



## La représentation extérieure de l'UE

[EN version herebelow](#) 

### ***La représentation extérieure de l'Union européenne et la manière dont elle est perçue peut servir de miroir révélateur sur sa nature : retour sur un incident survenu fin 2018 aux USA***

Aussi futile et technique que cela puisse apparaître, le niveau de reconnaissance diplomatique dans les Etats tiers -niveau d'accréditation et rang protocolaire- peuvent jouer un rôle de baromètre. Le dernier incident significatif en la matière, fin 2018 aux USA et qui vient de trouver en mars 2019 un dénouement positif est particulièrement significatif du dé-tricotage du multilatéralisme conduit par l'Administration Trump, mais également peut de manière anecdotique servir de base pour faire un peu de pédagogie et préciser quelques fondamentaux afin de caractériser notre Union, qui si elle n'est pas un Etat classique, n'est pas non plus une organisation internationale !

Pour revenir sur les faits, contrairement à la pratique instaurée par le président Obama en 2016 et qui correspond à ce qui se fait quasiment dans le monde entier depuis le Traité de Lisbonne, notre Ambassadeur de l'époque, David O'Sullivan, a été relégué au dernier rang des Chefs de mission diplomatiques dans l'appel protocolaire lors des funérailles du Président George Bush père, le 5/12/2018 à Washington, alors qu'il aurait dû être classé au 20/30ième rang. Ceci n'a pas nécessairement été repris dans tous les journaux (Deutsche Welle a révélé publiquement l'affaire le 8/01/2019), mais au-delà de la petite histoire, cela a certainement frappé et choqué les observateurs avisés, fait réagir le Parlement européen, mais aussi des Membres du Congrès américain eux-mêmes qui s'en sont émus dans une correspondance. La question a finalement été résolue dans une relative discrétion à travers l'Ambassadeur des EU près l'UE, Gordon Sondland, dans une déclaration début Mars 2019 à l'occasion de la nomination du nouvel Ambassadeur aux EU, Stavros Lambidinis, donc sans ouvertement perdre la face. Parmi les diplomates américains, cela est passé plus pour une remise en cause systématique des décisions de l'ère Obama qu'une prise de position fondamentale, cela serait du dogmatisme plus qu'une réinterprétation juridique, néanmoins et en particulier étant donné que cette question de statut est extrêmement sensible, en particulier depuis le Traité de Lisbonne. La très grande majorité des Etats, y compris les plus influents, ont accepté cette situation : les Chefs de Délégations sont des Ambassadeurs à part entière (et certainement plus de « simples » Délégués ou Représentants). Au-delà du fond sur lequel nous allons revenir, la forme de cet épisode américain est par conséquent au moins déplorable, car aucune notification préalable n'avait précédé ce changement de paradigme.

La représentation extérieure de l'Union européenne dans les pays tiers a en effet fondamentalement changé ces dernières années : les Délégations ont pris le rôle de la Présidence tournante qu'elles assument de manière permanente avec une responsabilité de coordination pour les questions politiques et de sécurité et agissent ainsi au nom de l'Union européenne et de toutes ses Institutions. Les Délégations ne sont plus une émanation de la seule Commission européenne, qui par le passé avait délibérément adopté une attitude plus réservée en matière de positionnement diplomatique de peur de froisser en premier lieu les Etats membres, mais également avec le problème de préséance que la présidence tournante imposait à l'extérieur pour tous les domaines relevant de la PESC. D'ailleurs les Chefs de délégation, devenus Ambassadeurs de l'Union européenne, alors que jusqu'alors le titre d'Ambassadeur (tout court) leur revenait par courtoisie, sont accrédités auprès des Chefs d'Etat à la fois par le Président de la Commission et du Conseil. Les Délégations représentent tous les Etats membres –et donc y compris ceux qui ne sont pas accrédités/représentés dans un pays tiers- pour les compétences qui leurs sont déléguées par les Traités. Ceci a justifié le traitement égal désormais appliqué aux Ambassadeurs de l'Union européenne par rapport aux Ambassadeurs nationaux -y compris l'ordre protocolaire et l'égalité de traitement tel que garanti par la Convention de Vienne en matière de relations diplomatiques pour les chefs de mission (et en conséquence même la possibilité de devenir doyen du corps diplomatique)- et a d'ailleurs donné lieu à des ajustements dans la représentation de l'UE aux Nations Unies et la capacité de prendre la parole lors de l'Assemblée générale (tout en n'étant pas formellement membre de l'organisation). Il s'agit d'un saut qualitatif important, auparavant, l'Union européenne arrivait en fin de liste diplomatique, toutefois avant les organisations internationales.

La symbolique est d'autant plus importante qu'elle influence la perception et est essentielle pour la légitimité de la représentation extérieure de l'Union européenne. D'agence de coopération, de technicien du commerce extérieur, l'Union européenne s'impose comme acteur politique à part entière, même si elle partage cette compétence avec les Etats membres qui restent collectivement à travers les mécanismes institutionnels actuels les décideurs (avec en fonction des domaines une implication du Parlement européen)

Il est toujours difficile d'expliquer ce qu'est l'Union européenne aux citoyens européens, tant la répartition des compétences entre Etats membres et Institutions n'est pas linéaire, c'est certainement encore plus compliqué à l'extérieur. Il n'en reste pas moins que l'Union, si elle n'est pas formellement un état à part entière, possède des attributs qu'une organisation internationale n'a pas, en particulier des institutions, dont un parlement élu démocratiquement, qui produisent du droit interne qui s'applique directement. Au-delà de l'union monétaire, la majorité des Etats membres partagent également une monnaie commune les questions de politique et de sécurité extérieure sont de plus en plus mutualisées (clause de défense, PESCO, missions PSDC etc.). En dehors des compétences exclusives, comme le commerce extérieur, les Etats membres délèguent en permanence à l'UE des prérogatives qu'elle assume en leur nom, y compris au titre de la

présidence tournante comme rappelé précédemment. Ceci c'est par exemple traduit dans les droits de participation spécifiques dans les travaux de l'Assemblée générale des Nations unies.

