



ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

PLACE DU MARÉCHAL
DE LAITRE DE TASSIGNY
(BOULEVARD DAUPHINE)
PARIS-XVI^e
Tél. KLÉber 50-20

ORIGINAL: ANGLAIS
2 mai 1963

NATO SECRET
NHO/63/1

A : Toutes les Délégations
Secrétaire Général
Secrétaire Général Délégué
Secrétaire Général Délégué/Secrétaire Général Adjoint
pour l'Economie et les Finances
Secrétaire Général Adjoint pour la Production, la
Logistique et l'Infrastructure
Secrétaire Général Adjoint pour les Affaires
Scientifiques
Secrétaire Exécutif
Directeur du Cabinet
Représentant du Groupe Permanent
Division des Affaires politiques : Tous les administra-
teurs de la Direction politique;
Directeur de l'Information

Du : Secrétaire Général Adjoint pour les Affaires politiques

Objet : Monographie sur "L'évolution de la consultation
politique à l'OTAN de 1949 à 1962"

Vous voudrez bien trouver ci-joint une étude que la Section des Recherches a consacrée au problème précité. Cette étude, approuvée par le Secrétaire Général, retrace l'évolution des principes et des méthodes appliqués à la consultation politique OTAN ; il ne s'agit cependant pas de l'historique des problèmes ayant fait l'objet de consultations au cours de la période considérée.

2. La présente étude est fondée sur les documents du Secrétariat International, les travaux du Conseil et du Comité politique et les différents rapports sur la consultation politique OTAN. Elle comprend deux parties :

- (a) des Conclusions, précédant
- (b) une analyse chronologique.

3. Tout projet d'amendement ou d'additif devra être communiqué à M. Van Campen, chargé des recherches historiques, Division des Affaires politiques.

(Signé) R.W.J. HOOPER

OTAN/NATO
Paris, XVI^e.

NATO SECRET

EVOLUTION DE LA CONSULTATION POLITIQUE A L'OTAN DE 1949 A 1962

CONCLUSIONS

I. Importance des réalisations de l'OTAN dans ce domaine

La mise sur pied du système de consultation OTAN constitue en elle-même un succès de tout premier ordre. En fait, si l'on tient compte des efforts infructueux déployés pendant des siècles pour organiser la coopération politique et en faire un instrument permettant de prévenir l'agression armée, le succès remporté par l'OTAN, qui est parvenue (a) à établir une consultation permanente (b) à créer les organes consultatifs permanents nécessaires, n'en est que plus impressionnant. Sous cet angle, les imperfections auxquelles les documents OTAN font parfois allusion et dont il sera fait mention dans les pages suivantes sont ramenées à leurs justes proportions.

II. Principes de la consultation politique OTAN

Evolution initiale et confirmation ultérieure : Au cours de la période considérée, il semble que les principes adoptés n'ont guère évolué. En d'autres termes, les principes régissant la consultation politique au sein de l'OTAN ont été établis et admis relativement tôt ; ensuite il y a plutôt eu un développement des principes existants que l'établissement de principes nouveaux. C'est ainsi que :

Consultation permanente : - le principe d'une consultation politique permanente entre les partenaires de l'Alliance se dégage clairement dans le Préambule et les Articles 2, 3, 4 et 9 du Traité ;

La consultation et la zone OTAN : - le principe selon lequel la consultation politique OTAN ne se limite pas nécessairement à la zone définie en 1949 découle du texte du Traité, qui n'assigne à la consultation aucune de ces limites géographiques : l'Article 6 se réfère aux engagements mentionnés à l'Article 5, et non à l'Article 4 ou aux autres articles pertinents. L'opportunité de ne pas limiter à la région couverte par le Traité la consultation OTAN a été réaffirmée ultérieurement à la réunion d'Ottawa de 1951, par le Comité

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

sur la Communauté Nord-Atlantique (Comité Pearson) 1951, par les Trois Sages en 1956, par M. Spaak en 1958 dans son Examen politique annuel et enfin, au cours de l'Exercice de 1960/61 sur les plans à long terme. En dépit de réserves occasionnelles, il est clair que ce principe a été établi dès le début et n'a cessé d'être réaffirmé depuis lors ;

Objectifs de la consultation

- en ce qui concerne les objectifs de la consultation politique, le Comité Pearson de 1961 avait déjà formulé les objectifs maximums et minimums ; et bien que le Comité des Trois de 1956 les ait peut-être développés, ils ne leur ont rien ajouté de vraiment nouveau ; le Rapport sur les Plans à long terme de 1961 n'a fait que reprendre les vues du Comité des Trois ;

Information et consultation

- la différenciation bien connue entre "l'information et la consultation" a été mentionnée dans le rapport Pearson de 1951, réaffirmée par les Trois Sages en 1956 et soulignée ultérieurement dans de nombreux Examens politiques du Secrétaire Général ;

Nécessité d'éviter une consultation tardive

- le principe selon lequel les consultations doivent, pour être efficaces, intervenir en temps opportun a été établi par le Comité Pearson en 1951, réaffirmé par les Trois Sages en 1956 et souligné à nouveau récemment dans l'Examen Politique 1962 de H. Stikker ;

Le refus d'opinion ("Silence in consultation")

- les dangereuses conséquences de ce que l'on appelle parfois le "refus d'opinion" découlent naturellement des observations formulées par le Comité Pearson en 1951 et les Trois Sages en 1956 sur la nature de la consultation. Ces incidences sont expressément mentionnées dans le rapport de 1961 sur les Plans à long terme.

Ainsi, en ce qui concerne les principes, tout ce qui peut en être dit utilement dans le cadre de la structure constitutionnelle actuelle de l'Alliance : - à savoir une association volontaire d'Etats souverains - a été exprimé au début de la consultation politique OTAN. En conséquence, le Rapport de 1961 sur les plans à long terme, et plus récemment les déclarations faites par M. Spaak au cours de la session ministérielle de décembre 1962, ne demandaient pas l'établissement de principes nouveaux, mais la mise en oeuvre des anciens principes énoncés dans le Rapport des Trois Sages.

III. Méthodes de la consultation politique

Evolution
continue

Le développement des méthodes et de l'appareil prévus pour la consultation politique a été dans l'ensemble plus continu que celui des principes. C'est ainsi que le nombre des éléments intervenant dans l'appareil utilisé pour la consultation s'est accru progressivement ainsi qu'il est exposé ci-dessous :

Eléments de
l'appareil
consultatif
Secrétaire
Général
(1952)
Division des
Affaires
Politiques
(1952)

- il n'existait avant 1952 qu'un seul élément dans l'appareil consultatif : le Conseil. A la suite des décisions prises à Lisbonne en 1952, cet appareil s'est trouvé renforcé par un second élément du fait de la nomination du Secrétaire Général et par un troisième, après la création de la Division des Affaires Politiques ;

Groupes de
travail
politiques
ad hoc

- les groupes de travail politiques ad hoc créés et mis au point dans les années 1950-1960 doivent être considérés comme constituant un quatrième élément : leur création a précédé celle du Comité Politique ; leurs liens de subordination à ce Comité ont récemment été assouplis ;

Comité
Politique
(1957)

- le Rapport des Trois Sages de 1956 a abouti à la création d'un cinquième élément le Comité Politique (1957) ;

Groupe
consultatif
sur la
Politique
atlantique
(1961)

- l'Exercice sur les plans à long terme de 1960-1961 a abouti à la création du Groupe consultatif sur la Politique atlantique ; son mandat indique clairement que ce Groupe est un sixième élément de l'appareil consultatif ;

Parmi les autres faits marquants, il convient de citer :

Réunions
du Conseil

- en 1954, les séances privées du Conseil, jusqu'alors occasionnelles, ont été utilisées de façon plus systématiques ; les réunions du Conseil ont été ultérieurement différenciées en trois catégories ;

Procédures
utilisées
pour informer
le Conseil

- au début des années 1950-1960, le Conseil a commencé à entendre, soit des Représentants permanents, soit d'envoyés spéciaux, des rapports sur les rencontres intergouvernementales ayant lieu en dehors de l'OTAN; l'OTAN a ensuite été informé en 1960 à titre expérimental, par un Observateur de l'OTAN, dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la Conférence au sommet avortée de 1960. Il est à constater en l'occurrence que cet observateur a davantage informé le Secrétaire Général que le Conseil dans son ensemble;

Niveau des
Groupes de
travail

- en 1960 également, une expérience a été tentée: élever le niveau des experts participant au Groupe de travail ad hoc sur la politique soviétique. Les échanges de vues qui en ont résulté ont été d'un caractère exceptionnellement intéressant qui n'apparaît pas dans le rapport soumis ultérieurement aux Ministres. On ne peut négliger ce fait, lorsqu'on porte un jugement sur la valeur de ces expériences en général;

Observateurs
OTAN

- les auteurs du rapport 1961 sur les plans à long terme ont approuvé une proposition aux termes de laquelle le Secrétaire Général devrait être associé, par l'intermédiaire d'un observateur, aux consultations intéressant l'ensemble de l'Alliance qui pourraient intervenir entre certains gouvernements membres seulement. Ce rapport ajoute que cette procédure a été adoptée "pour faciliter la discussion ultérieure au Conseil".

Propositions
tendant à
améliorer
l'appareil
consultatif
Comités du
Conseil

En plus de ces réalisations, plusieurs propositions ont été formulées, mais n'ont pas été appliquées jusqu'à présent :

Relations avec
le CENTO et
l'OTASE

- au cours de ces échanges de vues confidentiels avec les Représentants Permanents, à l'occasion de l'Exercice 1960 sur les plans à long terme, M. Spaak a proposé la création de Comités restreints et permanents (1); par la même occasion, la Délégation de l'Allemagne a suggéré que soient organisées des réunions conjointes des Conseils de l'OTASE, du CENTO et de l'OTAN;

(1) Le Conseil a toutefois créé effectivement en mai 1961 un Comité "ad hoc" et "ouvert" sur l'Afrique.

Liaison avec les Puissances négociatrices: Proposition de 1960 de M. Spaak tendant à la création d'un Comité dont certains membres siègeraient à tour de rôle

- Lorsque M. Spaak a étudié en 1960 les dispositions qu'il conviendrait d'adopter en cas de conférences au sommet ultérieures, il a souligné qu'il serait possible d'établir une différence entre les cinq Puissances de l'OTAN ayant des responsabilités à l'échelle mondiale, ce qui leur donne droit à un siège permanent au sein d'un comité préparatoire, et les autres pays de l'OTAN dont trois pourraient être choisis à titre non permanents; ces derniers siègeraient au comité préparatoire à tour de rôle en alternant tous les six mois ou tous les ans. Ainsi qu'il apparaît dans les pages suivantes, M. Stikker s'est préoccupé dans son rapport 1962 sur l'examen politique, du même problème relatif "au maintien des contacts les plus étroits et de la consultation la plus complète entre les Puissances principalement intéressées et l'Alliance dans son ensemble".

Tout comme dans le domaine des principes, les recommandations précédemment formulées en ce qui concerne les méthodes et l'appareil consultatif ont été reprises périodiquement :

Cas de crise

- Les observations de M. Rusk sur la conduite à tenir en cas de crise, formulées lors de la Session ministérielle de décembre 1962 rappellent la proposition présentée par M. Spaak au cours de l'Exercice sur les plans à long terme aux termes de laquelle : "il convient de trouver des moyens permettant aux pays de l'Alliance de prendre des mesures concertées et rapides, dans des cas exceptionnels".

Réunions du Conseil

- Les déclarations formulées en cette même occasion par M. Piccioni, tendant à augmenter le nombre des sessions ministérielles, rappellent la proposition identique présentée par M. Stikker au cours des échanges de vues de septembre 1951 à Ottawa.

IV. Consultation Politique et Structure Constitutionnelle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Importance de la structure de l'OTAN pour les problèmes intéressant la consultation

Il a toujours été admis que les problèmes relatifs aux consultations politiques dans le cadre de l'OTAN apparaîtraient sous un jour nouveau si la structure constitutionnelle actuelle de l'Organisation venait à être modifiée. Toutefois, à l'époque où le Comité Pearson et les Trois Sages ont établi leur rapport (1951 et 1956 respectivement) et pendant l'Exercice sur les plans à long terme de 1960-1961, il n'a cessé d'être admis que le Traité ne saurait être révisé (bien qu'il y ait eu confusion entre d'une part l'extension de la consultation et d'autre part l'élargissement des engagements assumés par les pays membres). L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord étant une organisation libre d'Etats souverains il existe évidemment certaines limitations inhérentes à la consultation politique, et notamment à la coordination politique. Il est toujours possible que d'une part, des groupes restreints prennent au sein de l'Alliance des mesures que leurs partenaires ne sauraient approuver ou que d'autre part, l'opposition d'un seul pays membre puisse empêcher toute action efficace de l'ensemble de l'Alliance. Ce problème a été posé de façon concise par le Représentant permanent de la Belgique au cours de l'Exercice sur les plans à long terme : "Peut-on à la fois soutenir l'Alliance et préserver sa liberté d'action ?".

V. Un facteur déterminant dans le cadre du processus de consultation

Volonté des gouvernements de procéder à des consultations

Aussi longtemps que sera maintenue la structure actuelle, un facteur reste extrêmement important: la volonté des gouvernements de procéder à des consultations. Ce fait a été souligné en 1960 par M. Spaak; les pages qui suivent contiennent de nombreuses déclarations semblables émanant non seulement de M. Spaak mais également de M. Stikker. En fait, il apparaît clairement que les Recommandations du Comité des Trois n'ont pas été en pratique suivies uniformément. Les Trois Sages avaient posé en principe que :

Principe
fondamental
établi en 1956

"Les pays membres devront informer le Conseil de tout événement qui pourrait avoir des conséquences sérieuses pour l'Alliance. Ils devraient s'y plier non seulement comme une simple formalité mais en vue d'une véritable consultation politique".

et ses limites
pratiques

Il convient, certes, pour être équitable, de se rappeler qu'il y a eu et qu'il y a certains cas pour lesquels le facteur temps, les considérations de sécurité ou les conséquences de la répartition des responsabilités en fonction de critères géographiques ou de puissance rendent la consultation difficile, voire impossible. En outre, les Trois Sages recherchaient peut-être dans leur Rapport à fixer un objectif idéal. Si celui-ci n'a pu être atteint, la faute en incombe peut-être dans certains cas à un manque d'imagination des gouvernements, incapables parfois de reconnaître "l'intérêt commun" que présentent certains problèmes. On ne peut, à ce propos, négliger le fait que l'expression "intérêt commun" n'a jamais été définie. Enfin, la consultation et la coopération se sont trouvées fortement entravées du fait que les quinze pays membres de l'Alliance diffèrent considérablement en matière de puissance, d'obligations, de responsabilités, et surtout en ce qui concerne leur expérience historique et par conséquent leur conception nationale.

Divergences en
matière de
puissance et de
conception
nationale

Consultation
insuffisante en
ce qui concerne
l'évolution de
l'Europe

Toutefois, même si l'on tient compte de ces éléments, il est manifeste que certaines questions - du genre de celles proposées par le Comité des Trois - ont rarement fait l'objet d'une consultation politique. Parmi les exemples les plus importants, on peut citer: l'évolution de l'Europe, et plus précisément les différentes négociations engagées entre les six pays du Marché Commun sur la forme que revêtiront leurs relations futures sur le plan politique et militaire et les relations des Six avec les autres pays européens (mentionnées expressément par M. Spaak en 1960 et par M. Stikker en 1962); et enfin, les relations bilatérales entre certains membres européens de l'Alliance. Ces faits justifient l'importance accordée par les Secrétaires généraux successifs à ce qui constitue, dans les circonstances actuelles, un facteur extrêmement important, et peut-être décisif, pour tout le processus de la consultation politique: la volonté des gouvernements de procéder à une telle consultation.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

L'EVOLUTION DE LA CONSULTATION POLITIQUE
AU SEIN DE L'OTAN DE 1949 A 1962

Introduction

L'objet de la présente étude dépasse le cadre des consultations prévues à l'Article 4 du Traité de l'Atlantique Nord. Celui-ci se réfère essentiellement aux consultations en cas d'urgence. Cette urgence peut certes être de longue durée, et l'on peut soutenir qu'il en était ainsi au cours des premières années de l'existence de l'Alliance. Toutefois une grande partie de cette "consultation d'urgence" aurait pu intervenir par des voies diplomatiques bilatérales; elles ne dépendaient pas de l'existence d'organismes de consultation intergouvernementaux permanents. Le présent document traite cependant de l'ensemble de la consultation politique permanente OTAN, qui dépasse - mais comprend - les échanges de vues découlant d'une menace immédiate mentionnés à l'Article 4.

