

Avis de la commission juridique du Parlement européen sur l'adoption d'un drapeau pour la Communauté européenne (26 avril 1984)

Légende: Suite à la résolution du Parlement européen, du 11 avril 1983, sur l'adoption d'un drapeau pour la Communauté européenne, la commission juridique du Parlement européen, propose, dans un avis du 26 avril 1984, la mise en place d'un concours pour le choix d'un drapeau propre à la Communauté et apparenté à celui du Conseil de l'Europe.

Source: Parlement européen - commission juridique. Avis à l'intention du Bureau du Parlement sur l'adoption d'un drapeau pour la Communauté européenne, PE 90.049. rapporteur: Simone Veil. [s.l.]: 26.04.1984. 13 p.

Copyright: (c) Parlement européen

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_juridique_du_parlement_europeen_sur_l_adoption_d_un_drapeau_pour_la_communaute_europeenne_26_avril_1984-fr-aff4311a-0f2c-4bb8-9ee3-95a45678e30e.html

Date de dernière mise à jour: 03/12/2012

Avis de la commission juridique du Parlement européen à l'intention du Bureau du Parlement sur l'adoption d'un drapeau pour la Communauté européenne (26 avril 1984)

Rapporteur : Mme Simone VEIL

Par lettre en date du 14 février 1984, Le Secrétaire général du Parlement a transmis pour avis à la commission juridique – suite à une décision du Bureau du 2 février 1984 – une lettre (PE 88.525/BUR.) du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et une note juridique (PE 88.525/BUR./Ann.) l'accompagnant.

Au cours de sa réunion des 21 et 22 mars 1984, La commission juridique a nommé Mme VEIL rapporteur.

Au cours de sa réunion des 24 et 25 avril 1984, la commission juridique a examiné le projet d'avis et en a adopté :

- à l'unanimité moins 3 abstentions, les conclusions hormis le troisième tiret,
- par 6 voix contre 5 et 2 abstentions, le troisième tiret des conclusions,
- par 7 voix contre 5 et 1 abstention, l'ensemble des conclusions.

Etaient présents : Mme Veil, Président et rapporteur ; MM. Luster et Turner, Vice-Présidents ; Mme Baduel Glorioso, MM. Enright, Bruno Friedrich, Geurtsen, Gontikas, von Hassel (suppléant M. Goppel), Helms (suppléant M. Fischbach), Mme Macciocchi, MM. Malangré, Rogalla, Sieglerschmidt et Tyrrell.

SOMMAIRE

- I. La mise en œuvre de la résolution du Parlement sur l'adoption d'un drapeau pour la Communauté a donné lieu à certaines difficultés ;
- II. celles-ci découlent pour l'essentiel du fait que la nécessité d'un emblème spécifique pour la Communauté n'a pas été suffisamment prise en compte ;
- III. l'adoption d'un tel emblème peut être réalisée pour autant que soient remplies certaines conditions.

ANNEXE I : Résolution adoptée par le Parlement européen le 11 avril 1983

ANNEXE II : Résolution 55 (32) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

ANNEXE III : Recommandation 88 (1955) de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe

I.

1. Le Parlement européen a adopté le 11 avril 1983 – sur la base d'un rapport (doc. 1-1194/83) fait au nom de la commission politique par M. von HASSEL – une résolution (1) "sur l'adoption d'un DRAPEAU POUR LA COMMUNAUTE EUROPEENNE", marquant ainsi la volonté de doter la Communauté d'un emblème.

2. La résolution du 11 avril 1983 contient essentiellement une décision de principe et un double mandat donné par le Parlement à son président ;

en effet,

a) le Parlement a décidé que l'emblème du Conseil de l'Europe (d'azur a un cercle composé de douze étoiles

d'or à cinq rais dont les pointes ne se touchent pas) (2) serait le drapeau de la Communauté européenne (voir paragraphe 2 de la résolution).

Simultanément, le Parlement a décidé de "retirer le drapeau utilisé jusqu'à présent d'une manière non officielle par le Parlement" (voir paragraphe 3 de la résolution) (3).

b) Le Parlement a donné mandat à son Président :

– de "dégager dans les meilleurs délais un accord avec le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe" (voir paragraphe 4 de la résolution) ;

– de "veiller à ce que les gouvernements des États membres décident que toutes les Institutions européennes arboreront ce drapeau" (voir paragraphe 5 de la résolution) (4)

Il est clair que le second mandat apparaît comme dépendant de la conduite à bonne fin du premier.

