

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 2017-2018

10 JULI 2018

Gedachtewisseling met Z.E. de heer  
Christian Meuwly, ambassadeur van  
Zwitserland in België

**VERSLAG**

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ  
VOOR DE EUROPESE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER **LACROIX**

**SÉNAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 2017-2018

10 JUILLET 2018

Échange de vues avec S.E. Monsieur  
Christian Meuwly, ambassadeur de la  
Suisse en Belgique

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL  
CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES  
PAR  
M. **LACROIX**

Samenstelling / Composition :  
**Voorzitter / Président** : Christophe Lacroix

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Senaat :  
Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Sénat :

	<b>Leden / Membres :</b>	<b>Plaatsvervangers / Suppléants :</b>
N-VA PS MR CD&V Ecolo-Groen Open Vld sp.a	Pol Van Den Driessche, Karl Vanlouwe. Christophe Lacroix, Simone Susskind. Christine Defraigne, Alain Destexhe. Steven Vanackere. Cécile Thibaut. Lode Vereeck Güler Turan.	Jan Becaus, Andries Gryffroy. Christiane Vienne, Olga Zrihen. Anne Barzin. Peter Van Rompuy. Petra De Sutter. Rik Daems. Bert Anciaux.

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Kamer :  
Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Chambre :

	<b>Leden / Membres :</b>	<b>Plaatsvervangers / Suppléants :</b>
N-VA PS MR CD&V Open Vld sp.a Ecolo-Groen	Rita Bellens, Siegfried Bracke, Peter Luyckx. Stéphane Crusnière, Frédéric Daerden. Damien Thiéry. Veli Yüksel. Patrick Dewael. Dirk Van der Maelen. Benoit Hellings.	Peter De Roover, Karolien Grosemans, Koen Metsu, Yoleen Van Camp. Jean-Marc Delizée, Gwenaëlle Grovonijs, Sébastien Pirlot. Olivier Chastel, Richard Miller. Raf Terwingen, Stefaan Vercamer. Patricia Ceysens, Nele Lijnen. Monica De Coninck, Fatma Pehlivan. Georges Gilkinet, Evita Willaert.

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Europees Parlement :  
Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Parlement européen :

	<b>Leden / Membres :</b>	<b>Plaatsvervangers / Suppléants :</b>	<b>Leden met raadgevende stem / Membres avec voix consultative :</b>
CD&V PS MR cdH N-VA Open Vld Ecolo-Groen Christlich Soziale Partei sp.a Vlaams Belang	Ivo Belet. Marie Arena, Marc Tarabella. Louis Michel. Claude Rolin. Mark Demesmaeker, Sander Loones, Helga Stevens. Hilde Vautmans. Bart Staes.	Tom Vandenkendelaere. Hugues Bayet. Gérard Deprez, Frédérique Ries. Anneleen Van Bossuyt. Guy Verhofstadt, Liese Wierinck. Philippe Lambertz. Pascal Arimont.	Kathleen Van Brempt. Gerolf Annemans.

## I. INLEIDING

Op 10 juli 2018 hield het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden een gedachtewisseling met de heer Christian Meuwly, ambassadeur van Zwitserland in België, over de huidige betrekkingen tussen en uitdagingen van Zwitserland en de Europese Unie (EU).

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE AMBASSADEUR

De heer Christian Meuwly, ambassadeur van Zwitserland in België, wil het in zijn betoog hebben over vier punten :

1. het stelsel van akkoorden tussen Zwitserland en de EU ;
2. het migratiebeleid van Zwitserland ;
3. een aspect van de fiscale betrekkingen tussen Zwitserland en de EU dat nog in ontwikkeling is ;
4. de gevolgen voor het Zwitserse Europese beleid van de zogenaamde semidirecte democratische instellingen, met name het referendum dat wordt gebruikt om de talrijke verdragen die momenteel met de EU van kracht zijn, te bekrachtigen.

### A. Het stelsel van bilaterale akkoorden sinds 1972 en de lopende onderhandelingen

De betrekkingen tussen Zwitserland en de EU zijn nauw en intensief. Enkele cijfers om de kracht hiervan te illustreren :

- de handel in goederen en diensten tussen Zwitserland en de EU is aanzienlijk. Zwitserland is na de VS en China de derde economische partner van de EU. De omvang van de in- en uitvoer tussen Zwitserland en de EU is tweemaal zo groot als die tussen Japan en de EU ;
- door zijn ingesloten ligging is Zwitserland bijzonder afhankelijk van invoer uit de EU. Ongeveer 70 % van de totale goedereninvoer van Zwitserland is afkomstig uit de EU ;
- de EU realiseerde in 2017 een handelsoverschot met Zwitserland van meer dan 40 miljard euro, wat overeenkomt met een derde van het overschot van de EU met de VS. De Zwitserse economie is echter dertig keer kleiner dan die van de Verenigde Staten ;

## I. NTRODUCTION

Le 10 juillet 2018, le Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes a organisé un échange de vues avec M. Christian Meuwly, ambassadeur de Suisse en Belgique, sur les relations et les défis actuels de la Suisse et l'Union européenne (UE).

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AMBASSADEUR

M. Christian Meuwly, ambassadeur de Suisse en Belgique, souhaite couvrir quatre points :

1. le système d'accords entre la Suisse et l'UE ;
2. la politique migratoire de la Suisse ;
3. un aspect des relations fiscales encore en évolution entre la Suisse et l'UE ;
4. l'impact dans la politique européenne de la Suisse de ses institutions dites de démocratie semi-directe, en particulier le référendum utilisé pour valider de nombreux traités tels qu'ils sont actuellement en vigueur avec l'UE.

### A. Le système d'accords bilatéraux établi depuis 1972 et les négociations en cours

Les relations entre la Suisse et l'UE sont étroites et intensives. Quelques chiffres en montrent la force :

- les échanges commerciaux de marchandises et de services entre la Suisse et l'UE sont importants. La Suisse est le troisième partenaire économique de l'UE après les États-Unis et la Chine. Le volume d'échange import-export entre la Suisse et l'UE est le double de celui que connaît le Japon avec l'UE ;
- du fait de sa position enclavée, la Suisse est particulièrement dépendante des importations en provenance de l'UE. Environ 70 % des importations totales de marchandises de la Suisse proviennent de l'UE ;
- l'UE réalise un excédent commercial avec la Suisse de plus de 40 milliards d'euros en 2017, ce qui équivaut à un tiers de celui réalisé par l'UE avec les États-Unis. L'économie suisse est toutefois trente fois plus petite que celle des États-Unis ;

– als gevolg van het vrije verkeer van personen is de aanwezigheid van een groot deel van de buitenlandse werknemers in Zwitserland en in de Zwitserse economie van bijzonder belang geworden. Op een bevolking van ongeveer 8,5 miljoen inwoners telde Zwitserland in 2016 2,2 miljoen permanente buitenlandse ingezetenen, van wie ongeveer 70 % onderdaan is van een EU- of EVA-land. Daar komen nog de grensarbeiders bij : 320 000 mensen die dagelijks naar het werk gaan ;

– in totaal steken dagelijks meer dan 2 miljoen mensen de grenzen tussen Zwitserland en de EU over dankzij het gemeenschappelijke lidmaatschap van het Schengengebied.

Deze nauwe en intensieve betrekkingen worden geschraagd door een uitgebreid stelsel van akkoorden tussen Zwitserland en de EU, waarvan sommige sinds 1972 zijn gesloten. De onderhandelingen over deze sectorale bilaterale overeenkomsten waren ingegeven door het streven naar wederzijdse en evenwichtige voordelen. Men spreekt vaak over meer dan honderdtwintig akkoorden in totaal, de meeste zijn echter technische akkoorden of betreffen de deelname aan projecten.