Trois phases
dans l'évo-
lution de la
consultation
OTAN

2. Il est possible de distinguer trois phases successives dans l'évolution de la coopération politique OTAN. Bien que de telles subdivisions soient toujours quelque peu arbitraires, il existe de bonnes raisons pour considérer la période comprise entre 1949 et la Conférence de Lisbonne de 1952 comme constituant une première phase, suivie d'une seconde, de 1952 jusqu'en 1956 (Comité des Trois Sages) et d'une troisième, de 1956 à ce jour. Il est raisonnable de considérer la Conférence de Lisbonne comme un tournant majeur entre la première et la deuxième phase, car c'est à cette date que l'ensemble de la structure de l'OTAN a été refondu. Il est évident que des mesures telles que le changement de statut du Conseil, la nomination de Représentants permanents ainsi que celle d'un Secrétaire Général, de même que l'unification du Secrétariat International ne pouvaient manquer - et c'est ce qui se produisit effectivement - d'influencer l'évolution de la consultation et de la coopération politiques au sein de l'OTAN. En outre, dans l'ensemble, la consultation politique au cours de la première phase intéressait directement l'objectif primordial du Traité de 1949, c'est-à-dire la création d'un système de défense occidentale adéquat. Toutefois, vers 1951/52, certaines voix se sont élevées pour déclarer que si en 1949, il était justifié de faire porter exclusivement l'accent sur les préparatifs militaires, persister dans cette voie reviendrait à rétrécir de façon injustifiée la portée des problèmes de l'Alliance.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

Tout au long de la seconde phase, il est en fait apparu progressivement que la menace qui pèse sur l'Alliance Atlantique est devenue globale et a cessé d'être essentiellement militaire pour revêtir également des aspects politiques, économiques et idéologiques. En 1956, la situation internationale avait convaincu les Alliés de la nécessité d'intensifier et d'élargir la consultation. Dans ces conditions, le Conseil a créé en mai 1956 un Comité sur la coopération dans le domaine non militaire, plus connu sous le nom de Comité des Trois Sages, dont le Rapport et les Recommandations peuvent être considérés comme marquant la transition entre la seconde et la troisième phase. Au cours de cette dernière, la consultation a atteint progressivement l'ampleur et la portée que nous lui connaissons aujourd'hui. Il est certain qu'une fois de plus, la transition entre la seconde et la troisième phase s'est effectuée progressivement; et les travaux du Comité constituent, dans une certaine mesure, une remise en ordre plus qu'un bouleversement des principes et des méthodes de la consultation politique.

I. La première phase: 1949-1952

Les bases de la consultation politique

3. Le principe d'une coopération politique permanente à l'intérieur de l'Alliance se dégage clairement du Traité, et particulièrement du Préambule et des Articles 2, 3, 4 et 9. Ainsi, du point de vue des textes, tout l'édifice de la consultation et de la coopération politiques telles qu'elles sont actuellement pratiquées à l'OTAN a des fondations solides dans le Traité même qui, en outre, n'impose pas de restrictions géographiques à cette consultation.

Le lieu de la consultation politique

Mais des fondations ne suffisent pas à mettre en oeuvre la consultation politique; il lui faut aussi un organe délibérant; celui-ci a été créé en mai 1950 lors de la quatrième session du Conseil de l'Atlantique Nord, lorsque le Conseil des Suppléants a vu le jour.

Objectif de la consultation politique

4. D'une façon générale, on peut définir la coopération et la consultation politiques au sein de l'Alliance comme un instrument destiné à empêcher l'agression armée. En avril 1951 le Conseil des Suppléants a défini en termes plus précis les objectifs de ses échanges de vue politiques :

- (a) offrir un moyen officieux d'échanger des renseignements et des opinions sur les questions politiques d'intérêt commun dans le cadre du Traité;
- (b) fournir une analyse sommaire de ces échanges de renseignements en indiquant les points sur lesquels il n'existait pas d'opinion et ceux sur lesquels les opinions différaient;
- (c) constituer un organe de consultation intergouvernemental sur les questions politiques d'intérêt commun se posant dans le cadre du Traité et intéressant celui-ci. Ces questions pourraient soit faire l'objet de propositions arrêtées d'un commun accord par les suppléants eux-mêmes, soit être évoquées à la demande d'une ou de plusieurs puissances de l'OTAN; une telle consultation pourrait, avec l'accord des gouvernements directement intéressés, porter également sur les questions d'intérêt commun pour l'OTAN dans son ensemble qui pourraient faire l'objet de discussion dans d'autres instances;
- (d) le cas échéant à la suite de ces consultations formuler des recommandations aux gouvernements.

Déclarations
de politique
nationale

En outre, le Conseil des Suppléants a décidé le 20 juin 1951 que ses échanges de vues pourraient, dans certains cas, comporter des déclarations de politique nationale. La discussion qui a précédé cet accord indique clairement quelle signification devait être attachée à cette décision. Par exemple, le Représentant Suppléant du Canada a souligné que ces déclarations devraient simplement être faites au cours des échanges de vues et ne pas donner lieu à des discussions; le Suppléant du Royaume-Uni a estimé que les suppléants ne devraient pas s'engager dans des discussions politiques hebdomadaires, mais seulement débattre des problèmes urgents lorsque ceux-ci se poseraient. Il a ajouté que jusqu'à présent les discussions n'avaient fait apparaître aucun fait nouveau dont ses autorités n'avaient pas encore eu connaissance. En revanche, le Suppléant de la Norvège a fait observer qu'un grand nombre de renseignements avaient présenté un intérêt considérable pour ses autorités; à son avis,

il serait souhaitable de modifier la nature des discussions et d'en élargir la portée. Enfin, le Suppléant des Pays-Bas a estimé que rien ne devrait être négligé pour parvenir à un accord sur les grands principes d'action politique qui devraient être adoptés par les puissances de l'OTAN.

Les sujets soumis à la consultation politique au cours de la première phase

5. On trouvera ci-dessous une liste des sujets débattus par le Conseil des Suppléants avant les réformes de Lisbonne de 1952; elle montre à quel point la consultation politique au cours de la première phase a été limitée à des questions intéressant directement l'objectif essentiel du Traité. Ces sujets étaient les suivants:

(i) les aspects politiques et diplomatiques de l'accession de la Grèce et de la Turquie au Traité de l'Atlantique Nord (1950/1951);

(ii) les divers aspects de la participation de l'Allemagne à la défense occidentale, et les progrès des négociations entreprises avec le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne au sujet de la part que l'Allemagne pourrait assumer dans la défense commune (1950 et années suivantes);

(iii) l'accord sur la sécurité de Berlin, intervenu entre les Ministres des Affaires Etrangères du Royaume-Uni, de la France et des Etats-Unis au cours de leur réunion de septembre 1950, au cours de laquelle

(a) ils ont demandé que les autres pays de l'OTAN coopèrent au contre-blocus, si celui-ci était rendu nécessaire au cas où l'URSS menacerait la sécurité de Berlin, et

(b) ils ont exprimé l'opinion des trois gouvernements selon lesquels une attaque armée contre Berlin, d'où qu'elle vienne, devrait entraîner l'application du Traité de l'Atlantique Nord;

(iv) les progrès des négociations relatives à la création d'une armée européenne.

Le Conseil des Suppléants a en outre débattu de questions politiques de nature plus générale, mais toujours liées à l'objectif essentiel du Traité, à savoir:

- (i) un mémorandum du 17 juillet 1951 par lequel les Suppléants de la France, du Royaume-Uni et des Etats-Unis ont proposé l'adoption d'une résolution qui constituerait une approbation générale par l'OTAN du principe selon lequel tous les pays de l'OTAN devraient oeuvrer ensemble pour améliorer la grave situation économique de la Yougoslavie. Le 1er août 1951, le Conseil des Suppléants a adopté une résolution dans ce sens;
- (ii) la situation de la Yougoslavie en général;
- (iii) la situation politique, économique et militaire de l'Union soviétique et des pays satellites.

Procédures de consultation au cours de la première phase

6. La procédure adoptée au cours de ces années était la suivante: après le choix d'un sujet de discussion et, au besoin, la préparation par un groupe de travail politique d'un document de travail succinct exposant les principaux points du problème, la discussion à l'échelon des Suppléants avait lieu; un rapport sommaire était ensuite établi, indiquant les points sur lesquels un accord était intervenu et ceux sur lesquels les points de vue différaient. Après une discussion plus approfondie, et le cas échéant des modifications, le rapport était approuvé par les Suppléants. Ces rapports n'impliquaient aucun engagement pour les gouvernements. Toutefois, si les Suppléants désiraient présenter des questions appelant des décisions gouvernementales, ils le faisaient en rédigeant une Résolution qui était soumise aux gouvernements (1).

(1) Les procédures indiquées ci-dessus ont été approuvées le 30 avril 1951; les procédures suivies auparavant étaient légèrement différentes (voir document D-D(51)92 (Définitif)).

Le Groupe de travail politique mentionné ci-dessus étant composé de représentants des délégations, il est permis d'affirmer que pendant toute la première phase, le mécanisme de la consultation politique ne comprenait qu'un élément : le Conseil. Toutefois, au cours des phases suivantes, le nombre des éléments de ce mécanisme a été considérablement augmenté.

Prélude de la
deuxième phase
de la consultation
politique

Les discussions
d'Ottawa
Septembre 1951

M. Stikker

M. Pearson

M. Kraft

7. Nous avons déjà indiqué que vers 1951-1952 certaines personnalités soulignaient avec une insistance croissante qu'il n'était plus possible pour l'OTAN de se cantonner exclusivement dans la mise sur pied d'un dispositif approprié de défense occidentale, étant donné l'évolution de la conjoncture mondiale. C'est ainsi qu'à la Septième Session du Conseil Ministériel, tenue à Ottawa en septembre 1951, M. Stikker, qui était alors Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, a insisté sur la nécessité d'une coopération dans les domaines non-militaires; il a souligné que parmi les objections non-militaires de l'OTAN, des consultations fréquentes au sujet de la politique extérieure des Etats membres et une coordination dans ce domaine devraient tenir une place importante. Le Conseil des Suppléants permettait bien d'organiser une consultation politique, mais M. Stikker demanda que cet organisme soit utilisé à un stade moins avancé de l'évolution des problèmes et d'une manière plus systématique et plus complète, pour procéder à des échanges de vues. Il a suggéré également qu'il serait utile de prévoir des réunions régulières et plus fréquentes des Ministres au Conseil du Traité de l'Atlantique Nord, afin de coordonner les politiques à long terme des gouvernements et de prendre des décisions sur les questions importantes sur lesquelles l'unanimité n'avait pu se faire à l'échelon des Suppléants. Ces réunions devraient avoir lieu environ quatre fois par an; le pouvoir de décision du Conseil des Suppléants devrait être élargi (1). M. Pearson, Ministre des Affaires Etrangères du Canada, approuva la proposition visant à tenir des réunions du Conseil plus fréquemment que par le passé et le Ministre des Affaires Etrangères du Danemark, M. Kraft, souligna qu'aucune des puissances de l'OTAN ne pouvait avoir

(1) C7-D/13, 15 septembre 1951

une politique étrangère purement nationale, car les conséquences de la politique étrangère d'un Etat ne pouvaient se limiter à ce seul pays. "Il est....évident que l'évolution de la situation dans certaines régions telles que l'Extrême-Orient, l'Iran et l'Egypte intéresse au premier chef les grandes puissances; toutefois les répercussions des actes de politique générale peuvent désormais concerner n'importe quel pays, il est donc d'une importance capitale que tous les pays de l'Alliance connaissent le point de vue des grandes puissances. Les déclarations que les Ministres des Affaires Etrangères de ces puissances pourraient croire possible de faire sur ces questions seraient très appréciées".

Le Comité de la
Communauté de
l'Atlantique Nord
(Comité Pearson)

8. Après ces discussions, le Conseil publia le 20 septembre 1951 une déclaration concernant la Communauté de l'Atlantique Nord (1); cette déclaration qui évoquait l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord, et "considérant qu'une claire notion de la direction dans laquelle la Communauté s'oriente devrait permettre de prendre plus facilement des mesures pratiques pour atteindre cet objectif", annonça la création d'un comité ministériel composé de représentants de la Belgique, du Canada, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Norvège, chargé "de considérer le renforcement de la Communauté de l'Atlantique Nord et spécialement la mise en oeuvre de l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord". Dans le présent contexte, il convient de noter que ce comité était chargé de faire des recommandations sur la coordination et la consultation fréquente en matière de politique étrangère, en accordant une attention particulière aux mesures destinées à sauvegarder la paix (2).

Le Rapport et les
Recommandations
du Comité Pearson

9. Le 26 novembre 1951 (3) le Comité a soumis un rapport provisoire qui a été adopté par le Conseil, suivi le 19 février 1952, d'un rapport définitif (4). Or,

(1) C7-D/18(Définitif)

(2) Annexe A au document C7-D/18(Définitif), voir également Annexe B à ce document

(3) C8-D/6

(4) C9-D/8

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

le rapport provisoire a une importance peut-être plus grande que le rapport définitif et il mérite d'être cité notamment pour ce qui concerne le problème de la coordination et de la consultation fréquente en matière de politique étrangère. Tout d'abord, le Comité soulignait qu'à son avis les termes "consultation fréquente" signifient de façon générale des échanges de vues sur des questions politiques, permettant de parvenir éventuellement à une action coordonnée, plutôt que "consultation" au sens technique du terme telle qu'il est utilisé dans l'article 4 du Traité, où il concerne nettement des situations d'urgence.

Objectifs maximum et minimum de la Consultation

10. Tout en soulignant que chaque gouvernement de l'Alliance conserve sa pleine liberté d'action et de décision en ce qui concerne sa propre politique, le Comité considérait néanmoins que le but de la consultation doit être, grâce à un échange d'informations et de vues, d'aboutir à un accord aussi large que possible dans la formulation des politiques intéressant l'ensemble de la Communauté de l'Atlantique Nord. "L'objectif maximum consiste à s'efforcer de mettre au point une consultation suivie entre les gouvernements sur des problèmes particuliers et une coordination des initiatives qui servira au mieux l'intérêt commun; l'objectif minimum consiste à éviter que les initiatives ou la politique d'un membre quelconque de l'Alliance nuisent à l'intérêt commun".

Limites géographiques de la consultation

11. Le Comité a fait observer que la menace à laquelle la Communauté Nord Atlantique doit faire face étant de nature mondiale, "les discussions sur la politique étrangère à l'OTAN ne peuvent être limitées à la zone du Traité de l'Atlantique Nord". Bien qu'il ne soit pas possible de fixer des limites géographiques précises, "le degré d'intérêt commun ou la nécessité probable d'une action concertée pourraient peut-être figurer parmi les critères à observer".

Consultation
rapide et efficace

12. Le Comité a spécialement souligné les questions d'importance immédiate et urgente pour les membres de l'OTAN et les situations de "crise" au cours desquelles il pourrait être nécessaire pour les Alliés de se consulter d'une manière suivie sur les mesures nationales ayant une incidence sur les intérêts de l'ensemble des membres de l'Alliance (ceci est explicitement reconnu dans l'Article 4 du Traité). Néanmoins, le Comité a réaffirmé la nécessité, sur un plan général, d'une consultation efficace et rapide sur l'ensemble des problèmes d'actualité; il a souligné qu'une grande partie de la responsabilité de cette consultation doit nécessairement incomber aux membres les plus puissants de la Communauté.

13. Le Comité a estimé que les membres du Conseil pourraient peut-être envisager de compléter la procédure en vigueur par des échanges de vues périodiques sur la situation mondiale, en consacrant ces discussions, après un accord préalable et préparation par le Conseil des suppléants, à des questions spéciales présentant un intérêt et une urgence particuliers. Enfin, le Comité a proposé que lorsque le Conseil Ministériel ne serait pas en session, le Conseil des Suppléants devrait être utilisé plus activement et plus fréquemment comme un organe permettant les échanges de renseignements et d'opinions, et pour une consultation plus approfondie sur les questions urgentes et importantes.

