

P. 22.22.6.Copie pour le B. 58.34.30.34.aa.

Londres, le 9 août 1945.

Monsieur le Conseiller Fédéral,

Notre excellent Ministre,

Monsieur Ruegger, n'a pas manqué de me communiquer les dépêches qu'il a échangées avec vous à mon sujet. Bien que je n'aie pas recherché l'honneur de la mission, dont à sa demande vous avez bien voulu me charger, j'ai été fort sensible à cette nouvelle preuve de confiance et je serais heureux si je pouvais atteindre ici quelques résultats qui fussent de nature à la justifier.

Annexé à ces lignes, j'ai l'honneur de vous soumettre un compte-rendu sommaire de quelques-unes des fort nombreuses conversations, relatives à la question de la Suisse et de la Charte de San Francisco, que j'ai pu engager depuis mon arrivée ici. A la lecture de ce bref mémoire, vous ne manquerez pas, je l'espère, Monsieur le Conseiller fédéral, de comprendre et de partager mon désir de rentrer bientôt en Suisse. Je le souhaite vivement pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, je n'avais pris mes dispositions personnelles qu'en vue d'un séjour de quinze jours tout au plus, et il me serait fort utile de regagner la semaine prochaine mes pénates et mes travaux. En second lieu, j'ai le sentiment d'avoir à peu près épuisé les sources de mes premiers renseignements. Et enfin et surtout, j'éprouve le besoin très net de m'entretenir avec vous et, si vous deviez le souhaiter, avec quelques-uns de vos collègues et

Monsieur le Conseiller Fédéral Max Petitpierre,  
Chef du Département Politique fédéral,

B e r n e .

Dodis





- 2 -

de vos collaborateurs au sujet de la suite éventuelle de notre action diplomatique. Ainsi que vous le constaterez, en effet, en parcourant mon rapport, il serait inutile et il pourrait être dangereux de poursuivre mes conversations à Londres sans connaître, au moins dans ses grandes lignes, l'attitude probable de notre Gouvernement à l'égard de l'organisation internationale dont la Charte a été adoptée à San Francisco.

J'ai bien entendu ici le privilège de pouvoir m'entretenir avec notre Ministre à Londres, dont je n'ai jamais autant apprécié tout à la fois le dévouement, le zèle, l'autorité, l'expérience diplomatique et la haute sagesse patriotique. Nos vues concordent jusque dans les moindres détails, soit quant à l'impossibilité présente pour notre Gouvernement de soumettre la question de l'adhésion prochaine de la Suisse aux Nations Unies à l'appréciation de notre peuple, soit quant à la nécessité pour notre pays de ne pas se mettre, de ce fait, en conflit avec ces nations, soit par conséquent quant à l'opportunité pour nous de ne rien précipiter mais, au contraire, de gagner du temps et de profiter de l'intervalle pour rehausser l'intérêt et pour fortifier la bienveillance qu'on éprouve pour nous dans tous les milieux que l'on peut toucher ici. Mais c'est en raison même de la parfaite concordance de nos vues à ces sujets que j'estime impérieux d'interrompre, au moins pour un temps, mes démarches. Si vous deviez le juger utile, je serais disposé à les reprendre dans quelques semaines. A les pousser plus loin cependant, j'estime qu'elles risqueraient de nous entraîner au delà des limites de la prudence et probablement de la volonté du Conseil Fédéral. Il s'agit en effet d'intérêts trop vitaux pour notre avenir national et international pour que je me sente le droit de poursuivre, sans instructions plus précises, une mission que je ne dois qu'à l'amitié de Monsieur Ruegger et à votre confiance, attestées par un bref échange de dépêches entre vous. Encore une fois, je serais tout prêt à revenir ici après un séjour en



- 3 -

Suisse et une ou plusieurs entrevues à Berne, si vous deviez le souhaiter. Mais je dois vous prier de bien vouloir m'autoriser à rentrer après le reçu de ces lignes. J'ai le sentiment très vif que vous n'aurez pas à le regretter, d'autant plus que le rapport ci-joint appelle naturellement des compléments oraux que je serais heureux de pouvoir vous apporter la semaine prochaine.