Er bestaan een twintigtal essentiële akkoorden, waarvan de belangrijkste de volgende zijn :

1. in 1972 werd een klassiek vrijhandelsakkoord gesloten, waarbij de douanerechten werden verlaagd. Dit akkoord werd tussen de Europese Gemeenschappen en elk van de EVA-lidstaten gesloten op basis van één model, maar met variaties die overeenstemmen met de kenmerken van elk van deze staten, waarvan de meeste inmiddels EU-lidstaten zijn geworden ;

2. in 1999 werd een eerste pakket van zeven akkoorden ondertekend, dat in 2002 in werking moest treden. Deze bilaterale akkoorden – in tegenstelling tot integratieakkoorden – a) behouden de volledige contractuele onafhankelijkheid van Zwitserland als overeenkomstsluitende partij, b) voorzien niet in een verplichting om de Europese wetgeving over te nemen die verder gaat dan de bepalingen van het akkoord, en c) onderwerpen Zwitserland niet aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. In ruil daarvoor kan Zwitserland niet deelnemen aan de besluitvorming in de EU en moet het elk van deze akkoorden aanpassen aan de ontwikkeling van het Europees recht naarmate de samenwerking binnen de EU verdiept of verbreedt. Deze akkoorden zijn juridisch met elkaar verbonden door een opzeggingsclausule en hebben betrekking op de toegang tot de goederenmarkt en tot overheidsopdrachten, op het

– suite à la libre circulation des personnes, la présence sur le territoire et dans l'économie suisses d'une part importante de main d'œuvre étrangère a pris une ampleur particulière. Sur une population de quelque 8,5 millions d'habitants, la Suisse compte 2,2 millions d'étrangers résidents permanents en 2016, dont environ 70 % sont des ressortissants de pays membres de l'UE ou de l'AELE). À ce chiffre s'ajoute celui des travailleurs frontaliers, à savoir 320 000 personnes qui rejoignent chaque jour leur emploi ;

– au total, plus de 2 millions de personnes traversent chaque jour les frontières entre la Suisse et l'UE avec la facilité garantie par l'appartenance commune à l'espace Schengen.

Ces relations étroites et intensives sont sous-tendues par un système élaboré d'accords conclus entre la Suisse et l'UE, dont certains depuis 1972. Ces accords bilatéraux sectoriels ont été négociés pour répondre à une recherche d'avantages réciproques et équilibrés. Au total on parle souvent de plus de cent vingt accords, mais la plupart sont des accords techniques ou de participation à des projets.

Les accords essentiels sont au nombre d'une vingtaine, dont il faut surtout retenir les suivants :

1. en 1972, un accord de libre-échange classique a été conclu, abaissant les droits de douane. Il a été conclu entre les Communautés européennes et chacun des États membres de l'AELE sur un modèle unique, mais avec des variantes correspondant aux caractéristiques de chacun de ces États dont la plupart sont devenus dans l'intervalle des États membres de l'UE ;

2. en 1999, un premier paquet de sept accords a été signé pour entrer en vigueur en 2002. Ces accords bilatéraux – par opposition aux accords d'intégration – a) maintiennent pour la Suisse, comme partie contractante, une entière indépendance contractuelle, b) ne fixent pas d'obligation de reprendre le droit européen au-delà de ce qui figure dans l'accord, et c) ne soumettent pas la Suisse à la juridiction de la Cour de Justice de l'UE. En contrepartie, la Suisse ne peut pas participer à la prise de décision dans l'UE et doit adapter, pour le droit pertinent, chacun de ces accords à l'évolution du droit européen au fur et à mesure que s'approfondit ou s'élargit la coopération au sein de l'UE. Ces accords sont liés juridiquement les uns aux autres par une clause de résiliation, et portent sur l'accès au marché des marchandises et aux marchés publics, à ceux des transports terrestres et aériens, ainsi que sur la libre

vervoer over land en door de lucht, op het vrije verkeer van personen en op de deelname van Zwitserland aan het onderzoeksprogramma van de Gemeenschap ;

3. in 2004 werden negen niet-juridisch bindende akkoorden gesloten. De samenwerking werd met name uitgebreid tot belastingheffing op spaargelden, fraudebestrijding, interne veiligheid en migratie (toetreding tot de Verdragen van Schengen en Dublin). Deze akkoorden zijn tussen 2005 en 2008 in werking getreden.

Vershillende van deze overeenkomsten werden ter goedkeuring aan een referendum onderworpen en zijn daarom met instemming van een meerderheid van de Zwitserse bevolking in werking getreden. Vóór elke « stemming » wordt een brochure verspreid aan de hand waarvan de Zwitserse burgers zich kunnen informeren. Tegenwoordig zijn dergelijke brochures ook online beschikbaar. De brochure bevat een samenvatting van het standpunt van de regering en de argumenten van de tegenstanders. Hieronder volgen enkele overeenkomsten die na « stemming » zijn geratificeerd :

– de akkoorden van 1999 werden op 21 mei 2000 goedgekeurd door 67,2 % van de Zwitsers ;

– de Overeenkomst betreffende de deelneming van Zwitserland aan de Verdragen van Schengen en Dublin werd op 5 juni 2005 door 54,8 % van de Zwitserse kiezers goedgekeurd ;

– over het Akkoord over het vrije verkeer van personen, dat in 1999 met de vijftien EU-lidstaten werd gesloten, werd na de uitbreiding van de EU in 2004 met tien nieuwe lidstaten een nieuw referendum gehouden. Zwitserland heeft gestemd over de protocollen inzake de uitbreiding van het vrije verkeer ; 56 % van de Zwitsers stemde op 25 september 2005 in met deze uitbreiding ;

– op 8 februari 2009 vond een stemming plaats over de verlenging van het Akkoord over het vrije verkeer van personen en de uitbreiding ervan tot Roemenië en Bulgarije ; de Zwitsers stemden met beide overeenkomsten in.

De recentste toevoegingen aan dit stelsel van akkoorden zijn :

– het Protocol III betreffende de uitbreiding tot Kroatië van de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen, dat op 1 januari 2017 zonder stemming in werking is getreden ;

circulation des personnes et sur la participation de la Suisse au programme de recherche communautaire ;

3. en 2004, neuf accords non liés juridiquement ont été conclus. Ils élargissent la coopération notamment au domaine de la taxation de l'épargne, à la lutte contre la fraude, à la sécurité intérieure et aux migrations (association aux conventions de Schengen et de Dublin). Ces accords sont entrés en vigueur entre 2005 et 2008.

Plusieurs de ces accords ont fait l'objet d'un vote en référendum pour leur approbation, et sont donc entrés en vigueur avec l'approbation d'une majorité de la population suisse. Avant chaque « votation », une brochure est distribuée par laquelle les citoyens suisses peuvent se documenter. Aujourd'hui, ce genre de brochure est également disponible en ligne. Cette brochure contient notamment une synthèse de la position du gouvernement et des arguments des opposants. Voici quelques accords ratifiés après « votation » :

– les accords de 1999 ont été approuvés le 21 mai 2000 par 67,2 % des électeurs suisses ;

– l'Accord sur la participation de la Suisse aux conventions de Schengen et de Dublin a été approuvé par 54,8 % des électeurs suisses le 5 juin 2005 ;

– l'Accord sur la libre circulation des personnes, conclu en 1999 avec les quinze pays membres de l'UE, a fait l'objet d'un nouveau référendum suite à l'élargissement de l'UE en 2004 avec dix nouveaux membres. La Suisse a voté sur les protocoles d'extension de la libre circulation ; 56 % des électeurs suisses ont approuvé cette extension le 25 septembre 2005 ;

– un vote sur la reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie a eu lieu le 8 février 2009 ; le peuple suisse a accepté les deux objets.

Les plus récentes adjonctions à ce système d'accords sont :

– le Protocole III relatif à l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie entré en vigueur, sans votation, le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;

– het Akkoord over de automatische uitwisseling van informatie in belastingzaken, dat sinds 2017 het akkoord met de EU over de belasting op spaargelden, dat deel uitmaakte van het pakket 2004-2007, definitief vervangt. Als gevolg hiervan verzamelen financiële instellingen in Zwitserland en de EU-lidstaten bankgegevens van niet-ingezetenen. Door deze uitwisseling van informatie zullen de Belgische en Zwitserse overheden elkaar in het najaar van 2018 voor het eerst fiscale informatie verstrekken.