La manière dont est considérée l'Union européenne reflète ainsi le fait qu'elle est en quelque sorte une proto-fédération, certes multiforme, mais certainement pas ni une organisation internationale et encore moins une association souple d'états. Cette remise en cause de son statut par l'administration américaine, qui certes ne fut que temporaire est d'autant plus grave.

28/03/2019



## The external representation of the EU

### *The external representation of the European Union and how it is perceived can serve as a revealing mirror as to its nature: feedback on an incident in the USA at the end of 2018*

As futile and technical as it might appear, the level of diplomatic recognition in non-member countries - level of accreditation and protocol ranking - can act as a barometer. The latest significant incident concerning this subject, at the end of 2018 in the USA, successfully resolved in March 2019, is particularly indicative of the unravelling of multilateralism conducted by the Trump Administration, but can also serve anecdotally as the basis to engage in a little pedagogy and explain a few basic points in order to characterise our Union which, while it is not a traditional State, is not an international organisation either!

To return to the facts, unlike the practice established by President Obama in 2016, corresponding to that adopted virtually everywhere in the world since the Treaty of Lisbon, our Ambassador at the time, David O'Sullivan, was relegated to the lowest rank of Heads of Diplomatic Mission in the diplomatic list for the funeral of President George Bush senior on 5/12/2018 in Washington, although he should have been classified in the 20/30th rank. This was not necessarily covered in all the newspapers (Deutsche Welle publicly revealed the issue on 8/01/2019), but it certainly surprised and shocked informed observers, and caused a reaction from the European Parliament, as well as from US Members of Congress themselves, who were quite stirred about it in a letter. The matter was finally resolved quite discreetly through the US Ambassador to the EU, Gordon Sondland, in a statement in early March 2019 on the occasion of the appointment of the new Ambassador to the USA, Stavros Lambidinis, therefore without overtly losing face. Among the American diplomats, this was more a systematic calling into question of President Obama's decisions than a fundamental position statement; it would be a matter of dogmatism rather than a legal reinterpretation, in particular in view of the fact that this question of status is extremely sensitive, especially since the Treaty of Lisbon. A large majority of States, including the most influential, have accepted this situation: the Heads of Delegation are Ambassadors in their own right (and certainly more so than "simple" Delegates or Representatives). Beyond the background to which we will return, the form of this American episode is consequently at least deplorable, since no prior notification had been given of this change of paradigm.

The external representation of the European Union in non-member countries has indeed fundamentally changed in recent years: the Delegations have permanently taken on the rotating

presidency role with responsibility for the coordination of both political and security matters and thus act on behalf of the European Union and all of its Institutions. The Delegations are no longer simply an offshoot of the European Commission, which in the past had deliberately adopted a more reserved attitude in regard to diplomatic positioning for fear of offending the Member States, but also with the problem of precedence that the rotating presidency imposed externally for all matters related to the CFSP. In addition, the Heads of Delegation, now Ambassadors of the European Union, although until now the title of Ambassador (quite simply) was accorded as a matter of courtesy, are accredited to Heads of State by the President of the Commission and of the Council. The Delegations represent all of the Member States – therefore including those that are not accredited/represented in a non-member country - for the competences delegated to them by the Treaties. This justified the equal treatment henceforth applied to European Union Ambassadors compared to national Ambassadors - including the official order and the equal treatment guaranteed by The Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961 for heads of mission (and consequently even the possibility of becoming a doyen of the diplomatic corps) - and also gave rise to adjustments in the EU representation to the United Nations and the capacity to speak at the General Assembly (despite not formally being a member of the organisation). This is a significant quantitative leap forward; previously, the European Union found itself at the bottom of the diplomatic list, albeit in front of the international organisations.

The symbolism is all the more significant as it influences the perception of the EU and is essential for the legitimacy of the external representation of the European Union. From its roots as a cooperation agency and a foreign trade technician, the European Union has become a political actor in its own right, even though it shares this status with the Member States, who remain collectively the decision-makers by means of the current institutional mechanisms (with, depending on the subject, involvement from the European Parliament).

It is still difficult to explain exactly what the European Union is to European citizens; in view of the non-linear nature of the distribution of competences between Member States and Institutions, and it is even more difficult to explain it to non-citizens. The fact remains that the Union, while it is not formally a state in its own right, has attributes that an international organisation does not have, especially some of the institutions, including a democratically elected parliament, which produce directly applied internal law. Beyond the monetary union, most Member States also share a common currency, and foreign policy and security matters are increasingly shared (defence clause, PESCO, CSDP missions, etc.). Aside from the exclusive competences such as foreign trade, the Member States permanently delegate prerogatives to the EU that it assumes on their behalf, including by way of the rotating presidency as referred to above. This is expressed, for example, in the specific rights to participate in the work of the General Assembly of the United Nations.

The way in which the European Union is considered thus reflects the fact that it is, in a manner of speaking, a proto-federation, admittedly multiform, but certainly neither an international

organisation nor a flexible association of states. This makes the questioning of the EU's status by the US administration, albeit only temporary, all the more serious.

28/03/2019