocauste. Mais il n'est pas indifférent qu'ils aient été, aussi, des bons diplomates au service de leurs pays et des précurseurs d'efforts encore inaboutis pour le respect du droit international et du droit humanitaire. Les événements actuels en Ukraine nous rappellent la nécessité de cultiver ces efforts.

²⁸ Document du 18 juin 1946, signé à Lisbonne par Maximilian Jaeger, dont une copie est conservée aux archives d'histoire contemporaine de l'ETH Zurich. Ce certificat de travail est un document important qui vaut reconnaissance par son supérieur de la grande qualité du travail diplomatique accompli par Carl Lutz (entre-temps promu au rang de consul) dans un contexte très spécifique sur le plan politique et humanitaire :

« *Bestätigung.*

Der Unterzeichnete, Schweizerischer Gesandter in Lissabon, früher Schweizerischer Gesandter in Budapest, bestätigt hiermit, dass Herr Konsul Carl Lutz während der Jahre 1942, 1943 und 1944 sein Mitarbeiter in Ungarn war und die Leitung der Abteilung Fremde Interessen der Schweizerischen Gesandtschaft in Budapest innehatte. Dieser Abteilung waren als Schutzmacht-Interessen der Vereinigten Staaten von Amerika, Chiles, Aegyptens, Grossbritannien, Haitis, Honduras, Paraguays, Rumäniens, Salvadors Uruguays und Venezuelas anvertraut. Ihre Tätigkeiten wurden ausserdem im Verfolge des Krieges in intensivster Weise in Anspruch genommen durch den Schutz der verfolgten Juden, um den die schweizerische Regierung von den verschiedensten Seiten angegangen worden war.

Herr Konsul Lutz hat das Vertrauen, das ich in ihn setzte, auf das schönste gerechtfertigt, und hat sich der Aufgabe, die ihm gestellt war, in hervorragender Weise gewachsen gezeigt.

Sowohl als Organisator seines Dienstweges, der mit der Zeit Hunderte von Mitarbeitern in Anspruch nahm, als auch in allen Belangen, die persönlichen Mut und grossen Takt voraussetzten, hat sich Herr Konsul Lutz auf das beste bewährt.

Es sind ihm dafür nicht nur sein ehemaliger Chef, sondern auch alle seine einstmaligen Mitarbeiter und viele Tausende von bedrängten und der Todesopfer entgangenen Menschen zu tiefen Dank verbunden.

Ich erteile diese Bestätigung an Herrn Konsul Charles Lutz zur Erinnerung an gemeinsam verbrachte, gefahrvolle Zeiten und zum Danke für die treuen und hervorragenden Dienste, die er geleistet hat.

Lissabon, den 18. Juni 1946.

Der Schweizerische Gesandte:

Maximilian Jaeger»