



...la proposition de résolution européenne visant à demander la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne pour

EMPÊCHER LA RATIFICATION DE L'ACCORD AVEC LE MERCOSUR

1. UN ACCORD AUX EFFETS POTENTIELLEMENT NÉFASTES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN

A. UN ACCORD VISANT À LIBÉRALISER LES ÉCHANGES ET À RENFORCER LA COOPÉRATION ET LE DIALOGUE POLITIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE MERCOSUR

1. Le Mercosur est un partenaire commercial secondaire pour l'UE

Le marché commun du Sud (ou *Mercado Común del Sur* – Mercosur) est une zone de libre-échange créée par le Traité d'Asunción de 1991 rassemblant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et la Bolivie¹.

5^e économie mondiale, avec un PIB s'élevant à 2 900 Mds€ en 2023, le Mercosur, qui représente un marché de plus de 270 millions d'habitants, est le 11^e partenaire commercial de l'UE.

La valeur des exportations européennes vers les quatre pays fondateurs (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) s'élevait à 55 Mds€ en 2024 pour les biens et 29 Mds€ en 2023 pour les services.

En sens inverse, l'Union européenne (UE) est le deuxième partenaire du Mercosur en ce qui concerne le commerce des biens, après la Chine et devant les États-Unis. En 2023, l'UE représentait ainsi 16,9 % de l'ensemble des échanges commerciaux du Mercosur.

2. Le volet commercial de l'accord, qui prévoit notamment la disparition de l'essentiel des barrières tarifaires, vise à dynamiser les échanges de biens et services entre l'UE et le Mercosur

Actuellement, les relations entre l'UE et le Mercosur sont régies par un accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, d'autre part, signé à Madrid le 15 décembre 1995.

L'accord UE-Mercosur, dont les négociations ont débuté en 1999, a vocation à succéder à l'accord-cadre de 1995. Il vise à :

- encourager et accroître les relations commerciales entre les deux marchés en abaissant les barrières tarifaires et non tarifaires ;
- promouvoir la coopération et un dialogue politique entre les deux zones sur des questions de migration, d'économie digitale, de recherche, d'éducation, de droits humanitaires, de protection de l'environnement ou encore de cybercriminalité.

¹ La Bolivie, dont l'adhésion est intervenue en 2024, n'est pas incluse dans l'accord. Le Venezuela a quant à lui été suspendu indéfiniment en 2017.

Côté Mercosur, une suppression de 91 % des droits de douane sur les importations en provenance de l'UE sur une période pouvant aller jusqu'à 15 ans est ainsi prévue.

Pour les produits qui ne sont pas entièrement libéralisés, il est prévu que le **Mercosur accorde un accès supplémentaire au marché pour certains produits agricoles sous la forme de contingents tarifaires** (des contingents tarifaires réciproques de 30 000 tonnes pour les fromages, 10 000 tonnes pour le lait en poudre ou encore 5 000 tonnes pour le lait infantile sont par exemple prévus) **ou de réductions partielles de 30 % ou 50 % des taux les plus faibles appliqués à des pays tiers** (taux de la nation la plus favorisée).

L'accord prévoit en outre la reconnaissance de 350 indications géographiques de l'UE.

Côté européen, **l'UE s'engage à supprimer 92 % de ses droits de douane sur les importations en provenance du Mercosur sur une période pouvant s'étendre jusqu'à 10 ans**. Pour les produits entièrement libéralisés, il est prévu que les réductions tarifaires de l'UE soient linéaires.

Pour les produits qui ne sont pas entièrement libéralisés, il est prévu que l'UE accorde un accès sous la forme de contingents tarifaires ou de réductions tarifaires partielles. Cela doit notamment être le cas pour les produits agricoles (quota de 99 000 tonnes de bœuf au taux de 7,5 %, de 180 000 tonnes de volaille, 16 millions de tonnes de sucre, 450 000 tonnes d'éthanol destiné à l'industrie chimique et 60 000 tonnes de riz en franchise de droit).

