



N° 1785

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2025.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

visant à empêcher la ratification de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur en demandant à l'État français la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne pour cause d'incompatibilité de l'accord avec les traités européens,

(Renvoyée à la commission des affaires européennes)

présentée par

M. François RUFFIN, M. Benoît BITEAU, Mme Marie POCHON, M. Dominique POTIER, M. Stéphane PEU, M. Julien DIVE, M. Loïc KERVRAN, M. Richard RAMOS, Mme Sandrine LE FEUR, M. Laurent PANIFOUS, M. Julien BRUGEROLLES, M. Max MATHIASIN, M. Denis FÉGNÉ, M. Paul MOLAC, M. Pierrick COURBON, Mme Dieynaba DIOP, M. Mickaël BOULOUX, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Joël AVIRAGNET, Mme Julie LAERNOES, M. Alexis CORBIÈRE, Mme Marie-José ALLEMAND, Mme Mereana REID ARBELOT, M. Paul CHRISTOPHLE, Mme Ayda HADIZADEH, M. Fabrice BARUSSEAU, M. Jean-Claude RAUX, M. Romain ESKENAZI, Mme Christine PIRÈS BEAUNE,

M. Fabrice ROUSSEL, Mme Delphine BATHO, Mme Christine ARRIGHI, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Philippe NAILLET, Mme Chantal JOURDAN, Mme Constance DE PÉLICHY, Mme Lisa BELLUCO, M. Emmanuel MAUREL, M. Marcellin NADEAU, M. Romain DAUBIÉ, M. Stéphane VIRY, M. Stéphane LENORMAND, Mme Karine LEBON, M. Nicolas SANSU, M. Emmanuel DUPLESSY, M. Laurent LHARDIT, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, Mme Cyrielle CHATELAIN, M. Pouria AMIRSHAHI, Mme Sandrine ROUSSEAU, Mme Catherine HERVIEU, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jacques OBERTI, Mme Valérie ROSSI, Mme Anna PIC, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mme Dominique VOYNET, M. Steevy GUSTAVE, M. Damien GIRARD, Mme Clémentine AUTAIN, Mme Eva SAS, M. Marc PENA, Mme Sandra REGOL, M. Hubert OTT, M. Inaki ECHANIZ, Mme Danielle SIMONNET, M. Karim BENBRAHIM, M. Charles FOURNIER, M. Corentin LE FUR, M. Pierre PRIBETICH, M. Jean-Marie FIÉVET, M. Jean-Yves BONY, Mme Julie OZENNE, Mme Martine FROGER, M. David TAUPIAC, M. Boris TAVERNIER, M. Thomas LAM, M. Thierry SOTHER, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Stella DUPONT, M. Guillaume GAROT, M. Stéphane MAZARS, M. Benjamin LUCAS-LUNDY, M. Philippe LATOMBE, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, Mme Anne-Cécile VIOLLAND, M. Tristan LAHAIS, M. Thibault BAZIN, M. Stéphane TRAVERT, Mme Christelle PETEX, Mme Sandrine RUNEL, M. Arnaud BONNET, M. Philippe VIGIER, Mme Mélanie THOMIN, M. Antoine VERMOREL-MARQUES, M. Peio DUFAU, Mme Christelle MINARD, M. Nicolas RAY, Mme Sophie PANTEL,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« C’est un accord gagnant-gagnant ».

Voilà ce qu’a déclaré Mme Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, le 6 décembre dernier, lors de la finalisation des négociations sur l’accord de partenariat entre l’Union européenne (UE) et le Mercosur. Nous pensons, au contraire, **que cet accord est perdant sur tous les plans et incompatible avec les traités européens.**

Cet accord est d’abord perdant pour notre démocratie. En effet, la Commission européenne a présenté, mercredi 3 septembre 2025, le texte de l’accord d’association UE-Mercosur au Conseil européen. Cette présentation a officialisé la décision de la Commission européenne de scinder l’accord en deux parties. Officiellement justifiée par la volonté d’accélérer la mise en œuvre de la partie commerciale de l’accord, cette scission vise en réalité à en modifier le processus de validation démocratique.