3. La résolution ayant été transmise le 28 avril 1983 au Conseil et à la Commission (5), d'une part, et au Conseil de l'Europe (6), d'autre part, le Président du Parlement a rencontré le 16 juin 1983 le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en vue de l'exécution du premier des deux mandats qui lui ont été confiés par la résolution du 11 avril 1983.

Il ressort au dossier (7) que cet entretien a permis de conclure à l'opportunité de disposer d'un avis juridique relatif à la matière.

C'est ainsi qu'une "Note au sujet de l'historique de l'emblème du Conseil de l'Europe et de sa protection juridique" a été établie par la direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ; cette note (PE. 88.525/BUR./Ann.) a été transmise le 6 octobre 1983 au Président du Parlement par le Président de l'Assemblée parlementaire et a été renvoyée par le Bureau, lors de sa réunion du 2 février 1984, à l'examen de la commission politique et de la commission juridique.

4. De cette note soumise pour avis à la commission juridique, votre rapporteur retient les points suivants :

a) les organisations européennes ont été informées de l'adoption de l'emblème du Conseil de l'Europe et du vœu de l'Assemblée parlementaire de cette organisation que les emblèmes qui seraient adoptés par d'autres Institutions européennes "soient apparentés à l'emblème du Conseil de l'Europe" (8).

A ce point, on notera que les décisions relatives à l'adoption éventuelle d'un emblème par d'autres organisations ou institutions européennes relèvent de manière autonome du pouvoir d'organisation de celles-ci (9).

b) les organisations européennes "restent libres de placer sur [leur] propre pavillon, soit au centre du cercle, soit dans les coins, les symboles ou les sigles qui [leur] paraissent opportuns" (10).

c) Les mesures de protection juridique prises par le Conseil de l'Europe ont pour objet de prévenir une utilisation abusive de l'emblème ; or l'adoption par une organisation ou une Institution européenne de l'emblème du Conseil de l'Europe, marqué d'un symbole propre à l'organisation ou un à l'Institution en cause, ne saurait être considérée comme pouvant constituer un usage abusif, dès lors que les différentes instances du Conseil de l'Europe ont invité les Institutions européennes à utiliser l'emblème à douze étoiles.

II.

5. Dès lors, il est permis de se demander s'il n'existe d'autre obstacle – du fait du Conseil de l'Europe – à la mise en œuvre de la résolution du 11 avril 1983 que le fait que le "drapeau pour la Communauté européenne" adopté par le Parlement est depuis 1955 l'emblème du Conseil de l'Europe.

Bien plus que d'un obstacle de nature juridique, l'on se trouve sans doute devant le risque d'une confusion qui constituerait un danger pour la perception par l'opinion de l'identité communautaire comme distincte de l'identité du Conseil de l'Europe.

6. S'il est vrai que le Conseil de l'Europe et les Communautés ont des vocations parallèles et complémentaires et que leur collaboration est expressément prévue par les Traités (11), il n'en demeure pas moins que tant par le nombre d'Etats membres que par les compétences de leurs institutions ou organes respectifs, ces deux organisations constituent deux réalités politiques distinctes et autonomes, que chaque citoyen doit pouvoir reconnaître et distinguer.

7. Comment, en effet, le citoyen pourrait-il reconnaître la Communauté sous un emblème qui est déjà connu comme étant celui du Conseil de l'Europe et qui est arboré à ce titre dans tous les Etats membres de cette organisation, qu'ils appartiennent ou non à la Communauté européenne ?

L'on peut donc redouter les effets négatifs d'une telle mesure dans l'opinion publique ; celle-ci n'est-elle pas déjà bien souvent déroutée par des problèmes de vocabulaire (que l'on songe au Conseil (des Communautés), au Conseil européen et au Conseil de l'Europe) et par le fait que les assemblées parlementaires des deux organisations tiennent dans un même hémicycle leurs séances plénières ?

8. Certaines objections formulées par les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et dont fait état le Président de celle-ci dans une lettre récente au Président du Parlement ne sont-elles pas fondées sur le sentiment de la nécessité pour les deux organisations européennes de marquer leur spécificité et leur autonomie ?

Ces objections font d'ailleurs écho à certaines réserves formulées au sein du Parlement, lors de la discussion du rapport de M. von HASSEL. Cependant, la volonté majoritaire de la commission politique lors de la discussion et de l'adoption du rapport et celle du Parlement lors de l'adoption de la résolution du 11 avril 1983, d'écarter les propositions tendant à marquer le drapeau communautaire de symboles distinctifs déterminent les limites du premier mandat (12) confié au Président et font obstacle à la définition d'un accord avec le Conseil de l'Europe, accord qui en l'état actuel des choses ne serait possible que sur des prémisses allant à l'encontre de la volonté exprimée par le Parlement.

