

Rapport sur les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon (9 novembre 1959)

Légende: Dans ce rapport du 9 novembre 1959, fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles de l'Assemblée parlementaire européenne, le rapporteur Marinus van der Goes van Naters analyse les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon. Annexée à ce document, une note du secrétaire général du Conseil de l'Europe insiste sur l'importance d'avoir un emblème commun, composé d'un nombre purement symbolique d'étoiles, représentant l'Europe; chaque institution restant libre de placer sur son pavillon les symboles ou les signes qui lui paraissent opportuns.

Source: Assemblée parlementaire européenne - commission des affaires politiques et des questions institutionnelles. Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon, Document n° 87 - 1959. rapporteur: M. van der Goes van Naters. [s.l.]: Service des publications des Communautés européennes, janvier 1960. 10 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_les_problemes_que_posent_les_relations_des_communautes_europeennes_avec_l_exterieur_en_particulier_le_droit_de_legation_et_de_pavillon_9_novembre_1959-fr-92b35c7e-d70c-49cb-95d7-b68605de5b2f.html

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

Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles de l'Assemblée parlementaire européenne sur les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon (9 novembre 1959)

par M. M. van der Goes van Naters, rapporteur

La commission des affaires politiques et des questions institutionnelles s'est réunie les 13 et 14 octobre 1959 à Rome et le 9 novembre 1959 à Bruxelles sous la présidence de M. Emilio Battista pour examiner les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon.

M. Van der Goes van Naters a été nommé rapporteur le 10 juillet 1959.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité le 9 novembre 1959.

Étaient présents: M. Battista, président; M. Van der Goes van Naters, vice-président et rapporteur; M. Faure, vice-président; MM. Birkelbach, Carboni, Dehousse, Van Dijk, M. Duvieusart, suppléant M. Furler, MM. Filliol, Fischbach, Friedensburg, Janssens, Kopf, M. Kreyssig, suppléant M. Fohrmann; MM. Metzger, Poher, M^{me} Probst, MM. Santero, Scelba, Schuijt, Vals.

Sommaire

I – Le droit de légation

II – Emblème de la Communauté européenne.

Annexe – Note du secrétaire général du Conseil de l'Europe sur le pavillon des Communautés européennes

Rapport sur les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon, par M. M. van der Goes van Naters

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires politiques et des questions institutionnelles m'a fait l'honneur de me charger de vous présenter le rapport suivant:

I – Le droit de légation

1. Le problème qui se pose est avant tout celui de savoir si et dans quelle mesure les Communautés européennes possèdent un droit de légation (actif et passif) vis-à-vis des États tiers. Ensuite se pose la question de savoir quelles institutions des Communautés entrent en ligne de compte pour l'exercice de ce droit et de quelle façon ce droit pourra s'exercer dans le domaine des trois Communautés combinées.

Le premier point est un problème qui doit être résolu sur la base des principes généraux du droit international en cause. Le deuxième est un problème qui doit trouver sa solution dans l'application et l'interprétation des traités.

2. Le développement des organisations internationales est trop récent pour qu'une théorie de leurs pouvoirs ait eu le temps de se consolider. Il n'existe pas actuellement des principes universellement reconnus sur leur personnalité juridique. Tout ce que l'on peut dire est que cette personnalité n'est plus limitée aux seuls États.

En réalité, la personnalité juridique d'une organisation internationale est «une donnée, ne dépendant pas de la volonté ou du comportement objectif du nouveau sujet, mais bien plus de la situation qui est en train de se créer à son égard dans la communauté internationale (1)». Les mêmes considérations valent aussi – sur le plan des principes – pour le droit de légation, qui découle de la personnalité juridique (2).

Ici on ne peut que constater un décalage: la commission du droit international de l'O.N.U., qui s'occupe de ce problème, ne se propose de codifier – à cet instant – que le droit ayant rapport aux «missions diplomatiques permanentes» qui matérialisent «les relations diplomatiques *entre États*», tandis que les faits – on peut penser au Saint-Siège – passent outre.

