

N° 99
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2025

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* C DU RÈGLEMENT,

*visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de
l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le
Mercosur,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François RAPIN, Cédric PERRIN et Mme Dominique ESTROSI SASSONE,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 6 décembre 2024, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, et les chefs d'État de quatre pays du bloc commercial du Mercosur¹ – Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay – ont annoncé avoir finalisé les négociations en vue d'un accord de partenariat entre l'Union européenne et le Mercosur, au terme de près de 25 années de négociations et après un premier échec en 2019, dû notamment à l'opposition manifestée alors par la France.

Le Gouvernement français avait en effet posé certaines conditions pour pouvoir soutenir un accord, à savoir : la mention de la mise en œuvre effective de l'Accord de Paris sur le climat ; le respect des normes environnementales et sanitaires et l'inscription explicite du principe de précaution dans l'accord (principe de réciprocité) ; la protection des secteurs économiques susceptibles de pâtir de l'accord, notamment certaines filières agricoles et alimentaires (clause de sauvegarde).

Un protocole supplémentaire, centré sur le développement durable, notamment la lutte contre la déforestation et le changement climatique, a ainsi été négocié par la Commission européenne pour s'adosser à l'accord finalisé en 2019.

Le 3 septembre dernier, le collège des commissaires a officiellement adopté le projet d'accord UE-Mercosur et décidé de scinder l'accord en deux textes juridiques parallèles, à savoir un accord de partenariat² et un accord commercial intérimaire³ ayant vocation à expirer dès l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat.

Si l'accord de partenariat est un accord mixte, requérant l'approbation unanime du Conseil, l'approbation du Parlement et la ratification des 27 États membres conformément à leurs procédures

¹ Outre les quatre États fondateurs mentionnés, la Bolivie a rejoint le bloc du Mercosur en décembre 2023. La participation du Venezuela au bloc a été suspendue en 2017.

² « Accord de partenariat UE-Mercosur ».

³ « Accord intérimaire sur le commerce entre l'UE, le marché commun du sud (Mercosur) et ses quatre pays membres ».

constitutionnelles respectives pour entrer en vigueur, l'accord commercial intérimaire ne comprend que les dispositions commerciales de l'accord de partenariat relevant de la compétence exclusive de l'Union : il ne requiert par conséquent qu'une majorité qualifiée au Conseil et l'approbation du Parlement européen à la majorité simple pour entrer en vigueur.

Ainsi, si l'approbation de l'accord de partenariat apparaîtrait très incertaine et devrait s'étaler sur une période pouvant prendre plusieurs mois voire années, celle de l'accord commercial intérimaire pourrait en revanche être beaucoup plus rapide et intervenir dès le début de l'année 2026.

En dépit de cette scission – anticipée mais vivement combattue par le Parlement français – de l'accord, permettant de s'affranchir de la règle de l'unanimité, **la ratification de l'accord commercial intérimaire ne semblait pas acquise ces derniers mois, l'issue du scrutin au Conseil demeurant incertaine.** Depuis l'annonce de la finalisation des négociations en décembre 2024, plusieurs États membres, dont la France, avaient en effet tenté de mettre sur pied une minorité de blocage au Conseil empêchant la signature et la conclusion de l'accord.

Pour empêcher l'obtention de cette minorité de blocage, la Commission européenne s'est engagée à « opérationnaliser » les clauses de sauvegarde bilatérales prévues par l'accord, en précisant l'interprétation qu'en fait l'exécutif européen. Le 8 octobre dernier, la Commission a donc publié une proposition de règlement sur les sauvegardes bilatérales pour les produits agricoles sensibles dans le cadre de l'Accord UE-Mercosur. En pratique, ce texte répertorie vingt-trois produits sensibles soumis à une surveillance renforcée de la Commission, et qui pourront faire l'objet d'enquêtes ou de mesures de sauvegarde dans des délais accélérés s'il existe un risque suffisant de préjudice. Le Conseil et le Parlement européen seront tenus informés par la Commission, tous les six mois, de l'incidence de ces importations sur les marchés de l'Union européenne.

En dépit des garanties supplémentaires qu'elle comporte, force est de constater que **cette proposition de règlement ne revêt aucune portée juridique contraignante envers les pays du Mercosur** et qu'en tout état de cause, **ces derniers ne l'ont pas formellement endossée à ce jour.** Les conditions d'activation de la clause de sauvegarde¹ apparaissent en outre des plus incertaines. Plusieurs États membres initialement hostiles à

¹ Augmentation des importations d'un produit de plus de 10 % et prix à l'importation inférieurs de 10 % aux prix européens.

la conclusion de l'accord ont néanmoins laissé entendre au cours des dernières semaines que leur position était susceptible d'évoluer au regard des mesures de sauvegarde prévues, dans un contexte marqué en outre par le protectionnisme de l'Administration Trump qui perturbe le commerce transatlantique.

