



Ursula von der Leyen et Guy Parmelin au Forum économique mondial, le 20 janvier 2026 à Davos. (LAURENT GILLIÉRON/KEYSTONE)

FRÉDÉRIC KOLLER

Lundi, Guy Parmelin se rendra à Bruxelles pour une brève séance de signature du «paquet d'accords» en compagnie d'Ursula von der Leyen. Un peu moins de cinq ans après avoir fait le même chemin pour débrancher la prise d'un premier «accord-cadre» qui n'avait pas trouvé grâce aux yeux des partis politiques suisses malgré de longues années de négociations, provoquant du même coup la stupeur de ses partenaires, le président de la Confédération rencontrera la présidente de la Commission européenne dans un tout autre climat, celui de la confiance retrouvée.

Télescopage avec l'initiative de l'UDC

A la demande des Européens, cette signature sera suivie d'un point de presse où chaque terme des deux présidents sera soupesé pour éviter toute crispation dans un processus loin d'être achevé. Les eurosceptiques, en Suisse comme dans l'UE, sont en embuscade pour freiner ce renouvellement du traité bilatéral, ou bilatérales III – comme le nomme désormais le Conseil fédéral. «Je constate avec inquiétude que le Conseil fédéral s'empresse toujours autant d'avancer dans la conclusion de ces accords, ceci au détriment de la souveraineté et de la démocratie directe suisses», réagit le conseiller national UDC Nicolas Kolly. L'élu fribourgeois ne voit en revanche pas de problème à ce que ce soit l'un de «ses» deux conseillers fédéraux qui fasse le déplacement. «Il est institutionnellement normal et conforme au principe de collégialité que le président du Conseil fédéral, cette année Guy Parmelin, représente le Conseil fédéral lors de cette signature.»

Une signature que d'aucuns jugeront symbolique, mais qui n'en est pas moins importante. Celle-ci va ouvrir une nouvelle séquence politique. Le 13 mars prochain, le Conseil fédéral transmettra son message au parlement avec les derniers ajustements apportés aux mesures d'accompagnements en Suisse à ces accords. Trois ministres (Ignazio Cassis, Guy Parmelin et Beat Jans) défendront ce résultat. Le dossier passera dès lors entre les mains des parlementaires qui deviendront par là même les maîtres des horloges. Trois jours plus tard, soit le 16 mars, ce même Conseil fédéral lancera sa campagne sur l'initiative «Pas de Suisse à 10 millions» sur laquelle on votera au mois de juin. Un télescopage pour le moins délicat à négocier, le succès du texte de l'UDC devant le peuple étant de nature à faire dérailler le processus bilatéral en contre-

venant à l'accord sur la libre circulation des personnes, craint-on à Berne. C'est le ministre de la Justice, Beat Jans, qui aura la charge d'expliquer la position des autorités opposées à ce texte, comme le parlement, sans contre-projet. Un exercice d'équilibre pour le socialiste qui devra faire comprendre les enjeux européens de ce vote sans pour autant agiter l'épouvantail de Bruxelles qui pourrait se révéler contre-productif.

Vote en 2027 ou 2028?

Le Conseil fédéral devra toutefois montrer son engagement dans cette campagne pour convaincre ses partenaires européens qu'il défend la voie bilatérale avec conviction et ainsi maintenir la confiance. Dans le même temps, la diplomatie suisse devra faire passer le message qu'un oui à l'initiative n'est pas un non à l'Europe. Le texte de l'UDC n'aurait en effet pas d'impact immédiat, puisque son application est conditionnée à une limite d'immigration dont le dépassement en 2050 reste hypothétique. Le débat sur l'immigration s'étant par ailleurs imposé dans la plu-

part des pays de l'UE, il serait surprenant que la Commission en fasse un casus belli, veut croire l'avocat suisse basé à Bruxelles Jean Russotto. «En cas de oui, je pense que l'UE va grimacer mais qu'elle n'aura pas envie d'imposer des sanctions». En 2014, après le soutien à l'initiative populaire

pour la Suisse, a plusieurs fois expliqué qu'il tentera de convaincre ses collègues de se calquer sur le calendrier helvétique. Une gageure. Une fois le texte transmis au Parlement européen, ces prochains mois, il pourrait être validé rapidement, le dossier suisse faisant plutôt consensus.

«Il n'y a pas de volonté perceptible d'accélérer les travaux pour aller plus vite que la normale»

CARLO SOMMARUGA, CONSEILLER AUX ÉTATS (PS/GE)

«Contre l'immigration de masse», les Européens avaient pris des mesures de rétorsion. Le nouveau contexte géopolitique pourrait cette fois-ci changer la donne.

