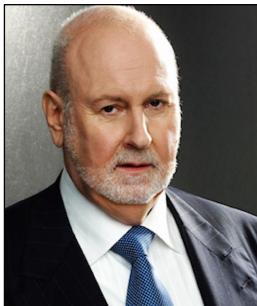


Suisse-UE

Avec les nouveaux accords européens, la Suisse descend au rang des pays en développement et émergents

par Carl Baudenbacher* Zurich/Luxembourg



Carl Baudenbacher
(Photo <https://baudenbacher-law.com>)

L'idée d'un accord-cadre était à l'origine une invention suisse. Le modèle de règlement des différends s'inspire quant à lui des accords conclus par l'UE avec des anciennes républiques soviétiques. Chronique d'une capitulation.

Après le rejet de l'EEE le 6 décembre 1992, la Suisse a réussi à conclure deux séries d'accords sectoriels bilatéraux sans institutions (à l'exception de l'accord sur le transport aérien) avec l'UE. Elle a ainsi assuré à son industrie un accès préférentiel au marché intérieur, mais a dû en contrepartie accepter la libre circulation des personnes.

A partir de 2005,¹ la politique suisse a évoqué l'opportunité d'un «accord-cadre» avec l'UE. Il faut toutefois reconnaître à son auteur, *Philipp Staehelin*, alors conseiller aux Etats PDC, qu'il ne pouvait sans doute pas imaginer ce que le DFAE ferait de son initiative. L'Union a saisi la balle au bond en 2008² et a exigé la mise en place d'un mécanisme supranational de surveillance et de justice.

L'UE a ensuite fait une proposition généreuse: la Suisse devait «s'ancre» aux institutions du pilier AELE au sein de l'EEE. Cela aurait signifié que la Suisse, tout en conservant son approche sectorielle, aurait soumis ses accords avec l'UE à la surveillance de l'Autorité de surveillance AELE et à la juridiction de la Cour AELE, avec un représentant dans chacune des deux institutions.

Cette proposition a été rejetée par le Conseil fédéral en 2013 à l'initiative du ministre des Affaires étrangères *Didier Burkhalter* et du secré-



Et au final, c'est la CJUE qui tranche ... Une séance de la Cour de justice – Grande Chambre. (Photo Union européenne)

taire d'Etat *Yves Rossier*. Le DFAE avait mené une *campagne de fausses allégations*³ sur la CJUE d'une part et la Cour AELE d'autre part. Les fausses déclarations les plus graves étaient que les arrêts de la Cour AELE n'étaient pas contraignants pour l'UE et que la CJUE ne rendait que des «avis» à l'intention du Comité mixte.

Adhésion à l'UE par la petite porte

Il est clair que le DFAE voulait ainsi fixer un «point de non-retour» sur la voie de l'adhésion à l'UE. En effet, cet objectif ne pouvait plus être poursuivi ouvertement depuis l'échec d'une *initiative populaire*⁴ en 2001. Les négociations sur la soumission à la Commission et à la CJUE ont commencé en 2014. Le noyau institutionnel devait comporter trois éléments: premièrement, l'obligation pour la Suisse de reprendre dynamiquement le droit européen, deuxièmement, le droit pour la Commission européenne de porter unilatéralement la Suisse devant la CJUE en cas de conflit, c'est-à-dire sans son consentement, et troisièmement, le monopole d'interprétation de la CJUE pour le droit bilatéral.

Les cinq accords sectoriels existants concernant la libre circulation des personnes, les transports terrestres, les transports aériens, l'agriculture et la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité, ainsi qu'un nouvel accord

* Carl Baudenbacher est juriste et a été président de la Cour AELE à Luxembourg de 2003 à 2018. Il a enseigné à l'université de Saint-Gall et fait partie de Moncton Chambers, un groupe d'avocats basé à Londres.

sur l'électricité, devaient être regroupés sous cette structure institutionnelle.