Également dans le domaine restreint des Communautés européennes on peut constater ces faits. Dix pays ont accrédité des représentants auprès de la C.E.C.A. et auprès de la C.E.E., et sept pays auprès de l'Euratom. La C.E.C.A. a, depuis 1956, un représentant à Londres. Les Communautés européennes auront d'autre part bientôt des représentants diplomatiques à Londres et à Washington. En effet, sur proposition des Commissions exécutives, les Conseils en ont adopté le principe le 1^{er} février 1960. Considérant l'importance que revêtent toujours les faits dans l'évolution d'un droit aussi mouvant que le droit international, on voit mal comment l'existence d'un droit de légation des Communautés pourrait être niée sur le plan théorique.

3. Si l'on peut aisément constater que les Communautés disposent d'un droit de légation, la nature de ce droit ainsi que ses limites appellent quelques précisions. Ces limites, très précisément tracées par les traités, définissent logiquement les limitations de leurs pouvoirs. Les Communautés n'ont que les pouvoirs – mais tous les pouvoirs – nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Cette idée, exprimée par l'article 6 du traité C.E.C.A., est la même que la Cour internationale de justice a développée dans son célèbre avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations unies.

Dans le jeu laissé à l'interprétation, on peut étendre sensiblement les pouvoirs laissés aux institutions par les traités. Il n'en reste pas moins que les limites aux compétences des Communautés demeurent bien claires. Ramenées aux relations extérieures et au droit de légation, ces considérations signifient que les Communautés disposent de cette compétence extérieure qui est nécessaire à l'accomplissement de leurs buts.

4. Il y a d'abord l'*aspect interne* du problème, celui de voir si les parties contractantes des traités ont créé les conditions nécessaires à l'existence d'un droit de légation. Le traité C.E.C.A. était muet sur ce point. On a toutefois considéré que puisqu'il supposait, par de nombreuses dispositions, une activité extérieure de la Communauté, il impliquait également un droit de légation là où celui-ci se révélait nécessaire. Les traités de Rome ont tiré de l'expérience C.E.C.A. une conclusion et ont inclus une disposition qui porte l'intitulé «Privilèges et immunités des missions établies auprès de la Communauté» et dispose que «l'État membre sur le territoire duquel est situé le siège de la Communauté accorde aux missions des États tiers accrédités auprès de la Communauté les immunités diplomatiques *d'usage*»⁽³⁾.

Il y a lieu d'insister, pour une solution du problème, sur l'importance de l'emploi du terme «d'usage», qui met la Communauté à l'écart du danger d'une discrimination de ses missions à l'égard de celles des États. Il confirme la thèse qu'il n'est pas question ici d'une sorte de représentation mal définie, mais d'une mission de caractère diplomatique.

5. En ce qui concerne donc le droit de légation passif, il y a dans les traités une disposition claire. *Le droit de légation actif est l'autre face du même droit*. D'ailleurs, dans les traités de Rome également l'action extérieure des Communautés est assez largement prévue pour qu'on ne puisse pas mettre en doute la nécessité de leur accorder, aussi sur ce terrain-ci, les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leur fonction d'organiser les relations extérieures.

On peut en conclure que conformément à la volonté des États membres telle qu'elle s'est exprimée par la pratique au sein de la C.E.C.A., par les textes des traités de Rome et par la pratique dans les nouvelles Communautés, le droit de légation existe. La doctrine est d'ailleurs unanime dans ce sens⁽⁴⁾.

6. Il y a enfin l'*aspect extérieur du même problème*. Pour les États tiers les traités sont *res inter alios acta* et dépourvus de tout effet juridique. Les Communautés naissantes sont en quelque sorte comme les États (ou les gouvernements) nouveaux. *Elles doivent être reconnues*.

Le rôle prédominant joué dans la reconnaissance par les considérations d'ordre politique est connu. Les controverses juridiques en sont presque toujours le camouflage. Il en va de même pour les Communautés.

