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 tant d’États-membres et de Parlements nationaux (Autriche, Pays-Bas, Belgique, France, Irlande, Pologne etc) à se positionner contre son adoption avant même que les négociations ne soient conclues.

La Commission européenne a néanmoins décidé d’ignorer ces oppositions et de passer en force par deux fois, lors de l’annonce de la conclusion des négociations proprement dites le 6 décembre 2024 et lors de sa décision du 3 septembre 2025 de transmettre l’accord finalisé au Conseil. Il ne pourra entrer en vigueur qu'une fois accomplies les procédures juridiques nécessaires à sa ratification. 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 normalement 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 devrait donc nécessiter 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 devrait de facto octroyer 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 a décidé de 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 utilise une astuce procédurale qui lui permet 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 : un accord commercial dit « intérimaire » couvrant les parties commerciales de l'accord, à ratifier uniquement à l'échelon européen, qui restera en vigueur le temps que l'accord complet soit pleinement ratifié.

Ainsi, la procédure de ratification du pilier commercial de l'accord ne nécessite 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 peut donc s'y opposer : quatre États représentant au moins 35% de la population[1]. Le droit de veto est ainsi supprimé, et le Non de la France et d'autres États contourné. Le consentement de tous les États membres de l'UE n'est 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 la 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. Ainsi que celui avec le Mexique qu'elle vient également de transmettre au Conseil.

L'accord UE-Mercosur serait néanmoins le premier accord commercial d'association, et sans chapitre sur la protection des investissements, soumis à une telle procédure. Cela revient clairement 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

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 que ce choix pourrait donc être contesté devant la Cour de justice de l'Union européenne[3]. D'autres experts sont moins convaincus. C'est aussi visiblement le cas de l'exécutif français qui s'est officiellement toujours opposé au « splitting » mais qui ne semble pas croire possible que la CJUE s'y oppose. Ces experts considèrent que le mandat initial ne lie pas la Commission sur la forme juridique de l'accord final : ils ont été tenus informés tout au long des négociations de l'évolution des négociations et de la forme que pourrait prendre l'accord final. Les États-membres peuvent-ils refuser le « splitting » et que le vote ait lieu à la majorité qualifiée ? Là aussi, cela semble très incertain.

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, que la conclusion de l'accord a été menée en écartant tout contrôle parlementaire, cette manœuvre a 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.

Version du 5 septembre 2025

Notes :
(1) Voir ce simulateur : https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/
(2) Analyse juridique professeur Markus Krajewski et à Julian Werner de l'université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg : https://www.collectifstoptafta.org/IMG/pdf/splitting_legal_analysis_-_fr.pdf

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