Je prends donc mes dispositions pour quitter Londres dès mercredi prochain, et sans instructions formelles de votre part, j'espère être en Suisse bientôt après.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de ma très haute considération et de mon cordial dévouement.

signé : Rappard.

Rapport sur la Suisse et la Charte de San Francisco  
à la lumière de conversations à Londres  
du 23 juillet au 9 août 1945.

-----

Je suis venu à Londres, le 20 juillet 1945, pour assister à une session d'une commission dite d'experts convoquée par l'Organisation internationale du Travail. A la demande de M. le Ministre Paul Ruegger et à la suite d'une dépêche de Berne, j'ai prolongé mon séjour dans la capitale britannique au delà de la durée de la session de cette commission. A la requête des autorités, j'ai cherché à me mettre en mesure d'apporter à notre Département politique quelques informations utiles en vue de l'étude du problème des relations futures de la Suisse et de l'Organisation internationale dont la Charte a été adoptée par les Nations Unies à San Francisco.

Les pages suivantes sont destinées à donner une idée générale de quelques unes des conversations auxquelles j'ai été mêlé à ce sujet depuis une quinzaine.

1. Interlocuteurs principaux par ordre alphabétique.

Voici tout d'abord la liste de mes principaux interlocuteurs. Ceux dont le nom est souligné ont participé à la conférence de San Francisco.

- M. Aghnides, Ambassadeur de Grèce à Londres, ancien haut fonctionnaire à la S.D.N.;
- Azcarate, ancien Ambassadeur d'Espagne (républicaine) et ancien haut fonctionnaire à la S.D.N.;
- Baker, P.N., Ministre d'Etat britannique, attaché aux Affaires étrangères, ancien haut fonctionnaire à la S.D.N.;
- Caranfil, ancien Ministre roumain en mission (?) à Londres depuis huit mois;
- Chatterjee, Sir Atul, ancien fonctionnaire hindou auprès du Gouvernement des Indes, puis de l'India Office à Londres;
- Cecil, Lord, ancien membre du Gouvernement britannique, un des principaux rédacteurs du Pacte de la S.D.N. en 1919;



- 2 -

- Courtney Miss, secrétaire à la League of Nations Union;
- Curtiss Lionel, publiciste à All Souls College, Oxford;
- Dalton Hugh, Chancelier de l'Echiquier et ancien collègue et ami universitaire;
- Foot Dingle, ancien sous-secrétaire d'Etat britannique;
- Gerig Ben, haut fonctionnaire au State Department des Etats-Unis, un des principaux rédacteurs du projet de Dumbarton Oaks et de San Francisco, ancien élève qui a fait sa thèse sous ma direction à Genève;
- Gompertz, Miss Terry, fonctionnaire à la B.B.C.;
- Harris, Wilson, M.P., rédacteur en chef du Spectator;
- Judd, Directeur de la League of Nations Union;
- Kerno, Ministre de Tchécoslovaquie à Bruxelles, ancien haut fonctionnaire à la S.D.N.;
- van Kleffens, Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, ancien haut fonctionnaire à la S.D.N.;
- Marariaga, S. de, ancien Ambassadeur d'Espagne, ancien membre du Gouvernement espagnol, haut fonctionnaire à la S.D.N., publiciste;
- Marley, Lord, membre travailliste de la Chambre des Lords;
- Murray, Gilbert, le vénérable helléniste, ancien délégué à l'Assemblée de la S.D.N. qui est toujours, à 80 ans, une des têtes de la League of Nations Union;
- Salter, Sir Arthur, M.P., ancien ministre britannique et ancien haut fonctionnaire à la S.D.N.;
- Webster, C.K., historien et un des rédacteurs du projet de Dumbarton Oaks;
- Weizmann, Chaim, chef du mouvement sionniste;
- Winant, Ambassadeur des Etats-Unis à Londres et ancien directeur du B.I.T. ;
- Zimmern, Sir Alfred, ancien sous-directeur de l'Institut de Coopération Intellectuelle, actuellement haut fonctionnaire au Board of Education.