Selon l’architecture proposée par la Commission européenne, le volet commercial de l’accord sera présenté en tant qu’accord « intérimaire », c’est-à-dire que sa validation nécessitera seulement un vote à la majorité qualifiée des États membres au Conseil (contre l’unanimité normalement requise) et à la majorité du Parlement européen. Les parlements nationaux seront consultés sur l’accord-cadre global incluant les dispositions commerciales et les autres dispositions du texte (partenariat politique), mais n’auront pas la possibilité de remettre en cause l’application de l’accord intérimaire qui porte sur la partie commerciale. Cette nouvelle architecture prive donc le gouvernement du droit de veto dont il dispose théoriquement au Conseil pour les accords dits « mixtes », tels que les accords d’association, et prive également le Parlement national de toute capacité de blocage de l’accord.

Une telle approche semble entrer en contradiction avec les traités européens. En effet, l’article 218 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) stipule que le commerce relève de la compétence exclusive de l’UE et que les accords commerciaux peuvent être adoptés à la majorité qualifiée. Cependant, il précise aussi que l’unanimité est requise pour les accords d’association, catégorie à laquelle appartient l’accord UE-Mercosur.

Cette méthode s’oppose aussi au **mandat, initialement donné à la Commission européenne pour négocier avec les pays du Mercosur en 1999**, qui prévoyait un accord global. Le Conseil a réaffirmé cette volonté de la négociation d’un accord d’association dans ces **conclusions du 22 mai 2018** et a rappelé à la Commission qu’il *« appartient au Conseil de décider, au cas par cas, de la scission des accords commerciaux. En fonction de leur contenu, les accords d’association devraient être mixtes. Ceux qui sont actuellement en cours de négociation, comme avec le Mexique, le Mercosur et le Chili, resteront des accords mixtes. »*

La procédure envisagée pourrait même entrer en conflit avec des principes du droit constitutionnel français. À titre d’exemple, l’article 53 de notre Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que *« les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l’organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l’État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l’état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu’en vertu d’une loi. »*

Présentée comme une simple mesure technique, cette décision constituerait en réalité un déni de démocratie : elle permettrait de contourner l’avis des États membres et des parlements nationaux opposés à l’accord.

Depuis de nombreux mois, la Commission européenne tente effectivement d’imposer la ratification de cet accord commercial, malgré l’opposition et/ou les réticences exprimées par plusieurs États membres, tels que la France, la Pologne ou l’Italie. À titre d’exemple, Ursula Von der Leyen a décidé le 6 décembre 2024 de conclure les négociations avec les quatre pays du Mercosur, alors que la France avait manifesté à de nombreuses reprises son opposition à cet accord en l’état des négociations. L’Élysée avait déclaré la veille, le 5 décembre 2024 : *« Le projet d’accord entre l’Union européenne et le Mercosur est inacceptable en l’état. Le Président Emmanuel Macron l’a redit aujourd’hui à la présidente de la Commission européenne. »* Quelques jours plus tôt, le 26 novembre 2024, Donald Tusk, premier ministre polonais, avait également déclaré : *« La Pologne n’accepte pas, (...) sous cette forme, l’accord avec [le] Mercosur ».*

La Commission agit également en dépit des positions exprimées par plusieurs parlements nationaux, comme le Parlement français, qui s’est prononcé à de nombreuses reprises contre cet accord. Au cours des derniers mois, les députés français ont adopté plusieurs textes

d'opposition : les propositions de résolution n° 608 et n° 287 adoptées le 30 janvier 2025 ; la déclaration du gouvernement adoptée le 26 novembre 2024 ou encore la proposition de résolution n° 1173 adoptée le 27 avril 2023. Le Sénat a également adopté, le 27 novembre 2024, une déclaration du gouvernement s'opposant à l'accord. **Cette opposition unanime du Parlement français reflète le rejet massif de cet accord par le peuple français** : un sondage Elabe de novembre 2024 a démontré que 76 % des Français se disent opposés à cet accord de libre-échange.

