

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 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,*

TEXTE DE LA COMMISSION

DES AFFAIRES EUROPÉENNES (1)

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, président ; MM. Alain Cadec, Ronan Le Gleut, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Teva Rohfritsch, Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Cyril Pellevat, Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, vice-présidents ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, M. Dominique de Legge, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaÿ, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, MM. Michaël Weber, Georges Patient.

Voir les numéros :

Sénat : 99 et 147 (2025-2026).

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 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 ;
- 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.