Les conversations les plus fructueuses pour le présent propos sont celles que j'ai eues avec M. Aghnides, M. Baker, Lord Cecil, Miss Courtney, MM. Dingle Foot, Gerig, van Kleffens, Salter et Winant.



## 2. La Conférence de San Francisco.

Bien que les opinions recueillies à ce sujet aient divergé selon le caractère, la nationalité et le rôle des interlocuteurs, tous furent d'accord sur certains points fondamentaux:

a. Préparation insuffisante de la conférence, hâte et confusion administrative.

b. Carence de l'Europe et prédominance verbale de l'Amérique latine, dont les orateurs inépuisables exaspèrent leurs collègues par le nombre, la longueur et la pauvreté intellectuelle de leurs interventions.

c. Dictature des trois grandes puissances. Leurs conférences, avec la collaboration nominale de la France et de la Chine, organisées simultanément avec les autres séances de la conférence, furent la source véritable de toutes les décisions majeures.

d. Intérêts des petites et moyennes puissances défendus avec talent, fermeté mais avec une sage modération, notamment par les Pays-Bas, le Canada, la Grèce, avec plus de vivacité mais moins de mesure et de succès par la Belgique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

e. Isolement relatif de la Russie, notamment dans la seconde phase de la conférence, sauf l'appui obligé et résigné des Etats satellites (Tchécoslovaquie, Yougoslavie et Iran). Les représentants des Soviets se seraient sentis seuls toutes les fois qu'ils se sont hasardés hors des limites de la collaboration fixée d'avance avec leurs collègues des Etats-Unis et du Royaume-Uni.

f. Malgré le malaise général qui résultait de ces diverses circonstances - hâte, confusion et contrainte - les petites nations unies ont cependant trouvé quelque réconfort dans les sentiments de solidarité qui les unissaient et dans la libre expression de leurs vues dont la conférence leur a offert l'occasion.



### 3. La Charte de San Francisco.

Le fruit des travaux de la conférence - la Charte de San Francisco - est jugée fort différemment selon les participants. Vue avec une réelle mais inégale faveur, notamment par les Américains et les Anglais qui ont participé à sa rédaction, elle paraît très nettement inférieure au Pacte de la S.D.N. à tous ceux qui connaissent vraiment ce dernier document. Même les Anglais - Baker, Cecil, Courtney, Murray et Salter - ont été très catégoriques à cet égard. Le seul avantage réel que présente la Charte aux yeux de tous mes interlocuteurs, c'est que l'adhésion des Etats-Unis y est acquise et que celle de l'U.R.S.S. paraît au moins probable.

La Charte a été améliorée par rapport au projet de Dumbarton Oaks dont elle est née, notamment par l'extension des compétences de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, par la déclaration des droits de l'homme et de la nation, et par l'affirmation des principes de la justice et du droit international qui y ont été insérées à la suite des efforts des Canadiens, des Sud-Africains, des Hollandais, des Belges, des Grecs et des Australiens. Le Ministre van Kleffens en particulier a beaucoup insisté sur l'importance que possèdent à ses yeux ces amendements, même si leur éloquence verbale devrait l'emporter sur leur réelle signification politique.