Le «tribunal arbitral» n'est qu'un camouflage

A partir de 2015, des parlementaires influents, puis finalement le Conseil fédéral, sont arrivés à la conclusion que l'approche avec la CJUE n'avait aucune chance lors d'un référendum. La Commission européenne a alors proposé le modèle de règlement des différends que l'UE avait développé pour quatre pays post-soviétiques en développement et émergents candidats à l'adhésion, à savoir l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, et qui était également prévu pour les pays d'Afrique du Nord. Selon ce modèle, les conflits devaient être tranchés formellement par un tribunal arbitral paritaire, qui devait toutefois toujours demander à la CJUE un arrêt interpréitatif contraignant lorsqu'il s'agissait du droit de l'UE (ou du droit conventionnel de même teneur).

Il était tout à fait clair que ce mécanisme était une astuce pour dissimuler le transfert de souveraineté vers l'UE. Cela n'avait rien à voir avec un tribunal arbitral au sens propre du terme. Dans le cas de la Suisse, il existait toutefois une particularité: pour *des raisons historiques*,⁵ le terme «tribunal arbitral» a une connotation particulièrement positive dans le pays de *Guillaume Tell*. Dans le cadre des alliances changeantes entre les cantons de l'ancienne Confédération, un canton non impliqué était désigné comme tribunal arbitral. A cela s'ajoute la réputation actuelle du pays en tant que place de premier plan pour l'arbitrage commercial.

En mars 2018, le mandat de négociation a été adapté en conséquence. Le Conseil fédéral n'a pas donné suite à la demande de l'ancienne conseillère aux Etats *Karin Keller-Sutter*⁶ d'examiner la possibilité de se rattacher à la Cour AELE. L'UE a proposé le même modèle de surveillance et de règlement des différends aux *Britanniques partis du Brexit*,⁷ qui l'ont baptisé «modèle ukrainien» ou «mécanisme ukrainien». Ils l'ont rejeté comme étant de l'«impérialisme judiciaire» pour l'accord de commerce et de coopération avec l'UE et ont quitté le marché intérieur.

Fin 2018, l'UE a déclaré que les négociations sur l'«accord-cadre institutionnel» (en abrégé «InstA») étaient terminées. Le Conseil fédéral a affirmé avoir atteint la plupart de ses objectifs, mais n'a pas signé l'accord car il le considérait comme compromis en raison de trois dispositions de fond: l'affaiblissement de la protection

salariale contre les travailleurs frontaliers, la directive sur la citoyenneté européenne et le contrôle des aides d'Etat. Le *Conseil fédéral*⁸ n'avait rien à redire au «modèle ukrainien». Par la suite, seules les questions secondaires mentionnées ont fait l'objet de négociations.

Une approche amateur

Le 26 mai 2021,⁹ le Conseil fédéral a rompu les négociations, mais, s'appuyant sur un concept prétendument nouveau, il a repris dès le printemps 2022 des «discussions exploratoires» non publiques avec l'UE. Dans le passé, on était parti d'une approche «horizontale», avec l'accord-cadre comme cadre institutionnel chapeau-tant les différents accords sectoriels. On voulait désormais passer à un modèle «vertical». Les questions institutionnelles devaient être réglées séparément dans chaque accord. Cela devait (soi-disant) permettre de négocier des exceptions à l'institutionnalisation. Dans le même temps, on souhaitait conclure de nouveaux accords dans les domaines de l'électricité, de la santé et de la sécurité alimentaire.

Le 15 décembre 2023, les deux parties ont présenté un «*Common Understanding*»¹⁰ de facto contraignant, qui reposait à nouveau sur le principe de la reprise dynamique du droit et sur le «mécanisme ukrainien». Il n'y avait pas de mandat de négociation, tout avait déjà été convenu à huis clos.

A partir de mars 2024, seules des questions secondaires ont été négociées. La conclusion des négociations a été fixée à l'avance à la fin de 2024, sans doute pour faire plaisir à la présidente fédérale sortante, *Viola Amherd*. Les hommes et femmes d'affaires savent bien sûr qu'une telle approche est pour le moins sous-optimale.