14. Tels furent les points de vues exprimés par le Comité dans la Section A de son rapport provisoire. Le rapport définitif a confirmé la position du Comité et appelé à nouveau l'attention du Conseil sur la nécessité constante d'une consultation efficace et rapide sur les questions politiques d'actualité intéressant l'ensemble de l'Alliance.

II. La deuxième phase: 1952-1956Les décisions de
Lisbonne

15. A la Conférence de Lisbonne, la structure de l'OTAN a subi d'importantes modifications (1). La raison pour laquelle ces changements étaient devenus nécessaires ressort clairement du rapport concernant la réorganisation de l'OTAN (2):

"L'expérience des deux dernières années.... a montré la nécessité de disposer de meilleurs moyens de coordination rapide des décisions gouvernementales et d'une procédure internationale renforcée et unifiée, afin de jeter les bases permettant de prendre ces décisions, d'en suivre l'exécution et de faciliter leur mise en oeuvre. Les activités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sont passées successivement du stade de l'élaboration des plans à celui de l'exécution; aussi l'Organisation doit-elle revêtir un caractère plus actif que dans le passé".

16. Les décisions de Lisbonne ont été largement diffusées et elles ont été analysées dans d'autres documents. Dans le cadre de la présente étude elles peuvent se résumer en deux points:

- (a) modification du statut du Conseil de l'Atlantique Nord à laquelle s'ajoute la nomination des Représentants Permanents; et
- (b) désignation d'un Secrétaire Général et création d'un Secrétariat International unifié, intégré et renforcé.

L'importance que revêtent ces modifications pour notre sujet d'étude est évidente.

-
- (1) Un bon résumé des relations entre le Comité de la Communauté de l'Atlantique Nord (Comité Pearson), le Comité Temporaire du Conseil et les propositions de Lisbonne figure dans le document D-D(51)310, du 21 décembre 1951. On consultera également avec intérêt à ce sujet le compte rendu des débats consacrés à ces questions à Lisbonne.
 - (2) C9-D/4 (Définitif) du 17 mars 1952; Voir aussi le rapport soumis par le Comité Temporaire du Conseil de 1951.

Néanmoins, le document C9-D/4 (Définitif) dans lequel sont analysés d'une manière assez détaillée les fonctions et le mandat du nouveau Conseil, du Secrétaire Général et du Secrétariat, ne fait aucune allusion à des fonctions ou tâches déterminées dans le domaine de la consultation et de la coordination politiques. D'autre part, alors qu'il est indiqué dans ce document que le Représentant Permanent doit toujours se tenir suffisamment en contact avec son gouvernement et être investi d'une autorité adéquate pour que le Conseil puisse assumer ses propres responsabilités et aboutisse à des décisions rapides, l'aspect politique de la coopération au sein de l'OTAN n'a pas été expressément évoqué.

Deuxième élément dans le mécanisme de la consultation politique:

le Secrétaire Général, porte-parole de l'Alliance

17. La nomination d'un Secrétaire Général a ajouté un second élément au mécanisme de la consultation politique. A cet égard, il importe assez peu que le Secrétaire Général n'ait été investi que plus tard des fonctions présidentielles tant pour les sessions ministérielles que pour les réunions ordinaires du Conseil. Le fait que le Conseil des suppléants ait déjà un Président, M. Spofford, suppléant des Etats-Unis, ne doit laisser place à aucune confusion. En fait, M. Spofford a joué un double rôle, car il n'était pas seulement Président mais aussi Représentant Permanent. La nomination d'un Secrétaire Général a fait disparaître ce dualisme, et l'Alliance dans son ensemble a obtenu un porte-parole aux réunions du Conseil. Nous ne cherchons pas à savoir ici si telles étaient les intentions des auteurs des propositions de réorganisation adoptées à Lisbonne⁽¹⁾; à long terme, tel a été le résultat pratique de cette réorganisation. Une observation à peu près semblable peut être formulée en ce qui concerne la désignation des Représentants Permanents. Il est certainement exact qu'un certain nombre de suppléants

Les Représentants Permanents: leurs responsabilités uniquement OTAN

(1) Les discussions du Conseil des Suppléants qui ont précédé la Conférence de Lisbonne sont une source intéressante en ce qui concerne les hésitations avec lesquelles les gouvernements ont envisagé le problème de la réorganisation et, en particulier, le mandat et les pouvoirs du Secrétaire Général et/ou du Secrétariat.

ne se préoccupaient dès lors que des affaires de l'OTAN. Mais pour certains autres, il n'en était pas ainsi. La réorganisation décidée à Lisbonne a créé un collège unique de Représentants Permanents dotés de responsabilités uniquement OTAN, et ce fait a favorisé le développement ultérieur de la consultation politique au sein de l'Alliance. A cet égard, une comparaison avec la situation d'autres organisations telles que le CENTO et l'OTASE est instructive.

18. La situation qui prévalait immédiatement après la Conférence de Lisbonne peut être résumée comme suit:

- (a) Sur le plan des principes, le Comité Pearson avait élaboré un certain nombre de concepts fondamentaux qui, à son avis, devraient guider l'évolution ultérieure de la consultation politique à l'OTAN, et en approuvant le rapport du Comité, on peut penser que les ministres se sont associés à la position prise par le Comité sur ce point;
- (b) Toutefois, le communiqué de Lisbonne n'a pas publiquement confirmé ce fait, car il ne contenait aucune mention à ces principes fondamentaux;
- (c) Les décisions de Lisbonne relatives à la structure de l'OTAN contiennent certains éléments susceptibles d'exercer une influence ultérieure sur l'évolution de la consultation politique; toutefois, les Ministres n'ont pas créé de nouveau mécanisme pour la consultation politique; ils se sont bornés à ajouter un nouvel élément au mécanisme existant.

Division des
Affaires Politiques;
troisième élément
du mécanisme de la
consultation
politique

Mandat en 1952

19. L'une des premières tâches du Secrétaire Général, Lord Ismay, a été l'organisation du Secrétariat International. A cet effet, il créa un troisième élément dans le mécanisme de la consultation politique: la Division des Affaires Politiques, sans que le Conseil ait eu à prendre une décision spéciale. Toutefois, le 16 juillet 1952 (1), le Conseil a donné une approbation de principe aux propositions du Secrétaire Général, sans toutefois prendre d'engagements quant au mandat exact des divisions et sections du Secrétariat. En fait, avec le temps, l'organisation des divisions en général et de la Division des Affaires Politiques en particulier, ainsi que leurs mandats, ont été modifiés. Il est intéressant de citer ici le mandat tel qu'il a été approuvé en 1952, de la Division des Affaires Politiques. Celle-ci (sans le Service de l'Information), devait comprendre trois sections, dont le mandat était le suivant:

Section I: Analyse des tendances politiques actuelles considérées du point de vue de l'OTAN; élaboration de rapports sur des questions politiques à l'intention du Secrétaire Général; élaboration de projets de rapports pour le Comité Politique et pour le Conseil.

Section II: Relations entre l'OTAN et d'autres organisations internationales, en particulier avec le Conseil de l'Europe et la CED; problèmes politiques et juridiques qui en découlent; autres questions (par exemple: mise en oeuvre de l'accord sur le statut civil et militaire).

Section III: Application des propositions relatives à la Communauté Nord-Atlantique; étude des possibilités d'action plus approfondie dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la coopération entre les Etats membres sur les questions politiques, sociales et culturelles.

(1) C-R(52)16, paragraphe 44
NATO SECRET

La Division et
le "Comité Politique"

La politique du
Conseil sur cette
question

Communauté Européenne
de Défense

Objectifs de la
consultation au cours
de la seconde phase

20. Ainsi, la Section I devait élaborer des projets de rapport pour le "Comité Politique". Toutefois, à cette époque, le Conseil constituait son propre Comité Politique; et jusqu'en 1957, il n'existait aucun organisme tel que le Comité Politique actuel. Le document C-M(52)26 du 6 juin 1952 montre que le Secrétaire Général souhaitait dès alors que le Conseil crée un Comité Politique, mais les discussions ultérieures du 11 juin 1952 (C-R(52)8, III) ont montré que le Conseil n'était pas disposé à agir dans ce sens. En fait, à cette époque et plus tard - le cas le plus récent est la création du Groupe Consultatif sur la Politique Atlantique - le Conseil a clairement indiqué qu'il devait être et entendait rester le principal organe délibérant pour la consultation politique et qu'un groupe ou un comité politique ne pouvait être toléré qu'à condition que sa subordination au Conseil soit établie sans aucune équivoque (1).

La Section II devait se préoccuper des relations avec la Communauté Européenne de Défense. Comme cette communauté n'a jamais vu le jour, cette partie du mandat de la Division est restée lettre morte.

21. En ce qui concerne les objectifs de la consultation politique au cours de la seconde phase, il ne semble pas nécessaire de nous étendre longuement sur cette question pour le moment. Apparemment, les principes posés par le Comité Pearson et approuvés par le Conseil devaient maintenant être traduits dans la réalité. Un certain nombre de petits pays ont estimé que le système et la pratique de la consultation politique au sein de l'OTAN devraient être utilisés comme un moyen permettant de créer un nouveau comportement chez les grandes puissances, et en particulier de les inciter à débattre des questions de haute politique

(1) Voir également, pour l'attitude du Conseil sur ce point, les paragraphes 46 et 68 ci-dessous.

au sujet desquelles elles seules avaient la possibilité de prendre une décision, en consultation avec les petits pays qui étaient leurs partenaires au sein de l'Alliance, avant de parvenir à un accord définitif entre elles.

Dans son premier rapport d'activité, couvrant la période d'avril au 30 novembre 1952⁽¹⁾, le Secrétaire Général lui-même a fait une distinction entre les questions politiques au sujet desquelles une décision avait été prise et les échanges de vues sur les affaires politiques qui n'appelaient pas de décision ou n'intéressaient pas directement la zone OTAN, tout en présentant un intérêt commun pour les pays membres. Il va sans dire que, pour lui, les deux catégories de questions devraient faire l'objet de consultations politiques au sein du Conseil. Ceci étant, restait la question de savoir si les gouvernements étaient résolus à mettre ces principes en application.

Evolution défavorable de la consultation politique au cours de la seconde phase 1952-1956

22. De nombreux indices montrent que la consultation politique à l'OTAN au cours de la seconde phase n'a pas évolué conformément aux principes fixés par le Comité Pearson en 1951, ni répondu d'une manière satisfaisante aux exigences de la situation mondiale.

C'est ainsi qu'en février 1953 Lord Ismay a eu l'impression que certains pays membres avaient tendance à considérer l'Organisation comme un simple centre d'élaboration de statistiques, dont l'unique objet était de rassembler et de fournir des chiffres sur les efforts de défense des pays membres. Pour sa part, il estimait au contraire que le Secrétariat pouvait et devait assumer une tâche plus large: maintenir l'unité politique entre les Alliés. La Division Politique devait aider le Secrétariat général et le Conseil à développer la coopération politique entre les Alliés. En conséquence, cette Division devait

Vues de Lord Ismay en 1953

(1) C-M(52)125, paragraphe 26.

définir les problèmes politiques intéressant l'Alliance et maintenir des archives sur ces questions. (1)

Suggestions du
Président
Eisenhower
en 1953

23. Au cours de la Conférence des Bermudes de décembre 1953, le Président Eisenhower aurait dit à Lord Ismay qu'à son avis le Conseil devait examiner toutes questions y compris celles impliquant la politique suivie par les pays membres qui pouvaient intéresser à quelque titre que ce soit le fonctionnement de l'OTAN. M. Dulles aurait partagé ce point de vue. Cette suggestion n'apportait aucun élément nouveau; le Comité Pearson en avait déjà formulé de semblables autrefois. Le Secrétariat examina une fois de plus:

- (a) comment cette suggestion pouvait être mise en oeuvre, et
- (b) si le Secrétariat devait prendre la responsabilité de présenter des sujets de discussions, ou si ce soin devait être laissé aux délégations.

Après des sondages appropriés, le Secrétariat est parvenu à la conclusion qu'il ne fallait s'attendre à aucune mesure spéciale de la part des délégations et qu'il ne pourrait obtenir aucune certitude quant au point de savoir si les délégations étaient disposées à communiquer officiellement des documents concernant les questions politiques afin de préparer les discussions ultérieures devant le Conseil.

Conclusions
négatives du
Secrétariat

Attitudes
contradictoires
sur la
consultation
politique

Cependant, au même moment, plusieurs grandes puissances de l'OTAN auraient, dit-on, été disposées à donner aux réunions du Conseil un contenu plus nettement politique. Si ces intentions ne se sont

(1) La liste de ces questions montre le vaste domaine auquel la consultation de l'OTAN devait s'appliquer de l'avis du Secrétaire Général:

- (a) La Sarre
- (b) La Communauté Européenne de défense
- (c) Trieste
- (d) L'attitude de la Suède, de la Finlande, de la Yougoslavie, de l'Espagne et du Commonwealth vis-à-vis de l'OTAN
- (e) L'attitude des autres organisations de défense par rapport à l'OTAN
- (f) L'Indochine et l'effort de défense de la France
- (g) La Corée et l'effort de défense des Etats-Unis.

pas concrétisées par des mesures vraiment utiles, la responsabilité en incombait aux petites nations, qui dans de nombreux cas, hésitaient à procéder à un échange de vues quelconque sur des questions politiques. Cette opinion peut sembler en contradiction avec ce que nous indiquons à la fin du paragraphe 21 ci-dessus au sujet du désir manifesté par les petites Puissances d'une véritable consultation avec les grandes Puissances de l'Alliance sur les questions de haute politique. Dans ce cas, cette contradiction trouve sa source dans l'attitude de certaines des petites Puissances, qui parfois désiraient être informées, mais ne voulaient pas exprimer leur propre opinion. Lorsqu'en 1960 M. Spaak a déploré ce qu'il appelait le "refus d'opinion" il évoquait précisément cette attitude particulière (1).

"Le refus d'opinion"

La résolution du
Conseil
d'avril 1954

24. De même, en 1954, le Conseil Ministériel a adopté une résolution (23 avril 1954, C-M(54)38) recommandant:

- (a) que tous les gouvernements membres n'oublient jamais qu'il est souhaitable de communiquer au Conseil des renseignements sur l'évolution de la situation politique internationale toutes les fois que ceux-ci intéressent les autres membres du Conseil ou l'Organisation dans son ensemble;
- (b) que le Conseil en session permanente se prononce de temps à autre sur les questions précises qui pourraient faire l'objet d'une consultation politique au cours de l'une de ses prochaines réunions, lorsque ses membres seraient en mesure d'exprimer le point de vue de leur gouvernement sur cette question.

Signification de
cette Résolution

25. Cette Résolution était sans aucun doute destinée à stimuler la consultation politique. Toutefois, les observations formulées par certains Ministres des Affaires Etrangères au cours du débat consacré à ce document laissent une impression décourageante quant à l'efficacité de

(1) Voir également ci-dessous paragraphes 51 et 56

L'interprétation
des Etats-Unis

de la résolution à cet égard. M. Dulles estima que certains pays comme le sien, ayant des responsabilités mondiales, pourraient éprouver certaines difficultés à consulter les autres gouvernements de l'OTAN en toutes circonstances. En cas de crise soudaine, il est plus important de prendre des mesures que de discuter de la crise. La consultation a donc certaines limites imposées par le bon sens. M. Bidault fit valoir que la consultation politique devait porter essentiellement sur des problèmes de défense. M. Lange, tout en exprimant sa satisfaction de voir élargir les échanges de vues au sein du Conseil, évoqua l'article 6 du Traité, qui établit certaines limites géographiques à l'Organisation. A son avis, il importait de ne pas donner l'impression que l'OTAN étendait la portée de ses responsabilités.