Droits de douane à l'importation de l'UE et du Mercosur en 2024 et 2040 (avec entrée en vigueur de l'accord)

(en %)

	UE 2024	UE 2040	Mercosur 2024	Mercosur 2040
Riz	7,6	6,3 (hors quota)	10,8	0
Blé	27	27	9,2	9,2
Céréales	0	0	6,5	0
Fruits et légumes	6,4	0,5	9,4	0,5
Graines oléagineuses	0	0	3,9	0
Sucre	50,2	37,6 (hors quota)	15,8	0,1
Fibres	0	0	5,3	0
Autres cultures	0,1	0	5,3	0
Huiles végétales	0,3	0	10,1	0
Poissons vivants et frais	5,7	0	6,6	0,3
Produits animaux	11,5	8,3	1,2	0
Produuits laitiers	16,9	0,7	20,3	5,6
Bœuf	32,1	25 (hors quota)	7	0
Autres viandes	20,2	11,2 (hors quota)	10,8	0
Boissons et tabac	6,6	0	21,5	0
Poissons et produits agricoles transformés	16,6	0	12,6	1
Bois et papier	0,4	0	10,9	1,6
Textile, habillement et cuir	4,5	0	23,5	2,1
Minéraux et verre	0,1	0	8,5	1
Secteur énergétique	0	0	0	0
Produits chimiques	4,2	0	8,5	2,1
Secteur pharmaceutique	0,5	0	5,4	0,7
Caoutchouc et plastique	4,6	0	13,7	7,6
Métaux ferreux	0,3	0	11,1	0,7
Autres produits métalliques	0,6	0	6,7	1,6
Produits métallurgiques	2,8	0	16,1	1,8
Véhicules automobiles	4,2	0	19,6	0,8
Équipements de transport	1,3	0	3,5	1,1
Équipements électriques	2,2	0	13,8	3,1
Ordinateurs	0,7	0	9,5	0,5
Machines et équipements	1,3	0	11,8	0,5
Autres fabrications	0,6	0	14	2,2

Source : Commission européenne (DG Trade), *Economic analysis of the negotiated outcome of the EU-Mercosur partnership agreement*, 2025.

Des exclusions sont par ailleurs prévues pour le blé et la viande ovine.

En matière de marchés publics, les parties s'engagent à ouvrir les appels d'offres aux entreprises de l'autre continent.

Au total, selon une étude de la Commission européenne de 2025¹, la mise en œuvre de l'accord devrait se traduire par une augmentation des exportations de l'UE vers le Mercosur de 39 % (soit 48,7 Mds€), avec des gains particulièrement marqués dans les secteurs de l'automobile, des machines et équipements, ainsi que des produits chimiques. De leur côté, les exportations de biens et services du Mercosur vers l'UE devraient progresser de 16,9 % (8,9 Mds€). Globalement, l'accord devrait accroître le PIB de l'UE de 77,6 Mds€ (+ 0,05 %) et celui du Mercosur de 9,4 Mds€ (+ 0,25 %) d'ici 2040.

B. DES LIGNES ROUGES FRANÇAISES AUXQUELLES IL N'A ÉTÉ QU'IMPARFAITEMENT RÉPONDU

À la suite de la remise du rapport de la commission d'évaluation du projet d'accord UE-Mercosur en 2020², le Gouvernement a indiqué que la France ne pourrait approuver un tel accord que sous trois conditions :

- l'accord ne doit pas entraîner une augmentation de la déforestation importée au sein de l'Union européenne ;
- les politiques publiques des pays du Mercosur doivent être pleinement conformes avec leurs engagements au titre de l'Accord de Paris, qui font partie intégrante de l'accord ;
- les produits agroalimentaires importés bénéficiant d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne doivent respecter, de droit et de fait, les normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne.

En dépit de modifications apportées à la première version de l'accord, force est de constater que ces lignes rouges françaises n'ont été que partiellement satisfaites.

