



Accord UE-Mercosur : le “splitting”, un tour de passe-passe, pour contourner les oppositions.

L'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur est le projet d'accord le plus contesté de l'histoire européenne. L'un des seuls qui ait suscité des manifestations dans plusieurs pays de l'UE, agricoles ou plus larges, et le seul qui ait conduit des États et des Parlements nationaux (Autriche, Pays-Bas, Belgique, France, Irlande, Pologne etc) à se positionner contre son adoption avant même que les négociations ne soient conclues.

Si les négociations sont désormais conclues, l'accord et les dispositions qu'il contient suscitent toujours de nombreuses critiques et oppositions. Ils n'entreront néanmoins en vigueur qu'une fois accomplies les procédures juridiques nécessaires à sa ratification et/ou son entrée en vigueur provisoire. Côté Mercosur, l'adoption de l'accord ne devrait être qu'une formalité. Côté européen, les oppositions exprimées rendent une ratification complète plus incertaine.

Négocié depuis 1999, l'accord UE-Mercosur est ce qu'on appelle un accord d'association comprenant à la fois une partie portant sur le commerce international, celle qui est la plus discutée, mais également une partie portant sur des enjeux de coopération et de dialogue politique en matière de terrorisme, d'éducation, de droits, etc. Si la partie commerce relève de la compétence exclusive de l'UE depuis le traité de Lisbonne (2007), la partie coopération relève également de la compétence des États-membres.

Un accord mixte exigeant ratification par les États-membres

Ce projet d'accord est donc considéré comme un accord mixte, relevant pour partie de la compétence des États-membres ainsi que de celle de l'UE. Sa ratification tient compte de cette double compétence : une ratification au niveau européen nécessite un vote à l'unanimité des États-membres au Conseil européen, un vote au Parlement européen à la majorité simple, ainsi qu'une ratification par chaque État-membre selon les modalités qui sont les siennes.

Dès lors, l'unanimité requise au Conseil octroie de facto un droit de veto à chacun des États-membres. Puisque plusieurs États importants de l'UE disent être opposés à l'accord, ce droit de veto rend son adoption compromise. D'autre part, une ratification par chaque État-membre implique presque autant de possibilités de voir des parlements nationaux et/ou régionaux rejeter l'accord au cours du processus de ratification nationale qui peut s'étendre sur plusieurs années.

La Commission voudrait simplifier la procédure d'adoption de l'accord

La Commission ne se satisfait pas de cette procédure de ratification. Pour des motifs qui peuvent se justifier : pourquoi un État-membre qui n'a jamais exigé le retrait ou la modification du mandat de négociation qu'il lui a confié pourrait-il conserver un droit de veto, c'est-à-dire un droit de vie et de mort, sur un projet d'accord sur lequel il a été tenu informé tout au long des négociations ?

D'autre part, la Commission argumente sur le fait que l'UE, en tant qu'union douanière, ne doit avoir qu'une seule politique commerciale au nom de l'ensemble des États-membres, et que ceux-ci ont confié cette compétence de manière « exclusive » à l'échelon européen : elle considère donc comme légitime que cette partie-là de l'accord ne soit ratifié qu'à ce seul échelon.

Le « *splitting* »

Pour cela, la Commission envisage une astuce procédurale qui lui permettrait de contourner l'opposition d'un certain nombre d'États-membres de l'UE et de leurs parlements : le « *splitting* », c'est-à-dire la

division de l'accord en deux. Il s'agit de scinder le pilier commercial de l'accord UE-Mercosur du reste du de l'accord. Au lieu d'un accord complet à ratifier, il y en aurait deux.

Ainsi, la procédure de ratification du pilier commercial de l'accord ne nécessiterait plus l'unanimité des États, mais une simple majorité qualifiée : 55% des États (soit 15 États sur 27) représentant 65% de la population européenne. Une minorité qualifiée pourrait s'y opposer : quatre États représentant au moins 35% de la population⁽¹⁾. Le droit de veto serait ainsi supprimé, et le Non de la France et d'autres États contourné. Le consentement de tous les États membres de l'UE ne serait plus nécessaire au Conseil, pas plus qu'une ratification nationale (vote aux parlements nationaux ou régionaux, ou autre).

Le « splitting », une procédure (pour partie) déjà utilisée

Depuis l'adoption de l'accord de libre-échange et d'investissement avec le Canada, le CETA, par le Conseil et le Parlement européen en 2017, mais non encore pleinement ratifié par les 27 États-membres, dont la France, la Commission européenne a procédé à une scission de tous les accords mixtes. Tel a été le cas des accords avec Singapour, le Vietnam et le Chili, qui étaient des accords de libéralisation du commerce et de l'investissement. L'accord UE-Mercosur serait le premier accord commercial sans chapitre sur la protection des investissements, proposé à une scission. Cela reviendrait à modifier les règles du jeu de la ratification et à favoriser une entrée en vigueur rapide de cet accord, en dépit des inquiétudes et des oppositions largement exprimées.

Cette proposition est aujourd'hui suggérée et/ou soutenue par de plus en plus de décideurs politiques et économiques en Europe désirant ratifier l'accord UE-Mercosur quoi qu'il en coûte. Le lobby des constructeurs automobiles allemands a ainsi appelé à scinder l'accord UE-Mercosur en deux pour contourner les oppositions en Europe⁽²⁾.

Est-il possible de s'y opposer ?

L'utilisation du splitting sur l'accord UE-Mercosur est un objet de débat entre juristes et spécialistes du droit européen. Certains expliquent que cette pratique violerait le mandat initial confié à la Commission européenne et qu'elle pourrait donc être attaquée devant la Cour de justice de l'Union européenne⁽³⁾. D'autres semblent moins convaincus, tout comme l'exécutif français, qui estiment que le mandat initial ne lie pas la Commission sur la forme juridique de l'accord final. Les États-membres peuvent-ils refuser le « splitting » et que le vote ait lieu à la majorité qualifiée ? Là aussi, les discussions juridiques ne sont à ce stade pas stabilisées.

Qu'en retenir ?

Le splitting est une manœuvre qui vise à favoriser une entrée en vigueur rapide de l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur, en dépit des oppositions, critiques et inquiétudes exprimées. Alors que les négociations se sont tenues dans une grande opacité, sans transparence et sans contrôle de la part de la société civile et de l'opinion publique, cette manœuvre aurait pour effet de restreindre encore le débat public et l'expression légitime de celles et ceux qui s'opposent à cet accord. Les organisations de la société civile appellent les gouvernements et les décideurs européens à rejeter avec fermeté tout « splitting » de l'accord d'association UE-Mercosur. La priorité pour l'UE devrait être de renforcer ses processus démocratiques plutôt que de les saper.



Collectif national contre le CETA et l'accord UE - Mercosur :
www.collectifstopptafta.org - contact@collectifstopptafta.org

Notes :

(1) Voir ce simulateur : <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

(2) Les constructeurs automobiles allemands appellent à scinder l'accord UE-Mercosur en deux face à la résistance française, Euractiv, 31 janvier 2024, <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/les-constructeurs-automobiles-allemands-appellent-a-scinder-laccord-ue-mercotur-en-deux-face-a-la-resistance-francaise/>

(3) Analyse juridique professeur Markus Krajewski et à Julian Werner de l'université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg : https://www.collectifstopptafta.org/IMG/pdf/splitting_legal_analysis_-_fr.pdf