L'interprétation de
la France

Déclaration de la
Norvège sur la
consultation et
les responsabilités
de l'OTAN

Réserves analogues
formulées deux ans
auparavant à
l'occasion des
discussions consacrées
par le Conseil
à l'Indochine

26. Ces hésitations et ces réserves concernant la consultation globale ne pouvaient surprendre le Conseil. Deux ans auparavant, au cours de la Session ministérielle de décembre de 1952, la Délégation française déposa une Résolution sur l'Indochine; celle-ci correspondait-elle à l'opinion de M. Bidault exprimée plus haut ? Il est difficile de le dire. Mais à cette session comme à la session ministérielle d'avril 1953, au cours de laquelle la question de l'Indochine a été débattue à nouveau, un certain nombre de réserves catégoriques ont été exprimées, non pas tant sur le principe que sur les incidences possibles d'une consultation à l'échelon mondial. En fait, en 1952 comme en 1954, les discussions ont révélé une certaine confusion entre l'extension de la consultation d'une part, et celle des obligations assumées par les pays membres d'autre part. On a pu constater la même confusion à d'autres reprises, par exemple au cours de l'exercice sur les plans à long terme de 1960 (1).

(1) Voir ci-dessous paragraphe 59

La réaction du
Secrétariat

Note de Lord Ismay
du 19 juin 1954

27. Dans ces conditions, le Secrétariat a estimé à juste titre que l'adoption de cette Résolution n'augmentait pas par elle-même les possibilités d'élargissement de la base de la consultation politique. Il s'est toutefois senti encouragé à concentrer d'abord ses efforts sur l'application des procédures applicables aux discussions régulières sur les questions politiques au sein du Conseil, et, ensuite s'efforcer d'élargir la portée de la consultation politique.

28. En conséquence, Lord Ismay rédigea une note personnelle et confidentielle à l'intention des Représentants permanents, dont les termes étaient les suivants:

" J'estime qu'il est de mon devoir de proposer à mes collègues de discuter officieusement au cours de l'une de nos prochaines réunions les incidences de la Résolution sur la consultation politique adoptée par le Conseil de l'Atlantique Nord le 23 avril 1954".

Je serais particulièrement reconnaissant aux Représentants Permanents de bien vouloir se préparer à examiner les points suivants:

- (1) serait-il souhaitable de multiplier les possibilités de discussion des questions politiques en augmentant la fréquence des réunions restreintes ou officieuses ?
- (2) mes collègues peuvent-ils proposer des procédures qui permettront de se rapprocher des objectifs exposés dans la Résolution adoptée par le Conseil en avril, et notamment estiment-ils que le Secrétariat International devrait contribuer d'une manière plus importante à la préparation des questions susceptibles de faire l'objet d'une consultation politique ou d'un échange d'informations, et dans l'affirmative de quelle façon ?

La discussion au sein du Conseil

29. Cette note a fait l'objet d'une discussion en séance privée du Conseil, le 23 juin 1954. Le Secrétaire Général a rappelé qu'au cours des derniers mois les discussions officielles étaient devenues moins fréquentes, car aucun Représentant permanent n'avait insisté pour qu'elles se poursuivent. Pour sa part il désirait vivement reprendre l'habitude des discussions officielles, et il proposait en conséquence que le Conseil se réunisse officiellement dans une petite salle après chaque réunion officielle. Le 30 juin 1954, le Conseil, en séance privée, a approuvé cette suggestion.

Interview de M. Lange de janvier 1956

30. En 1955, un assez grand nombre de consultations se poursuivirent au cours des réunions permanentes et ministérielles du Conseil au sujet de la réunion des quatre Puissances à Genève, en particulier sur l'Allemagne, le désarmement, la sécurité européenne et les relations Est/Ouest; mais il était encore évident que le degré de consultation politique réalisé au sein du Conseil donnait naissance à un certain mécontentement dans certaines sphères. C'est ainsi qu'en janvier 1956, M. Lange, Ministre des Affaires étrangères de Norvège, dans une interview publique déclara que la politique "de la corde raide" préconisée par M. Dulles, rendait plus nécessaires que jamais des consultations plus fréquentes et une plus grande franchise parmi les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Il suggéra que le désir d'un certain nombre de petits pays de partager les responsabilités de l'OTAN pourrait être en relation directes avec la fréquence et la franchise des discussions concernant des événements politiques intéressant l'ensemble de l'Alliance. Il regretta en outre que certains parmi les membres les plus importants de l'OTAN persistent à considérer comme des affaires purement intérieures certains problèmes qui lui semblaient clairement ressortir du domaine des affaires étrangères. Enfin, il fit observer que si l'OTAN avait été créée pour décourager une agression contre l'un quelconque des pays du Traité de l'Atlantique Nord grâce à une action coordonnée, il ne pensait pas que la coopération devait rester en sommeil jusqu'à ce qu'il y ait une preuve évidente d'agression.

Les rapports
d'activité du
Secrétaire Général
sur la consultation
politique

31. Les faits rapportés ci-dessus laissent à penser que pendant toute la deuxième phase, l'étendue et le contenu de la consultation politique au sein de l'OTAN ne répondaient pas aux critères fixés par le Comité Pearson de 1951. Cette impression est confirmée par les déclarations - ou l'absence de déclarations - du Secrétaire Général dans ses rapports d'activité consacrés à la période 1952-1957. Par exemple, dans les deux rapports pour l'année 1953 (1), la question de la consultation politique est passée sous silence. Toutefois, à la fin de 1954(2), le Secrétaire Général a souligné le rôle du Conseil en session permanente comme lien de consultation politique; il a fait allusion notamment au rôle de coordination joué par le Conseil lors de l'échange de notes avec l'Union soviétique, et il a évoqué les renseignements complets fournis au Conseil sur la conférence de Berlin et sur les dispositions à prendre du fait de l'échec de la Communauté européenne de défense. Il exprima le voeu "que le champ d'application de la consultation politique s'étendra encore à l'avenir et que les gouvernements n'hésitent pas à saisir le Conseil de toutes les questions politiques pouvant intéresser directement ou indirectement l'Alliance". A la fin de 1955 (3), le Secrétaire Général mis l'accent sur l'importance que ne cesse de présenter la consultation politique au sein de l'OTAN, et il ajouta que les gouvernements s'étaient engagés à faire rapport au Conseil sur toutes questions politiques intéressant directement ou indirectement l'Alliance. Mais dans son rapport d'avril 1956(4), le passage consacré à la consultation politique était extrêmement bref, et bien que le rapport suivait celui du 4 décembre 1956(5), fasse état du grand nombre de séances privées du Conseil

-
- (1) C-M(53)45 (18 avril 1953) et C-M(53)162 (7 décembre 1953)
 - (2) C-M(54)115 (9 décembre 1954)
 - (3) C-M(55)122, du 6 décembre 1955
 - (4) C-M(56)54
 - (5) C-M(56)135

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

sur la consultation politique, on peut douter, étant donné la situation internationale (Suez ?) que cette déclaration constitue une preuve positive de l'existence d'une consultation politique à cette date. Enfin, les paroles prononcées par Lord Ismay et consignées dans le C-M(56)60 du 24 avril 1956, ne doivent pas être oubliées: "Néanmoins, il convient de reconnaître que la consultation au sein du Conseil est encore insuffisante compte tenu des changements politiques et de l'évolution de la situation mondiale.

Objet de la consultation politique au cours de la deuxième phase

32. Au cours de la deuxième phase, le nombre de questions traitées qui n'étaient pas l'objectif primordial du Traité, et qui concernaient des parties du monde situées hors de la zone de l'OTAN a augmenté très sensiblement par rapport à la première phase. Ces questions, qui ont fait l'objet de discussions au cours de séances plénières et de séances privées du Conseil, ont été très nombreuses; on peut citer notamment: l'Extrême-Orient, les négociations du Royaume-Uni avec l'Afrique du Sud au sujet des bases, l'évolution de la situation au Guatemala, l'Indochine et la controverse entre les Pays-Bas et l'Indonésie sur la Nouvelle-Guinée.

En ce qui concerne les problèmes liés directement à l'objectif primordial du Traité, il convient de mentionner surtout les discussions sur le désarmement, la Conférence de Berlin de 1952, la Conférence des Bermudes en 1953 et les Conférences de Genève de 1955. Néanmoins, un grand nombre de ces problèmes n'ont pas été discutés de façon approfondie, ou n'ont été commentés que par un ou plusieurs Représentants Permanents, sans qu'il ait été procédé ensuite à un véritable échange de vues. En d'autres termes, sur de nombreux problèmes il y a eu échanges de renseignements (quelquefois après l'événement) mais non une consultation, et les données statistiques élaborées en 1956 par le Secrétariat International à l'intention du Comité des Trois confirment cette conclusion (1).

Information ou consultation

(1) Voir Annexe au CT-D/8

A cet égard, on ne peut passer sous silence l'affaire de Suez, au sujet de laquelle la consultation, ou même l'échange d'informations, a été notoirement insuffisant et même parfois inexistant (1). En fait, cette affaire a démontré que le caractère général et permanent de la consultation politique n'était pas assuré.

La mission du Secrétaire Général à la Conférence des Bermudes

33. Il n'est pas sans intérêt d'évoquer rapidement le rôle joué par le Secrétaire Général à la Conférence des Bermudes de décembre 1953. Le Secrétaire Général a annoncé son départ pour les Bermudes "pour assister, en tant qu'observateur, aux conversations du Président des Etats-Unis avec les Premiers Ministres de France et du Royaume-Uni". Or, il est de fait qu'à cette occasion son rôle a quelque peu dépassé celui d'un simple observateur. A cette époque, une certaine partie de l'opinion estimait que la menace militaire de l'URSS avait diminué. Les répercussions éventuelles de cette impression assez générale préoccupaient évidemment l'Alliance, et le Secrétaire Général avait préparé un memorandum sur cette question (C-M(53)87 du 25 juin 1953) qui a été débattu par le Conseil. A la suite de ces débats, Lord Ismay devait s'efforcer de persuader les chefs politiques, à la Conférence des Bermudes, que l'espérance ou la réalité d'une détente ne devrait pas compromettre les efforts de défense de l'Alliance, et de faire valoir que l'OTAN devait absolument constituer la pierre angulaire de la politique étrangère et de la défense de l'Occident. Le Conseil escomptait que le Secrétaire Général indiquerait clairement qu'aucune décision ne devrait être prise tant que le Conseil n'aurait pas eu la possibilité de l'examiner.(2)

Conclusion générale concernant la deuxième phase

34. Si l'on considère la période dans son ensemble, il n'est certainement pas possible d'affirmer que les principes et les objectifs fixés par le Comité Pearson, approuvés en 1952, réaffirmés en 1954, ont été entièrement ou même partiellement atteints. C'est précisément ce facteur,

(1) Voir la lettre de transmission (non publiée) du Comité des Trois, décembre 1956

(2) C-R(53)32

auquel s'ajoute le fait que l'Article 2 du Traité était l'objet d'un intérêt de plus en plus marqué, qui a conduit à la création du Comité des Trois Sages, création que l'on peut à juste titre considérer comme une ligne de démarcation entre la deuxième et la troisième phase de l'évolution de la consultation politique au sein de l'OTAN.

Procédures de consultation au cours de la deuxième phase

35. Au cours de la deuxième phase, le Conseil a consacré trois sortes de réunions aux affaires politiques :

- sessions normales, comprenant le Secrétaire Général, les Représentants Permanents et quatre Conseillers, ou plus;
- sessions restreintes comprenant le Secrétaire Général, les Représentants Permanents, avec un ou deux Conseillers;
- sessions privées comprenant le Secrétaire Général et uniquement les Représentants Permanents.

Le nombre des séances restreintes et officieuses du Conseil pendant toute la deuxième phase a été le suivant:

1952	-	17
1953	-	23
1954	-	35
1955	-	43
1956	-	66

En outre, il convient de mentionner les dîners donnés par le Secrétaire Général aux Représentants Permanents qui n'étaient pas sans présenter une certaine signification politique.

Rapports au Conseil sur les réunions inter-gouvernementales tenues hors de l'OTAN

36. Au cours de la deuxième phase, lorsque avaient lieu des conférences internationales auxquelles certains des pays de l'OTAN étaient représentés, une autre habitude a été prise: les Représentants Permanents ou les Ministres des Affaires de l'une des Puissances participantes tenaient le Conseil au courant du déroulement des débats. Par exemple, à l'occasion des conférences de Genève de 1955, les trois gouvernements de l'OTAN représentés à Genève "sont restés

en contact avec leurs partenaires au cours de la phase préparatoire. A deux reprises, les Ministres des Affaires Etrangères des trois pays ont personnellement discuté de leurs plans avec leurs partenaires avant de se rendre à la conférence, et le Conseil en session permanente a été informé d'une manière complète et franche de tout ce qui s'était passé au cours de la conférence⁽¹⁾. De même, le 27 février 1954, aussitôt après la conférence de Berlin, M. Bidault a donné aux Représentants Permanents un compte rendu complet de ce qui s'était passé au cours de la conférence et le 16 septembre 1954, Sir Anthony Eden a informé le Conseil des entretiens qu'il avait eus dans un certain nombre de capitales européennes au sujet des dispositions à prendre après l'échec de la CED.

Rôle du
Secrétaire Général

37. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner le rôle du Secrétaire Général en tant qu'un élément du mécanisme de la consultation politique. Sa mission aux Bermudes a déjà été évoquée; c'est son mémorandum qui a servi de point de départ aux discussions du Conseil. A diverses occasions, il a également invité la Division des Affaires Politiques à préparer des documents sur certains problèmes qui étaient ou pouvaient devenir d'actualité. Ainsi, la Division des Affaires Politiques a joué le rôle de troisième élément dans le processus de consultation.

Les Représentants
Permanents

38. Pour terminer, il convient de dire quelques mots sur le rôle des Représentants Permanents. Nous avons déjà insisté sur le grand intérêt pour les Puissances de l'OTAN d'être représentées au Conseil par des personnalités dont les fonctions et les responsabilités sont indivisibles. A la fin de son mandat, Lord Ismay a insisté sur le fait que le Conseil Permanent ne pouvait fonctionner avec une pleine efficacité que si les gouvernements étaient disposés:

(1) C-M(55)122, du 6 décembre 1955

- à faire en sorte que leurs représentants permanents soient des personnalités de premier plan;
- à faire en sorte que leurs représentants soient entièrement tenus au courant de tous les aspects de la politique de leur pays intéressant directement ou indirectement l'OTAN;
- à faire en sorte que les instructions soient adressées à leurs Représentants Permanents sans retard;
- à donner à leurs Représentants Permanents une grande liberté d'action.

La consultation politique, élément de la coopération non militaire au sein de l'OTAN

Article 2 du Traité

39. Bien que le thème de ce document soit la consultation politique, celle-ci ne constitue qu'une partie de l'ensemble du chapitre de la coopération non militaire dans le cadre de l'OTAN. Il convient donc de noter que vers la fin de la deuxième période, certaines personnalités ont souligné avec de plus en plus de force la nécessité de mettre en oeuvre les dispositions d'ordre économique et social contenues dans l'Article 2 du Traité. Bien entendu cette insistance n'était pas sans rapport avec l'évolution de la situation internationale, en général, et avec la détente qui commençait à se faire jour, en particulier. Dès 1954, un document du Secrétariat International indiquait "que l'Alliance entamait sa sixième année, alors que ses problèmes militaires devenaient moins urgents, et que les considérations politiques intéressant l'Organisation prenaient une nouvelle importance". L'Article 2 a fini, pour ainsi dire, par symboliser tous les objectifs non militaires de l'Alliance, et c'est l'évolution de la situation internationale qui a amené les partenaires de l'Alliance à faire porter leur attention sur les questions de coopération non militaires dans le cadre de l'OTAN.

Le Communiqué final de mai 1956

Cette liaison est clairement indiquée dans certains paragraphes du Communiqué final de la session ministérielle qui s'est tenue à Paris les 4 et 5 mai 1956. Ce communiqué soulignait que l'OTAN a réussi à faire échec aux plans agressifs des Soviétiques en Europe et qu'elle a contribué à faire adopter

par le Gouvernement soviétique la politique de "coexistence pacifique". Néanmoins la sécurité est encore un problème essentiel et les Puissances atlantiques continueront à donner la priorité au maintien de leur unité et de leurs forces.

"Néanmoins, les perspectives actuelles semblent laisser place à de nouvelles initiatives pacifiques des Puissances atlantiques.....Le Conseil juge que le moment est venu pour les membres de la Communauté Atlantique d'examiner activement quelles mesures ils pourraient prendre pour servir au mieux leurs intérêts communs. Les Puissances atlantiques possèdent déjà, dans le Conseil de l'Atlantique Nord, l'instrument de leur solidarité et le lieu où leur nouvelle politique peut être élaborée. Pour mettre le Conseil à même de mieux assumer ses tâches, les Ministres ont décidé de charger un Comité de trois Ministres de présenter au Conseil des recommandations quant aux mesures à prendre pour améliorer et développer la coopération entre pays de l'OTAN dans des domaines non militaires et pour accroître l'unité au sein de la Communauté Atlantique".