1. Des « avancées » en matière environnementale et de déforestation en partie contrebalancées par la mise en place d'un mécanisme de rééquilibrage

Les négociations complémentaires menées en 2023 et 2024 ont permis plusieurs avancées en matière environnementale.

Il est ainsi prévu que les parties mettent en œuvre l'accord de Paris sur le changement climatique, lequel constitue un élément essentiel de l'accord de partenariat UE–Mercosur et de l'accord commercial intérimaire. En cas de retrait d'une partie de l'accord de Paris, ou si celle-ci cessait d'en être partie « de bonne foi », une suspension de l'accord pourrait être envisagée. Si cette mention permet de viser la situation dans laquelle une partie demeurerait formellement membre de l'accord de Paris sans en respecter les obligations, l'expression « de bonne foi » demeure sujette à interprétation. Par ailleurs, comme l'a relevé M. Alan Hervé lors de son audition, d'une part, « très rares sont les décisions ayant effectivement fait l'usage de ces dispositifs, à la fois pour des raisons économiques et diplomatiques », d'autre part, « la décision de suspendre l'accord pourrait éventuellement faire l'objet d'une contestation au titre du mécanisme bilatéral de règlement des différends prévu en matière commerciale ».

Le chapitre sur le commerce et le développement durable (CDD) de l'accord de 2019 a en outre été complété par une annexe prévoyant des engagements en matière de déforestation. Bien que juridiquement contraignants, ces engagements ne sont pas assortis de sanctions commerciales susceptibles d'être prononcées dans le cadre du

¹ Commission européenne (DG Trade), Economic analysis of the negotiated outcome of the EU-Mercosur partnership agreement, 2025.

² <https://www.info.gouv.fr/communiqué/11745-remise-du-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercousur>

mécanisme de règlement des différends, à la différence de ce qui a pu être prévu dans les accords avec le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande.

Par ailleurs, en contrepartie de l'ajout de ces stipulations, **les États du Mercosur ont obtenu la mise en place d'un « mécanisme de rééquilibrage », inspiré du dispositif de « plainte en situation de non-violation » inscrit à l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (General agreement on tariffs and trade – GATT)**. Ce mécanisme permet à une partie qui estimerait qu'une mesure prise par l'autre partie serait de nature à annuler ou compromettre gravement les avantages qui lui reviennent en vertu de l'accord, que cette mesure soit ou non contraire aux dispositions de l'accord, de **demander une compensation**. Une note figurant dans l'accord précise : « *il est entendu que le terme “mesure” englobe les omissions et les actes législatifs qui n’ont pas été pleinement mis en œuvre au moment de la conclusion des négociations concernant le présent accord ainsi que les actes d’exécution s’y rapportant* ». Plusieurs législations européennes, telles que le règlement sur la déforestation, pourraient ainsi être contestées dans ce cadre.

Par ailleurs, en dépit de cette précision, **la notion de « mesure » fait l'objet d'interprétations divergentes entre les parties** : s'agit-il des seules mesures qui n'étaient pas prévisibles au 6 décembre 2024 (position européenne) ou certaines mesures mettant en œuvre des réglementations adoptées entre 2019 et 2023 et concernant des chapitres n'ayant pas fait l'objet de négociations complémentaires sont-elles également concernées (position brésilienne notamment) ? De plus, comme l'a relevé M. Alan Hervé lors de son audition « *le libellé des dispositions conventionnelles relatives aux mesures de rééquilibrage manque de clarté et d'intelligibilité* », soulevant la question de **la compatibilité de ces stipulations avec le principe de sécurité juridique**.

En tout état de cause, comme l'indique le présent projet de résolution européenne, **ce mécanisme pourrait limiter la capacité de l'UE à prendre de nouvelles mesures environnementales**, en contradiction, d'une part, avec les dispositions des articles 11, 168, 169 et 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), des articles 35, 37 et 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et d'autre part, **avec le principe d'autonomie du droit de l'Union**. En droit interne, l'effet dissuasif de ce mécanisme pourrait être considéré comme une **atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**¹ et devrait, de ce fait, être considéré comme **contraire à la Constitution**. Ce mécanisme constitue par conséquent un **précedent regrettable dont nos partenaires pourront chercher à se prévaloir dans le cadre de négociations d'accords futurs**.