Ainsi, au fur et à mesure que s'éloigne la perspective de réunir une minorité de blocage de l'accord commercial intérimaire au Conseil, **la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne apparaît comme l'ultime recours permettant de clarifier les règles de procédure en matière de négociation d'accords commerciaux, de faire respecter les prérogatives des parlements nationaux et d'empêcher la ratification de cet accord commercial intérimaire porteur de risques majeurs.**

En application de l'article 218, alinéa 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tout État membre peut solliciter de la Cour de justice de l'Union européenne un avis portant sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif, l'accord ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

Or, le choix de la Commission de scinder l'accord va à l'encontre des directives de négociation initialement émises en 1999 puis réitérées en 2018 par le Conseil ; 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.

Le recours à un subterfuge juridique pour contourner le contrôle exercé par les parlements nationaux **fragilise ainsi indéniablement l'assise démocratique de la politique commerciale commune.**

L'accord UE-Mercosur comprend, par ailleurs, l'introduction d'un **mécanisme de rééquilibrage** destiné à compenser l'impact économique de la législation ou des pratiques de l'autre partie, même si celles-ci ne contreviennent pas aux dispositions de l'accord.

Or, en raison de son champ d'application particulièrement large, **ce mécanisme pourrait être mobilisé à l'encontre de nombreuses réglementations environnementales européennes**, au premier rang desquelles figure le règlement sur la déforestation.

La menace d'un recours à ce mécanisme pourrait, du reste, dissuader l'Union européenne d'adopter ou d'appliquer des mesures en matière de

climat, d'environnement, de sécurité alimentaire ou de produits phytosanitaires, alors même que les traités européens imposent d'intégrer les exigences environnementales à l'ensemble des politiques publiques (article 11 du TFUE), de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine (article 168 du TFUE), de veiller à la défense des consommateurs (article 169 du TFUE) et de promouvoir le développement durable à l'échelle mondiale (article 21 §2 du TUE). ***In fine*, le mécanisme de rééquilibrage prévu par l'accord pourrait ainsi porter atteinte à la capacité de l'Union à préserver l'autonomie de son ordre juridique.**

Enfin, le chapitre relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires de l'accord prévoit une simplification et un allègement des contrôles, alors même qu'il existe une **grande disparité entre les pays du Mercosur et l'Union européenne**, s'agissant des réglementations en matière de production alimentaire et de normes sanitaires et vétérinaires. Les stipulations de l'accord intérimaire commercial limitant, de surcroît, l'application effective du principe de précaution, la conclusion de cet accord serait **susceptible d'entraîner une baisse du niveau de protection des consommateurs, de la santé et de l'environnement** dans l'Union européenne, contrevenant ainsi aux droits énoncés dans la Charte des droits fondamentaux et le traité sur l'Union européenne.

Dans ce contexte, il est de la responsabilité de la France de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, dans un geste appelant à la fidélité à l'esprit des traités et au respect du droit.

Après s'être publiquement engagé le 21 juin 2023, devant le Sénat, à s'opposer à toute scission de l'accord UE-Mercosur, le Gouvernement français doit tenir parole, en actionnant le dernier levier à sa disposition pour faire obstacle à la marginalisation des parlements nationaux et empêcher la ratification précipitée d'un accord commercial largement décrié par les citoyens européens.

Proposition de résolution européenne visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur

- ① Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ② Vu l'article 73 *quinquies* C du règlement du Sénat,
- ③ Vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 3, 4, 10, 13 et 21,
- ④ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 11, 168, 169, 171, 191, 205, 207 et 218,
- ⑤ Vu la Charte des droits fondamentaux, et notamment ses articles 35, 37 et 38,
- ⑥ Vu l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié par l'Union européenne le 5 octobre 2016,
- ⑦ Vu l'avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 mai 2017 sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour,
- ⑧ Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »),
- ⑨ Vu le règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010,
- ⑩ Vu les propositions de décision du Conseil relatives à la signature et à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord intérimaire sur le commerce et à la signature, au nom de l'Union européenne, à la conclusion et à l'application provisoire de l'accord de partenariat, 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) 338, 339, 356 et 357 final,
- ⑪ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant mise en œuvre de la clause de sauvegarde bilatérale prévue par l'accord de partenariat UE-Mercosur et l'accord intérimaire UE-Mercosur sur le commerce pour les produits agricoles, COM(2025) 639 final,