Dans la mesure où les États tiers reconnaissent les Communautés, il n'y a pas de sérieuses difficultés à reconnaître à celles-ci la personnalité juridique et – par voie de conséquence – le droit de légation. Les bases théoriques sont dans la structure des traités et dans la théorie des «implied powers». Les pays tiers qui ne veulent pas reconnaître les Communautés ont recours à la doctrine, selon laquelle seuls les États ont une personnalité juridique de droit international et, par conséquent, le droit de légation.

Les difficultés que les Communautés ont rencontrées (notamment au sein des organisations internationales dans lesquelles siègent les pays de l'Est) sont donc de nature politique. La controverse juridique en dépend, dans une large mesure. C'est pourquoi il ne faut pas sous-estimer la fameuse formule du G.A.T.T. de la fin de 1952, où cette organisation mondiale a déclaré que les Six «doivent avoir la possibilité d'agir pour les fins de l'accord général, comme si les territoires européens de ces États constituaient des territoires d'une seule partie contractante». Par cette déclaration il fut créé un précédent tant politique que juridique!

7. De nature différente sont les difficultés qui ont surgi et peuvent surgir dans les rapports avec les pays qui n'ont pas de préjugés défavorables à l'égard des Communautés. Ces difficultés découlent de l'impossibilité d'assimiler complètement la Communauté à un État et la représentation d'une Communauté à la représentation diplomatique d'un État.

On peut signaler trois de ces difficultés:

- a) Le droit interne des différents États ne connaît, en général, que les représentants des États. Il y a un décalage entre l'évolution du droit international et celui du droit interne et l'adaptation ne peut se faire que lentement. De la sorte, au Royaume-Uni un «Act of Parliament» spécial a été nécessaire pour pouvoir accorder des privilèges et des immunités au représentant de la C.E.C.A.;
- b) Les Communautés n'étant pas des États, l'échange des représentants ne se déroule pas dans une situation de parfaite réciprocité. Par exemple, tandis que les États tiers accordent aux représentants de la Communauté des privilèges et des immunités, les Communautés ne peuvent pas accorder la réciprocité surtout sur le plan territorial et c'est un État membre qui les accorde pour elles. Il est évident que la création d'un «district européen» serait ici d'une importance majeure; mais déjà à présent la position mondiale des Communautés européennes est assez forte pour que, dorénavant, leurs représentants soient accrédités partout auprès des chefs d'État; une autre situation protocolaire doit, dès le début des négociations, être évitée;
- c) La compétence des représentants des Communautés est forcément limitée aux questions qui intéressent la Communauté, tandis que les représentants diplomatiques sont habilités à traiter toutes les questions intéressant un pays. Pour l'ensemble se définissant comme «la Communauté européenne» cette différence tend à diminuer.

8. Cette tendance sera encore renforcée si la politique extérieure des six pays sera, tout au moins en partie, mise en commun, ce qui se produira de plus en plus, car la politique commerciale amène nécessairement à une politique extérieure commune. C'est Guggenheim ⁽⁵⁾ qui a constaté, à juste titre: «D'autres sujets de droit (à part les États et le Saint-Siège) peuvent également acquérir la compétence d'exercer le droit de légation actif et passif. Dans tous les cas, la condition en est que le sujet de droit possède la capacité de mener une politique étrangère indépendante.»

Ce dernier critère, qui exclut notamment l'O.N.U. et le Conseil de l'Europe ⁽⁶⁾ n'élimine point la Communauté européenne, tant par le texte des traités que par la force des choses (politique des exécutifs; politique du Conseil; compétence de l'Assemblée et notamment de sa commission des «relations extérieures», définitions de la politique extérieure dans des «colloques»Conseils-Assemblée,etc. ⁽⁷⁾).

9. De la nature des Communautés et des considérations faites découle donc que la nécessité ou l'opportunité de faire usage du droit de légation dans des cas concrets sont soumises à une appréciation, elle aussi, d'ordre politique. Pour chaque pays tiers, on doit apprécier si une représentation de la Communauté est nécessaire, de même que les pays tiers peuvent apprécier librement l'envoi de leur représentant. Pour les relations diplomatiques entre États, il va d'ailleurs de même!