Enfin, **s'il est fait référence au principe de précaution² dans l'accord³, son champ d'application (« un risque de dommages grave pour l'environnement ou pour la santé et la sécurité au travail ») apparaît particulièrement restreint en ce qu'il ne couvre, à tout le moins explicitement, ni la sécurité sanitaire des aliments ni la santé humaine**.

2. Un accès au marché commun qui n'est toujours pas conditionné au respect de l'ensemble des normes de production européennes : une absence de clauses miroirs défavorable à l'agriculture européenne

Le site de la représentation de la commission européenne en France reconnaît que : « *tous les produits mis sur le marché de l'UE – produits dans l'Union ou importés de pays tiers – doivent respecter les normes sanitaires et phytosanitaires. Ces dernières garantissent que les denrées alimentaires doivent être sûres quelle que soit leur origine, à l'intérieur ou à l'extérieur*

¹ Décision n° 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005.

² Le principe de précaution est inscrit à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose : « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ».

³ « *Dans les cas où les données ou informations scientifiques sont insuffisantes ou non concluantes et où il existe un risque de dommage grave pour l'environnement ou pour la santé et la sécurité au travail sur son territoire, une partie peut adopter des mesures sur la base du principe de précaution* ».

du territoire de l'UE. Cela ne signifie toutefois pas que les normes de production soient exactement les mêmes entre un pays tiers et les pays de l'Union européenne ».

En d'autres termes, **sauf exceptions pour les réglementations européennes comprenant un article « miroir »** (c'est-à-dire étendant l'application aux importations), telles que l'interdiction des antibiotiques et antimicrobiens utilisés comme activateurs de croissance, **le respect des règles de production européennes ne sera pas imposé aux importations en provenance des États du Mercosur.**

Cette situation, à l'origine d'une **distorsion de concurrence au détriment de nos agriculteurs**, n'est pas acceptable.

La vérification du respect **des normes sanitaires et phytosanitaires européennes** nécessite en outre un **contrôle à deux niveaux** :

- sur le territoire des pays du Mercosur, par les services de ces États. Or, **les dispositifs mis en place peuvent présenter d'importantes lacunes**. Un audit conduit par la Commission européenne en 2024 a ainsi alerté sur le manque de traçabilité de la viande bovine que le Brésil exporte vers l'Union européenne, conduisant à suspendre les exportations de viande de génisse brésilienne. **Le nombre d'audits réalisés dans les pays tiers demeure en outre limité**. Pour les pays du Mercosur, qui fait partie du champ des audits menés par la Commission depuis 2021, **seuls 21 audits ont été menés** ;
- à l'entrée sur le territoire européen, par les services douaniers, vétérinaires et phytosanitaires de chaque État membre, avec la question de **l'hétérogénéité des dispositifs nationaux de contrôle**.

C. UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT RELATIF À L'ACTIVATION DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE EN MATIÈRE AGRICOLE DONT L'EFFECTIVITÉ EST SUJETTE À CAUTION

La clause de sauvegarde bilatérale figurant dans les deux accords (c'est-à-dire l'accord de partenariat et l'accord commercial intérimaire, cf. *infra*) permet le retrait temporaire des préférences tarifaires afin de contrer les éventuelles incidences négatives des réductions tarifaires, y compris pour les produits dont l'accès au marché est restreint par les limites contenues dans les contingents tarifaires.

La commission a décidé d'assortir ses propositions **d'une proposition de règlement portant mise en œuvre de la clause de sauvegarde bilatérale¹** censée garantir la mise en œuvre effective et en temps utile de cette clause pour les produits agricoles. Ce projet de texte comporte **des dispositions spécifiques en ce qui concerne 23 produits agricoles sensibles** énumérés à l'annexe du règlement, tels que la viande bovine, la volaille, le riz, le miel, les œufs, l'ail, l'éthanol et le sucre (cf. tableau ci-après)

Dispositions spécifiques prévues par le projet de règlement portant mise en œuvre de la clause de sauvegarde bilatérale.

