

CONSEIL DE L'EUROPE COUNCIL OF EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

14ème Session

Strasbourg, le 17 mars 1954

Confidentiel
CM (54) 48

DIX-NEUVIEME REUNION DES DELEGUES DES MINISTRES

NOTE DU SECRETARIAT GENERAL RELATIVE AU CHOIX D'UN EMBLEME POUR LE CONSEIL DE L'EUROPE

Ière Partie

Avis juridique sur les pouvoirs des deux organes du Conseil en cette matière.

1. L'Assemblée Consultative a adopté au cours de sa cinquième session, en 1953, une Résolution et une Recommandation relatives au choix d'un emblème, qui étaient ainsi libellées :

a) "Résolution (53) 41 relative au choix d'un emblème de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

"1. L'Assemblée décide de prendre pour emblème le drapeau d'azur à quinze étoiles d'or disposées en cercle (d'azur à cercle composé d'étoiles d'or à cinq raies dont les pointes ne se touchent pas).

"2. Ce drapeau sera hissé devant les bâtiments du Conseil de l'Europe quand l'Assemblée siègera.

"3. Les conditions de son emploi dans d'autres circonstances seront réglées ultérieurement par le Bureau de l'Assemblée Consultative."

./.

- b) "Recommandation (53) 56 relative au choix d'un emblème du Conseil de l'Europe.

"L'Assemblée,

"Ayant adopté pour emblème le drapeau bleu portant un cercle de quinze étoiles d'or,

"Recommande au Comité des Ministres :

- "(a) d'adopter le même emblème comme symbole du Conseil de l'Europe dans son ensemble ;
- "(b) de charger le Secrétaire Général d'entrer en négociations avec les autres institutions européennes en vue d'obtenir que les emblèmes qu'elles adopteront soient apparentés à celui du Conseil de l'Europe."

2. Par lettre du mois de décembre 1953, M. Hallstein, Secrétaire d'Etat, signalait au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe que l'adoption d'un emblème du Conseil de l'Europe relevait de la compétence exclusive du Comité des Ministres. A l'appui de sa thèse, M. Hallstein invoquait les articles 13 à 16 du Statut. Il se fondait en particulier sur les dispositions de l'article 15 a) qui stipulent que "le Comité des Ministres examine ... les mesures propres à réaliser le but du Conseil ..." et sur l'article 16 qui stipule que "le Comité des Ministres règle, avec effet obligatoire, toute question relative à l'organisation et aux arrangements intérieurs du Conseil de l'Europe".

3. Avant d'étudier les pouvoirs des deux organes du Conseil de l'Europe en cette matière, il apparaît nécessaire d'indiquer ce que l'on entend par "emblème".

4. L'emblème ne doit pas être confondu avec le drapeau, qui est le signe officiel d'une souveraineté, parfois d'une compétence internationale.

L'emblème est simplement un signe extérieur et symbolique par lequel une personne marque son appartenance à un groupe organisé ou non, ou par lequel un groupe manifeste son individualité.

./.

5. L'Assemblée, a-t-elle adopté un drapeau ou un emblème ?

Une certaine équivoque pourrait exister, puisque dans la résolution et dans la recommandation le mot "drapeau" est indiqué.

Il ne semble cependant pas que l'Assemblée ait adopté un drapeau. En effet, le titre de la résolution et de la recommandation mentionne uniquement le terme "emblème". De plus, le dispositif de ces deux textes énonce : "L'Assemblée décide de prendre pour emblème ..." (Résolution) ; "Recommande ... d'adopter le même emblème comme symbole ..." (Recommandation).

L'expression "symbole" confirme d'ailleurs qu'il ne s'agit que d'un emblème et non d'un drapeau. Le mot "drapeau", employé dans la résolution et la recommandation, indique uniquement la forme à donner à l'emblème. Les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée confirment ce point de vue (Comptes rendus des débats, Tome V, 1953, pp. 663 - 667).

