

MERCOSUR : SAISINE DE LA CJUE, LE PARLEMENT EUROPEEN JOUE LES PROLONGATIONS

PAR MATTHIEU FRICOU
RESPONSABLE DROIT ET GESTION DE L'ENTREPRISE AGRICOLE - AGRIDEES

Nouveau rebondissement dans la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur¹ ². Mercredi 21 janvier, alors que plusieurs milliers d'agriculteurs européens manifestaient à Strasbourg, les eurodéputés ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) afin qu'elle examine la conformité du texte avec les traités européens. L'adoption de cette proposition de résolution³ transpartisane d'une courte tête (334 pour / 324 contre / 11 abstentions), bien qu'ayant suscité la liesse de la foule massée sous les fenêtres du Parlement et des opposants au texte (Autriche, France, Hongrie, Irlande, Pologne), est révélatrice de la fracture qui s'est installée entre les institutions européennes, les Etats membres et leurs citoyens autour de ce projet d'accord. Elle invite, par ailleurs, à s'interroger sur le rôle de la CJUE (I) dans ce contexte de saisine consultative par le Parlement européen (II), et aux conséquences potentielles pour l'avenir d'un accord commercial controversé (III).

TABLE DES MATIERES

I. La CJUE, gardienne de la compatibilité avec les traités	2
II. Offensive du Parlement européen par saisine consultative	2
III. Un contre décisif à l'accord entre l'UE et le Mercosur ?.....	4

¹ Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay, Uruguay.

² Sur les enjeux agricoles, voir Quentin Mathieu, « [Signature de l'accord Mercosur, du troc de fer au troc agricole](#) », In. : AgriDées, 16/12/2024.

³ 2026/2560 (RSP).

I. LA CJUE, GARDIENNE DE LA COMPATIBILITE AVEC LES TRAITES

Depuis Luxembourg, la CJUE s'élève en garante de l'application du droit de l'Union par les Etats membres et les institutions européennes. Chargée d'interpréter et d'appliquer les traités⁴ ⁵, socle juridique de l'organisation et du fonctionnement de l'UE, elle veille à leur respect uniforme à l'intérieur comme en dehors de ses frontières.

En matière d'accords internationaux, le cadre de leur négociation, conclusion et mise en œuvre est posé par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il est ainsi prévu que la CJUE peut être saisie pour statuer sur la compatibilité d'un projet d'accord avec les traités⁶, fondant ainsi sa compétence dans l'exemple du Mercosur. Bien qu'aucun délai ne soit prévu par les textes, la pratique nous enseigne que ce processus pourrait prendre entre 12 et 18 mois, prolongeant encore un peu plus le suspens autour de la conclusion d'un accord en discussion depuis plus de 25 ans. En cas d'avis négatif rendu par la Cour, l'accord ne peut entrer en vigueur sauf à être modifié, ou sauf révision des traités l'encadrant.

Cette procédure, dite consultative, doit être engagée par des « requérants qualifiés ». Il s'agit, dans notre cas, du Parlement européen, mais la demande aurait également pu être formulée par le Conseil, la Commission, ou encore un Etat membre. Sur ce dernier point, il est intéressant de noter que la France, principal opposant à l'accord, était juridiquement fondée à saisir seule la CJUE pour endiguer son adoption. C'est d'ailleurs ce que l'Assemblée nationale invitait le Gouvernement à faire en adoptant une résolution en la matière le 5 janvier dernier⁷. Toutefois, compte tenu de sa position déjà fragilisée sur le sujet auprès de ses partenaires européens - notamment outre-Rhin - il n'est pas surprenant que cette solution ait été écartée par Paris pour s'en remettre au vote des eurodéputés.

II. OFFENSIVE DU PARLEMENT EUROPEEN PAR SAISINE CONSULTATIVE

Si la CJUE est effectivement compétente pour statuer sur la compatibilité de l'accord d'association entre l'UE et les pays du Mercosur avec les traités européens, encore faut-il pour le requérant motiver sa demande. A ce titre, l'étude de la résolution adoptée par le Parlement européen le 21 janvier dernier nous éclaire sur les potentiels risques juridiques posés par la conclusion d'un tel partenariat.

Rappelons d'abord la nature particulière de cet accord, dit d'association⁸, caractérisé par des droits et obligations réciproques entre les parties. Accord dont la conclusion est

⁴ TUE, art. 19.

⁵ Comprendre : le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁶ TFUE, art. 218 §11.

⁷ Résolution, T.A. n°208.