Avoir affirmé en effet qu'aucune difficulté théorique sérieuse ne s'oppose à la reconnaissance du droit de légation des Communautés ne signifie donc pas que ce droit puisse être exercé automatiquement vers n'importe quel pays.

10. A ce point il faut considérer *l'aspect institutionnel interne* du problème. Quelles institutions doivent intervenir dans l'exercice du droit de légation? A la C.E.C.A., la solution avait été facilitée par le rôle central de la Haute Autorité et par le caractère après tout limité des relations extérieures de la Communauté. Bien qu'aucune disposition ne prévoit directement le droit de légation, il avait été entendu (et les ministres avaient été d'accord) que la Haute Autorité serait habilitée à recevoir des représentants accrédités auprès de la Communauté. Un accord particulier avait été conclu avec le grand-duché de Luxembourg pour que les privilèges et les immunités diplomatiques soient garantis à ces représentants.

11. Dans les nouvelles Communautés une autre procédure a été mise à point. Les demandes des pays tiers sont adressées à la commission qui recueille l'accord du Conseil et procède à la réception des représentants accrédités. L'intervention du Conseil a été justifiée par les pouvoirs qu'il a dans l'ensemble des traités de Rome. De plus, elle est justifiée par la marge d'incertitude que les traités laissent quant aux relations extérieures des Communautés. Il n'est pas clair, en effet, dans quelle mesure les Communautés remplacent (peuvent ou doivent remplacer) les États membres dans les relations internationales. La procédure pour la conclusion d'accords internationaux est, par exemple, fixée par les traités. Il est néanmoins significatif de cette incertitude le fait que la demande d'association de la Turquie a été adressée en même temps au président du Conseil et au président de la Commission. A plus forte raison, cette incertitude subsiste quant aux autres formes de relations extérieures. Là où aucun représentant de la Communauté n'est accrédité, les relations se font par les voies diplomatiques normales, c'est-à-dire par les représentants diplomatiques des États membres. Dans quelle mesure un représentant de la Communauté accrédité, par exemple à Washington, aura une compétence exclusive pour traiter des affaires intéressant la Communauté?

12. Il n'est pas aisé de séparer d'une façon très rigide les affaires communautaires des affaires nationales, car, au sein même de la Communauté, les pouvoirs du Conseil sont très grands et l'enchevêtrement de la politique étrangère des six pays avec celle (même limitée) des Communautés est total. Par exemple, on ne peut pas très bien voir comment les Communautés pourraient accréditer les représentants d'un pays si un des États membres s'oppose. De même pour l'agrément sur la personne d'un représentant la collaboration de l'État membre qui doit l'accueillir sur son territoire s'impose. Également pour ce problème-ci la composition d'un district européen serait d'un intérêt capital.

En conclusion, le problème du droit de légation paraît se présenter sous une forme beaucoup plus politique que juridique. Les bases juridiques dans la doctrine et dans la pratique paraissent solides, mais elles ne peuvent avoir de prise sur les considérations politiques. Reste donc la question de opportunité politique de développer l'exercice de ce droit par la Communauté et de le faire en sorte que les représentants des Communautés dans les pays tiers soient reconnus d'une façon correspondante à la position mondiale que les Communautés européennes se sont acquise. Il importe aussi de donner dans la pratique son plein poids à l'institution la plus «communautaire»: la Haute Autorité et les Commissions européennes.

II – Emblème de la Communauté européenne

13. Lors de la réunion de la commission des affaires politiques du 10 juillet 1959 à Paris, le président Hallstein a signalé que, lors de la visite qu'il a faite, avec les présidents Finet et Hirsch aux États-Unis et ailleurs, ils ont eu l'occasion de constater que la création d'un drapeau propre aux trois Communautés s'imposait; on avait envisagé un emblème composé de six étoiles or sur fond bleu ⁽⁸⁾.