De contractuele betrekkingen tussen Zwitserland en de EU zijn dynamisch, hoewel sommige stappen, gelet op de ratificatieprocedures, relatief gespreid verlopen. Niet alle gebieden van de interne markt vallen onder deze duurzame relatie ; er is bijvoorbeeld geen algemeen akkoord tussen Zwitserland en de EU op het gebied van diensten. Er is slechts één overeenkomst over schadeverzekeringen, die onlangs is bijgewerkt, en in het Akkoord over het vrije verkeer is ook een hoofdstuk opgenomen waarin de toegang van gedetacheerde werknemers tot elkaars markten wordt geregeld.

De noodzaak om dit stelsel van akkoorden aan te vullen met nieuwe instrumenten is een permanente behoefte waarover overleg wordt gepleegd, doorgaans met concreet gevolg. Zo zijn er momenteel onderhandelingen aan de gang over de wederzijdse toegang tot de elektriciteitsmarkt.

Het belangrijkste dossier op de onderhandelingstafel betreft het institutionele aspect. Het is de bedoeling dat geschillen in verband met de toegang tot de interne markt op een meer bevredigende manier worden gevolgd en beheerd. In de akkoorden van 1999 en de daaropvolgende overeenkomsten fungeert een politiek orgaan, de gemengde commissie, voor elke overeenkomst als scheidsrechter met betrekking tot de ontwikkeling van de wetgeving en de tenuitvoerlegging ervan en treedt het op om in geval van problemen te oordelen over interpretatieverschillen of klachten van een van beide partijen. De kans op interpretatie- en toepassingsmoeilijkheden is toegenomen door de beroering naar aanleiding van de Europese eenwording en de evolutie van de juridische instrumenten op grond van het recht dat sinds 1999 in de oorspronkelijke akkoorden is opgenomen. Daarom onderhandelen Zwitserland en de Europese Commissie momenteel over een tekst – een akkoord over institutionele kwesties – die gemeenschappelijk is voor de vijf markttoegangsovereenkomsten en die de ontwikkeling van de samenwerking en het beheer van probleemgevallen vergemakkelijkt. De onderhandelingen verlopen goed, enkel over de begeleidende maatregelen voor het

– l'Accord sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale qui en 2017 a définitivement remplacé l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE, qui faisait partie du paquet de 2004-2007. Par conséquent les institutions financières suisses et celles des États membres de l'UE recueillent les renseignements bancaires des non-résidents. Cet échange de renseignements donnera à l'automne 2018 pour la première fois lieu à la remise d'informations fiscales aux autorités belges et vice versa.

Les relations contractuelles entre la Suisse et l'UE témoignent de dynamisme, même si certains pas sont relativement échelonnés étant donné les procédures de ratification. Cette relation forte n'inclut pas tous les domaines du marché intérieur ; il n'existe par exemple pas d'accord général entre la Suisse et l'UE dans le domaine des services. On note un seul accord, mis à jour récemment, portant sur les assurances non-vie, ainsi qu'un volet dans l'Accord sur la libre circulation réglant l'accès aux marchés réciproques des travailleurs détachés.

Le besoin de compléter ce système d'accords par de nouveaux instruments est permanent et donne lieu à des consultations plus ou moins suivies de faits. À l'heure actuelle, des négociations sont en cours notamment sur l'accès réciproque au marché de l'électricité.

Le dossier le plus important sur la table des négociateurs concerne l'aspect institutionnel. Il s'agit de trouver des modalités plus satisfaisantes pour surveiller et gérer les éventuels différends portant sur l'accès au marché intérieur. Dans les accords de 1999 et ceux intervenus depuis, un organe politique, à savoir la commission mixte, est pour chaque accord l'arbitre de l'évolution du droit et de sa mise en œuvre et intervient pour juger des divergences d'interprétation ou des plaintes de l'une ou l'autre partie en cas de problème. Le potentiel pour l'apparition de difficultés d'interprétation et d'application s'est élargi avec l'effervescence de la construction européenne et l'évolution des instruments juridiques sur la base du droit contenu dans les accords initiaux depuis 1999. C'est la raison pour laquelle la Suisse et la Commission européenne négocient à l'heure actuelle pour trouver un texte – qualifié d'accord sur les questions institutionnelles – commun aux cinq accords d'accès au marché et qui facilite le développement de la coopération et la gestion de cas problématiques. Les négociations ont progressé, des points encore ouverts portent sur les mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes que la Suisse a introduites pour soutenir le



vrije verkeer van personen die Zwitserland heeft ingevoerd om het loonniveau en de sociale bescherming in Zwitserland te ondersteunen, moeten nog knopen worden doorgehakt.

Beide partijen verbinden zich ertoe spoedig tot een wederzijds aanvaardbaar akkoord te komen. Dit is des te urgenter aangezien de EU er eind 2017 mee heeft gedreigd om de aan de Zwitserse beurzen toegekende gelijkwaardigheid die het mogelijk maakt in Zwitserland uitgegeven effecten en aandelen in de EU te verhandelen, niet te verlengen met meer dan één jaar. De door de MiFID II-regelgeving (*Markets in Financial Instruments directive*) vereiste gelijkwaardigheid van buitenlandse beurzen is niet onbeperkt toegekend aan Zwitserland, terwijl Zwitserse beurzen volledig aan de regels voldoen.

Andere kwesties waaraan nog steeds aandacht wordt besteed, zijn onder meer :

- de hervorming van de vennootschapsbelasting (zie hieronder) ;

- de vernieuwing van de bijdrage van Zwitserland aan de vermindering van de economische en sociale ongelijkheden in de nieuwe EU-lidstaten. Tussen 2007 en 2017 heeft Zwitserland in totaal 1,3 miljard CHF aan twaalf nieuwe lidstaten verstrekt in de vorm van bijdragen aan projecten die rechtstreeks in de begunstigde landen worden beheerd. De regering is van plan het Parlement voor te stellen een tweede schijf van bijdragen toe te kennen voor een bedrag gelijk aan het eerste. Er zou nieuwe nadruk worden gelegd op projecten op het gebied van migratiebeleid en beroepsopleiding.

## **B. Het migratiebeleid van Zwitserland in de Europese context**

Het migratiebeleid van Zwitserland bestaat uit twee verschillende domeinen : enerzijds het systeem van toegang tot de arbeidsmarkt voor niet-ingezetenen en anderzijds het beheer van migratiestromen met inbegrip van asielzoekers en illegale migranten. In beide domeinen wordt nauw met de EU samengewerkt dankzij het Akkoord over het vrije verkeer van personen en de deelname van Zwitserland aan de Verdragen van Schengen en Dublin.

Een kwart van de inwoners van Zwitserland heeft een buitenlandse nationaliteit. Deze situatie versterkt het percentage werkenden in Zwitserland : hun percentage is hoger bij de buitenlandse bevolking dan bij de bevolking met de Zwitserse nationaliteit. Ondanks de economische stimulans van immigratie is het beheer

niveau de salaire et de protection sociale en Suisse, de même que sur le régime applicable aux aides d'État.

Les deux parties se promettent de parvenir prochainement à un accord mutuellement acceptable. L'urgence d'y arriver est ressentie de manière d'autant plus claire que l'UE a menacé fin 2017 de ne pas prolonger au-delà d'une année l'équivalence reconnue aux bourses suisses pour que des titres et actions émis en Suisse puissent être négociés dans l'UE. L'équivalence des bourses étrangères nécessitée par le règlement MiFID II (*Markets in Financial Instruments directive*) n'a pas été accordée sans limite à la Suisse, alors que les bourses suisses sont entièrement conformes.

D'autres dossiers retiennent encore actuellement l'attention, à savoir :

- la réforme de la fiscalité des sociétés (voir ci-après) ;

- le renouvellement de la contribution de la Suisse à la réduction des inégalités économiques et sociales des nouveaux États membres de l'UE. De 2007 à 2017, la Suisse a accordé un total de 1,3 milliards de CHF à douze nouveaux États membres sous forme de contributions à des projets gérés directement dans les États bénéficiaires. Le gouvernement a l'intention de proposer au Parlement d'accorder une deuxième tranche de contributions, pour un montant équivalent à la première. Un accent nouveau y serait mis sur des projets relevant de la politique migratoire et de la formation professionnelle.