Suivi renforcé

La Commission suivra systématiquement l'évolution du marché en ce qui concerne les importations de certains produits agricoles sensibles dans le cadre de l'accord. Sur la base de ces résultats, la Commission enverra au Conseil et au Parlement européen, tous les six mois, un rapport évaluant les incidences de ces importations sur les marchés de l'UE.

Ce suivi régulier et détaillé permettra de détecter tout risque à un stade précoce et d'agir rapidement pour remédier aux incidences négatives potentielles. Ces rapports portent sur le marché de l'Union et, le cas échéant, portent également sur la situation particulière dans un ou plusieurs États membres.

¹ COM(2025) 639 final.

Éléments déclencheurs clairs

La Commission examinera en priorité les cas dans lesquels il y a une forte augmentation des importations ou une baisse des prix intérieurs concentrée dans un ou plusieurs États membres.

En règle générale, la Commission ouvrira une enquête si les prix à l'importation en provenance du Mercosur sont inférieurs d'au moins 10 % aux prix des produits identiques ou concurrents de l'UE et si elle constate : a) une augmentation de plus de 10 % des importations annuelles d'un produit en provenance du Mercosur à des conditions préférentielles ou b) une baisse de 10 % des prix à l'importation de ce produit en provenance du Mercosur, tous par rapport à l'année précédente. Si l'enquête conclut à l'existence d'un préjudice grave (ou d'une menace de préjudice grave), l'UE pourrait retirer temporairement les préférences tarifaires sur les produits causant un préjudice.

Réaction rapide

Dans le cadre de la proposition, la Commission s'engage à :

- ouvrir sans délai une enquête à la demande d'un seul État membre lorsqu'il existe des motifs suffisants ;
- activer des mesures de sauvegarde provisoires dans un délai maximal de 21 jours à compter de la réception de la demande dans les cas les plus urgents s'il existe un risque suffisant de préjudice ;
- l'objectif est de boucler les enquêtes complètes en 4 mois (beaucoup plus rapidement que les 12 mois autorisés par l'APEM).

Source : communiqué de presse de la Commission européenne du 8 octobre 2025

Si cette proposition de règlement renforce et clarifie les modalités de mise en œuvre de la clause de sauvegarde en matière agricole, **son effectivité est discutée par certaines fédérations professionnelles**. L'AVEC, fédération des volailles, considère ainsi que cette clause est « *illusoire et non-fonctionnelle* » au regard « *de la structuration actuelle des importations et de la mise en place progressive de nouveaux contingents tarifaires* »¹. La CIBE, qui représente les producteurs européens de betteraves sucrières, fait le même constat². La coordination rurale rappelle quant à elle que la référence au prix « *intérieur moyen pertinent de produits similaires ou directement concurrents* » tend à lisser des « *réalités nationales très contrastées* ». Prenant l'exemple du prix du filet de poulet, elle estime qu'un écart de 10 % par rapport au prix moyen de l'UE nécessiterait une différence de 29 % par rapport au prix français³.

2. UNE PROCÉDURE DE RATIFICATION FRAGILISANT L'ASSISE DÉMOCRATIQUE DE L'ACCORD ET DONT LA LÉGALITÉ DOIT ÊTRE CONTESTÉE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

A. EN DÉPIT DE L'OPPOSITION DE PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES DONT LA FRANCE, LA COMMISSION EUROPÉENNE A FAIT LE CHOIX DE CONCLURE LES NÉGOCIATIONS PRÉCIPITAMMENT FIN 2024

Négocié depuis 1999, l'accord UE-Mercosur vise deux objectifs : le développement des relations commerciales et la promotion de la coopération et du dialogue politique entre les

¹ <https://avec-poultry.eu/news/explaining-why-the-safeguard-clause-in-the-mercousur-agreement-fails-to-protect-the-eu-poultry-sector/>

² https://www.cibe-europe.eu/Data/Files/198-25_CEFS-CIBE_Press_Release_Mercosur_BilateralSafeguards.pdf

³ <https://www.coordinationrurale.fr/lactualite/infos-et-aides-agricoles/reglementation-et-controles/clauses-sauvegarde-ue-mercousur/>

deux parties. Le 29 juin 2019, la Commission européenne et le Mercosur annoncent avoir abouti à un accord de principe en vue d'un accord commercial.