14. Ce qui, du point de vue politique, est surtout intéressant dans cette déclaration, c'est que ce drapeau serait identique pour les trois Communautés: il serait donc, en effet, *un drapeau de la Communauté européenne*.

15. Une décision des trois exécutifs, dans ce sens, après avis favorable de l'Assemblée, ne rencontrerait aucune difficulté du point de vue du droit national des six pays ou du droit international. Chaque groupe de

personnes, chaque société privée ou non, peut se choisir un drapeau. Tant qu'il est question d'une «marque», on peut la déposer, de sorte qu'elle est protégée contre abus ou imitation.

16. La question se pose un peu différemment, si l'on ne parle pas de «drapeau» mais de «pavillon».

Le pavillon est propre à un État ou à un autre sujet de droit international. Arborer un pavillon a des conséquences juridiques, basées ou sur la coutume internationale, ou sur des conventions navales ou aériennes. Il implique des droits et des devoirs.

17. Puisque la Communauté européenne appartient de droit et de fait à la catégorie de sujets de droit international et puisqu'elle pourrait avoir intérêt à une telle reconnaissance de son drapeau (bâtiments, voitures, avions, etc.), il est recommandé que l'Assemblée déclare – et avec elle les trois exécutifs – que le drapeau qu'elle va adopter a fonction de pavillon.

Annexe – Note du secrétaire général du Conseil de l'Europe sur le pavillon des Communautés européennes

1. Dès 1949, le Conseil de l'Europe s'est efforcé de trouver un emblème de l'idée européenne qui réponde aux exigences de l'héraldique et de l'esthétique. Cet emblème unique de l'union de l'Europe devait être conçu, semblait-il, de façon à pouvoir être adapté aux exigences des diverses institutions existantes et à créer, ainsi qu'à servir aux pavoisements privés.

2. Après examen approfondi, tant au sein de l'Assemblée consultative que du Comité des ministres, après consultation d'experts et étude de très nombreux projets, le Comité des ministres a adopté, le 8 décembre 1955, sur recommandation unanime de l'Assemblée consultative, «*la couronne de douze étoiles d'or sur champ d'azur*».

3. Le nombre douze, fixé une fois pour toutes, est considéré comme l'indice «*de la perfection et de la plénitude*», symbolisant l'union parfaite des *peuples d'Europe*, indépendamment des institutions qui les groupent. Même les nations non représentées dans ces institutions sont couvertes par cet emblème. Le souci d'unité avait préoccupé les parlementaires et les héraldistes: on avait prévu que des signes ou des sigles spéciaux représentant les diverses institutions puissent être placés au centre de la couronne d'étoiles. Le Conseil de l'Europe ne prétend nullement au monopole de l'emploi de la couronne de douze étoiles. Cette couronne, qui tire sa valeur symbolique du nombre «douze», représente l'ensemble des peuples d'Europe, exactement comme les douze signes du zodiaque représentent l'univers entier.

4. Si le nombre douze symbolise un ensemble, il n'en est pas de même du nombre six. De plus, les Communautés étant connues du grand public comme «les Six», un rapprochement sera nécessairement fait entre le nombre d'étoiles et le nombre de pays membres. Si d'autres États viennent se joindre aux Six, on se demandera s'il faut changer le nombre d'étoiles ou s'il faut laisser le public se poser des questions sur le nombre exact de partenaires.

5. L'emblème à douze étoiles est déjà utilisé comme symbole de l'Europe par le public et par de nombreux mouvements privés qui ne groupent pas tous les pays membres du Conseil de l'Europe ou qui, au contraire, associent à leur action certains pays non membres: la «*journée européenne des écoles*», les «*nouvelles équipes internationales*», l'«*Union des résistants pour l'Europe unie*», le «*Conseil des communes d'Europe*», etc. Par cet emploi étendu, on est arrivé à détacher le nombre des étoiles du nombre des États membres, alors que l'idée d'une relation entre les deux était suggérée par la pratique américaine et risquerait de l'être par l'adoption d'une couronne qui serait composée d'un nombre d'étoiles autre que douze.