## **B. La politique migratoire de la Suisse dans le cadre européen**

La politique migratoire de la Suisse comprend deux secteurs différents : le régime d'accès des non-résidents au marché du travail, d'une part, et d'autre part la gestion des flux migratoires comprenant les demandeurs d'asile et les migrants illégaux. Dans les deux secteurs, la coopération avec l'UE est étroite grâce à l'Accord pour la libre circulation des personnes et à la participation de la Suisse aux conventions de Schengen et de Dublin.

Un quart des habitants de la Suisse est de nationalité étrangère. Cette situation renforce la proportion d'actifs en Suisse : leur taux est plus élevé dans la population étrangère que dans la population de nationalité suisse. Cependant, malgré le ressort économique que fournit l'immigration, la gestion des mouvements migratoires

van migratiebewegingen sinds de jaren zestig een terugkerend thema in het politieke debat en de volksraadplegingen in Zwitserland.

Heel wat debatten over de toenadering van Zwitserland tot de EU waren gericht op het vrije verkeer van personen, bijvoorbeeld in het referendum van februari 2014 over « massa-immigratie », zoals het door de voorstanders ervan werd genoemd. Bij die gelegenheid hebben de Zwitsers en de Zwitserse kantons een grondwettelijke bepaling aangenomen om alle vormen van immigratie aan de hand van quota te beperken. Deze bepaling leidde tot opschudding in de EU, waar de Europese Commissie onmiddellijk reageerde met vergeldingsmaatregelen, hoewel het grondwettelijk artikel nog een hele wetgevingsprocedure voor de boeg had alvorens enig effect te kunnen hebben. De tenuitvoerlegging die door het Parlement werd uitgewerkt, heeft geleid tot mogelijke lichte, lokale en tijdelijke vrijwaringsmaatregelen, die door de Europese Commissie en de Raad zijn aanvaard. Aan de geest van vrij verkeer werd bijgevolg niet geraakt.

Immigratie uit andere delen van de wereld dan Europa komt ook voor in Zwitserland. Op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt wordt een quotabeleid gevoerd, d.w.z. de vroegere algemene regeling op grond waarvan EU-onderdanen en –ingezetenen worden vrijgesteld. De quota worden vastgesteld op basis van de behoeften van de economie.

Deze immigratie uit de rest van de wereld is minder beheersbaar als het gaat om het effect van economische en sociale verschillen of de impact van lokale of internationale conflicten. Zwitserland, een land dat lange tijd in vrede heeft geleefd, is gegeerd als asielland. Het vereenzelvigd zich met de humanitaire beginselen waarvoor het deels zelf de grondslag heeft gelegd. Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen werd immers in 1951 in Genève aangenomen.

In Zwitserland wordt de discussie over de opvang van asielzoekers voortgezet, net als in andere Europese landen. Zwitserland had al bilaterale en multilaterale samenwerkingsinstrumenten opgezet die konden worden aangepast aan de doelstelling om de landen van herkomst van migranten te steunen. Het Zwitserse migratiebeleid houdt vandaag rekening met de behoefte om :

- personen te beschermen die ter plaatse en in een veilig derde land worden vervolgd ;
- de oorzaken van gedwongen migratie aan te pakken met een alomvattende langetermijnaanpak ;

a constitué depuis les années 1960 un thème récurrent de débats politiques et de votes populaires en Suisse.

De nombreux débats qui ont porté sur le rapprochement de la Suisse avec l'UE ont eu pour cœur le thème de la libre circulation des personnes, ainsi lors du référendum de février 2014 intitulé par ses promoteurs « sur l'immigration de masse ». À cette occasion, le peuple et les cantons suisses ont adopté une disposition constitutionnelle tendant à limiter par quotas toute forme d'immigration. Cette disposition a suscité l'émotion dans l'UE où la Commission européenne a déclenché immédiatement des mesures de rétorsion, alors même que l'article constitutionnel nécessitait encore tout un processus législatif avant de développer le moindre effet. La mise en œuvre élaborée par le Parlement a abouti à la possibilité de mesures de sauvegarde légères, locales, et temporaires, admises par la Commission européenne et le Conseil. L'esprit de la libre circulation n'a par conséquent pas été atteint.

L'immigration en provenance d'autres régions du monde que l'Europe existe également en Suisse. Une politique de quotas, à savoir l'ancien régime général dont sont libérés les ressortissants et résidents de l'UE, est appliqué dans le domaine de l'accès au marché du travail. Les quotas sont définis en fonction des besoins de l'économie.

Cette immigration en provenance du reste du monde est moins gérable lorsqu'il s'agit de l'effet de différences économiques et sociales ou de l'impact de conflits locaux ou internationaux. Pays en paix depuis longue date, la Suisse est recherchée comme terre d'asile. Elle s'identifie avec les principes humanitaires dont elle a en partie été à l'origine. En effet, c'est à Genève qu'a été adoptée en 1951 la Convention sur le statut des réfugiés.

La discussion se poursuit en Suisse sur l'accueil des demandeurs d'asile, à l'image de ce qui se passe dans d'autres pays européens. La Suisse avait déjà mis en place des instruments de coopération bilatérale et multilatérale qui ont pu être adaptés à l'objectif de soutenir les pays d'origine des migrants. La politique migratoire suisse prend en compte aujourd'hui le besoin de :

- protéger les personnes persécutées sur place et dans un pays tiers sûr ;
- traiter les causes de migration forcée avec une approche complète et à long terme ;

– Het ondersteunen van gouvernementele (en multi-laterale) structuren die beleidsmaatregelen op het vlak van migratie kunnen nemen.

Sinds 2015 heeft Zwitserland een minder extreme migratiedruk ondervonden dan zijn buurlanden. Het aantal asielaanvragen is aanzienlijk gestegen in 2015 en 2016, maar minder dan tijdens de crisis in Kosovo in 1998-1999. De procedures werden al begin jaren 2000 hervormd, ze zijn sneller en toch rechtvaardig en menselijk.

Zwitserland wil principieel mensen opvangen die bijzonder kwetsbaar zijn, niet naar hun land van herkomst terug kunnen noch in hun eerste asielland kunnen blijven. Deze personen krijgen dan een tijdelijke verblijfsvergunning. Terwijl 25 à 35 % van de asielaanvragen in Zwitserland uitmonden in de toekenning van asiel, komt 30 à 45 % in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit statuut biedt bescherming voor de nodige tijd.

Bovendien heeft Zwitserland sinds 2016 zijn grenzen geopend in het kader van het overleg met de internationale instanties en de EU om Syrische vluchtelingen uit Jordanië en Libanon op te vangen. Het heeft zich er ook toe verbonden om personen die bescherming nodig hebben en in Griekenland of Italië verbleven, te hervestigen in het kader van het hervestigingsprogramma van de EU, en heeft er duizend vijfhonderd opgevangen sinds september 2015.

Het probleem van de illegale immigratie probeert Zwitserland te beheersen dankzij internationale samenwerking en steun aan de landen van herkomst en de transitlanden. Sinds 2015 neemt de illegale immigratie toe. Er is sprake van communicerende vaten met Italië. Zwitserland heeft echter ook personen die Duitsland eerst had geregistreerd, moeten heropnemen. Het gaat om in Zwitserland geweigerde asielzoekers of personen die niet gewacht hebben om hun reis verder te zetten.

Zwitserland heeft er alle belang bij dat het Europese migratiebeleid in het kader van de Dublinakkoorden en de Conventie van Schengen goed functioneert. Zwitserland neemt deel aan de werkgroepen van de EU tot op het ministeriële niveau. Het heeft het Schengen-informatiesysteem hervormd wat betreft de registratie van de uitwijzingen en vaardigt deskundigen inzake asiel af in registratiecentra in Italië. Het neemt deel aan Frontex door zowel een financiële bijdrage als het sturen van gespecialiseerde politiemensen en douaniers. In

– soutenir les structures gouvernementales (et multilatérales) capables de mener des politiques en matière de migration.