C'est dans ces circonstances que le Comité des Trois a été créé. Il était composé de MM. Lester Pearson, M. G. Martino et M. H. Lange, Ministres des Affaires Etrangères du Canada, d'Italie et de Norvège respectivement.

III. Troisième phase, de 1956 à nos jours

Le Comité des
Trois

40. Les travaux du Comité des trois ministres se sont poursuivis de mai à décembre 1956. Leur Rapport et leurs recommandations ont été publiés: il est donc superflu de reproduire les considérations et les conclusions qu'ils ont formulées. De même, l'Annexe I du rapport publié donne une description des méthodes et procédures

(1) Voir également C-M(57)60, paragraphe 74 (24 avril 1957)
(Rapport de Lord Ismay sur la période d'avril 1952 à avril 1957)

de travail du Comité. Néanmoins, une attention particulière doit être accordée aux points suivants.

Limite fondamentale fixée par le Comité pour les modifications: pas de nouvelle négociation du Traité

(a) Le Comité a pris soin d'indiquer aux gouvernements membres (1) qu'il n'envisageait pas "de modifications organiques susceptibles d'imposer une nouvelle négociation du Traité"; dans un autre contexte, il a encore précisé que les difficultés soulevées par un essai de nouvelle négociation du Traité à ce moment-là ne leur échappaient pas; leur objectif était donc de formuler des propositions qui puissent être appliquées sans révision du Traité. En d'autres termes, le Comité a entièrement examiné le problème de la consultation politique au sein de l'OTAN dans le cadre institutionnel de l'Organisation, celle d'une structure intergouvernementale à laquelle participent quinze pays dont aucun n'a renoncé à son droit de jugement libre et indépendant dans les affaires internationales.

Pas de changements dans la structure constitutionnelle de l'OTAN

(b) Sur cette base, le Comité a transmis aux gouvernements membres un questionnaire, mentionné dans le rapport du Comité, formulant un certain nombre de questions, notamment à propos des problèmes de consultation politique. Etant donné son grand intérêt en tant qu'indication de la pensée et des objectifs du Comité, le texte complet de ce questionnaire est reproduit en Annexe I. Dans leurs réponses, les gouvernements membres ont accepté en théorie la plupart des propositions du Comité sur les questions de principe, mais ils ont formulé de nombreuses réserves

(1) CTD/2 en date du 3 juillet 1956.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

Propositions émanant de personnalités extérieures à l'Organisation

Contribution du Secrétariat International

La lettre de transmission du Comité et la discussion au sein du Conseil sur le Rapport et les Recommandations

Critique par le Comité des événements survenus en 1956

quant à leur application; et ils se sont montrés très hésitants sur l'opportunité d'un renforcement de l'appareil existant. (1).

(c) Le Comité a également reçu certaines propositions émanant de personnalités extérieures et communiquées par le Secrétaire général; il convient de signaler, entre autres, une proposition du Dr. Kurt Hahn concernant la création de Collèges OTAN, et un mémorandum sur "le renforcement de l'OTAN", résumant certaines conclusions du séminaire organisé par le Professeur Louis V. Sohn sur "les Organisations régionales internationales" à l'Ecole de droit de Havard depuis 1951. Enfin, sur la demande du Comité, le Secrétariat International a élaboré, sur un certain nombre de problèmes, des études qui sont énumérées en Annexe II.

41. Le Rapport du Comité, ses recommandations et la Résolution correspondante du Conseil ont été publiés. Il n'en est pas de même pour la lettre de transmission du Comité ni, naturellement, pour la discussion du Conseil sur le Rapport et les Recommandations.

42. Dans sa lettre de transmission, le Comité a évoqué en termes vigoureux le déclin de la coopération politique entre gouvernements de l'OTAN depuis mai 1956. Faisant allusion sans équivoque à l'Affaire de Suez, il écrivait notamment:

"Non seulement les divergences de vues existantes entre pays membres ont persisté, mais aussi d'importantes initiatives présentant un intérêt commun pour l'Alliance ont été prises par certains membres sans consultation préalable au Conseil de l'OTAN, ou bien au moyen de négociations directes avec d'autres gouvernements membres intéressés....."

(1) A cette époque, le Secrétariat International a rassemblé sous forme de document de travail (CT-WP/3 en date du 31 août 1956) les réponses des gouvernements membres qui étaient disponibles à cette date. Ce document se trouve dans les archives du Comité.

Si elles ne sont pas rapidement aplanies, ces divergences risquent de porter atteinte non seulement à la solidarité, mais à la sécurité même de la Communauté Atlantique...; au sujet du Moyen-Orient, en particulier, on a laissé s'aggraver des divergences de vues sans accomplir d'efforts concrets pour les aplanir au moyen d'une consultation efficace".

Le Comité, répétant que l'un des objectifs fondamentaux de l'OTAN devait être d'empêcher que se produisent des crises entre ses membres, d'assurer leur unité en face des crises provoquées par d'autres et de pouvoir agir efficacement en période de crise, insistait alors sur la nécessité, soulignée dans le Rapport, d'intensifier le recours à la consultation politique; il précisait que ce rapport ne pouvait faire plus que de proposer un cadre pour cette consultation - c'est aux gouvernements membres qu'il appartient d'utiliser pleinement les moyens offerts par l'OTAN (1).

Les gouvernements doivent être disposés à utiliser les procédures de consultation offertes par l'OTAN.

Examen par le Conseil du rapport et des recommandations du Comité

43. Examinons maintenant certaines des observations formulées au cours de l'examen par le Conseil du rapport du Comité.

- (1) Ce n'est pas sans hésitation que le Conseil a décidé de publier le rapport. Le texte publié n'est pas absolument identique à celui qui avait été soumis au Conseil - ce qu'il ne faudra pas perdre de vue lorsqu'on écrira l'histoire détaillée du Comité des Trois;
- (2) Des doutes ont été exprimés quant à la valeur de la suggestion du Comité (paragraphe 50 et 51 du texte publié) suivant laquelle, avant l'adoption de toute politique susceptible d'affecter d'autres pays, il doit y avoir consultation préalable au sein du Conseil. M. Dulles, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, pouvait accepter cette suggestion en principe, mais dans le cas des Etats-Unis des facteurs d'ordre constitutionnel ne permettraient pas d'appliquer ce principe

La position des Etats-Unis: les obligations qu'elle assume dans le domaine de la défense en dehors de la zone OTAN.

(1) Les termes de la lettre de transmission confirment une fois de plus que l'Affaire de Suez, en elle-même, n'avait que peu de rapport avec la création du Comité des Trois au mois de mai 1956.

Limites des
possibilités de
consultation

Suggestion de
l'Allemagne
relative à un
examen politique
annuel

Hésitations françaises

à la lettre dans tous les cas; en outre, les Etats-Unis ont conclu des accords de défense avec quarante-quatre pays, dont trente ne sont pas membres de l'OTAN. M. Dulles a déclaré qu'une consultation préalable à l'action était souhaitable, mais qu'il y a des moments où il faut intervenir si rapidement qu'une consultation approfondie est impossible. Toutefois, les Etats-Unis sont disposés à commenter et expliquer leur politique au Conseil au sujet de toute situation susceptible de se produire dans le monde.

- (3) M. von Brentano, Ministre des Affaires Etrangères de l'Allemagne, a suggéré que le Secrétaire Général soit invité à proposer l'adoption d'un système suivant lequel la procédure de l'Examen Annuel et celle de l'examen politique annuel seraient plus étroitement reliées, et à étudier en particulier dans quelle mesure un examen politique annuel devrait être fondé sur des questionnaires soumis aux gouvernements. Toutefois cette suggestion tendant à donner un caractère plus officiel à l'examen politique annuel n'a pas été bien accueillie; en fait, la Délégation française n'a pas jugé approprié le paragraphe recommandant que le Secrétaire Général fasse rapport sur la mesure dans laquelle les gouvernements membres se sont consultés et ont coopéré ou se sont abstenus de le faire. Ce sont en particulier les mots "se sont abstenus de le faire" qui déplaisaient à la Délégation française. Le Comité des Trois a reconnu la valeur de cette objection, et en conséquence ces mots ne figurent pas dans le paragraphe 53(b) du rapport publié.

La consultation
et le principe
de la responsa-
bilité commune

Le point de vue
du Comité

Absence d'une
définition de
l'expression
"intérêt commun"

Les réalisations
du Comité

Les principes

- (4) M. Selwyn Lloyd avait demandé si l'application du principe de la consultation à des problèmes n'intéressant pas directement tous les membres de l'Alliance entraînerait l'existence d'une responsabilité commune quelconque pour les décisions prises, ou si, au contraire, la responsabilité de ces décisions continuerait à incomber aux pays directement intéressés par le problème en question. Le Comité a estimé que dans les cas de consultation portant sur des questions intéressant toute l'Alliance, il y a responsabilité commune pour les décisions prises; en l'absence d'un tel intérêt commun à toute l'Alliance, il n'y aurait pas de responsabilité commune.

A cet égard, il n'est pas sans intérêt de signaler que les expressions "préoccupant en commun", "préoccupant directement", "responsabilité commune", se retrouvent dans presque tous les documents relatifs à la consultation politique au sein de l'OTAN. Avant 1956 aussi bien qu'après cette date, on s'est efforcé à plusieurs reprises de définir clairement les cas auxquels s'appliquait ou ne s'appliquait pas l'expression "intérêt commun"; toutefois, aucune définition de cet ordre n'a jamais été agréée.

44. Ainsi, le rapport du Comité et ses réalisations ont marqué le début de la troisième période de l'évolution de la consultation politique. Quels ont été exactement les résultats acquis par le Comité ? En premier lieu, il a réaffirmé et développé⁽¹⁾ certaines notions fondamentales sur la fonction de la consultation politique

(1) "Réaffirmé et développé"; en fait, particulièrement dans le domaine des principes fondamentaux, le Comité des Trois s'est largement inspiré de ce qui figurait expressément ou implicitement dans les rapports du Comité de 1951 sur la Communauté Nord-Atlantique. Voir également ci-dessus: "Conclusions".

dans une organisation intergouvernementale telle que l'OTAN. En fait, l'introduction générale du rapport, ainsi que l'introduction du Chapitre II relatif à la coopération politique, exposent ce que l'on pourrait appeler la doctrine du Comité et ses conceptions fondamentales sur ce problème.

Le Secrétaire
Général

45. En second lieu, le Comité a renforcé le système existant de consultation et de coopération politique en augmentant les pouvoirs accordés à cet égard au Secrétaire Général.

Le Comité
Politique

46. Troisièmement, le Comité a créé un nouvel organisme dans ce domaine, le Comité Politique. Le paragraphe 56 du Rapport du Comité des Trois précise sans aucune ambiguïté que le nouveau comité sera subordonné au Conseil (1). Etant donné l'insistance avec laquelle le Conseil est revenu sur ce dernier point, la création du Comité politique constitue une importante innovation, dont l'objet était d'aider les Représentants Permanents et le Secrétaire Général à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de consultation politique (2).

Il est certainement permis d'affirmer que le rôle joué par le Comité en matière de consultation politique a pleinement justifié sa création. En fait, tous les rapports d'activité du Secrétaire Général de 1957 à 1961 soulignent que le Comité a été "un auxiliaire extrêmement précieux".

Les travaux du Comité peuvent être classés sous les trois rubriques suivantes:

- (1) Il a aidé les Représentants Permanents, sur leur demande, à passer en revue les questions politiques appelées à être débattues ultérieurement au Conseil.

(1) Voir ci-dessus le paragraphe 20 (Mémoire de Lord Ismay de 1952) et ci-dessous paragraphe 67 ff (création du Groupe consultatif de la Politique atlantique), au sujet des efforts qu'a constamment déployés le Conseil pour sauvegarder son autorité en qualité de centre principal de la consultation politique.

(2) Paragraphe 56 du Rapport du Comité.

(ii) Depuis son existence, il constitue une importante plaque tournante pour l'échange de renseignements sur divers événements politiques survenus aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone OTAN. Cette tâche a effectivement constitué une partie extrêmement importante de ses activités, mais il n'est peut-être pas équitable de dire, comme le Secrétaire Général l'a laissé entendre en 1960 (1), que tel a été son rôle principal.

(iii) En effet, le Comité est souvent parvenu à coordonner la politique des pays membres, au sujet par exemple de la réglementation des voyages effectués par les résidents est-allemands, des contre-mesures économiques relatives au problème de Berlin et de la représentation de pays occidentaux aux manifestations d'ordre économique ou scientifique organisées en Allemagne orientale. Certes, dans presque tous ces cas, mais non dans tous, la décision définitive a été prise par le Conseil, mais l'essentiel du travail avait été accompli par le Comité.

Il est possible que les deux premiers de ces trois domaines d'activité aient parfois été mis en relief de façon excessive, mais les réalisations du Comité montrent clairement que ses travaux débordent largement le domaine de la simple information.

Le Comité était habilité à s'assurer au besoin le concours de spécialistes détachés à cet effet par les gouvernements. A cet égard, il ne faut toutefois pas oublier que certains groupes de travail politiques ad hoc ont été créés avant le Comité. Certains ont dit que la création du Comité Politique découlait pour ainsi dire de celle des groupes de travail politiques ad hoc. En tout état de cause, il est certain qu'en dépit des relations hiérarchiques qui ont existé entre le Comité et les groupes de

Les groupes de travail politiques ad hoc

(1) Voir ci-dessous paragraphe 61

travail de 1956 à 1961, ces derniers doivent être considérés comme des éléments distincts du système de consultation politique.

Evolution de la consultation politique dans la troisième phase

47. Les conditions étaient ainsi réunies pour un nouveau développement de la consultation politique, fondé sur une doctrine nouvelle, sur toute la série de principes et de procédures définis dans l'article 51 du Rapport du Comité et sur des organismes renforcés et plus nombreux.

48. Il est généralement admis que le rapport des Trois a marqué le début d'une augmentation considérable de la portée et de la profondeur de la consultation politique au sein de l'OTAN. Pour évaluer de façon assez précise la portée des progrès accomplis au cours de cette troisième phase on peut consulter en fait des documents très nombreux.

Les rapports d'activité du Secrétaire Général de 1957 à 1961

Citons tout d'abord la série des rapports semestriels d'activité du Secrétaire Général. Par exemple, le rapport de 1958(1) donne comme exemple de consultation appropriée et efficace l'étude détaillée de la situation au Moyen-Orient effectuée au Conseil. Il est également fait mention dans ces rapports de l'étroite participation du Conseil aux stades préliminaires des négociations relatives à une éventuelle conférence au sommet, ainsi que de la préparation dans certains Comités (2)(3) de la Conférence elle-même. Dans le même ordre d'idées, le Secrétaire Général a signalé dans le C-M(59)88 du 5 octobre 1959 "qu'une activité considérable continuait à se manifester au sein de l'OTAN dans le domaine de la coopération politique", en se référant particulièrement à la crise de Berlin (Note du gouvernement soviétique (en date du 27 novembre 1958), et d'une façon générale aux échanges de notes entre les Puissances occidentales et l'URSS.

Tous ces rapports expliquent comment le Conseil a été tenu au courant de certains événements ou conférences d'actualité, soit au moyen de rapports hebdomadaires ou bihebdomadaires (négociations

(1) C-M(58)55, 26 mars 1958

(2) C-M(58)118, 3 septembre 1958

(3) Comité sur la procédure et de coordination, Comité sur la sécurité européenne, Comité sur la coopération internationale

Les déclarations
du Secrétaire
Général sur
"l'absence de
consultations"

de Genève sur les essais nucléaires), soit au moyen d'un exposé personnel fait au Conseil par l'un des Ministres participant à la réunion en question (Conférence de Genève des Ministres des Affaires Etrangères).