- ⑫ Vu les directives de négociation du Conseil de 1999 relatives à l'accord entre l'Union européenne et les quatre membres fondateurs du Mercosur,
- ⑬ Vu les conclusions du Conseil du 22 mai 2018 sur la négociation et la conclusion des accords commerciaux de l'UE,
- ⑭ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,
- ⑮ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 mai 2020 intitulée « Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », COM(2020) 381 final,
- ⑯ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 février 2021, intitulée « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », COM(2021) 66 final,
- ⑰ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 juin 2022, intitulée « La force des partenariats commerciaux : ensemble pour une croissance économique verte et juste », COM(2022) 409 final,
- ⑱ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2025, intitulée « Une vision pour l'agriculture et l'alimentation – Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures », COM(2025) 75 final,
- ⑲ Vu le rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 3 juin 2022, intitulé « Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés », COM(2022) 226 final,
- ⑳ Vu les conclusions de l'audit 2024-8087 concernant le Brésil effectué par la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne et évaluant les contrôles des résidus de substances pharmacologiquement actives, de pesticides et de contaminants chez les animaux et dans les produits d'origine animale, publiées le 16 octobre 2024,

- ②① Vu l'avis politique relatif à la consultation publique lancée par la Commission européenne, intitulée « Commerce et développement durable dans les accords commerciaux de l'Union européenne : réexamen de l'approche actuelle », adopté par la commission des affaires européennes du Sénat le 28 octobre 2021, et la réponse de la Commission européenne du 2 février 2022,
- ②② Vu la résolution du Sénat n° 49 (2023-2024) du 16 janvier 2024 relative aux négociations en cours en vue d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur,
- ②③ Vu le rapport au Premier ministre de la commission d'évaluation du projet d'accord UE-Mercosur, intitulé « Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable » et publié le 18 septembre 2020,
- ②④ Vu la réponse de Mme Chrysoula Zacharopoulou, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée du Développement, de la Francophonie et des Partenariats internationaux, à la question posée au Sénat par M. Jean-François Rapin le 21 juin 2023,
- ②⑤ Considérant que l'Union européenne exerce une compétence exclusive en matière de politique commerciale, dans les limites et sous les réserves précisées par la Cour de justice de l'Union dans sa jurisprudence dite « Singapour », qu'il appartient à ce titre à la Commission européenne de négocier les accords de libre-échange sur mandat du Conseil de l'Union européenne, la ratification de ces derniers requérant l'obtention d'une majorité qualifiée au Conseil et d'une majorité simple au Parlement européen ;
- ②⑥ Considérant que certains accords de commerce, enrichis de dispositions allant au-delà de la seule réduction des barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges de biens et de services, sont des accords mixtes, nécessitant la ratification expresse du Parlement européen à la majorité et des États membres à l'unanimité, selon leurs règles constitutionnelles respectives ;
- ②⑦ Considérant que pour contourner les difficultés liées à la ratification des accords mixtes et s'affranchir de la règle de l'unanimité, la Commission a développé une pratique consistant à scinder les accords, pour isoler dans un accord commercial intérimaire les dispositions relevant de sa compétence exclusive de celles relevant d'une compétence partagée avec les États membres ;

- ②⑧ Considérant qu'après avoir suivi ce mode opératoire pour l'accord-cadre avec le Chili en décembre 2022, la Commission a annoncé le 3 septembre 2025 son intention de procéder de la même façon pour l'accord avec les pays du Mercosur, en présentant deux textes juridiques parallèles, à savoir l'accord de partenariat entre l'Union européenne et le Mercosur, qui est un accord-cadre mixte, et un accord commercial intérimaire, qui ne comprend que les dispositions commerciales relevant de la compétence exclusive de l'Union et dont la ratification ne nécessite qu'une majorité qualifiée au Conseil et l'approbation du Parlement européen, cet accord ayant vocation à expirer dès l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ;
- ②⑨ Considérant pourtant que, dès le départ, et comme en attestent les directives de négociation de 1999, l'accord avec le Mercosur a été conçu comme un accord d'association politique et économique exigeant l'unanimité du Conseil et la ratification des États membres ;
- ③① Considérant que les États membres, prenant acte de l'intention de la Commission de scinder à l'avenir, dans des accords séparés, les dispositions commerciales relevant de la compétence exclusive de l'Union et les autres dispositions, ont expressément rappelé dans les conclusions du Conseil du 22 mai 2018 qu'il appartenait au Conseil de décider, au cas par cas, de la scission des accords commerciaux ;
- ③② Considérant qu'en l'espèce, le Conseil a pris soin de préciser que l'accord d'association en cours de négociation avec le Mercosur resterait un accord mixte ;
- ③③ Considérant que la décision de la Commission européenne de scinder l'accord, en ce qu'elle n'est manifestement pas conforme aux directives de négociation émises par le Conseil en 1999 et réitérées en 2018, soulève des interrogations quant à sa compatibilité avec l'article 218 du TFUE, d'une part, et les principes de répartition des compétences, d'équilibre entre les institutions et de coopération loyale, consacrés aux articles 4 et 13 du traité sur l'Union européenne, d'autre part ;
- ③④ Considérant au demeurant que cette décision, motivée par la volonté de garantir une entrée en vigueur rapide du volet commercial de l'accord, en contournant le contrôle exercé par les Parlements nationaux, fragilise indéniablement l'assise démocratique de la politique commerciale commune ;
- ③⑤ Considérant que l'accord commercial intérimaire introduit, à la demande des pays du Mercosur, un nouveau mécanisme de rééquilibrage destiné à compenser l'impact économique de la législation ou des pratiques de l'autre partie, même si celles-ci ne contreviennent pas aux dispositions de l'accord ;