Le 20 décembre 2024, le Conseil fédéral a pris connaissance «avec satisfaction» du résultat matériel des négociations sur les points secondaires et l'a approuvé, bien qu'il n'ait pas vu¹¹ le texte existant à l'époque et que les négociations n'aient pas été formellement conclues. Tout ce qui était disponible, c'étaient des fiches d'information rédigées par l'administration fédérale, qui contenaient bon nombre d'affirmations inexactes et de manipulations sémantiques sur des points décisifs. Au cours des mois suivants, les traités ont été finalisés. Je ne connais aucun autre cas où une telle procédure a été suivie pour la conclusion d'un traité international.

Origine dissimulée

La conclusion formelle des négociations a été suivie d'une mascarade autour du secret des accords. Ceux-ci ont d'abord été communiqués à un conseiller aux Etats qui avait changé d'avis sur la CJUE, puis à tous les parlementaires.

Le 13 juin 2025, la consultation a été ouverte avec la publication des accords et d'un «*rapport explicatif*».¹² Le rapport passe notamment sous silence l'origine du mécanisme de règlement des différends dans les traités conclus entre l'UE et les anciennes républiques soviétiques. Il avance également des affirmations indéfendables, voire trompeuses, selon lesquelles le tribunal arbitral déciderait de manière indépendante de saisir ou non la CJUE, que celle-ci ne pourrait exercer aucune influence sur la procédure et que le tribunal arbitral serait seul habilité à rendre la décision finale.

Je ne connais aucun spécialiste étranger indépendant qui n'ait pas compris la véritable fonction du tribunal arbitral. Cela s'est traduit par des descriptions telles que «moyen de dissimuler la soumission à la CJUE» (*Guillaume van der Loo*), «cheval de Troie avec la CJUE dans le ventre» (*Joë Lemmer*), «feuille de vigne pour la CJUE» (*Beth Oppenheim*), «boîte aux lettres» et «tampon encreur» (*Martin Howe*), «impérialisme judiciaire» (*Franklin Dehousse*), «EEE du pauvre» (*Mads Andenas*) ou «extension extraterritoriale de la compétence de la CJUE» (*Nikos Lavranos*). Cette dernière appellation rappelle également les tribunaux extraterritoriaux des puissances impérialistes en Chine et au Japon au

XIX^e siècle, qui ont été imposés aux Etats asiatiques par des traités inégaux ou «Unequal Treaties».

Source: <https://schweizermonat.ch/mit-den-neuen-eu-vertraegen-steigt-die-schweiz-auf-die-stufe-von-entwicklungs-und-schwellenlaendern-ab/>, 19 novembre 2025

¹ <https://www.blick.ch/politik/er-ist-schuld-am-eu-poker-ex-cvp-praesident-hat-uns-das-rahmenabkommen-einge-brockt-id16248866.html>

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16651-2008-REV-1/en/pdf#:~:text=%28EFTA%29%20held%20during%20the%20second%20half%20of%202008,Council%20conclusions%20on%20EU%20relations%20with%20EFTA%20countries.>

³ <https://www.amazon.de/Das-Schweizer-EU-Komplott-Carl-Baudenbacher-ebook/dp/B0881QC258>

⁴ <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis254.html>

⁵ <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009602/2021-06-21/>

⁶ <https://www.tagblatt.ch/schweiz/inszenierung-des-chef-unterhandlers-ist-nur-ein-grosser-bluff-des-bundesrates-Id.1712535>

⁷ <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/events/2017-18/efta-president-lecture>

⁸ <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=73292>

⁹ <https://www.europa.eda.admin.ch/de/informationen-und-dokumente-zum-institutionellen-abkommen>

¹⁰ https://commission.europa.eu/publications/common-understanding-concluding-exploratory-talks-bilateral-eu-switzerland-relationship_en

¹¹ <https://www.nebelpalter.ch/themen/2024/12/bundesrat-stimmt-einem-vertrag-zu-den-er-nicht-kennt>

¹² <https://backend.europa.eda.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-europaedach-files/files/2025/06/13/5109bb29-c0e4-45bf-ba19-8eda506ef7b8.pdf>