6. Il paraît donc important qu'un emblème commun, composé d'un nombre purement symbolique d'étoiles, représente *l'Europe*. Chaque institution reste libre de placer sur son propre pavillon, soit au centre du cercle, soit dans les coins, les symboles ou les sigles qui lui paraissent opportuns.

7. L'adoption d'un nombre d'étoiles, autre que douze, présenterait les inconvénients suivants:

- 1) Le symbolisme du nombre douze, qui représente l'unité de l'ensemble des peuples d'Europe, ne serait plus compris;
- 2) Le public établirait inévitablement une relation entre le nombre des étoiles et le nombre des membres des diverses institutions, ce qui nuirait à l'interprétation de l'emblème et serait contraire à la dignité des institutions;
- 3) En cas d'adhésions nouvelles, une telle pratique suggérerait une modification du nombre des étoiles ou laisserait planer un doute dans l'esprit du public sur le nombre d'États membres;
- 4) Lorsque le public voudrait s'associer à une manifestation européenne et pavoiser en l'honneur de l'Europe, il se demanderait quel nombre d'étoiles il faut utiliser et si le pavoisement doit être modifié suivant les institutions qu'il veut honorer;
- 5) La diversité des emblèmes de l'Europe ferait perdre un élément affectif d'une importance considérable pour le développement de la conscience européenne.

La multiplication et la diversification des emblèmes de l'Europe seraient donc défavorables à la diffusion de l'idée européenne.

8. En revanche, l'adoption d'un symbole européen commun, d'emploi absolument général et pouvant servir au pavoisement par les particuliers et par des administrations publiques non liées à l'une ou l'autre institution, sera d'un appoint important pour la prise de conscience de l'Europe unie.
9. L'inscription de sigles, de signes ou de symboles particuliers représentant les diverses institutions au centre de la couronne de douze étoiles permettra, d'une part, de laisser une liberté complète d'emploi général de cette couronne, d'autre part, de caractériser nettement les diverses institutions et de protéger l'emploi de leur pavillon. C'est une telle solution qui paraît comporter le maximum d'avantages.
10. En résumé, le problème comporte un triple aspect:
 - a) *L'emblème de l'Europe* qui doit être d'un emploi libre aussi général que possible et favorisé par toutes les institutions, organisations et mouvements européens;
 - b) *Les symboles des institutions*, symboles nettement caractérisés, qui doivent être associés de façon harmonieuse à l'emblème de l'Europe, mais qui doivent être nettement réservés à chaque institution;
 - c) *Les pavillons des institutions*, dont l'emploi doit être réglementé et protégé, qui doit comporter des effets légaux et qui, associant l'emblème général de l'Europe au symbole d'une institution, ne peut être autorisé aux particuliers.

(¹) Monaco: «Les relations extérieures de la C.E.C.A.», Annuaire européen, tome 4, La Haye, 1958, page 78.

(²) Un résumé de la bibliographie moderne sur ce sujet est donné par Philippe Cahier: «Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident» Milan, 1959.

(³) Dans le protocole sur les privilèges et immunités, chapitre VI, article 16, identique dans les deux traités.

(⁴) Cf. Reuter: «La C.E.C.A.», Paris, 1953, page 118; De Soto: «Les relations internationales de la C.E.C.A.», Recueil des cours de l'Académie, 1956, II, page 48; Monaco: op. cit., pages 80-81; P. de Visscher: «Actes officiels du congrès de Stresa», II, page 40 et, avec quelques réserves, Wengler, *ibidem*.

(⁵) «Völkerrecht» I, page 452.

(⁶) Cf. Philippe Cahier: op. cit., pages 169 et 175.

(⁷) Paul Reuter: «Affaires étrangères et Communautés européennes» dans J. Basdevant e.a.: «Les Affaires étrangères», Paris, 1959.

(⁸) On peut discuter le nombre d'étoiles vue la pratique européenne; pour nous, ce côté du problème n'est pas essentiel. Voir la note du secrétaire général du Conseil de l'Europe annexée à ce rapport.