Les négociations se sont cependant poursuivies en 2023 et 2024 concernant l'ajout d'un instrument additionnel centré sur le développement durable et notamment la lutte contre la déforestation et le changement climatique (accord de Paris).

Face à l'opposition notamment exprimée par l'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la France vis-à-vis de cet accord, la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a fait le choix du passage en force en concluant les négociations le 6 décembre 2024 à Montevideo, en Uruguay.

Face à l'opposition exprimée par l'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la France notamment, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a fait le choix du passage en force en concluant les négociations le 6 décembre 2024.

B. UNE « SCISSION » DE L'ACCORD CONTRAIRE À LA VOLONTÉ DU CONSEIL

Si les directives de négociation de 1999 n'ont jamais été publiées, une version non-officielle est accessible dans laquelle il apparaît que **le Conseil a entendu donner mandat à la Commission pour la négociation d'un accord d'association**, comprenant à la fois un volet commercial, relevant de la compétence exclusive de l'UE, et un volet politique.

Le titre XI des directives de négociation prévoyait certes « *que les dispositions de l'accord d'association qui relèvent de la compétence de la CE fassent l'objet d'un accord intérimaire conclu par la CE et le Mercosur (et, au besoin, les États qui y sont parties). L'accord intérimaire restera en vigueur jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de l'accord d'association* », pour autant, cet accord intérimaire est entendu comme **un auxiliaire** à l'accord d'association, permettant l'application provisoire des dispositions relevant de la compétence exclusive de l'UE.

Par ailleurs, **dans ses conclusions sur la négociation et la conclusion d'accords commerciaux de l'UE adoptées le 22 mai 2018, le Conseil a cru bon de préciser que les accords « qui sont actuellement en cours de négociation, comme ceux avec le Mexique, le Mercosur et le Chili, resteront des accords mixtes ».**

Pourtant, face au risque de rejet de l'accord faute de ratification par au moins un État membre, et **malgré l'opposition de la France notamment¹**, la Commission a décidé de procéder comme elle l'avait déjà fait pour l'accord-cadre avec le Chili en 2022 en présentant, le 3 septembre 2025, **deux textes parallèles** :

- **l'accord de partenariat UE-Mercosur²**, comprenant à la fois un pilier relatif aux « questions politiques et de coopération » et un pilier concernant le « commerce et les investissements » ;
- **l'accord commercial intérimaire³**, portant uniquement sur la libéralisation des échanges et des investissements. **Cet accord a vocation à être abrogé et remplacé**

¹ Le 21 juin 2023, devant le Sénat, Mme Chrysoula Zacharopoulou, alors secrétaire d'État chargée du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux, avait clairement indiqué l'opposition de la France au projet de scission de l'accord : « *au vu des enjeux, nous nous opposons à la scission de l'accord. Nous souhaitons que celui-ci soit présenté aux parlements nationaux* ».

² Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud, la République argentine, la République fédérative du Brésil, la République du Paraguay et la République orientale de l'Uruguay, d'autre part, COM(2025) 356 final, et proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud, la République argentine, la République fédérative du Brésil, la République du Paraguay et la République orientale de l'Uruguay, d'autre part, COM(2025) 357 final.

³ Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord intérimaire sur le commerce entre l'Union européenne, d'une part, et le Marché commun du Sud, la République argentine, la République fédérative du Brésil, la République du Paraguay et la République orientale de l'Uruguay, d'autre part,

par l'accord de partenariat UE-Mercosur une fois que ce dernier aura été ratifié et sera entré en vigueur.