En plus d'être perdant sur le plan démocratique, cet accord est perdant pour la pérennité de notre modèle agricole, notre souveraineté alimentaire et la sécurité économique de nos agriculteurs. L'accord UE-Mercosur aggraverait les difficultés économiques que rencontrent déjà les agriculteurs français et européens, notamment en matière de revenus et de conditions de travail. Il les exposerait à une concurrence déloyale de produits importés issus de pratiques de production ne respectant pas les normes sanitaires et environnementales applicables dans l'Union européenne. L'accord prévoit effectivement la baisse de 91 % des droits de douane sur les produits agricoles sud-américains et entraînerait l'importation sur le marché européen d'environ 100 000 tonnes de bœuf, 180 000 tonnes de volailles ou encore 35 000 tonnes de fromage. L'accord menacerait également la survie des petits paysans des pays du Mercosur qui vont subir encore davantage la forte concurrence des très grandes exploitations agricoles à visée exportatrice.

Cet accord est également perdant pour la santé publique des citoyens français et européens. Nombre de produits agricoles en provenance du Mercosur peuvent être cultivés avec des pesticides ou des médicaments vétérinaires interdits dans l'Union européenne. Cet accord pourrait renforcer l'exposition des consommateurs français et européens à ces produits interdits dans l'Union européenne du fait de leur nocivité pour la santé. À titre d'exemple, près de 30 % des substances actives autorisées au Brésil ne sont pas approuvées dans l'Union européenne en raison des risques qu'elles représentent. C'est le cas notamment du paraquat interdit dans l'Union européenne depuis 2007 en raison de ses risques pour la santé et de ses liens avec la maladie de Parkinson. Par ailleurs, l'usage des antibiotiques comme activateurs de croissance des animaux d'élevage, interdit en Europe depuis 2006 mais autorisé dans tous les pays du Mercosur, contribue directement au développement de l'antibiorésistance en santé animale et humaine.

Cet accord est aussi perdant pour la protection de l'environnement. La réduction des droits de douane, la création de nouveaux contingents tarifaires et la suppression des taxes à l'exportation accentueront les importations de viande bovine, porcine et de volaille, ainsi que de sucre, de bioéthanol et de soja, entraînant une déforestation accrue. Elle est évaluée à au moins 700 000 hectares rien que pour la viande bovine. Par ailleurs, nous allons importer des produits agricoles sudaméricains, comme la viande de bœuf ou le sucre, alors que nous pouvons les produire en France - et que nous les produisons déjà. Ces importations et exportations massives vont entraîner une hausse des émissions de gaz à effet de serre mondiales.

Enfin, cet accord est perdant pour notre autonomie réglementaire. L'accord introduit un mécanisme de rééquilibrage d'un style nouveau permettant à une partie de demander une compensation lorsque des mesures unilatérales annulent ou compromettent substantiellement les avantages commerciaux de l'accord. Ces mesures correspondent à des législations en matière de protection de la santé publique ou de l'environnement. Ce mécanisme, ardemment négocié par les pays du Mercosur, pourrait leur permettre d'exiger une compensation de l'Union européenne, y compris dans des cas où les mesures européennes ne violent pas l'accord. Ce mécanisme pourrait ainsi être utilisé pour faire pression sur l'Union européenne afin de l'empêcher d'adopter ou de mettre en œuvre des normes environnementales ou sanitaires ambitieuses. Le gouvernement brésilien a bien précisé qu'il considère que toutes les législations depuis 2019 sont concernées.

En plus de la non-compatibilité de la scission de l'accord avec les traités européens (Article 218 TFUE, Article 4 et 13 TEU), le contenu de l'accord semble également contraire à plusieurs autres articles inscrits dans les traités européens, tels que :

– l'article 11 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui dispose que *« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable »*.

– l'article 168 du TFUE qui affirme qu'« *un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union* ».

– l'article 169 du TFUE qui prévoit qu' » *afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts* ».

– l'article 21(2) du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui exige que l'Union européenne doive poursuivre l'objectif de « *soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement* » et de « *contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable* ».

– ou encore les articles 35, 37 et 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la protection de la santé, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs.