⁸ TFUE, art. 217.

subordonnée à l'approbation du Parlement européen⁹, à une décision unanime du Conseil et à la ratification par l'ensemble des Etats membres¹⁰. Cette procédure vise à garantir, en principe, un niveau élevé de légitimité démocratique à l'établissement d'une relation avec un partenaire tiers, en l'espèce les pays du Mercosur.

S'agissant de son architecture globale, l'accord est divisé en deux instruments juridiques : l'accord de partenariat UE-Mercosur (APEM) et l'accord intérimaire sur le commerce (AIC), véritable nœud de l'affaire, conçu comme son nom le suggère pour instaurer un régime transitoire de relations commerciales le temps que le processus de conclusion de l'APEM arrive à son terme. Mais n'y aurait-il pas une autre raison à cette scission ? Pour y voir plus clair, il faut se souvenir que la politique commerciale commune et d'union douanière sont des compétences exclusives de l'UE¹¹. Celle-ci peut donc, comme le prévoit la procédure¹², proposer au Conseil l'adoption du pilier commercial de l'accord, l'AIC, à la majorité qualifiée des Etats membres (55% des Etats représentant 65% de la population de l'UE) et non à l'unanimité¹³, diminuant ainsi le risque de rejet. Là réside donc l'un des principaux reproches soulevés par les parlementaires dans leur demande d'avis à la CJUE, voyant dans cette dissociation un déni de démocratie, un contournement des règles de procédure à la conclusion d'un accord d'association, et la volonté de la Commission de passer en force sur le volet commercial. Néanmoins, toutes proportions gardées, cette pratique a déjà été éprouvée dans de précédents accords de libre-échange (ex. : CETA, UE-Singapour, UE-Vietnam) et n'apparaît donc *a priori* pas contraire aux traités. Du reste, il sera intéressant de connaître la position du Juge européen en la matière, qu'il confirme ou infirme cette hypothèse.

Au sein de l'AIC, d'autres éléments ont alerté les auteurs de la saisine comme pouvant constituer de potentiels risques, pour le droit de l'UE comme pour son agriculture. C'est d'abord le mécanisme de rééquilibrage, introduit à la demande des pays du Mercosur et visant à préserver l'équilibre économique et normatif de l'accord dans la durée, qui pose question. En pratique, cela permettrait à l'une des parties de réclamer des compensations si une mesure mise en place par l'autre, même conforme aux dispositions de l'accord, affectait défavorablement le commerce. Selon les requérants, cela ferait peser un risque de pression sur la capacité législative de l'Union, notamment en matière environnementale, climatique et sanitaire. Qu'adviendrait-il, par exemple, du déjà mal en point règlement « contre la déforestation importée »¹⁴ ou des plébiscitées clauses de sauvegarde - ou encore des « clauses miroirs » - dans ce contexte ? En l'état, ce mécanisme serait donc incompatible avec les traités, notamment en matière d'intégration de la politique

⁹ TFUE, art. 218 §6 a) i).

¹⁰ TFUE, art. 218 §8.

¹¹ TFUE, art. 3 §1 e).

¹² TFUE, art. 207 §4.

¹³ C'est d'ailleurs ce qui a eu lieu le 9 janvier dernier au Conseil de l'UE, malgré l'opposition de 5 Etats (Autriche, France, Hongrie, Irlande, Pologne).

¹⁴ Règlement (UE) 2023/1115 du 23 mai 2023, JO L du 9 juin 2023.

environnementale de l'UE¹⁵ et de ses objectifs¹⁶, de protection de la santé¹⁷ et des consommateurs¹⁸. Dans la lignée de ces arguments, c'est ensuite logiquement l'atteinte au principe de précaution¹⁹ qui est invoquée. Il appartient désormais à la CJUE de venir apporter son éclairage sur ces sujets de droit.

III. UN CONTRE DECISIF A L'ACCORD ENTRE L'UE ET LE MERCOSUR ?

La saisine consultative de la CJUE par le Parlement européen a donc ouvert un nouveau chapitre du feuilleton de la conclusion de cet accord de libre-échange transatlantique. Comme nous l'évoquions, il faudra attendre vraisemblablement entre 12 et 18 mois de temps additionnel pour qu'elle rende son avis. Une victoire, à en croire les opposants au texte, mais s'agirait-il d'une victoire à la Pyrrhus ?