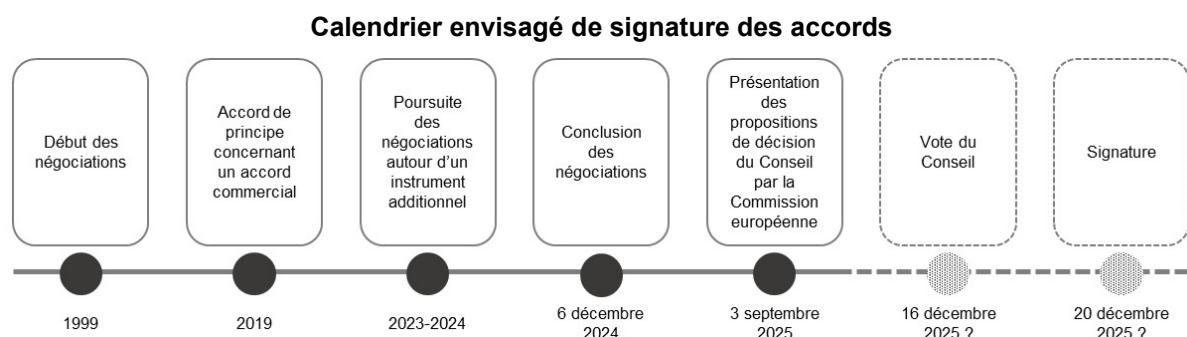
La Commission européenne s'est doublement écartée du mandat de négociation qui lui a été donné par le Conseil.

Ce faisant, la Commission européenne s'est doublement écartée du mandat de négociation qui lui a été donné par le Conseil :

- d'une part, en scindant l'accord en deux, avec **un accord commercial constituant un instrument juridique en soi** ;

- d'autre part, **en proposant la signature et la conclusion d'un accord de partenariat et non d'un accord d'association**, comme le prévoyait le mandat de négociation de 1999. Or l'accord d'association est une catégorie juridique particulière d'accords prévue à l'article 217 du TFUE, dont la procédure au Conseil nécessite l'unanimité, conformément à l'article 218 paragraphe 8 du TFUE. En d'autres termes, la Commission européenne a modifié, de sa propre initiative, la base légale de l'accord qu'elle a négocié.

Elle a modifié, de sa propre initiative, la base légale de l'accord qu'elle a négocié afin de permettre un vote de l'accord de partenariat à la majorité qualifiée au Conseil.



C. UN DÉTOURNEMENT DE PROCÉDURE FRAGILISANT L'ASSISE DÉMOCRATIQUE D'UN ACCORD DÉJÀ FORTEMENT REMIS EN CAUSE ET DONT LA LÉGALITÉ DOIT ÊTRE CONTESTÉE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

La « scission » de l'accord vise purement et simplement à contourner les Parlements nationaux en garantissant une application du volet commercial quand bien même un ou plusieurs États membres rejettentraient l'accord de partenariat, lequel, du fait de son caractère « mixte », devra être soumis aux Parlements nationaux qui devront en autoriser la ratification.

La « scission » de l'accord vise purement et simplement à contourner les Parlements nationaux.

De même, le changement de base légale opéré par la Commission en proposant un accord de partenariat et non un accord d'association vise à prévenir une éventuelle

COM(2025) 338 final, et proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord intérimaire sur le commerce entre l'Union européenne, d'une part, et le Marché commun du Sud, la République argentine, la République fédérative du Brésil, la République du Paraguay et la République orientale de l'Uruguay, d'autre part, COM(2025) 339 final.

opposition pouvant être exprimée par un État membre au Conseil. Les propositions de décisions du Conseil relatives à la conclusion, à la signature et à l'application provisoire de l'accord de partenariat indiquent ainsi : « *Étant donné que les composantes prépondérantes de l'accord sont la politique commerciale, les transports, la coopération au développement et la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, la règle de vote pour ce cas particulier est donc la majorité qualifiée* ».