Ainsi, **la présente proposition de résolution européenne vise à demander à l'État français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne** afin de l'interroger sur la compatibilité du processus de validation de l'accord et de son contenu avec les traités européens. Cette saisine vise à garantir la primauté du droit et le respect de notre souveraineté nationale.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 11, 168, 169, 171, 191, 205, 207 et 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu les articles 3, 4, 10, 13 et 21 du Traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 35, 37 et 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires,

Vu l'avis 1/17 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 30 avril 2019 concernant l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et l'avis 2/15 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 16 mai 2017 concernant l'accord de libre-échange entre la République de Singapour et l'Union européenne,

Vu l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en vigueur depuis 1994,

Vu l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice le 23 juillet 2025 sur les obligations des États en matière de changement climatique,

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 hors de l'Union de certains produits de base et de produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010 (RDUE),

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre nécessaire pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999,

Vu le 9° du II de l'article L110-1 du code de l'environnement concernant le principe de non-régression pour la protection de l'environnement,

Vu la proposition de la Commission européenne concernant la décision du Conseil relative à la conclusion par l'Union européenne d'un accord de partenariat avec les quatre membres fondateurs du Marché commun du Sud (Mercosur),

Vu le mandat de négociation pour l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur et les directives de négociation de 1999,

Vu les conclusions du Conseil sur la négociation et la conclusion des accords de commerce de l'UE adoptées le 22 mai 2018,

Considérant que cet accord a dès le départ et toujours été conçu comme un accord d'association comprenant à la fois un volet politique et un volet commercial (directives de négociation de 1999 et conclusions du Conseil de 2018) ;

Considérant qu'en 2019, la Commission européenne a publié l'accord de principe résumant « les résultats des négociations sur le volet commercial de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur » ;

Considérant qu'en décembre 2024, la Commission européenne a annoncé avoir finalisé les négociations relatives à l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur ;

Considérant que le 3 septembre 2025, la Commission européenne a présenté l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur sous la forme de deux textes juridiques parallèles, à savoir l'accord de partenariat entre l'Union européenne et le Mercosur et un accord commercial intérimaire, et a soumis au Conseil ses propositions en vue de la signature et de la conclusion de l'accord de partenariat ;

Considérant que l'accord de partenariat entre l'Union européenne et le Mercosur est un accord-cadre mixte, qui nécessite l'approbation à l'unanimité du Conseil, l'approbation du Parlement européen et la

ratification des 27 États membres avant de pouvoir entrer pleinement en vigueur, et que l'accord commercial intérimaire ne couvre que les dispositions relevant de la compétence exclusive de l'UE et ne nécessite qu'une majorité qualifiée au Conseil et l'approbation du Parlement européen pour entrer en vigueur ;

Considérant que cette décision soulève des préoccupations justifiées quant à la légitimité démocratique de la validation de cet accord et à sa compatibilité avec le principe de répartition des compétences, le principe d'équilibre entre les institutions et le principe de coopération loyale consacrés au troisième paragraphe de l'article 4 et au deuxième paragraphe de l'article 13 du Traité sur l'Union européenne ;

Considérant qu'en tant qu'accord mixte, il doit par conséquent être soumis à l'approbation du Parlement européen et des parlements nationaux, et à une adoption à l'unanimité par le Conseil ;

Considérant la décision de la médiatrice européenne du 17 mars 2021 (affaire 1026/2020/MAS) indiquant que la « *Commission européenne n'a pas assuré la finalisation de l'analyse d'impact sur le développement durable en temps utile, notamment avant la conclusion des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Mercosur* » ;

Considérant qu'il existe un certain nombre d'incertitudes concernant la compatibilité de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur avec les traités européens et les engagements climatiques de l'Union européenne ;

Considérant qu'il existe un certain nombre d'incertitudes concernant la compatibilité de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur avec les traités européens et les engagements en matière de protection de l'environnement, des consommateurs et de santé publique de l'Union européenne ;

Considérant que le mécanisme de rééquilibrage proposé va bien au-delà des mécanismes de rééquilibrage existants dans les accords d'association ;

Considérant que ce dernier peut remettre en cause l'ordre juridique de l'Union européenne et faire pression sur l'Union européenne pour qu'elle ne promulgue ni n'applique aucune législation ou autre mesure relative à la sécurité alimentaire ou à la protection de l'environnement ;

Invite le gouvernement de la République française :

1. à s'opposer au sein du Conseil de l'Union européenne à l'adoption des propositions de décisions relatives à la signature, l'application provisoire et la conclusion de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays du 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 ;

2. à solliciter l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité avec les traités européens de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur ;

3. à ne pas procéder à la ratification de cet accord tant que la Cour de justice de l'Union européenne ne se sera pas prononcée.