6. L'Assemblée a donc adopté un emblème. Toutefois, il ne s'agit pas, pour l'instant, d'un emblème du Conseil de l'Europe, mais d'un emblème de l'Assemblée. Il est évident, par ailleurs, que seul le Comité des Ministres, organe de décision du Conseil (art. 13 du Statut), aurait pu adopter un emblème pour le Conseil dans son ensemble.

7. La question se pose donc de savoir si, statutairement, l'Assemblée Consultative peut adopter un emblème qui ne soit pas celui du Conseil de l'Europe comme tel.

8. Aux termes du Statut (préambule), le Conseil de l'Europe comprend ("is consisting of") un Comité des représentants des gouvernements et une Assemblée Consultative. Cette formule souligne l'unité du Conseil. Les deux organes qui le composent n'existent pas séparément l'un de l'autre, ils forment ensemble un organisme unique. Ils sont assistés par un Secrétariat commun.

9. Le Conseil, et non ses organes, possède la personnalité juridique (art. 1 de l'Accord général sur les Privilèges et Immunités).

11. Dans ces conditions on concevrait donc difficilement que l'un des organes du Conseil pût adopter un emblème qui ne fût pas celui de l'ensemble de l'organisme.

12. Il est vrai que l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'adopter le même emblème pour le Conseil dans son ensemble ; mais il y a lieu d'observer à ce sujet que les pouvoirs propres de l'Assemblée sont définis par le Statut. En règle générale, elle formule des recommandations sur les questions entrant dans la compétence du Conseil (art. 23). Elle constitue des Commissions chargées d'examiner toutes questions entrant dans sa compétence, de lui présenter des rapports, d'étudier les affaires inscrites à son ordre du jour et de formuler des avis sur toutes questions de procédure (art. 24). Elle adopte son règlement intérieur (art. 28), et des résolutions sur des questions de procédure et son mode de fonctionnement (art. 29 et 30). Il se peut que cette énumération ne soit pas limitative, mais le caractère consultatif de l'Assemblée lui impose certaines obligations vis-à-vis du Comité des Ministres. D'une façon générale, les résolutions de l'Assemblée ne devraient pas préjuger les décisions que les Ministres seraient appelés à prendre sur des propositions qui intéressent le Conseil de l'Europe comme tel.

13. Un dernier point mérite d'être relevé : la Résolution 41 de l'Assemblée décide que l'emblème doit être hissé "devant les bâtiments du Conseil de l'Europe quand l'Assemblée siégera". L'exécution matérielle de cette directive ne pourrait être assurée en fait que par les soins du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui est lui-même responsable devant le Comité des Ministres, en vertu de l'article 37 du Statut.

IIème Partie

Historique des développements qui ont abouti à l'adoption de la Recommandation 56 et de la Résolution 41

1. Dès la constitution du Conseil de l'Europe, de nombreux correspondants se sont enquis de la forme de l'emblème du Conseil. Parfois les emblèmes de mouvements privés ont été pris pour un symbole officiel. Certaines propositions aussi ont été faites spontanément.
2. La question a été portée à la connaissance du Bureau de l'Assemblée par le Secrétaire Général à la fin de 1949. Le Bureau a estimé alors que l'Assemblée dans son ensemble devrait se prononcer et qu'une sous-commission devrait éventuellement être constituée pour préparer un rapport sur la question.
3. Au début de 1950, l'Union Parlementaire Européenne a proposé au Secrétaire Général l'adoption de l'emblème du Mouvement paneuropéen.
4. Le 23 juin 1950, la Commission des Affaires Générales demande au Secrétaire Général d'établir un rapport sur les dispositions susceptibles d'être prises en vue de rendre directement sensible à l'opinion publique la réalité de l'union européenne. Ce rapport fut préparé et présenté à l'Assemblée sous la forme de l'annexe II du document AS (2) 85.
5. Le 18 août 1950, l'Assemblée Consultative confirma cette résolution de la Commission des Affaires Générales et, le 28 août, elle demanda à chacune de ses commissions compétentes d'examiner les suggestions contenues dans le document du Secrétariat Général. La première des propositions se rapportait au "drapeau européen" et fut renvoyée à la Commission du Règlement et des Prérogatives.
6. (Dans l'entre-temps, l'Assemblée Nationale Française était saisie d'une proposition de M. Bichet, représentant à

./.

l'Assemblée Consultative, demandant que l'emblème du Mouvement Européen soit arboré sur les édifices publics français ; des campagnes se développaient pour l'emploi de l'emblème du Mouvement Européen).