Depuis 2015, la Suisse n'a pas ressenti la pression migratoire de manière aussi aigüe que ses voisins. Le nombre de demandes d'asile a considérablement augmenté en 2015 et 2016, sans rejoindre les pics connus au plus fort de la crise au Kosovo en 1998-1999. Les procédures avaient déjà été réformées depuis le début des années 2000 tout en restant justes et humanitaires, et avaient été rendues plus rapides.

La Suisse a par ailleurs pour principe d'accueillir des personnes particulièrement vulnérables qui ne peuvent ni retourner dans leur pays d'origine ni rester dans leur pays de premier asile. Ces personnes se trouvent dès lors dans une situation d'admission provisoire. Si 25 à 35 % des demandes d'asile en Suisse aboutissent à l'octroi de l'asile, 30 à 45 % permettent une admission provisoire. Ce statut garantit une protection pendant le temps nécessaire.

En outre, depuis 2016 la Suisse a ouvert ses frontières, dans le cadre de la concertation avec les autorités internationales et avec l'UE pour accueillir des réfugiés syriens en provenance de la Jordanie et du Liban. Elle s'est aussi engagée pour la réinstallation de personnes nécessitant protection qui séjournaient en Italie et en Grèce, dans le cadre du programme de relocalisation de l'UE, et en a accueilli mille cinq cents depuis septembre 2015.

L'immigration illégale est un problème que la Suisse tente de gérer grâce à la coopération internationale ainsi qu'à travers les instruments de soutien aux pays d'origine et de transit. Depuis 2015, l'immigration illégale est en hausse. Il existe un phénomène de vases communicants avec l'Italie. Cependant, la Suisse s'est aussi vue en situation de devoir réadmettre depuis l'Allemagne des personnes qu'elle avait d'abord enregistrées, que ce soient des candidats à l'asile déboutés en Suisse ou ayant choisi de poursuivre leur chemin sans attendre.

La Suisse a un intérêt majeur à ce qu'il y ait un bon fonctionnement de la politique migratoire européenne dans le cadre donné par la convention de Dublin et le système de Schengen. La Suisse prend part aux groupes de travail de l'UE jusqu'au niveau ministériel. Elle a mis en œuvre la réforme du système d'information Schengen (SIS) concernant l'enregistrement des renvois et elle détache des experts en matière d'asile dans les centres d'enregistrement en Italie. Sa participation à Frontex prend la forme à la fois d'une contribution financière



2017 heeft Zwitserland ook voor 5 miljoen CHF bijgedragen aan het *EU Emergency Trust Fund for Africa*. Het land strijdt ook mee tegen illegale migratie en mensenhandel, onder andere in samenwerking met Europol.

### C. Hervorming van de vennootschapsbelasting

De hervorming van de vennootschapsbelasting weegt zwaar op de betrekkingen tussen Zwitserland en de EU, maar ook op de betrekkingen tussen Zwitserland en de rest van de wereld. Deze hervorming wil de fiscale competitiviteit van Zwitserland versterken en de Zwitserse bedrijfsfiscaliteit opnieuw doen aanvaarden door de internationale gemeenschap. In de huidige wetgeving kent Zwitserland fiscale voordelen toe aan zetels van holdings, in de Staat gevestigde ondernemingen en gemengde vennootschappen om hun vestiging en werking te vergemakkelijken. Dit juridisch stelsel voor de vennootschapsbelasting in Zwitserland wordt bekritiseerd.

In het kader van de samenwerking met onder andere de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) heeft Zwitserland aanvaard om dit stelsel te herzien. De Zwitserse regering heeft een eerste ontwerp van hervorming opgesteld dat een combinatie was van de afschaffing van de bijzondere regelingen voor holdings en in de Staat gevestigde ondernemingen en een verlaging van de algemene vennootschapsbelasting. Tegen dit eerste ontwerp werd een referendum georganiseerd. De tegenstanders vreesden dat de bevolking teveel zou lijden onder de vermindering van de belastinginkomsten. Het ontwerp werd verworpen door het referendum van 12 februari 2017.

Sindsdien werd een nieuw ontwerp – het zogenaamde fiscaal pakket 17 – opgesteld. Het herneemt grotendeels de doelstellingen van het eerste ontwerp, maar besteedt meer aandacht aan compensaties voor het verlies aan inkomsten en een verhoging van de transfers van de Federale Kas naar die van de kantons. De Zwitserse kantons, die een aanzienlijk deel van de bevoegdheden uitoefenen, beschikken immers over hun eigen middelen, onder meer door het belasten van vennootschappen. De Federale Staat, die over andere middelen beschikt, met name de onrechtstreekse fiscaliteit, herverdeelt een deel van deze inkomsten. Dit mechanisme biedt de kantons een grotere zekerheid dat ze niet te veel zullen verliezen aan de algemene verlaging van de vennootschapsbelasting, die de verhoging van de belastingen op ondernemingen van bijzondere aard moet compenseren.

et de l'envoi d'experts policiers et douaniers suisses. La Suisse a également contribué au Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique à hauteur de 5 millions de CHF en 2017. Elle s'engage aussi dans la lutte contre la migration illégale et la criminalité des passeurs, notamment avec Europol.

### C. Réforme de l'imposition des entreprises

La réforme de l'imposition des sociétés est un sujet qui pèse lourd sur les relations entre la Suisse et l'UE, mais aussi sur les relations entre la Suisse et l'ensemble du monde. Cette réforme vise à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse tout en rétablissant l'acceptation par la communauté internationale de la fiscalité suisse des entreprises. Dans le cadre de la législation en place, la Suisse accorde aux sièges de holdings, de sociétés de domicile et de sociétés de caractère mixtes des avantages fiscaux qui sont des allègements permettant de faciliter l'accueil et l'opération de ces sociétés. Cette structure juridique de la fiscalité et des sociétés en Suisse a été critiquée.

La Suisse a accepté, dans le cadre de sa coopération notamment au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de revoir ce régime. Le gouvernement suisse a produit un premier projet de réforme qui combinait la suppression des régimes particuliers des sociétés de type holding ou des sociétés de domicile avec un abaissement de la fiscalité générale applicable aux sociétés. Ce premier projet a été combattu par la voie du référendum. Les opposants craignaient que la population ne doive trop subir la forte diminution des recettes fiscales. Le projet a été rejeté lors de la votation populaire du 12 février 2017.

Depuis lors, un nouveau projet – dit paquet fiscal 17 – a été élaboré. Il reprend pour une large part les objectifs de ce qui avait été présenté dans le premier projet, mais il accorde une attention accrue aux compensations de pertes de recettes et une augmentation des transferts de la Caisse fédérale aux Caisses des cantons. En effet, les cantons suisses, qui exercent une part substantielle des compétences, disposent de leurs propres ressources, notamment de par l'imposition des sociétés ; l'État fédéral, qui a d'autres ressources, notamment de la fiscalité indirecte, redistribue une partie de ces recettes. Dans le cadre de ce mécanisme, les cantons ont désormais une meilleure assurance de ne pas trop perdre de l'abaissement général de la fiscalité des sociétés, qui est la contrepartie de l'augmentation du taux d'imposition des sociétés à caractère spécial.

De Kantonsraad, de hoge kamer van het Zwitsers Parlement, heeft dit pakket van hervormingen onlangs goedgekeurd en er maatregelen aan toegevoegd ter ondersteuning van het fonds voor ouderdomsvoorzieningen. Het project zal in september door de Nationale Raad worden besproken, zodat de federale bepalingen in januari 2019 in werking kunnen treden. Zo wordt de Zwitserse vennootschapsbelasting aangepast aan de verwachtingen van onze partners met behoud van de competitiviteit van de Zwitserse economie, zoals de overheid beloofd heeft.

#### D. De stemming van 25 november 2018

De controle door instrumenten van semidirecte democratie heeft belangrijke gevolgen voor het Europese beleid van Zwitserland. Sinds 1992 zijn er vele volksraadplegingen geweest over thema's die verband houden met de betrekkingen met Europa. In sommige gevallen ging het over een bekrachtiging van akkoorden ; in andere was de raadpleging het gevolg van een « initiatief », een voorstel van grondwettelijk amendement waarvoor minstens honderdduizend handtekeningen moeten worden ingezameld en leidt tot een stemming waarbij het volk en de kantons het eens moeten zijn om een voorstel aan te nemen.