9. On peut donc estimer que la résolution du 11 avril 1983 a produit tous ses effets ; qu'il soit permis en effet de relever que le mandat donné par le Parlement au Président de la commission politique (paragraphe 1 de la résolution) est sans doute nul, seul le Président pouvant déléguer le pouvoir de représentation de l'Institution qui lui est attribué par l'article 18, paragraphe 4, du Règlement ; le mandat donné par le paragraphe 1 de la résolution n'était-il pas d'ailleurs sans objet ? La décision d'adopter l'emblème du Conseil de l'Europe (paragraphe 2 de la résolution) ne suppose-t-elle pas réglée la question (paragraphe 1 de la résolution in fine) de la "possibilité de parvenir à une décision sur un symbole européen" ?

Le Président du Parlement a pris avec le Président de l'Assemblée parlementaire les contacts dont le Parlement l'avait chargé, tirant ainsi de cette résolution tous les effets utiles ; ces contacts (13) ont permis de constater que les conditions d'un accord n'étaient pas réunies dès lors que la résolution du 11 avril 1983 exclut l'utilisation d'un signe distinctif de la Communauté et que, de ce fait, l'exécution du second mandat (action auprès des gouvernements des Etats membres) serait sans objet.

III.

10. L'adoption d'un drapeau pour la Communauté européenne reste un objectif réalisable que la commission juridique peut approuver.

a) Chaque Institution dispose de la compétence nécessaire à l'adoption d'un emblème, compétence qui entre dans le cadre du pouvoir d'organisation interne qu'ont toutes les Institutions internationales et qui a été reconnu de manière particulière au Parlement européen (14).

Que l'initiative soit prise par le Parlement, "représentation démocratiquement légitimée des peuples des Etats membres de la Communauté" (point f du préambule de la résolution du 11 avril 1983) ne saurait être contesté.

b) Sur le plan pratique, le choix du symbole pourrait faire l'objet d'un concours comme cela avait été suggéré lors des débats du 11 avril 1983.

La procédure du concours ouvert au public le plus vaste n'aurait-elle pas le double avantage d'élargir les possibilités de choix et de contribuer à populariser l'idée communautaire ?

c) L'effet positif, d'un point de vue symbolique, de l'adoption d'un drapeau par la Communauté européenne, serait inévitablement amoindri si cette adoption était précédée de négociations laborieuses en vue de l'adoption d'un accord s'exprimant dans un instrument juridique requérant nécessairement l'unanimité des Etats membres ; en l'absence d'une base juridique appropriée dans les Traités, il faudrait en effet recourir à des procédures relativement lourdes comme celles de la déclaration commune (15) ou d'une résolution des représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés réunis au sein du Conseil (16).

Autant que de laborieuses négociations, toute mesure tendant à précipiter la décision en cette matière devrait être évitée. Un délai de réflexion raisonnable, permettant notamment l'organisation d'un concours doit être ménagé ; plus de trois ans ne s'est-il pas écoulé entre le renvoi de cette question à la commission politique et le début des délibérations de cette dernière ?

11. L'adoption par le Parlement d'un drapeau ayant vocation à être arboré par toutes les Institutions des Communautés européennes ne fait pas nécessairement obstacle à l'utilisation, notamment à des fins autres que le pavoisement des édifices, d'un symbole propre à chaque Institution.

En ce qui concerne le Parlement, le symbole actuellement utilisé a d'ailleurs acquis une certaine notoriété ; employé dans certains documents édités par le Parlement européen ou par certains partis politiques pour les besoins de la campagne électorale, il a en outre été popularisé par son utilisation sur des figurines postales émises par au moins deux Etats membres de la Communauté.

Son abandon ou son remplacement systématique par un autre emblème ne serait-il pas source de surprise ou d'incertitude pour les électeurs ?

o

o o

12. A la lumière des considérations qui précèdent, la commission juridique émet l'avis suivant :

– dans la mesure où la résolution du 11 avril 1983 est applicable, elle a épuisé tous ses effets (voir supra paragraphe 9) ;

– le Parlement peut décider – dans l'exercice du pouvoir d'organisation qui est le sien – de l'adoption d'un drapeau (voir supra paragraphe 10, littera a) ;

– le choix d'un emblème pourrait faire l'objet d'un concours et être opéré en tenant compte aussi du vœu du Conseil de l'Europe que les emblèmes des autres Institutions européennes soient apparentés au sien (voir supra paragraphe 4, littera a) et paragraphe 10, littera b) et en s'entourant de l'avis de spécialistes en matière héraldique ;