7. Le 26 juillet 1951, la Sous-Commission des Immunités de la commission du Règlement et des Prérogatives examinait le rapport établi par le Secrétariat Général (AS/RPP II (3) 2) et décidait que :

- a) en principe, il est désirable que le Conseil de l'Europe soit doté de son drapeau et emblème propres ;
- b) le Secrétariat Général est invité à préparer un memorandum résumant les suggestions faites pour l'emblème, les règles à adopter pour son emploi et les mesures législatives nécessaires pour lui assurer le respect généralement accordé aux drapeaux nationaux.

8. Le 27 novembre 1951, la réunion plénière de la commission du Règlement et des Prérogatives se saisit de la question et décide de sonder l'opinion des Représentants avant d'examiner elle-même la forme de l'emblème.

9. Suivant les instructions de la Commission, une enquête est faite parmi les membres de l'Assemblée. Les résultats en sont communiqués par lettre du Greffier en date du 13 février 1952. Quarante huit représentants ont répondu dont 23 se sont prononcés en faveur de l'emblème du Mouvement paneuropéen. Cependant il comporte une croix et des oppositions de principe se sont manifestées.

10. Don Salvador de Madariaga, Président du Centre Européen de la Culture, propose un drapeau bleu étoilé d'or et demande qu'il soit soumis à l'Assemblée.

11. Le 30 août 1952, l'Europa-Union de Hambourg, à la suite d'un concours public, retient plusieurs projets, dont le drapeau bleu à cercle d'étoiles d'or.

12. La commission du Règlement et des Prérogatives demande un nouveau rapport au Secrétariat Général. Retenue par

./.

d'autres sujets de travail, elle en remet plusieurs fois l'examen. Finalement, le rapport lui est présenté en mai 1953 (AS/RPP (5) 1). La Commission, réunie le 20 mai, retient en principe et à titre de simple projet le drapeau à champ d'azur cerclé d'étoiles d'or. Elle décide de faire consulter officiellement la Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Commission intérimaire de la C.E.D. M. Bichet est désigné comme rapporteur.

13. La consultation officielle demandée par la Commission a lieu. La Haute Autorité de la C.E.C.A. est en principe décidée à ne pas avoir d'emblème tant que n'existera pas la Communauté Politique ; à ce moment, elle adoptera le drapeau de cette Communauté. Quant à la C.E.D., il a été indiqué confidentiellement que son Comité Militaire a déjà adopté le drapeau blanc portant le E vert du Mouvement Européen, découpé en triple flamme.

14. Le 17 septembre 1953, M. Bichet présente son rapport à la Commission. Tout en n'abandonnant pas le premier projet retenu par la Commission, il déclare préférable de revenir au blanc et au vert. Il propose un projet de Recommandation qui comporte l'adoption de l'emblème par l'Assemblée et la recommandation au Comité des Ministres d'inviter les Membres à adopter cet emblème commun. La Commission décide de maintenir les couleurs bleu et or auxquelles elle s'était ralliée en mai et charge M. Bichet d'établir le texte définitif de son rapport.