- ③⑤ Considérant que cette clause, dont la portée et le contenu diffèrent des stipulations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mais également des clauses similaires existant dans les précédents accords de libre-échange conclus par l'Union européenne, suscite des interprétations contradictoires ;
- ③⑥ Considérant qu'en raison de son champ d'application particulièrement large, incluant toutes les mesures qui n'étaient pas encore pleinement mises en œuvre au terme des négociations le 6 décembre 2024, en sus des mesures adoptées postérieurement à la conclusion ou à l'entrée en vigueur de l'accord, ce mécanisme pourrait être mobilisé à l'encontre de nombreuses réglementations environnementales européennes, au premier rang desquelles figure le règlement (UE) 2023/1115 précité sur la déforestation ;
- ③⑦ Considérant, dans ce contexte, que la menace crédible d'un recours à ce mécanisme, ouvrant droit à des compensations au profit des États du Mercosur, pourrait dissuader l'Union d'adopter ou d'appliquer des législations en matière de climat, d'environnement, de sécurité alimentaire ou de produits phytosanitaires ;
- ③⑧ Considérant ainsi que ce mécanisme pourrait entraver l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation visant à préserver les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les principes du TFUE en matière de protection des consommateurs, de l'environnement et de la santé publique et porter atteinte à la capacité de l'Union à préserver son ordre juridique ;
- ③⑨ Considérant que, d'une part, les réglementations en matière de production alimentaire et de normes sanitaires et vétérinaires des pays du Mercosur présentent une plus grande souplesse que celles de l'Union européenne, lesquelles se distinguent par un haut degré d'exigence ; que, d'autre part, l'accord ne comporte aucune disposition spécifique relative à l'alimentation des animaux, à l'emploi de médicaments vétérinaires dans les élevages, au bien-être animal, à l'utilisation de produits phytosanitaires ni à l'usage d'additifs dans les produits frais ;
- ④⑩ Considérant que le chapitre relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires de l'accord prévoit une simplification et un allègement des contrôles, alors même que plusieurs audits récents ont mis en exergue des fraudes et des défaillances dans le contrôle qualité et la traçabilité des exportations brésiliennes vers l'Union européenne ;

- ④① Considérant que les stipulations de l'accord commercial intérimaire limitent l'application effective du principe de précaution, en ne consacrant qu'une reconnaissance lacunaire de ce principe, qui ne couvre expressément ni la sécurité sanitaire des aliments ni la santé humaine, et en encadrant étroitement la possibilité d'adopter des mesures sur ce fondement ;
- ④② Considérant enfin que les mesures sanitaires et phytosanitaires prises sur le fondement du principe de précaution pourront faire l'objet d'un recours devant l'Organe de règlement des différends du système commercial multilatéral et que, par conséquent, ces mesures pourraient voir leur licéité contestée au regard du seul droit de l'Organisation mondiale du commerce ;
- ④③ Considérant ainsi que les stipulations de l'accord sont susceptibles d'entraîner une baisse du niveau de protection des consommateurs, de la santé et de l'environnement dans l'Union européenne, contrevenant ainsi aux droits énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le TFUE ;
- ④④ Rappelle que le Gouvernement français s'est engagé devant le Sénat, le 21 juin 2023, à s'opposer à toute scission de l'accord ;
- ④⑤ Souligne que les garanties prétendument offertes par la Commission européenne en matière agricole sont dépourvues de toute portée juridique contraignante tant qu'elles n'ont pas été officiellement endossées par les États du Mercosur ;
- ④⑥ Demande, en conséquence, au Gouvernement de s'opposer à l'adoption des propositions de décisions relatives à la signature et la conclusion de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et le Mercosur, ainsi qu'aux propositions de décisions relatives à la signature et à la conclusion de l'accord intérimaire sur le commerce entre l'Union européenne et le Mercosur ;
- ④⑦ Demande au Gouvernement de solliciter l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 218 du TFUE, sur la compatibilité avec les traités européens de la procédure retenue par la Commission européenne, ainsi que des propositions de décisions relatives à la signature et à la conclusion de l'accord de partenariat et de l'accord intérimaire sur le commerce entre l'Union européenne et le Mercosur.