– le Parlement pourrait – en s'appuyant sur sa qualité de représentation élue des peuples de la Communauté – recommander aux autres Institutions communautaires d'arborer, dans les conditions qu'arrêteront leurs organes compétents, ce même drapeau qui deviendrait ainsi l'emblème unique de la

Communauté européenne (voir supra paragraphe 10, littera a) et c) ;

– les conditions dans lesquelles le drapeau est employé par le Parlement seront arrêtées par le Bureau, organe compétent en matière d'organisation ;

– l'usage ou l'introduction d'emblèmes propres aux différentes Institutions est laissé à la discrétion de leurs organes compétents (voir supra paragraphe 10, littera a) et paragraphe 11).

[Les annexes ne sont pas reproduites]

(1) JO C 128 du 16 mai 1983, page 18 (voir Annexe I)

(2) Cet emblème a été adopté le 9 décembre 1955 par la résolution (55) 32 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, pour donner suite à la recommandation 88 (1955) adoptée à l'unanimité par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe le 25 octobre 1955 (voir Annexes II et III)

(3) Cette décision qui ne nécessite d'autre mesure que d'ordre administratif interne n'a pas reçu d'application. A ce sujet, voir réponse à la question à la présidence 57/83, publiée au Bulletin du Parlement 62 du 24 janvier 1984, page 63.

(4) S'agissant du drapeau de la Communauté européenne, et la responsabilité de la décision étant confiée aux gouvernements des Etats membres, les Institutions européennes dont il s'agit sont, soit les Institutions de la Communauté au sens strict (Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice), soit au sens plus large des organes tels que le Comité économique et social, la Banque européenne d'investissement, la Cour des comptes et les organes extérieurs comme le Centre européen de la formation professionnelle ou les Ecoles européennes.

(5) Le Conseil n'a pas pris position sur cette question dont il est également saisi par une proposition du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (voir Agence Europe des 20 et 21 février 1984, page 14). En ce qui concerne la Commission, M. NARJES avait indiqué lors des débats du Parlement sur le rapport de M. von HASSEL (JO Annexe 1-297, page 24) que son Institution se félicitait de "l'initiative du Parlement à rechercher un drapeau pour la Communauté" et que "à la lumière des résultats des contacts entre le Président du Parlement et le Président de l'Assemblée parlementaire, son Institution présenterait volontiers des propositions appropriées relatives à une décision formelle des Institutions de la Communauté".

(6) Dès le 25 avril 1983, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe s'était félicité de l'adoption par le Parlement de la résolution du 11 avril 1983 (débat du Conseil de l'Europe, page 16).

(7) Lettre de M. AHRENS, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à M. Dankert, en date du 6 octobre 1983 (PE 88.525/BUR.)

(8) En ce qui concerne le Parlement, par lettre en date du 27 novembre 1959 adressée par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe à M. Robert SCHUMAN, alors Président de notre Institution ; la teneur de cette lettre avait été communiquée au Président de la commission politique ; les archives ne permettent pas de trouver trace de la suite à cette initiative.

(9) Voir premier alinéa de la recommandation 94 (1956) cité au paragraphe 4 du document PE 88.525/BUR./Ann.

(10) Voir Note sur le pavillon des Communautés européennes transmise en 1959 au Parlement européen par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et citée au paragraphe 6 du document PE 88.525/BUR./Ann.

(11) "La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles" (article 230 CEE et article 200 CEEA – voir également article 94 du traité CECA)

(12) En ce qui concerne le second mandat, il n'est pas nécessaire de souligner qu'il ne saurait être rempli qu'une fois réglés les problèmes faisant l'objet du premier.

(13) Pour autant qu'un accord avec le Conseil de l'Europe soit nécessaire pour l'adoption d'un drapeau pour la Communauté européenne, l'interlocuteur naturel ne serait-il pas le Secrétaire général du Conseil de l'Europe qui a reçu mandat du Comité des ministres pour les questions relatives aux emblèmes des organisations européennes, mandat donné à l'occasion de l'adoption de la résolution ? (cf. PE 88.525/BUR., paragraphe 2, 4ème alinéa)

(14) CJCE, 10 février 1983 (Grand-duché de Luxembourg contre Parlement européen, Recueil 1983, page 255).

(15) Formule utilisée pour la protection des droits fondamentaux – Déclaration du 5 avril 1977 – JO C 103 du 27 avril 1977, page 1

(16) Formule utilisée pour l'établissement d'un passeport uniforme – Résolution du 23 juin 1981 – JO C 241 du 19 septembre 1981, page 1