Bij een initiatief stemmen de burgers één keer op papier of elektronisch, maar hun stem wordt één maal geteld in een kieskring die het hele grondgebied waar een meerderheid tot stand komt omvat, en één maal in hun kanton waar ook een meerderheid tot stand komt. Om een grondwettelijk voorstel goed te keuren, is een meerderheid van het volk en van de kantons vereist, met een weging door de demografische verschillen van de kantons. De grootste kantons tellen een miljoen inwoners, de kleinste vijfendertigduizend ; in de federale orde wegen ze echter evenveel.

Het volgende referendum met gevolgen voor de betrekkingen met Europa is het volksinitiatief « Het Zwitsers recht in plaats van buitenlandse rechters » of « Initiatief voor zelfbeschikking ». Dit initiatief werd opgestart door de *Union démocratique du centre*, een belangrijke partij in het Parlement en de regering. Het doel ervan is om de volgorde van de prioriteiten tussen internationaal recht en nationaal recht om te keren. Vandaag geldt in Zwitserland het principe dat de verdragen nageleefd moeten worden en dat zij voorrang hebben op het nationaal recht. Dit initiatief beoogt het omgekeerde, behalve voor grote principes van grondrechten, en wil dus dat het nationaal recht, met name inzake migratie, voorrang krijgt op het internationaal

Le Conseil des États, la chambre haute du Parlement suisse, vient d'approuver ce paquet de réformes en ajoutant des mesures de soutien au financement du fonds de la prévoyance-vieillesse. Le projet va être examiné par le Conseil national à la session de septembre, avec pour objectif de permettre l'entrée en vigueur des dispositions fédérales en janvier 2019. Cela permettrait de mettre la fiscalité des sociétés en Suisse en conformité avec l'attente des partenaires tout en maintenant la compétitivité de la place économique suisse comme les autorités en ont fait la promesse.

#### D. Le vote du 25 novembre 2018

Le contrôle par les instruments de démocratie semi-directe a un impact important sur la configuration de la politique européenne de la Suisse. Depuis 1992, les consultations ont été nombreuses sur des thèmes relatifs aux relations avec l'Europe. En certaines occasions, il s'agissait de ratifier des accords ; en d'autres, il s'agissait de consultations faisant suite à une « initiative », à savoir une proposition d'amendement constitutionnel présentée avec le soutien de cent mille signatures au moins et qui aboutit à un vote où peuple et cantons doivent voter de manière convergente pour qu'une proposition soit approuvée.

Dans le cas d'une initiative, les citoyens remplissent un seul bulletin de vote ou votent électroniquement une seule fois, mais leur suffrage est compté une fois dans un arrondissement électoral qui couvre l'ensemble du territoire où se dégage une majorité, et une fois dans leur canton où se dégage également une majorité. L'adoption d'une proposition constitutionnelle nécessite la majorité du peuple et celle des cantons, avec l'effet pondérateur de la différence de taille démographique des cantons. Les plus grands cantons comptent un million d'habitants, le plus petit en compte trente-cinq mille ; ils pèsent toutefois autant dans l'ordre fédéral.

Le prochain vote avec un impact européen concerne l'initiative populaire intitulée « Le droit suisse au lieu de juges étrangers » ou « Initiative pour l'autodétermination ». Cette initiative a été lancée par l'Union démocratique du centre, un parti fort représenté au Parlement et au gouvernement. Elle a pour objectif de renverser l'ordre des priorités entre droit international et droit national. À l'heure actuelle, la Suisse a pour doctrine que les traités doivent être respectés et l'emportent sur le droit national. Cette initiative vise à aboutir à l'inverse, sauf pour de grands principes de droits fondamentaux, et à faire en sorte que le droit national, notamment en matière de migration, prime désormais le droit international. Cette initiative est au fond un produit du débat

recht. Dit initiatief is in feite het gevolg van het debat dat is ontstaan na de aangepaste omzetting van het internationaal akkoord dat Zwitserland moest naleven en het aannemen van het initiatief tegen massa-immigratie.

Indien het initiatief over zelfbeschikking wordt aangenomen, treedt het artikel « tegen massa-immigratie » in werking en komt het vrije verkeer in het gedrang. De Federale Raad en het Parlement bevelen het volk en de kantons aan om dit initiatief te verwerpen. De stemming zal plaatsvinden op 25 november 2018 en is belangrijk voor de gemeenschappelijke weg die Zwitserland en de EU afleggen.

Tegen eind 2018 is er ook de kwestie van de goedkeuring van de hervorming van de vennootschapsbelasting, alsook het afronden van de onderhandelingen over het institutionele dossier, die ook het voorwerp van een referendum kunnen uitmaken.

### E. Besluit

De ambassadeur hoopt te hebben aangetoond dat de gemeenschappelijke weg van de EU en Zwitserland uit vele stenen bestaat, die stevig verankerd en heel stabiel zijn, aangezien zij gelegd zijn nadat ze uitvoerig gewogen, gemeten en onderling aangepast zijn.

Een referendum zoals in Zwitserland is geen emotionele stemming. Elke stemming gaat over een heel specifiek onderwerp, al komen er soms ook politieke emoties aan te pas. De regering en het Parlement moeten na een grondwettelijk referendum de stemming ook volgen in de realiteit. Wanneer een wet of een verdrag per referendum verworpen wordt, is dat een ernstige beslissing waarmee rekening wordt gehouden, maar ze geldt niet voor de eeuwigheid. Vaak leidt een verwerping per referendum – zoals in het geval van de vennootschapsbelasting – ertoe dat de regering een nieuw voorstel uitwerkt, rekening houdend met de argumenten van de tegenstanders.

## III. GEDACHTEWISSELING

### A. Opmerkingen en vragen van de leden

De heer Jean-Jacques Flahaux, volksvertegenwoordiger, vraagt zich af waarom Zwitserland geen deel uitmaakt van de EU, gelet op de nauwe commerciële en economische banden tussen de twee. Hij begrijpt niettemin dat Zwitserland gehecht is aan zowel medewerking aan het Europese project als aan het behoud van zijn nationale identiteit.

qui a eu lieu suite à l'adoption – mais à la transposition adaptée à l'accord international que la Suisse devait respecter – de l'initiative contre l'immigration de masse.

Si l'initiative sur l'autodétermination est acceptée, l'article « contre l'immigration de masse » devient pleinement applicable et la libre circulation est touchée. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent au peuple et aux cantons de rejeter cette initiative. Le vote aura lieu le 25 novembre 2018 et il constitue un enjeu sur le chemin commun de la Suisse et de l'UE.

D'ici la fin de 2018, il y aura encore la question de l'approbation de la réforme de la fiscalité des entreprises, ainsi que la conclusion des négociations sur le dossier institutionnel, qui pourront également être passibles de référendum.

### E. Conclusion

L'ambassadeur espère avoir montré que le chemin commun entre la Suisse et l'UE est un chemin fait de nombreux pavés, qui sont fortement enracinés et très stables, étant donné qu'ils ont été posés après avoir été murement soupesés, calibrés et adaptés aux autres.

La manière dont le référendum est pratiqué en Suisse n'est pas un vote émotionnel. Chacun des votes a lieu sur un objet très précis, même si parfois les passions politiques s'en mêlent. Le gouvernement et le Parlement ont pour tâche de mettre en œuvre le résultat du référendum s'il s'agit d'un changement constitutionnel. S'il s'agit d'une loi ou d'un traité refusé en référendum, la décision est grave et respectée, mais elle n'est pas prise pour l'éternité. L'effet de la sanction référendaire est souvent – c'est le cas pour la réforme de la fiscalité des entreprises – d'amener le gouvernement à reprendre le travail en tenant compte des arguments des opposants et à améliorer la proposition.