En revanche, le Secrétaire Général a fréquemment exprimé l'espoir que les gouvernements intéressés tiennent compte "de la grave préoccupation que causerait aux autres membres le fait de ne pas consulter l'Alliance dans son ensemble sur des problèmes intéressant directement l'OTAN". (1)

49. La multitude de renseignements détaillés donnés dans les rapports d'activité confirme certainement que du point de vue de la fréquence des réunions et des discussions la coopération politique s'est effectivement élargie. En 1957, le Conseil permanent a tenu 112 réunions, dont 39 réunions privées, consacrées presque exclusivement à des discussions d'ordre politique. En 1958, le Conseil a tenu 127 réunions, dont 72 réunions privées, ces dernières consacrées presque exclusivement aux affaires politiques. En 1960, le Conseil "a discuté en réunion privée de 43 questions différentes... les questions discutées le plus fréquemment étaient le désarmement et la Conférence au sommet".

Les "Examens
politiques annuels"
du Secrétaire
Général

50. Toutefois, les Examens politiques annuels établis par le Secrétaire Général donnent une image quelque peu différente de l'expérience de l'OTAN en matière de consultation. Certes, aux termes du C-M(58)72 du 25 avril 1958, la consultation sur le désarmement "a abouti à un résultat entièrement positif"; il est également souligné dans ce document que l'avalanche de messages adressés par M. Boulganine aux chefs de gouvernements de l'Alliance en 1957 a donné lieu à des "consultations extrêmement efficaces", et que la discussion commune au Conseil des projets de réponses établis par chacun d'eux a permis d'aboutir à une remarquable concordance dans l'expression des vues des gouvernements. On relève cependant une note plus critique dans le

(1) C-M(60)47 du 26 avril 1960

Les critiques du Secrétaire Général sur les résultats inégaux de la consultation

M. Spaak:
divergences permanentes
ou
hésitations à participer à la consultation.

Le traité de 1949 n'impose aucune limite géographique en droit à la consultation

La volonté de consultation manifestée par les gouvernements

"rapport intérimaire du Secrétaire général sur la coopération politique" (C-M(58)138, du 17 novembre 1958). Dans ce rapport, le Secrétaire Général signalait que la consultation "si elle a été très largement pratiquée, n'a pas toujours abouti à des résultats de même valeur". La consultation a donné d'excellents résultats dans certains cas déjà mentionnés plus haut, qui ont tous trait aux relations Est-Ouest, mais comme le dit ensuite M. Spaak :

"Elle n'a pas atteint son but dans d'autres circonstances, soit qu'elle ait abouti à la constatation d'une divergence persistante, ce qui fut le cas lors des échanges de vues concernant la proposition soviétique de conférence sur le Moyen-Orient, soit qu'elle n'ait pas comporté de conclusion en raison du silence de certains des partis consultés, comme on l'a vu lors des communications américaines et britanniques sur l'intervention annoncée de ces puissances au Liban et en Jordanie et lors des communications américaines sur les Quemoy".

M. Spaak concluait que la consultation était particulièrement difficile lorsqu'elle portait sur des questions étrangères à la zone OTAN, mais que ces difficultés découlaient également des limitations inhérentes à la consultation entre des Etats souverains.

51. Le Secrétaire Général faisait observer que la consultation au sein de l'Alliance ne comporte pas en droit de limitation géographique. "L'Article 4 du Traité sur la consultation, ne se réfère pas à la zone du Traité (Article 6) qui ne concerne que l'application de la clause d'assistance (Article 5). Toutefois, le Secrétaire Général soulignait que la limite la plus rigoureuse de la consultation tient au fait que l'accord dépend en dernière analyse de la volonté des gouvernements. "La consultation réussit si elle parvient à dégager une volonté ou une opinion communes; elle échoue si elle fait apparaître des volontés irréductiblement divergentes". Le Secrétaire Général reconnaissait que cette difficulté avait été prévue dans le rapport du Comité des Trois,

Le silence des
parties
consultées

mais ce Comité n'a pas examiné le cas où la consultation demeurerait incomplète et sans conclusions en raison du silence des parties consultées; selon le Secrétaire Général, c'est notamment ce qui s'est produit au sujet de problèmes extérieurs à la zone du Traité. "Ainsi, le succès de la consultation dépend de la volonté des gouvernements, non seulement dans la mesure où ils la font réussir ou échouer par leur accord ou leur désaccord, mais dans celle où leur refus d'y participer la rend incomplète et sans effet".

Conciliation

52. Le Secrétaire Général constatait ainsi que dans le domaine de la conciliation l'intervention de l'OTAN n'avait pu aboutir à un règlement dans l'affaire de Chypre ou au sujet du différend relatif aux pêcheries islandaises, mais il affirmait que "ses efforts ont eu des effets psychologiques favorables; ils ont contribué à prévenir les décisions extrêmes et à maintenir les chances de règlement".

Absence de
consultation au
sujet des contacts
avec l'Union
soviétique

53. Les examens politiques annuels ultérieurs ont peut-être abordé la question d'une manière moins directe, mais dans le C-M(60)40 en date du 21 avril 1960, M. Spaak au sujet des contacts bilatéraux entre les puissances occidentales et l'Union soviétique, n'en a pas moins déclaré: "des initiatives d'une pareille portée et qui exerçaient leurs effets sur tous les membres de l'Alliance appelaient des consultations préalables au sein du Conseil. Il faut bien constater que ces consultations n'ont généralement pas eu lieu". Dans le même rapport, il ne trouvait pas grand chose à signaler dans le domaine de la consultation "globale" (autres régions du monde) et concluait que: "l'absence de crise majeure dans ces régions, la place prise dans nos travaux par les rapports Est/Ouest expliquent, mais ne justifient pas, ce bilan trop mince...les membres de l'Alliance doivent faire effort pour y mener une action coordonnée; ils ne devraient pas attendre, pour en discuter, que des événements spectaculaires viennent à nouveau illustrer les succès du camp communiste".

La différence
entre Information
et
consultation

54. Le fait qu'une question politique soit soulevée devant le Conseil ne signifie pas nécessairement qu'il y ait discussion ou consultation véritable; cette distinction est confirmée par certains chiffres cités en 1961 (1). En 1960, le Conseil a débattu en séance privée 43 sujets différents, parmi lesquels 21 peuvent être considérés comme concernant les rapports Est/Ouest et 14 les rapports entre pays de l'OTAN. Toutefois "sur ces quarante-trois sujets, la moitié environ étaient constitués par des déclarations ou des rapports officiels qui n'ont fait l'objet d'aucune discussion ou n'ont donné lieu qu'à de brefs échanges de vues. Dans une dizaine de cas, on peut dire que l'objet de la consultation était de dégager un point de vue commun en vue de prendre certaines mesures; on peut citer à cet égard le désarmement, la Conférence au Sommet, le régime des laissez-passer à Berlin, Bizerte, quelques questions relevant de l'Assemblée Générale des Nations Unies, les livraisons d'armes et de pétrole à Cuba, la politique pétrolière de l'URSS, les menaces que font peser sur l'Alliance les engins soviétiques, etc... Sur ces questions, l'accord général a été en fait obtenuet dans certains cas, des mesures communes ont été prises".

Préoccupations à
l'égard du manque
de liaison et/ou de
consultation
exprimées au
Conseil

55. Pendant toute l'année 1959 également, les séances privées du Conseil ont révélé la vive préoccupation des représentants permanents et du Secrétaire Général concernant l'importance des consultations politiques entre le Conseil et les trois puissances occidentales qui avaient des responsabilités particulières sur un grand nombre de problèmes (2). Ces préoccupations concernaient particulièrement l'absence de consultations sur le problème allemand après l'échec de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères de Genève, l'absence

(1) C-M(61)30, en date du 20 avril 1961 (Plans à long terme, Partie I (consultation politique)), soumis à la session ministérielle de mai 1961.

(2) Voir, dans la même série, "les consultations au sein de l'OTAN sur la préparation de la Conférence au Sommet prévue pour mai 1960 (NHO/61/1 du 17 août 1961, paragraphe 2 ff), où ces questions sont longuement traitées.

de consultations multilatérales au sein du Conseil au cours de la période postérieure à la rencontre de Camp David, la liaison avec le Groupe de travail des quatre Puissances à Washington et les travaux préparatoires de la Conférence au Sommet avortée de 1960.

Préoccupations exprimées au cours de discussions entre M. Spaak et les Représentants permanents au cours de l'élaboration des plans à long terme

56. Enfin, pendant les discussions très confidentielles qui se sont déroulées entre M. Spaak et les représentants permanents à l'occasion des travaux consacrés au plan de dix ans, certains des aspects les plus inquiétants de la consultation politique au sein de l'OTAN ont été abordés très franchement. M. Spaak lui-même a par exemple stigmatisé vigoureusement ce qu'il a appelé "le refus d'opinion", c'est-à-dire le refus de certains pays membres d'expliquer leur position au cours des consultations. Il a également évoqué avec pessimisme la politique suivie par certains pays membres aux Nations Unies:

Politique des pays de l'OTAN au sein des Nations Unies

"Si la politique qu'ils suivent aux Nations Unies prend le pas sur la coordination politique au sein de l'OTAN, c'est une limitation de notre tâche ici ainsi qu'une menace potentielle pour la solidarité atlantique".

Absence de consultations OTAN sur les efforts d'unification européenne (Relance européenne)

M. Spaak a ensuite fait allusion aux différentes discussions et négociations entre les six pays du Marché commun européen, contacts qui pourraient amener des bouleversements d'ordre politique et autre. Déclarant que le Conseil de l'Atlantique Nord devait rester le principal centre de consultation politique et rappelant le rapport des Trois suivant lequel la consultation devait avoir lieu avant que soient prises des décisions importantes, M. Spaak a fait observer que dans cette affaire la règle ci-dessus n'était pas observée et que les autres puissances OTAN intéressées se trouveraient dans l'embarras (l'Alliance dans son ensemble risquant d'en supporter les conséquences) s'ils se trouvaient en présence d'un fait accompli (1)(2).

(1) Voir Additif au PO/60/775 du 15 septembre 1960, dont la teneur est analogue.

(2) Voir également l'intéressante déclaration faite par M. Stikker au cours de la réunion privée du Conseil du 23 juin 1962.

Ajournement des consultations: Congo, Algérie, Amérique du Sud

Conclusion: développement insuffisant de la consultation au sein de l'OTAN au cours de la troisième phase

Exercice de préparation des plans à long terme de 1960/61

La révision du Traité est hors de question

Le Représentant des Pays-Bas a estimé qu'en général la consultation était remise au tout dernier moment; ce fut le cas notamment pour le Congo (1) et l'Algérie; et le Conseil aurait dû étudier la situation politique et économique en Amérique du sud avant, et non après, que les crises de type castriste soient entrées dans le domaine des réalités politiques.

57. Ainsi, les documents fournissent d'abondantes preuves justifiant la conclusion selon laquelle, en 1960, le développement de la consultation politique au sein de l'OTAN ne donnait pas satisfaction dans tous les domaines; il convient également de signaler que dans de nombreux cas les principes et recommandations formulés en 1956 par les Trois, bien qu'approuvés par le Conseil, ont été soit suivis incomplètement, soit même complètement ignorés; à cet égard, ils ont partagé le destin des recommandations du Comité précédent sur la Communauté Nord Atlantique mis sur pied en 1951.

58. Dans l'évolution de la consultation politique, la place de cet exercice de préparation des plans à long terme n'est pas importante; les résultats ont été assez décevants. Néanmoins, les propositions présentées par le Secrétaire Général et les délégations au cours des phases préparatoires, et les hypothèses sur lesquelles elles se fondaient, méritent d'être rappelées.

59. En particulier, le Secrétaire Général et les Ambassadeurs ont décidé qu'il était impossible de procéder à une révision du Traité impliquant un élargissement des engagements militaires. Leur point de départ dans l'examen de la situation a été le même que pour le Comité des Trois de 1956 et le Comité sur la Communauté Nord-Atlantique de 1951. Néanmoins, là encore, il y eût parfois une certaine confusion entre l'extension de la consultation politique, d'une part, et celle des engagements militaires de l'autre(2). Par exemple, au cours de la rencontre du 14 octobre entre le Secrétaire Général et les Ambassadeurs, M. de Leusse a souligné que

(1) A propos du Congo, il n'y a eu en fait aucune consultation véritable avant la crise; l'opinion du Secrétaire Général à cet égard pourra être trouvée dans l'Additif au document PO/60/775 du 15 septembre 1960

(2) Voir également le paragraphe 26 ci-dessus.

Différence
entre
Consultation et
responsabilité

"la question est de savoir si les états membres acceptent de prendre des responsabilités en dehors de l'Europe et comment créer cette solidarité en dehors de l'Europe". M. Spaak a fait observer que, dans l'Additif 3 au document PO/60/775, il avait rappelé que "la consultation doit déborder le cadre géographique de l'Alliance"; mais le Représentant permanent de la France souligna alors la différence qui existe entre "consultation" et "responsabilité". A quoi M. Spaak répondit qu'une extension des obligations des pays membres imposerait une nouvelle négociation du Traité; c'est-à-dire précisément ce que les pays membres de l'OTAN se refusaient à faire.

L'organisation
et la volonté
des gouverne-
ments d'en faire
usage

60. Une autre question essentielle sur laquelle le Secrétaire Général et les Ambassadeurs se sont trouvés d'accord était le fait que la consultation politique dépendait moins du mécanisme, que de la volonté des gouvernements d'utiliser le mécanisme existant. Cette question a été évoquée à différentes reprises dans tous les documents préparatoires et est reprise de nouveau, avec insistance, dans le paragraphe 8 de la Section I, "Principes généraux", du document définitif du Conseil sur les plans à long terme (C-M(61)30 du 20 avril 1961).

Propositions
présentées par
M. Spaak aux
Ambassadeurs
en 1960

61. Dans le cadre ainsi défini (1), le Secrétaire Général a présenté les propositions suivantes:

- la consultation au sein de l'OTAN devrait concerner l'ensemble de la situation mondiale;
- elle ne pouvait ni ne devait empiéter sur les relations diplomatiques bilatérales;
- en dernier ressort, les décisions concernant tous les problèmes d'intérêt commun devraient être prises au sein de l'Organisation, après une consultation permettant à tous les partenaires de l'Alliance d'exposer pleinement leur point de vue;
- le Conseil devrait rester l'élément essentiel de la consultation politique;

(1) PO/60/775 et Additif

- le Comité politique devrait continuer à jouer son rôle d'information;
- l'envoi, à titre expérimental, d'un observateur OTAN dans les réunions se déroulant à l'extérieur du Conseil permanent devrait être généralisé;
- certains Comités restreints et permanents devraient être créés pour effectuer les travaux de préparation sur certains problèmes (1)
- il faudrait donner aux pays de l'Alliance les moyens nécessaires pour pouvoir prendre des mesures rapides et concertées dans des situations exceptionnelles (2).

62. Les propositions présentées par les délégations peuvent se résumer brièvement comme suit :

Propositions de l'Allemagne

Comités Permanents ou ad hoc

Leurs objectifs

- La Délégation de l'Allemagne s'est déclarée favorable à la création de comités permanents, se réunissant à intervalles réguliers (par exemple chaque trimestre) ou de comités ad hoc créés pour surveiller constamment l'évolution de la situation dans certaines zones géographiques et pour échanger des vues et des observations. Les autorités allemandes pensaient aux régions suivantes: Afrique, Proche-Orient, Asie du sud-est et Extrême-Orient, Amérique latine, pays satellites et zone d'occupation soviétique d'Allemagne, Chine communiste et URSS; leurs conclusions seraient transmises au

-
- (1) Il est constamment question de ces comités restreints ou ouverts, permanents ou ad hoc dans l'exercice de préparation des plans à long terme. Ces comités, composés de tous les représentants permanents ou de certains d'entre eux (voir propositions des Etats-Unis) ne doivent pas être confondus avec les groupes d'experts qui se réunissent deux fois par an.
- (2) Cette proposition peut être comparée avec celles de M. Rusk formulées après l'affaire cubaine, sur l'amélioration des procédures de consultation en cas d'urgence et dans des "conditions de crise" (Session ministérielle de décembre 1962).