D'un point de vue démocratique, ce détournement de procédure fragilise encore un peu plus l'assise démocratique d'un accord dont le contenu est fortement contesté par une partie importante de l'opinion publique européenne.

D'un point de vue juridique, comme le relève l'exposé des motifs du présent projet de résolution européenne, « *cette décision pourrait dès lors paraître incompatible avec le respect des principes d'attribution, d'équilibre institutionnel et de coopération loyale, consacrés par les articles 4 et 13 du traité sur l'Union européenne* ».

De même, ainsi qu'il a été relevé *supra*, les stipulations des deux accords concernant le principe de précaution et le mécanisme de rééquilibrage soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec le TFUE et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et une possible atteinte à la capacité de l'UE à préserver l'autonomie de son ordre juridique.

Les rapporteurs estiment par conséquent politiquement et juridiquement justifié d'appeler le Gouvernement à saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), comme le prévoit le présent projet de résolution européenne, en se fondant sur les dispositions de l'article 218 alinéa 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux termes duquel « *Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités* ».

Le 14 novembre dernier, une proposition de résolution a été déposée par 145 de nos collègues eurodéputés issus des groupes Parti populaire européen (PPE), Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen, Renew Europe (RE), Les Verts/Alliance libre européenne (ALE) et La Gauche (GUE/NGL) pour solliciter l'avis de la CJUE sur la compatibilité avec les traités de l'accord de partenariat et de l'accord commercial intérimaire. A l'instar du présent projet de résolution européenne, ce texte soulève trois moyens à l'appui de sa saisine : i) une incompatibilité du mécanisme de rééquilibrage avec plusieurs dispositions du TFUE et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ii) une possible remise en cause du principe de précaution, et iii) une scission de l'accord incompatible avec l'article 218 du TFUE. **L'examen de cette proposition de résolution n'a cependant pas été inscrit à l'ordre du jour du Parlement européen au motif que le Conseil ne s'était pas encore prononcé sur les propositions de décisions relatives aux accords soumises par la Commission européenne.** Cette décision interroge alors que l'article 218 paragraphe 11 du TFUE ne fixe aucune contrainte de cette nature pour la saisine de la CJUE par le Parlement européen.

3. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des affaires européennes a adopté un amendement de Daniel Gremillet et Didier Marie, rapporteurs, visant à préciser que les garanties prétendument offertes par la Commission européenne en matière agricole se bornent à préciser les modalités de recours à la clause de sauvegarde bilatérale négociée en 2019, cette dernière n'ayant vocation qu'à offrir un sursis aux filières de production, en atténuant de manière temporaire et exceptionnelle les conséquences de l'accord, sans en modifier l'économie générale.

Réunie le 26 novembre 2025, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté **8 amendements des rapporteurs** tendant à :

- rappeler qu'en l'absence de clauses miroirs, la mise en œuvre de l'accord UE-Mercosur se traduira par une distorsion de concurrence au détriment de l'agriculture européenne (COM. 5) ;
- déplorer qu'en proposant la signature, la conclusion et la mise en œuvre provisoire d'un accord de partenariat plutôt que d'un accord d'association, la Commission se soit manifestement écartée de son mandat de négociation (COM. 7) ;
- s'interroger sur la compatibilité du mécanisme de rééquilibrage avec les principes d'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne et de sécurité juridique et, en droit interne, sur une éventuelle atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale que pourrait constituer ce mécanisme (COM. 8) ;
- préciser la rédaction des alinéas 26 (COM. 1), 34 (COM. 2), 36 (COM. 3), 38 (COM. 4) et 41 (COM. 6).

Elle a par ailleurs adopté le présent projet de résolution européenne ainsi modifié.



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Pascal ALLIZARD
Rapporteur
Sénateur du Calvados
(LR)



Gisèle JOURDA
Rapportrice
Sénatrice de l'Aude
(SER)

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>