15. Le 18 septembre 1953, l'Assemblée décide d'inscrire la question à son ordre du jour.

16. Le 21 septembre, M. Bichet dépose son rapport (document 198 de la Cinquième session ordinaire) qui contient un projet de résolution et un projet de recommandation. Il indique que cette procédure est suggérée parce qu'il a paru "périlleux de faire passer cet emblème par une procédure longue et laborieuse avant de pouvoir en faire un emploi effectif". En effet, c'est la crainte de voir d'autres institutions adopter des emblèmes n'ayant aucune parenté avec celui du Conseil qui conduit la Commission à brusquer les choses : cette préoccupation apparaît nettement dans le § (b) du projet de Recommandation. Quant à la description de l'emblème, le rapporteur a évité de parler des "Membres du Conseil de l'Europe" et a préféré les termes "nations représentées à l'Assemblée Consultative".

./.

17. Le 25 septembre, la question vient en séance plénière. Après l'exposé de M. Bichet, M. Erler, attirant l'attention de l'Assemblée sur les difficultés que la proposition pourrait rencontrer au Comité des Ministres, demanda le renvoi à la commission des Affaires Générales, pour avis. Cette proposition fut combattue par M. Braun et par le Rapporteur qui souligna que, quelle que soit la décision de l'Assemblée, la décision finale restait au Comité des Ministres qui aurait "à apprécier, à interpréter et à décider" et "qui est le mieux qualifié pour juger de l'aspect politique des décisions à prendre". La proposition de renvoi en Commission fut rejetée. La Résolution fut adoptée par 49 voix contre 17 et 8 abstentions et la Recommandation par 54 voix contre 17 et 7 abstentions.

18. A la demande de M. Kiesinger, la description symbolique de l'emblème fut amendée et le mot "Membres" fut substitué à celui de "Nations".

19. Le 16 janvier 1954, à la réunion du Bureau de l'Assemblée, le Président a annoncé que le Gouvernement allemand ayant soulevé certaines objections, le Bureau devrait examiner la question dès que le Comité des Ministres l'en saisirait.

IIIème Partie

Possibilités d'organiser un concours public

1. Le Secrétariat Général a demandé à l'O.N.U. et à l'O.T.A.N. de quelle manière ces deux organisations ont choisi leurs emblèmes respectifs.

L'O.N.U. a fait savoir que son emblème a été choisi en 1945 lors de la Conférence de San Francisco et adopté par l'Assemblée Générale le 7 décembre 1946. Il n'y a pas eu de concours.

L'O.T.A.N. a également choisi son emblème sans organiser un concours. Une commission formée au sein du personnel a procédé à une sélection parmi un certain nombre de suggestions et de projets provenant du S.H.A.P.E. ou du personnel même de l'O.T.A.N. Le Secrétaire Général a ensuite choisi, en consultation avec cette commission, un projet qui fut ultérieurement adopté par les Représentants permanents des Pays membres de l'O.T.A.N. ./.

2. A la connaissance du Secrétariat Général, aucune organisation européenne ou internationale n'a choisi son emblème à la suite d'un concours. Par contre, ce procédé est couramment employé par des firmes commerciales à la recherche de slogans publicitaires.

3. Dans l'hypothèse où il serait décidé d'ouvrir un concours public en vue de l'adoption d'un emblème du Conseil de l'Europe, il conviendrait en premier lieu d'insérer, dans les principaux journaux des Pays membres, des avis invitant les concurrents éventuels à adresser, avant une date limite, leurs projets au Secrétariat Général.

Les réponses seraient reçues et triées par le Secrétariat Général.

Un jury devrait ensuite se réunir pour examiner les réponses, décerner les récompenses qui auraient été prévues et formuler ses recommandations.

Les recommandations du jury seraient soumises à l'Assemblée Consultative pour avis.

C'est sur la base de ces recommandations et de cet avis que le Comité des Ministres serait enfin appelé à prendre une décision.

Il conviendrait de prévoir des crédits spéciaux pour la publicité dans la presse, la rémunération du jury et l'octroi des récompenses.

4. Cette procédure paraît donc devoir être relativement coûteuse. Elle entraînerait en outre d'assez longs délais, alors qu'il paraît recommandable de ne pas laisser se prolonger la situation qui s'est établie à la suite de l'adoption par l'Assemblée de sa Résolution 41 du 25 septembre 1953.