Relations entre
l'OTAN, l'OTASE
et le CENTO

Réunion Commune
des Conseils

Propositions de la
Belgique

Observateur OTAN

Propositions des
Etats-Unis

Elévation du Niveau
des experts sur
la politique
soviétique

Groupe Consultatif
de la Politique
atlantique

Conseil par le Comité politique et serviraient de base à la coordination de la politique des Etats membres dans les régions considérées. Les autorités allemandes ont également préconisé le maintien de relations étroites entre l'OTAN, le CENTO et l'OTASE. Pour compléter les actuels échanges de renseignements, elles ont estimé qu'il convenait d'étudier les possibilités d'organisation de réunions communes avec les Conseils de ces organisations, de rencontres régulières des Secrétaires Généraux et d'une harmonisation de leurs plans d'urgence respectifs (1)

- Le gouvernement belge était favorable à une représentation de l'OTAN par un observateur aux réunions politiques importantes organisées à l'extérieur de l'Alliance, et a également souligné la nécessité d'une consultation collective sur la base d'une égalité complète des pays de l'Alliance, sans préjudice de contacts diplomatiques bilatéraux sur des problèmes particuliers (2).

- Les autorités des Etats-Unis estimaient, tout d'abord, que la consultation devrait porter sur les problèmes d'adhésion à l'OTAN et de relations de l'OTAN avec les autres organisations régionales et certains pays non OTAN. Il faudrait envisager d'élever le niveau de composition du groupe d'experts sur l'URSS afin de pouvoir y faire entrer des personnes chargées d'élaborer la politique de leur pays à ce sujet. Il faudrait également étudier le mandat et la composition éventuelle d'un nouveau groupe consultatif de la politique atlantique chargé de donner des avis au Conseil de l'Atlantique Nord sur les aspects généraux des intérêts politiques

(1) TYP/C(60)1
(2) TYP(60)1

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

Comité sur l'Afrique

Consultation Ad Hoc
entre membres du Conseil
Représentation ou
participation OTAN
à des discussions
intergouvernementales

Propositions du
Royaume-Uni

Consultation sur
les problèmes
soulevés aux
Nations Unies

Opposition à la
création de
Comités Officiels
Permanents de
caractère régional

et stratégiques des nations atlantiques. L'actuel Comité Ad Hoc d'experts sur l'Afrique devrait être rendu permanent et le niveau de sa composition devrait être relevé afin qu'il se compose de personnalités responsables de l'élaboration de la politique de leur pays. Il faudrait utiliser plus fréquemment la consultation ad hoc entre membres du Conseil; enfin les Etats-Unis estimaient souhaitable que le Secrétaire Général ou son Représentant participe à certains types de discussions intergouvernementales, lorsque les problèmes traités présentent un intérêt direct pour tous les membres de l'OTAN (1)

Les autorités du Royaume-Uni ont souligné particulièrement la nécessité d'une consultation étroite sur certains points inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies. Certes, les décisions de caractère tactique devraient être laissées aux délégations à New York, mais le Royaume-Uni considérait que les débats de nature quelque peu générale du Comité politique devraient être renforcés et complétés par des discussions consacrées par le Conseil lui-même aux principaux problèmes économiques et politiques relevant de la compétence de l'OTAN. D'autre part, les autorités du Royaume-Uni étaient défavorables à la création de Comités permanents et officiels sur l'Afrique, le Moyen-Orient et d'autres régions.

(1) TYP/US(60)1, voir également PO/61/441 du 24 avril 1961, reproduisant la déclaration de l'Ambassadeur Finletter sur les propositions des Etats-Unis du 17 avril 1961. Dans ce texte, l'orateur précisait le rôle des comités spécialisés (étude de problèmes régionaux et pratiques) et du Groupe Consultatif envisagé, qui, de l'avis des Etats-Unis, ne devrait pas être subordonné au Conseil. Voir le paragraphe 66 ff ci-dessous.

Groupe Consultatif
de la Politique
Atlantique

Discussions des
Ministres sur le
Rapport intérimaire
de décembre 1960

D'après ces autorités, ces Comités devraient conserver un caractère ad hoc, mais il faudrait améliorer leur procédure, notamment en laissant plus de liberté aux experts pour faire connaître leur opinion, sans pour cela engager leur gouvernement. Enfin, le gouvernement britannique se déclarait favorable à la création d'un Groupe consultatif de la politique atlantique composé d'experts en planification des Ministères des Affaires Etrangères et d'observateurs du Secrétariat; ce Groupe devrait présenter ses rapports directement au Conseil Permanent et fonctionner comme une sorte de colloque, une ou deux fois par an, pour débattre des sujets choisis par le Conseil Permanent (1).

63. Il ne faut pas non plus négliger les discussions qui ont eu lieu entre les Ministres, en décembre 1960, sur la base d'un rapport d'activité présenté par le Secrétaire Général sur les plans à long terme (2). Dans l'ensemble, les Ministres ont accepté les considérations formulées dans le Rapport intérimaire, reconnaissant qu'il était souhaitable que la consultation s'étende à l'échelle mondiale; certaines divergences de vues se sont fait jour concernant le but de la consultation globale (par opposition avec celles concernant la zone de l'OTAN); en général, les Ministres ont marqué une préférence pour les comités ad hoc "ouverts" composés d'experts de rang élevé, plutôt que pour les comités permanents et restreints; dans l'ensemble, la proposition des Etats-Unis concernant un groupe consultatif politique a été bien accueillie, à condition que ce groupe soit nettement subordonné au Conseil. Personne n'a contesté le principe d'une association du Secrétaire Général, par l'intermédiaire d'un observateur, à certaines négociations interalliées, mais la question de savoir s'il convenait d'adopter des attitudes coordonnées au sein des Nations Unies a donné lieu à des divergences d'opinion.

(1) TYP/UK(60)1

(2) C-M(60)111 du 5 décembre 1960; pour le résumé des discussions, voir TYP(61)1 du 10 janvier 1961

Rapport
définitif
avril 1961

Nouvelle
confirmation
des conclusions
du Rapport des
Trois Sages

Comités

Questions
examinées aux
Nations Unies

64. Néanmoins, le Rapport définitif au Conseil sur les plans à long terme (1) démontre que toutes ces discussions n'ont rien apporté de nouveau, ni sur les principes ni sur les procédures d'une consultation politique au sein de l'OTAN (2). Ce Rapport soulignait surtout la nécessité d'appliquer pleinement les recommandations du rapport des Trois Sages et précisait, à propos des comités et groupes de travail ad hoc, qu'il fallait maintenir la souplesse des procédures. En principe, tous les pays devraient pouvoir appartenir à ces groupes ad hoc, bien que, dans certains cas, il soit peut-être préférable d'adopter une représentation restreinte, pour des raisons pratiques. A propos de la coordination de la politique sur les questions examinées aux Nations Unies, les Représentants permanents ont estimé que :

"Le degré de solidarité nécessaire entre pays de l'OTAN dépendra... du genre de questions ainsi que des circonstances particulières à chaque cas. Comme dans d'autres domaines, la consultation au sein de l'OTAN sur les questions examinées aux Nations Unies aura plus de chance d'atteindre son but si les Gouvernements membres sont à la fois disposés à faire connaître leur opinion assez tôt et à tenir compte des opinions exprimées par les autres".

Observateur
délégué par
le Secrétaire
Général

Le Rapport reconnaissait en outre que pour les consultations pendant les réunions de l'Assemblée, l'essentiel des responsabilités devait être laissé aux délégations des gouvernements à New York, pour la coordination de la tactique et le choix du moment où il convient d'intervenir. Enfin, le Rapport rendait compte de l'accord intervenu sur le fait que "il pourrait être éventuellement utile d'associer le Secrétaire Général, par l'intermédiaire d'un observateur, aux consultations qui pourraient avoir lieu entre certains gouvernements membres sur des questions intéressant l'ensemble de l'Alliance. Cette procédure ne porterait aucune atteinte au rôle du Conseil... son objet étant de faciliter les échanges de vues ultérieurs au Conseil."

(1) C-M(61)30, 21 avril 1961

(2) Cf. les observations présentées par les Ministres sur le Rapport définitif d'avril 1961, au paragraphe 65 ci-dessous.

Etude du rapport par le Conseil

65. Au cours des discussions ultérieures du Conseil sur ce rapport (1), certains pays ont estimé que les discussions sur les plans à long terme n'avaient pas permis de réaliser beaucoup de progrès et que le rapport en discussion ne représentait pas une amélioration par rapport à celui des Trois Sages de 1956. M. Spaak a répété qu'il préférerait la formule des comités permanents restreints, mais la plupart des Ministres ont semblé favorables à celle des comités ad hoc "couverts".

Création du "Comité ad hoc sur l'Afrique"

A cet égard, on peut signaler la décision prise par le Conseil en session privée le 17 mai 1961, de créer un "Comité ad hoc sur l'Afrique", composé de représentants des pays membres disposés à participer activement aux travaux dans ce domaine. Ce Comité s'est réuni périodiquement en 1961 et 1962 pour examiner l'évolution de la situation en Afrique, notamment au Congo et au Ruanda-Urundi.

Création du Groupe consultatif de la Politique atlantique

66. L'Exercice des Plans à long terme de 1961 n'a donné que peu de résultats pratiques; mais il a finalement amené la création d'un Groupe consultatif de la Politique atlantique, dont la genèse peut se résumer comme suit.

Conceptions du Royaume-Uni et des Etats-Unis sur un groupe consultatif

67. La paternité de l'idée de ce groupe revient à la fois aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Néanmoins, on peut noter une différence importante entre les conceptions de ces deux pays concernant ce groupe. Suivant les Etats-Unis, il se composerait de trois à cinq "personnalités en renom", serait indépendant du Conseil, se réunirait une ou deux fois par an et aurait la faculté de présenter des recommandations sur les principales tendances affectant la vitalité de l'Alliance. Par "personnalités en renom", les Etats-Unis ne pensaient pas simplement à des experts; le groupe serait doté d'un secrétariat permanent et, tout en étant complètement indépendant du Conseil, aurait bien entendu, en définitive, pour tâche de lui présenter des rapports.

Pour sa part, le Royaume-Uni estimait que ce groupe devrait être composé d'experts exerçant de hautes fonctions aux

(1) C-R(61)18 et 19; voir également PO/61/529/6 du 9 juin 1961, qui résume de façon détaillée les discussions des Ministres sur les objectifs et les méthodes de la consultation politique.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

Ministères des Affaires Etrangères; que ces experts se réuniraient de temps à autre pour étudier les problèmes qui leur seraient soumis par le Conseil en matière de plans à long terme; ils travailleraient sous l'autorité du Conseil et lui feraient rapport, tout en gardant une certaine latitude pour organiser leurs travaux comme ils le jugeraient bon (1).

Echanges de vues
au sein du
Comité Politique

68. A sa réunion du 11 octobre 1961, le Conseil a chargé le Comité Politique d'examiner ce problème (2). Au cours des débats du Comité, il est devenu évident que les Représentants, sans être défavorables dans l'ensemble au principe de la création d'un tel groupe, nourrissaient de graves préoccupations à l'égard de son importance et de son mandat. Désireux d'éviter des doubles emplois, ils soulignaient la nécessité d'une intégration complète du Groupe dans la structure générale de l'OTAN, c'est-à-dire sa subordination en tous points au Conseil. La création du Groupe par le Conseil et le fait que celui-ci lui confierait l'étude de problèmes précis était très généralement considéré comme limitant le risque d'une atteinte à l'autorité du Conseil (3).

Recommandations
du Comité au
Conseil

69. Le Comité s'est mis d'accord sur la teneur d'un rapport au Conseil (4), précisant nettement "que le Groupe serait subordonné au Conseil", mais insistant également sur le fait que ses membres "devraient avoir toute latitude pour exprimer des opinions, verbalement ou par écrit, et pour parvenir à des conclusions sans avoir à en référer constamment au Conseil ou aux gouvernements". Naturellement, ces conclusions n'engageraient nullement ces derniers. A propos de la représentation des pays, le rapport recommandait que les délégués puissent parler avec toute la compétence et l'autorité

- (1) cf. PO/61/441, 24 avril 1961;
cf. note du Royaume-Uni en date du 6 octobre 1961 (C-M(61)88)
- (2) C-R(61)51, point I, paragraphe 16(2).
- (3) Cette insistance à conserver intacte l'autorité du Conseil et le refus d'accorder un rôle plus ou moins indépendant au groupe envisagé, avait déjà caractérisé les débats consacrés par les Ministres à Oslo au Rapport sur les Plans à long terme (voir C-R(61)18);
- (4) C-M(61)101 du 31 octobre 1961

voulues, au besoin avec l'aide d'experts. Il parlait également du principe que le Groupe serait présidé par un membre du Secrétariat International. Au cours de sa réunion du 15 novembre 1961, le Conseil a approuvé la création d'un Groupe Consultatif de la Politique atlantique, suivant les principes énoncés dans le rapport du Comité Politique (1).

Résultats consécutifs à l'exercice des plans à long terme de 1961

"Examen politique 1962" de M. Stikker

Aspects positifs

Aspects négatifs

70. Les résultats de la consultation politique entre mai 1961 et la période actuelle n'ont pas différé sensiblement de ceux des années précédentes. L'Examen politique 1962 signé de M. Stikker (2) signale que le Conseil a été tenu régulièrement informé de toutes les discussions sur les relations Est/Ouest en général et qu'en particulier, la consultation concernant les plans de circonstance pour Berlin et les contre-mesures économiques éventuelles a été permanente et intense. Les renseignements donnés au Conseil sont décrits comme étant "du plus haut intérêt"; en revanche, les résultats de ces consultations sont présentés comme "assez inégaux"; le Secrétaire Général n'était pas entièrement convaincu "que nous ayons trouvé la réponse aux problèmes que pose le maintien des contacts les plus étroits et de la consultation la plus complète entre les puissances principalement intéressées et l'Alliance dans son ensemble". A propos du désarmement, la consultation au sein du Conseil a été également "satisfaisante et utile" mais, "en certaines circonstances... n'a peut-être pas été aussi complète qu'elle aurait pu l'être et n'est pas intervenue dans les délais nécessaires". A propos de la coordination de l'action des Puissances de l'OTAN au sein des Nations Unies, le Secrétaire Général a estimé que l'expérience avait été "décevante". Il a néanmoins considéré que la situation était, dans l'ensemble, encourageante, bien que l'Alliance soit encore loin d'avoir mis entièrement en application les recommandations formulées en 1956 par le Comité des Trois: "la consultation n'a pas toujours été suffisante. Elle n'a pas toujours eu lieu en temps utile. Elle n'a pas toujours été aussi complète qu'elle aurait pu l'être".

(1) C-R(61)58 du 15 novembre 1961, point I
(2) C-E(62)47 du 17 avril 1962

71. Pour être appréciée exactement, cette évaluation quelque peu réservée du Secrétaire Général, concernant l'insuffisance de la consultation et le fait qu'elle n'a pas toujours eu lieu "en temps utile", doit sans doute être confrontée avec les problèmes politiques à propos desquels la consultation au sein de l'OTAN a été restreinte ou inexistante, alors que l'application rigoureuse des recommandations de 1956 aurait certainement imposé leur étude (1).

Procédures de consultation politique au cours de la Troisième Etape
Importance accrue d'éléments existants

72. Comme il est possible de le voir, dans les pages précédentes, plusieurs innovations ont été adoptées au cours de la troisième étape.

Dans la méthode de consultation et de coopération politique, le nombre d'éléments mis en jeu a augmenté. Un élément existant, le Secrétaire Général, a acquis de nouveaux pouvoirs et une importance nouvelle à la suite du Rapport des Trois Sages.

Un nouvel élément est venu s'ajouter à l'appareil existant, sous la forme du Comité Politique; le nombre des Groupes de travail ad hoc d'experts politiques, chargés de la préparation de rapports régionaux pour les sessions ministérielles, a augmenté constamment, ce qui met en évidence l'importance de plus en plus grande que prennent pour l'OTAN les événements se déroulant à l'extérieur de sa zone propre. De plus, le Conseil a décidé que les rapports de ces Groupes pourraient tirer des conclusions et en définir les incidences sur la politique occidentale, sans que ces considérations aient nécessairement réuni l'unanimité du Groupe, à condition que les opinions contraires soient également signalées si les personnes qui les expriment le désirent (2).