Pour le fond cependant le caractère distinctif de la Charte, avec la liberté presque anarchique qu'elle laisse aux grandes puissances et la subordination totale qu'elle impose aux autres, demeure fort antipathique à la plupart de ces dernières. J'ai le sentiment qu'elles tendent plus ou moins consciemment à s'exagérer la valeur des amendements qu'elles ont réussi à y faire introduire pour justifier, à leurs propres yeux, la politique d'adhésion unanime auxquelles elles sont astreintes par la volonté des grands et par les exigences



- 5 -

de la situation générale. "C'est la Charte ou rien, la Charte ou le chaos, la Charte et la subordination sans phrases", c'est ainsi que les représentants des petits Etats résument les sentiments de résignation dont ils sont tous animés à des degrés divers.

#### 4. La Suisse.

Au cours de toutes mes entrevues, je n'ai rencontré nulle part de parti pris d'hostilité à l'égard de notre pays. L'intérêt et la sympathie qu'on nous porte varient naturellement d'après le caractère et l'expérience personnelle de chacun, mais le préjugé général est favorable. Dans la personne du Ministre britannique Baker et de l'Ambassadeur américain Winant, en particulier, nous avons des amis aussi sincères qu'influents. Mais l'amitié plus ou moins ardente qu'on nous voue reste chez tous un sentiment fatalement subordonné aux nécessités de la grande politique. Tousmes interlocuteurs se sont informés de l'état de nos relations avec les Soviets. Aucun cependant n'a pu me fournir ni d'informations nouvelles à ce sujet, ni de conseils convaincus sur la meilleure attitude à adopter. Le sentiment général - Winant a été particulièrement insistant à cet égard - c'est qu'il convient de se montrer naturellement très conciliant, mais aussi très net, très clair et très ferme dans la définition de notre position et de nos voeux. Personne ne m'a permis d'admettre que l'appui que les chancelleries américaine et britannique sont manifestement disposées à nous prêter dans nos pourparlers avec Moscou dépasserait les limites d'une diplomatie fort discrète. On ne considère pas la Suisse comme englobée dans la zone d'influence soviétique et on espère que c'est là aussi la vue de Moscou. Mais rien de ce que j'ai pu apprendre ne me permet d'en dire davantage.



- 6 -

## 5. La Suisse et l'organisation internationale.

Quant aux relations futures de la Suisse avec les Nations Unies, telles qu'elles se sont organisées à San Francisco - objet principal de mon enquête, c'est là un sujet auquel aucun de mes interlocuteurs ne paraissait, avant nos conversations, avoir consacré plus qu'une pensée très distraite. Tous semblaient admettre que nous serions tôt ou tard les bienvenus dans l'organisation nouvelle, à condition de faire le deuil de notre neutralité. Presque tous pensaient qu'il nous serait impossible à la longue de nous tenir à l'écart. La plupart semblaient d'avis que nous serions probablement impatients d'être admis.

En abordant ce sujet capital pour nous, j'ai donc dû abandonner mon habitude d'écouter plus que de parler. J'ai cru devoir :

a. insister sur le fait que la Charte de San Francisco nous paraissait promettre moins de sécurité et nous demander beaucoup plus de sacrifices que le Pacte de la S.D.N.

b. exposer que notre droit constitutionnel et nos traditions démocratiques sembleraient exiger une consultation populaire, au cas où notre gouvernement se décidait à envisager l'adhésion de la Suisse à une organisation, à première vue, plus attentatoire encore à l'indépendance nationale qu'à la neutralité helvétique.

c. rappeler qu'en 1920 une telle consultation, organisée dans des conditions tout autrement favorables - S.D.N. plus respectueuse de la liberté et de l'égalité internationale, neutralité assurée, universalité au moins entrevue - n'avait abouti de justesse à un résultat favorable que grâce à des efforts de propagande, sans précédent dans nos annales.

d. indiquer qu'un verdict populaire négatif serait non seulement désastreux pour notre situation internationale, mais qu'il pourrait encore n'être pas indifférent aux Nations Unies



- 7 -

elles-mêmes. Que dirait en effet l'opposition populaire dans tous les pays libres si la seule démocratie consultée aux urnes condamnait et répudiait la Charte de San Francisco ?