## III. ÉCHANGE DE VUES

### A. Remarques et questions des membres

M. Jean-Jacques Flahaux, député, se demande, en voyant les liens commerciaux et économiques étroits entre la Suisse et l'UE, pourquoi la Suisse ne fait pas partie de l'UE. Il comprend néanmoins que la Suisse tient à son double sentiment d'appartenance au projet européen et de maintien de l'identité nationale.

Wat het demografische aspect betreft, heeft Zwitserland zijn verantwoordelijkheid genomen in de opvang van vluchtelingen. Vandaag neemt Zwitserland deel aan de besprekingen over de migratieproblematiek, die niet verward mag worden met de vluchtelingenproblematiek. De meeste huidige migranten zijn immers economische of klimaatvluchtelingen. De Zwitserse demografische balans vertoont een gebrek aan geboortes, en de integratie van migranten in de Zwitserse samenleving kan hiervoor misschien een oplossing zijn.

Wat de referenda betreft, vindt spreker dat de Zwitserse bevolking een grote maturiteit aan de dag legt, ook wanneer het om netelige kwesties gaat. Bovendien destabiliseren de referenda de instellingen niet, hoewel de uitkomst ervan soms tegen het beleid van de regering in gaat.

Ten slotte wil de heer Flahaux een ander onderwerp aansnijden, met name het bankgeheim. Zwitserland lijkt nog steeds het Europees fiscaal paradijs bij uitstek. Kan de ambassadeur toelichting geven over de huidige toestand, de projecten, de besprekingen die Zwitserland hierover met de EU voert ?

De heer Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, heeft veel bewondering voor Zwitserland, maar zal het eerder hebben over twee meer negatieve punten.

Volgens recent onderzoek van Gabriel Zucman is Zwitserland het grootste fiscale paradijs in Europa. Heel hoge bedragen van Amerikaanse multinationals zijn geplaatst in Zwitserland. Als sociaaldemocraat vond de spreker het positief dat de hervorming van de vennootschapsbelasting bij referendum werd afgeschoten. De Zwitserse burgers hebben duidelijk laten verstaan dat ze niet akkoord gaan met de privileges die gegeven worden aan de machtigen en de rijksten. Is Zwitserland bereid zich aan te sluiten bij de beweging die de EU maakt naar een harmonisatie van de vennootschapsbelasting ? De heer Van der Maelen hoopt dat dit het geval is, maar hij merkt dat Zwitserland veel meer luistert naar de druk uit de Verenigde Staten dan dat ze meegaat met haar Europese partner.

Het tweede punt van kritiek heeft met de *Brexit* te maken. Als Europees federalist maakt de spreker zich ongerust dat de Britten vooral aan *cherry-picking* zullen doen. Zo zouden ze een deel van de lasten, die onvermijdelijk samengaan met het lidmaatschap van de EU, van zich af kunnen schuiven, maar toch zo veel mogelijk lusten proberen behouden.

Pour ce qui est de l'aspect démographique, la Suisse a assumé pendant les années 2015 et 2016 sa part d'accueil des réfugiés. Aujourd'hui, la Suisse participe à la réflexion sur la problématique des migrants, qu'il ne faut pas confondre avec la problématique des réfugiés. En effet, l'essentiel des migrants actuels sont des migrants économiques ou climatiques. Le bilan démographique suisse montrant un manque de naissances, l'intégration de migrants dans la société suisse pourrait peut-être être une solution.

En ce qui concerne les votations, le député estime que la population suisse montre une réelle maturité, même lorsqu'il s'agit de sujets épineux. De plus, ces votations ne déstabilisent pas les institutions, bien que le vote aille parfois à l'encontre de la politique poursuivie par le gouvernement.

Enfin, M. Flahaux souhaiterait aborder un autre sujet, à savoir le secret bancaire. La Suisse apparaît toujours comme le paradis fiscal européen par excellence. L'ambassadeur peut-il développer la situation actuelle, les projets, les discussions que la Suisse mène à ce sujet avec l'UE ?

Malgré la grande admiration qu'il éprouve pour la Suisse, M. Dirk Van der Maelen, député, évoquera plutôt deux points assez négatifs.

Selon une étude récente de Gabriel Zucman, la Suisse est le plus grand paradis fiscal d'Europe. Des multinationales américaines placent des montants très importants en Suisse. En tant que social-démocrate, l'intervenant a vu d'un bon œil que la réforme de l'impôt des sociétés ait été rejetée par référendum. Les citoyens suisses ont clairement fait comprendre qu'ils n'étaient pas d'accord avec les privilèges octroyés aux puissants et aux plus riches. La Suisse est-elle prête à se joindre au mouvement enclenché au sein de l'UE dans le sens d'une harmonisation de l'impôt des sociétés ? M. Van der Maelen espère que tel est le cas, mais il constate que la Suisse prête bien davantage l'oreille aux pressions des États-Unis qu'elle n'emboîte le pas à son partenaire européen.

Le deuxième point qui fâche est lié au *Brexit*. En tant que fédéraliste européen, l'intervenant s'inquiète de voir les Britanniques prêts à faire du *cherry-picking*. Ce faisant, ils pourraient se débarrasser d'une partie des charges qui vont inévitablement de pair avec l'appartenance à l'UE, tout en essayant de conserver un maximum d'avantages.



Wat betreft Zwitserland bestaat er geen algemeen document over de relaties tussen Zwitserland en de EU ; er zijn echter wel een aantal bilaterale verdragen waarin Zwitserland een aantal concessies heeft bedongen, wat dan weer de indruk wekt dat Zwitserland eigenlijk heel handig aan *cherry-picking* heeft gedaan. De relaties tussen de EU en Noorwegen, daarentegen, zijn wel gebaseerd op één basisdocument ; de Noren dragen bijgevolg meer lasten en staan een belangrijker bedrag af aan de EU dan Zwitserland doet. De heer Van der Maelen pleit er dan ook voor om orde te brengen in de relaties tussen de EU en Zwitserland. Er is nood aan een duidelijk kader. Bestaat er bereidheid aan Zwitserse kant om aan die oefening te beginnen ? Het aparte statuut van Zwitserland zou immers het Verenigd Koninkrijk en eventueel nog andere lidstaten van de EU kunnen inspireren, wat zou kunnen leiden tot een verbrokkeling van de EU.

De heer Siegfried Bracke, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, stelt vast dat het Zwitserse mogelijke lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte in 1992 nipt (met 50,3 %) is verworpen. Uit een aantal initiatieven dat werd opgesomd, blijkt dat in 2001 76,8 % van de bevolking tegen het initiatief « Oui à l'Europe » heeft gestemd. Zijn er intussen indicaties over de toename van het pro-Europese of van het anti-Europese gevoel ?

Aansluitend op de opmerkingen van collega Van der Maelen wenst de voorzitter te weten of er belangstelling is vanuit het Verenigd Koninkrijk voor het Zwitserse model. Dit zou immers de enige mogelijke oplossing voor het Verenigd Koninkrijk kunnen zijn.

## B. Antwoorden van de ambassadeur

De heer Meuwly bevestigt dat inzake migratie, Zwitserland afhankelijk is van de aanwezigheid op zijn grondgebied van demografische krachten die de tekorten in de eigen bevolking aanvullen. Vele vreemdelingen verkrijgen uiteindelijk de Zwitserse nationaliteit. Elk jaar is er een positief migratiesaldo van dertig- à zeventigduizend personen. Dat verandert de perceptie en versterkt het gevoel van verbondenheid met Europa.

Wat het bankgeheim betreft, is de ambassadeur van mening dat dit een ietwat achterhaald onderwerp is. Hij verwijst naar de tijd dat de Zwitserse wetgeving voorzag in een onderscheid in de kwalificatie van de handelingen van natuurlijke personen als fondsenbewaarders : enerzijds was er voor belastingontduiking geen fiscale samenwerking en anderzijds was belastingfraude

En ce qui concerne la Suisse, il n'existe aucun document général sur les relations entre la Suisse et l'UE ; il existe toutefois un certain nombre de traités bilatéraux dans lesquels la Suisse a stipulé plusieurs concessions, ce qui, là encore, donne à penser que la Suisse a en fait procédé très habilement à un *cherry-picking*. Les relations entre l'UE et la Norvège, elles, reposent bel et bien sur un document de base unique ; les Norvégiens supportent par conséquent plus de charges et cèdent à l'UE un montant plus important que ne le fait la Suisse. M. Van der Maelen plaide dès lors pour que l'on remette de l'ordre dans les relations entre l'UE et la Suisse. Un cadre clair est nécessaire. Y a-t-il une volonté, du côté suisse, de se lancer dans cet exercice ? En effet, le statut spécial de ce pays pourrait en effet inspirer le Royaume-Uni et éventuellement d'autres États membres de l'UE, ce qui pourrait entraîner un effritement de cette dernière.