Procédures d'information du Conseil

Les méthodes utilisées pour tenir le Conseil au courant des réunions inter-gouvernementales organisées hors de l'OTAN

(1) Voir les "Conclusions", où sont énumérés certains de ces problèmes

(2) C-R(61)48, Point II, en date du 4 octobre 1961

Observateurs OTAN

ont trouvé un champ d'application plus étendu : le nombre des rapports personnels, présentés soit par des Ministres soit par des Chefs de Délégations diplomatiques, s'est accru. Au cours de la dernière période également, pendant les travaux de préparation de la Conférence au sommet avortée de 1960, on a eu recours à un observateur OTAN dont le rôle, cependant, a consisté, en l'occurrence, à informer plutôt le Secrétaire Général que l'ensemble du Conseil.(1)

Réunion en 1960, à un niveau élevé, du Groupe d'experts sur la politique soviétique

- Une expérience a été tentée en novembre 1960, en élevant le niveau des experts du Groupe de travail ad hoc sur la politique soviétique. Cette expérience a donné lieu à des échanges de vues d'un intérêt exceptionnel, dont la teneur ne s'est malheureusement pas reflétée entièrement dans le rapport présenté ultérieurement aux Ministres. En fait, le projet de rapport initial, établi sur la base de ces échanges de vues, a été remanié ultérieurement au sein d'un Groupe de travail d'experts de niveau moins élevé. Il est naturellement difficile de dire si cette mesure est due à des instructions provenant des gouvernements, mais la disparité entre les échanges de vues initiaux et le rapport définitif transmis aux Ministres constitue un élément non négligeable dans l'évaluation de ce genre d'expérience.

Comité ad hoc sur l'Afrique

- Le Comité ad hoc sur l'Afrique s'est réuni plusieurs fois pour examiner l'évolution de la situation dans ce Continent, et enfin, un Groupe Consultatif de la politique atlantique a été créé en tant que sixième élément du mécanisme de consultation.

Groupe Consultatif pour la Politique atlantique

Réunions du Conseil

- Conçue au cours de la deuxième étape, la distinction entre plusieurs types de réunions du Conseil a été appliquée au cours de la troisième étape, et de manière encore plus rigoureuse après l'accession de M. Stikker au Secrétariat Général, en remplacement de M. Spaak.

(1) Pour les instructions données à cet observateur, prière de se référer au paragraphe 6 du document NHO/64/1 "Consultation au sein de l'OTAN sur les préparatifs en vue de la Conférence au sommet prévue pour mai 1960", en date du 17 août 1961.

COMITE DES TROIS

QUESTIONNAIRE

Le Comité des Trois, composé de M. Lange, Ministre des Affaires Etrangères de Norvège, du Dr. Martino, Ministre des Affaires Etrangères d'Italie et de M. Pearson, Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures du Canada, a été chargé le 6 mai par le Conseil de l'Atlantique Nord "de présenter au Conseil des recommandations quant aux mesures à prendre pour améliorer et développer la coopération entre pays de l'OTAN dans des domaines non militaires et pour accroître l'unité au sein de la Communauté Atlantique".

Certains de ces problèmes ont déjà été "étudiés en 1951-1952 par le Comité de la Communauté Atlantique", présidé par M. Pearson. Ce Comité n'a proposé ni règles rigides ni formules "automatiques" de consultation, mais il a souligné la nécessité de développer "l'habitude des consultations" entre gouvernements membres. Comme critères des questions qui devraient faire l'objet de consultations, ce Comité a mentionné la mesure dans laquelle elles présentent un intérêt commun ou sont de nature à appeler une action coordonnée. En outre, il a établi une distinction générale entre les échanges de renseignements d'une part, et les consultations proprement dites de l'autre, en précisant que les premiers devraient porter sur des sujets plus nombreux que les seconds. Depuis lors, certains progrès ont été réalisés dans le sens de la coordination des politiques étrangères des pays de l'OTAN. Le Conseil a commencé à servir à l'échange de renseignements sur des questions d'intérêt commun, et des consultations actives et efficaces ont eu lieu dans certains cas. Toutefois, il existe également des exemples de manque de coordination et de mesures unilatérales prises par des gouvernements membres au sujet de questions intéressant directement l'Alliance; ce manque de coordination et ces mesures ont nui à l'unité de l'OTAN et affaibli de ce fait l'organisation. Il semble donc nécessaire de trouver de nouveaux moyens propres à encourager les pays à faire du Conseil un outil efficace de consultation, afin d'aboutir à une coopération plus étroite dans les domaines non militaires.

Les questions suivantes ont pour objet de permettre à votre gouvernement de faire connaître sous une forme aussi concise que possible ses vues sur les problèmes que pose la mission confiée au Comité par le Conseil. Cette liste ne doit pas être considérée comme limitative, et toute déclaration ou proposition complémentaire que votre gouvernement désirerait ajouter à sa réponse sera la bienvenue.

I. QUESTIONS POLITIQUES

Il pourrait être intéressant d'examiner s'il est souhaitable de poser, à titre de directives pour les consultations politiques sur des questions d'intérêt commun, certains

principes fondamentaux tels que les suivants:

- (a) Le Conseil doit être tenu pleinement au courant de toute évolution de la situation politique dans une région quelconque, de nature à avoir des répercussions sensibles sur les pays membres ou l'ensemble de l'Alliance;
- (b) Les pays doivent accepter l'obligation d'informer sans tarder le Conseil de toute évolution de cet ordre;
- (c) En principe, le Conseil ne doit pas être invité à prendre de décisions ou à adopter de résolutions importantes du point de vue politique sans avoir pu disposer de tous les renseignements disponibles;
- (d) les gouvernements membres devront s'efforcer de ne pas faire de déclarations politiques affectant sensiblement l'Alliance ou les pays membres sans s'être consultés au préalable par l'intermédiaire du Conseil.

Il serait intéressant que les gouvernements membres fassent connaître leurs vues sur cette proposition et précisent dans quelle mesure ils jugent ces principes acceptables.

2. Dans quelle mesure et dans quelles circonstances votre gouvernement est-il disposé à participer aux types suivants de consultations au sein de l'OTAN ?

- (i) Echanges officieux de renseignements;
- (ii) Etablissement de jugements communs en fonction de l'évolution de la situation;
- (iii) Consultations visant à parvenir à un accord général sur lequel chaque gouvernement se fonderait, ou dont il s'inspirerait pour élaborer sa politique;
- (iv) Consultations visant à parvenir à un accord sur une politique ou une ligne de conduite sur des questions déterminées.

3. Sur quelles bases doivent être déterminées les questions d'intérêt commun pouvant donner lieu à consultations sous les quatre rubriques ci-dessus, et quels éléments doivent être considérés comme limitant ces consultations, tels que le respect de la liberté d'action de chaque gouvernement membre et le caractère non universel de l'OTAN ?

4. Dans quelle mesure l'OTAN peut-elle contribuer au règlement pacifique des différends et divergences de vues entre pays membres ? Compte tenu des dispositions de l'Article 1 du Traité, l'OTAN doit-elle adopter des procédures de conciliation et de règlement pacifique des différends analogues aux dispositions correspondantes de la Charte des Nations Unies et de certains autres accords internationaux ?

5. L'OTAN doit-elle accorder une valeur plus officielle aux associations de parlementaires et à la Conférence des parlementaires et quelles doivent-être les relations entre le Conseil et ces groupements ?

II. QUESTIONS ECONOMIQUES

1. Votre Gouvernement considère-t-il que le renforcement de la coopération entre pays membres de l'OTAN au sein des organisations spécialisées dont ils font partie et l'établissement de relations plus étroites avec ces organisations, constitueraient le meilleur moyen de renforcer l'unité entre les pays membres dans le domaine économique ?

2. A ce sujet, et en ce qui concerne l'OCDE, votre Gouvernement considère-t-il comme suffisante la participation actuelle des Etats-Unis et du Canada aux travaux de cet organisme à titre de simples "membres associés" ?

3. L'Article 2 du Traité de l'Atlantique Nord stipule que les parties s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales. Votre Gouvernement estime-t-il que les activités d'autres organisations, notamment l'OCDE, sont suffisantes pour permettre aux pays OTAN de s'acquitter de leurs responsabilités dans ce domaine ? Dans quelle mesure votre Gouvernement considère-t-il que l'OTAN pourrait aider à régler les conflits économiques entre pays membres ?

4. Votre Gouvernement estime-t-il que l'OTAN aurait intérêt à lancer des travaux publics dans le secteur civil, comme elle l'a fait dans le domaine militaire ?

5. Votre Gouvernement estime-t-il que l'Organisation Atlantique doit prendre une part active au développement économique des pays sous-développés de la zone OTAN, ou juge-t-il préférable qu'elle se borne à évaluer l'importance politique que présentent pour l'Alliance des programmes de développement élaborés à cette fin ?

6. (a) Votre Gouvernement considère-t-il qu'il est d'un intérêt capital pour l'Organisation Atlantique de favoriser le développement économique des pays sous-développés situés en dehors de la zone OTAN ? Dans l'affirmative, étant donné le caractère non universel de l'Organisation, quelles mesures d'aide

aux pays sous-développés votre Gouvernement estime-t-il que les pays de l'OTAN pourraient prendre pour atteindre les objectifs recherchés et quelle coordination peut être instituée dans le cadre de l'Alliance ?

(b) Votre Gouvernement considère-t-il que les statuts des organismes financiers internationaux existants ou prévus leur donnent une souplesse suffisante pour leur permettre de fonctionner convenablement dans les conditions politiques actuelles et de faire face à la situation devant laquelle l'OTAN se trouve actuellement placée ?

7. (a) Votre Gouvernement estime-t-il que l'OTAN doit envisager l'adoption de mesures visant à contrecarrer et à neutraliser les pratiques commerciales soviétiques qui ne sont pas conformes aux principes sur lesquels les pays occidentaux fondent normalement leurs relations financières et commerciales mutuelles ?

(b) Votre Gouvernement estime-t-il que l'OTAN doit envisager l'adoption de mesures lui permettant de lutter contre la concurrence du bloc soviétique en ce qui concerne les contrats de travaux publics dans les régions qui constituent des points névralgiques du point de vue politique ?

8. Quelles suggestions peut-on formuler en fonction de l'expérience acquise dans le domaine économique par d'autres organisations régionales, en vue de leur application éventuelle à d'autres régions ?

9. Votre Gouvernement considère-t-il que l'Alliance aurait intérêt à ce que les pays OTAN se consultent lorsque certaines questions importantes viennent en discussion dans des organismes économiques internationaux où le bloc soviétique est représenté ?

10. Existe-t-il d'autres questions ou catégories de questions économiques déterminées d'intérêt commun pour l'OTAN, qui ne font pas actuellement l'objet d'études suffisantes dans d'autres organismes et qui pourraient être examinées utilement par l'OTAN ?

III. QUESTIONS CULTURELLES

Le développement de la coopération dans le domaine culturel pourrait servir à renforcer les relations entre les pays de l'Alliance, à assurer à l'Organisation un appui accru de l'opinion publique et à développer le sentiment d'appartenance à une Communauté Atlantique.

1. Votre Gouvernement considère-t-il que ces objectifs seront mieux atteints par la création :

(a) d'un institut commun de recherche sur la Communauté Atlantique ?

(b) d'un collège civil analogue au Collège de Défense OTAN, où des cours de brève durée sur les problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels de la Communauté Atlantique seraient donnés aux personnes qui sont en mesure d'agir sur l'opinion, telles que professeurs, journalistes, etc. ?

2. Votre Gouvernement estime-t-il que l'OTAN doit encourager la coopération entre les mouvements de jeunesse des pays de l'Alliance eu égard à la coordination des activités de jeunesse dans les pays communistes ? Le Conseil doit-il examiner les problèmes relatifs à la coopération des mouvements de jeunesse ?

3. Votre Gouvernement considère-t-il que l'OTAN doit entreprendre la coordination de mesures de longue haleine destinées à développer le recrutement et la formation de savants, de techniciens et de spécialistes, eu égard aux progrès accomplis dans ces domaines par les pays communistes ?

4. Afin de renforcer les liens de la Communauté Atlantique, quelles seraient éventuellement, dans le domaine de l'éducation, les tâches que l'OTAN pourrait entreprendre et dont des organisations internationales existantes telles que l'UNESCO ne se sont pas déjà chargées ?

5. Votre Gouvernement serait-il favorable à des échanges de personnel militaire, soit individuellement, soit en groupes, grâce auxquels ce personnel pourrait se familiariser avec la situation dans d'autres pays membres et la compréhension internationale serait facilitée ?

6. Quels sont parmi les programmes éventuels entrant dans le cadre des questions 1, 2, 3 et 4, ceux qui devraient, de l'avis de votre gouvernement, être financés :

- (a) dans le cadre d'un programme financé en commun;
- (b) en commun par les pays intéressés;
- (c) par les gouvernements membres individuellement ?

IV. QUESTIONS RELATIVES A L'INFORMATION

Le développement de la coopération dans le domaine de l'information, particulièrement dans le cadre de la coexistence compétitive et compte tenu de la nouvelle politique soviétique, pourrait servir à renforcer l'appui accordé à l'OTAN par une opinion publique bien informée et resserrer ainsi l'unité de l'Alliance.

1. Votre Gouvernement estime-t-il que le service de l'information ne doit chercher qu'à donner des renseignements d'ordre purement documentaire sur l'OTAN ?

2. Votre Gouvernement estime-t-il nécessaire de mieux coordonner les efforts dans le domaine de l'information pour faire échec aux initiatives de la propagande soviétique ?

3. Votre Gouvernement considère-t-il qu'il convient de développer les visites réciproques de groupements professionnels, tels que professeurs, journalistes, etc.. ?

4. Votre Gouvernement estime-t-il qu'il convient d'améliorer la coopération entre le service d'information de l'OTAN et les organismes d'information nationaux, tant publics que privés ?

5. Etant donné l'importance des répercussions sur l'opinion publique du développement des consultations politiques au sein de l'OTAN, votre gouvernement a-t-il des suggestions à formuler sur la mesure dans laquelle le public doit être tenu au courant des activités déployées dans ce domaine ?

V. QUESTIONS D'ORDRE ORGANIQUE ET FONCTIONNEL

1. Quels changements précis dans la procédure ou les dispositions relatives à l'organisation votre Gouvernement recommande-t-il en vue d'améliorer et de resserrer les consultations au sein du Conseil, de renforcer et d'étendre la coopération des pays OTAN dans les domaines non militaires et d'accroître l'unité de la Communauté Atlantique ?

2. Dans quelle mesure votre Gouvernement estimerait-il utile pour l'Organisation de faire davantage appel au concours d'experts, sur une base soit permanente, soit ad hoc, au cours des consultations politiques du Conseil ?

3. Dans quelle mesure le Secrétaire Général doit-il jouer un rôle actif en matière de consultations politiques, et sur quels types particuliers de problèmes doit porter son action ?

4. Etant donné les responsabilités économiques assumées actuellement par l'OTAN et celles qu'elle envisage d'assumer, quelles sont éventuellement les modifications d'ordre organique que votre Gouvernement considère comme nécessaires pour permettre à l'OTAN de s'acquitter de ces responsabilités ?

5. Votre Gouvernement estime-t-il que le mécanisme de l'OTAN pourrait être davantage utilisé pour la diffusion par chaque gouvernement à l'échelle de l'OTAN de "documents fondamentaux" (tels que textes d'accords, déclarations de principe, etc..) ?

6. Il a été mentionné que des relations plus étroites pourraient être établies entre l'OTAN et les Nations Unies, peut-être en établissant la position de l'OTAN en tant qu'organisation régionale, conformément au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Quelles sont les vues de votre Gouvernement sur ce point ?

Le Secrétariat International a préparé les rapports suivants à la demande du Comité des Trois :

- (a) Document CTD/4 du 10 août 1956, sur "les incidences que pourrait avoir pour l'OTAN sa transformation en organisation régionale aux termes du Chapitre 8 de la Charte des Nations Unies";
- (b) Document CTD/6 du 17 août 1956, définissant les procédures de règlement pacifique des différends applicables dans différentes organisations internationales;
- (c) Document CTD/7 du 28 août 1956, décrivant l'oeuvre accomplie par l'OTAN dans les domaines non militaires jusqu'en 1956. Ce document faisait ressortir qu'au cours des dernières années, les consultations politiques s'étaient développées régulièrement aussi bien qu'étendues en importance, mais concluait que leur développement était loin d'avoir atteint le point où ces consultations permettraient de conférer à l'Alliance toute sa valeur;
- (d) Document CTD/8 du 20 août 1956, énumérant les problèmes politiques et économiques soumis au Conseil depuis 1952. Ces listes établissaient une distinction entre les questions soumises pour information seulement et les questions à propos desquelles le Conseil avait procédé à des échanges de vues et pris des décisions.