Jusqu'ici, Berne et Bruxelles sont parvenus à coordonner leur action pour faire avancer ce nouveau paquet d'accords qui modernise et développe la relation bilatérale. Il sera plus compliqué d'harmoniser le rythme parlementaire. Christophe Grudler, le rapporteur français (Renew) du Parlement euro-

péen pour la Suisse, a plusieurs fois expliqué qu'il tentera de convaincre ses collègues de se calquer sur le calendrier helvétique. Une gageure. Une fois le texte transmis au Parlement européen, ces prochains mois, il pourrait être validé rapidement, le dossier suisse faisant plutôt consensus.

Côté suisse, le Conseil fédéral espère un vote du peuple au printemps 2027. Un scénario qui paraît illusoire. Le parlement qui s'en tient à une «procédure ordinaire» prendra connaissance du message du gouvernement lors de la deuxième semaine de sa prochaine session, en mars. Une première réunion des commissions de politiques extérieures est agendée pour le 25 mars. Il s'agit d'une audition d'experts. Les travaux en plénière, avec présence du Conseil des Etats, débu-

teront au plus tôt lors de la session de juin, peut-être en septembre. Il faudrait bousculer les parlementaires pour espérer un vote final du parlement en septembre 2026 afin d'envisager la tenue d'un référendum au printemps 2027. La fenêtre se refermera ensuite en raison des élections fédérales. «Actuellement, il n'y a pas de volonté perceptible d'accélérer les travaux pour aller plus vite que la normale», constate Carlo Sommaruga. Le conseiller aux Etats socialiste, qui préside la commission de politique extérieure, envisage plutôt un scénario qui verrait le processus s'achever en septembre 2027. Et un vote du peuple au printemps 2028. Les adversaires du texte, UDC en tête, peuvent très facilement ralentir le processus. Il suffit de «deux ou trois» conseillers aux Etats qui demandent des précisions pour retarder l'examen.

Quel type de référendum

Pour René Schwok, la signature de lundi à Bruxelles n'est qu'une «étape incontournable» dans une procédure de ratification. La vraie question, selon le professeur en études européennes

honnaire à l'Université de Genève reste la nature du référendum: votera-t-on à la majorité simple du peuple, ou à la double majorité (peuple et cantons)? Pour qu'un texte passe à la double majorité, il faut, selon les experts, le soutien d'environ 55% du vote populaire. C'est rehausser l'obstacle du point de vue des partisans des bilatérales III. Le Conseil national devrait valider la proposition du Conseil fédéral pour un vote facultatif, donc à majorité simple. La Chambre haute, qui représente les cantons, pourrait par contre basculer vers la double majorité. «C'est l'enjeu décisif qui se joue au parlement», explique René Schwok. Le problème est qu'aujourd'hui le Conseil des Etats est divisé car le PLR et surtout Le Centre sont divisés sur cette question.»

En cas de désaccord entre les deux Chambres, une commission mixte est désignée avec 13 représentants de chaque Chambre. Si le vote devait rester à parité, la voix du président de la commission serait alors prépondérante. Il s'agit en l'occurrence de Carlo Sommaruga, qui confirme qu'il s'exprimera en faveur de la majorité simple. Dans tous les cas, précise le Genevois, «l'objectif est que le parlement vote durant cette législature», donc avant les élections fédérales de l'automne 2027. Autre inconnue: le Parlement européen se prononcera sur le paquet lors d'un vote unique alors que le Conseil fédéral propose de le scinder en quatre votes: l'un pour la partie dite de «stabilisation» (accès au marché unique, libre circulation des personnes et aspect institutionnel) et trois autres pour la partie «développement» (électricité, sécurité des aliments et santé). Le parlement fédéral pourrait-il en décider autrement? «Oui mais c'est très peu probable», répond Carlo Sommaruga. Il n'est pas exclu que l'accord électricité soit traité plus lentement.»

Une dernière question demeure: qui mènera la campagne du Conseil fédéral lors de la campagne qui précédera le référendum? Si le scénario d'un vote au printemps 2028 se confirme, il n'est pas certain que le ministre qui a porté le dossier depuis 2021, Ignazio Cassis, soit encore aux Affaires. Après dix ans au Conseil fédéral, il pourrait choisir de se retirer en 2027. Le choix de son éventuel successeur à la tête du Département fédéral des affaires étrangères fera aussi partie de l'équation d'un vote final par le peuple qui reste très incertain. Que le paquet d'accords soit signé ou non. ■

Dans le dossier européen, tout reste à faire

BILATÉRALES III Cinq ans après la rupture de l'accord-cadre, Guy Parmelin retrouvera lundi à Bruxelles Ursula von der Leyen pour signer le nouveau texte. Mais c'est l'épreuve du parlement et le choix du type de référendum qui sont désormais déterminants