D'abord, soulignons que le caractère suspensif de la demande d'avis de la CJUE doit être pondéré. En effet, devant le silence de son règlement de procédure à ce sujet²⁰, il serait hasardeux de tirer des conclusions hâtives quant au devenir de l'accord dans les prochains mois. Car si le processus de conclusion est effectivement suspendu le temps qu'elle rende son avis sur sa compatibilité avec les traités, l'application provisoire du volet commercial, bien que contestée, est prévue par les textes²¹, et n'est pas exclue par la Commission. C'est d'ailleurs ce que plaident les défenseurs de l'accord, Allemagne et Espagne en capitaines. Car à Berlin et Madrid, comme auprès de ses principaux partenaires européens, ce qui est qualifié d'obstination française n'a de cesse d'agacer. Toutefois, compte tenu de l'explosivité de la situation, la position de la Commission sur l'application provisoire, justifiée par l'expiration d'un « délai déraisonnable »²², a tout pour mettre le feu aux poudres et aggraver la fracture entre les institutions européennes, les Etats membres et leurs citoyens.

Ensuite, bien que comparaison ne soit pas raison en matière d'accords internationaux, soulignons que le volet commercial du CETA s'applique provisoirement depuis 2017, et ce malgré la non-ratification de l'accord par 10 Etats membres, France y compris. Ces exemples viennent illustrer toute la complexité du fonctionnement de l'Union et de la compatibilité avec les traités de sa politique commerciale, pilier fondateur de la construction européenne. Ils mettent également en lumière certains déséquilibres du triptyque institutionnel Commission - Conseil - Parlement européen, ainsi que des rapports aux 27 Etats membres,

¹⁵ TFUE, art. 11.

¹⁶ TFUE, art. 191.

¹⁷ TFUE, art. 168.

¹⁸ TFUE, art. 169.

¹⁹ TFUE, art. 191 §2.

²⁰ Règlement de procédure de la Cour de justice, JO L 265 du 29 septembre 2012, art. 196.

²¹ TFUE, art. 21855.

²² La référence à un « délai déraisonnable » ne renvoie pas à une notion juridique, mais à un arrangement fondé sur la loyauté entre les institutions européennes (TUE, art. 13 §2), par lequel la Commission accepte de différer l'application provisoire d'un accord tant que le Parlement exerce ses prérogatives, notamment par une saisine de la CJUE, tout en se réservant une marge d'appréciation en cas d'allongement excessif des procédures.

dans la conclusion de partenariats incluant des sujets aussi stratégiques - et passionnels, il faut le dire - que l'agriculture.

Difficile donc, en définitive, d'aller droit au but sur le sujet du Mercosur, ce dernier match *a priori* remporté par ses opposants nous le montrant une fois de plus. Dans un contexte international marqué par l'instabilité et la guerre économique, ce report a le mérite de rappeler qu'au sein de l'Union européenne, les règles commerciales sont encore dictées par la primauté du droit, et non par des agissements erratiques. Certains y verraient un enravement de la machine institutionnelle de l'UE, fragilisant *de facto* son influence ainsi que sa puissance économique. Pour d'autres, agriculteurs en mal de rentabilité et de compétitivité, la conclusion de cet accord serait un poignard de plus planté dans le dos de la souveraineté alimentaire aux côtés, entre autres, de l'inflation normative ou de la récente taxe MACF²³. La réalité est certainement plus nuancée pour l'agriculture européenne, l'Atlantique ne la séparant pas de tous les périls et le Vieux Continent n'ayant pas eu besoin de découvrir l'Amérique pour faire de l'alimentation une arme de négociation. A la France, perçue comme l'irréductible Gauloise résistant encore et toujours à l'envahisseur, de déterminer si elle préfère user du glaive ou du bouclier pour ne pas finir isolée de ses partenaires européens. Enfin, alors que tous les regards sont braqués vers l'Ouest, n'oublions pas ce qui se joue à l'Est, où un élargissement de l'UE à six pays des Balkans mais surtout à l'Ukraine entraînerait des conséquences incertaines pour les institutions et tout aussi importantes, voire davantage, pour l'agriculture européenne²⁴.

Matthieu FRICOU
Responsable Droit et Gestion de l'entreprise agricole
agriDées
RÉFLÉCHIR • PARTAGER • AVANCER

²³ Voir Quentin Mathieu, « [MACF, quel impact sur les entreprises agricoles](#) », In. : AgriDées, 06/01/2026.

²⁴ Voir LE MORVAN Yves, VALLUIS Bernard, [Elargissement de l'Union européenne : Equation institutionnelle, inconnues agricoles](#), Note d'AgriDées, novembre 2025.