Cet exposé, auquel je me suis cru autorisé, tout en ayant toujours soin d'insister qu'il ne s'agissait là que des vues personnelles d'un des Suisses les plus attachés à la cause de la collaboration internationale, a visiblement impressionné la plupart de mes interlocuteurs. Plus ils avaient de sympathie pour notre pays, plus ils me suivaient avec intérêt et parfois presque avec angoisse. La conclusion générale qui s'est dégagée de nos entretiens à ce sujet était l'opportunité et aussi la légitimité d'une attitude d'amicale, mais de très patiente expectative de notre part. Les perspectives ouvertes par l'intervention de la bombe atomique étaient de nature à inspirer les réflexions les plus sérieuses sur la validité actuelle de toute l'oeuvre de San Francisco.

La possibilité d'assurer à la Suisse une "position spéciale" dans l'organisation nouvelle ou en dehors et à côté d'elle, ne fut écartée d'emblée par aucun de mes interlocuteurs les mieux disposés et les plus influents. Mais nul non plus ne s'en est d'emblée déclaré partisan. En tout cas, j'ai nettement le sentiment que nous aurions plus de chance de faire prévaloir nos vues en nous attachant à rechercher une "position spéciale" plutôt qu'en insistant indûment sur le respect de notre neutralité traditionnelle. Tous mes interlocuteurs reconnurent qu'il importait tout d'abord d'attendre le rétablissement de relations normales avec les Soviets, puis, sans se hâter et tout en multipliant les preuves de bonne volonté à l'égard de la collaboration internationale sous toutes ses formes, de rechercher discrètement les possibilités futures.



## 6. La Suisse et le siège de l'organisation à venir.

La seule circonstance qui pourrait être de nature à appeler de la part de nos autorités une décision prochaine concerne le siège de l'organisation nouvelle. Genève conserve, à cet égard, beaucoup de partisans parmi les amis les plus actifs de la collaboration internationale. La question d'une enclave internationale, cédée ou louée pour 999 ans, que je n'ai jamais abordée moi-même, le fut toutefois devant moi non seulement par les Américains, mais aussi par le Ministre Baker. Ce dernier avait été renseigné à ce sujet, non pas par son chef Bevin, dont il ignorait les vues à ce propos, ni par son prédécesseur Eden, connu comme adversaire de Genève, mais par de hauts fonctionnaires permanents du Foreign Office. L'idée lancée en Amérique a donc fait plus de chemin dans les sphères officielles que nous étions portés à l'admettre. Aux questions assez insistantes dont j'ai été l'objet à ce propos, j'ai toujours répondu que le Gouvernement fédéral ne l'avait pas encore, à ma connaissance, soumise à une étude approfondie, que ses décisions dépendraient sans doute de considérations très générales et aussi de l'avis de notre voisine française, que le peuple suisse ne pourrait naturellement pas demeurer indifférent à une question touchant de très près à sa souveraineté, que Genève serait naturellement fort heureuse de rouvrir ses portes, qui ne sont du reste jamais demeurées fermées, à ses hôtes de dehors et tout d'abord au B.I.T....

Des informations recueillies ici, je conclus que cette affaire du siège présente donc plus d'importance réelle et pourrait assez rapidement présenter ainsi plus d'intérêt d'actualité que je ne le pensais en venant à Londres.

\* \* \* \*

Tel, résumé aussi sommairement et aussi fidèlement que je l'ai pu, dans la hâte d'une dictée précipitée, est le fruit principal de l'exploration stratégique à laquelle je me consacre à Londres depuis quinze jours. J'ajoute en terminant que je me suis



- 9 -

naturellement tenu en rapport constant avec notre excellente Légation ici. Tous ses membres et notamment son éminent chef, avec qui je serai toujours heureux et fier de collaborer à une tâche nationale, n'ont cessé de m'aider de leurs interventions et de m'éclairer de leurs avis.

Londres, le 9 août 1945.

sig. Rappard.