M. Siegfried Bracke, président de la Chambre des représentants, constate que la proposition d'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen en 1992 avait été rejetée de toute justesse (à 50,3 %). Il ressort d'une série d'initiatives énumérées qu'en 2001, 76,8 % de la population a voté contre l'initiative « Oui à l'Europe ». A-t-on pu observer entre-temps des indices d'un accroissement du sentiment pro-européen ou anti-européen ?

Dans la foulée des observations du collègue Van der Maelen, le président aimerait savoir si le Royaume-Uni manifeste un intérêt pour le modèle suisse. Cela pourrait être, en effet, la seule solution envisageable pour le Royaume-Uni.

## B. Réponses de l'ambassadeur

M. Meuwly confirme qu'en matière migratoire, la Suisse est tributaire de la présence sur son territoire et de l'arrivée de forces démographiques qui dépassent ce que sa propre population fournit. Beaucoup d'étrangers acquièrent finalement la nationalité suisse. Chaque année, il y a un solde migratoire favorable de trente à septante mille personnes. Cela change aussi les perceptions et renforce le sentiment d'appartenance à l'ensemble européen.

Pour ce qui est du secret bancaire, l'ambassadeur est d'avis qu'il s'agit d'un sujet quelque peu dépassé. Il fait allusion à l'époque où la législation suisse prévoyait une distinction dans la qualification des actes de personnes physique dépositaires de fonds : d'une part, l'évasion n'était pas passible de coopération fiscale, d'autre part, la fraude fiscale était soumise à l'entraide judiciaire.



onderworpen aan wederzijdse rechtshulp. Deze periode is voorbij, niet alleen met de EU, maar ook met de meeste partners waarmee Zwitserland samenwerkingsnormen toepast die in de meeste gevallen samenwerking op verzoek en informatieverstrekking mogelijk maken. De automatische uitwisseling van informatie met de EU en haar lidstaten over de deposito's en activa van natuurlijke personen wordt steeds meer een realiteit. Er is geen uitweg meer voor spaarders op de Zwitserse financiële markt.

Op het gebied van de vennootschapsbelasting past Zwitserland nog steeds het oude stelsel toe, dat wordt bekritiseerd vanwege de lage tarieven voor buitenlandse ondernemingen die Zwitserland hebben gekozen om hun internationale activiteiten te groeperen en dividenden en royalty's uit deze activiteiten te innen. In februari 2017 werd het door het Parlement aangenomen hervormingsvoorstel, dat gericht was op een soort *flat rate* die de kantons binnen een bepaalde marge konden moduleren, verworpen na een campagne van kritiek op het feit dat het percentage waarnaar Zwitserland evolueert te laag zou zijn, wat ten koste zou gaan van de financiering van de sociale zekerheid. Dit voorstel was echter niet alleen gericht tot buitenlandse ondernemingen, maar tot alle ondernemingen ; de *flat rate* zou van toepassing zijn geweest op alle ondernemingen die in Zwitserland gevestigd zijn. Een deel van de « nee »-stemmen in het referendum kwam ook van de rechtervleugel, die vond dat deze verandering in het belastingstelsel werd doorgevoerd onder druk van « het buitenland », wat een slechte zaak was en daarom moest worden verworpen.

Met het nieuwe belastingpakket dat aan de Federale Kamers is voorgelegd, is Zwitserland niet immuun voor dit soort argumenten. Het feit dat de parlementaire partijen ervoor hebben geopteerd om de hervorming van de vennootschapsbelasting te koppelen aan een betere financiering van de ouderdomsverzekering, is echter bedoeld om duidelijk te maken dat zij de begunstigen van de sociale zekerheid niet willen benadelen. Als er sprake is van een tijdelijk verlies, zal de compensatie niet afkomstig zijn van de socialezekerheidsstelsels, maar van de federale begroting.

Er is dus in Zwitserland wel degelijk sprake van kritiek op en afwijzing van het belastingvoordeelbeleid dat aan multinationals wordt toegekend, en men is zich bewust van de wegen die belastingontduiking kan inslaan. Deze kritiek is een van de redenen waarom de hervorming van het algemene Zwitserse belastingstelsel kon worden doorgevoerd. Het gaat dus niet alleen om internationale druk en het effect van *peer review* in multilaterale organisaties zoals de OESO. Er bestaat een

Cette période est révolue, non seulement avec l'UE, mais également avec la plupart des partenaires avec lesquels la Suisse applique des normes de coopération permettant dans la plupart des cas la coopération sur demande et la fourniture de renseignements. De manière de plus en plus étendue, l'échange automatique d'informations avec l'UE et ses États membres concernant les dépôts et avoirs de personnes physiques est une réalité. Il n'y a plus d'échappatoire possible sur la place financière suisse pour les déposants.

En matière de fiscalité des sociétés, la Suisse applique toujours l'ancien régime, critiqué à cause des taux bas accordés aux sociétés à capitaux étrangers ayant choisi la Suisse pour regrouper leurs activités internationales et y recueillir les dividendes et royalties de ces activités. En février 2017, la proposition de réforme adoptée par le Parlement, qui allait en direction d'une sorte de *flat rate* que les cantons auraient pu moduler dans une certaine fourchette, a été rejetée suite à une campagne de critiques tendant à dire que le taux vers lequel la Suisse se dirigeait était trop bas, ce qui serait allé au détriment du financement de la sécurité sociale. Cette proposition ne s'adressait toutefois pas seulement aux sociétés étrangères, mais bien à l'ensemble des sociétés ; le *flat rate* aurait en effet été applicable à toutes les entreprises établies sur le territoire suisse. Une partie des « non » au référendum est aussi venue de la droite qui estimait que cette modification du régime fiscal intervenait sous la pression de l'« étranger », ce qui était une mauvaise chose qu'il fallait donc rejeter.

Avec le nouveau paquet fiscal présenté aux Chambres fédérales, la Suisse n'est pas à l'abri de ce type d'argument. Or, le fait que les partis parlementaires ont choisi d'associer une nouvelle disposition liant la réforme de la fiscalité des entreprises à une amélioration du financement de l'assurance vieillesse est destiné à bien montrer qu'on ne veut pas pénaliser les bénéficiaires de l'assurance sociale. S'il y a une perte momentanée, la compensation ne viendra pas des régimes de sécurité sociale ; elle se fera dans le cadre du budget fédéral.

Il y a donc bien en Suisse une forme de critique et un rejet des politiques d'avantages fiscaux concédés aux multinationales, et la conscience des chemins que peut prendre l'évasion fiscale. Cette critique est une des raisons pour lesquelles la réforme du système général de la fiscalité suisse a pu être menée. Il ne s'agit donc pas que de pression internationale et de l'effet de contrôle par les pairs au sein d'organisations multilatérales comme l'OCDE. Il y a une véritable volonté de se trouver en

oprechte wens om te voldoen aan de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en gedeelde internationale welvaart, hetgeen ook doelstellingen van het nationale beleid van Zwitserland zijn.

Het feit dat de geplande hervorming van de vennootschapsbelasting een aantal elementen omvat die in Nederland en België bekend zijn, is niet alleen bedoeld om de vergelijkbaarheid op Europees en internationaal niveau te verbeteren, maar ook om aan te tonen dat Zwitserland nu tot dezelfde categorieën behoort.

De uitvoering van het ontwerp zal onderzoek en ontwikkeling bevorderen onder de zogenaamde « *patent box* »-voorwaarden, die ook in andere landen bekend zijn. In tegenstelling tot het pakket dat in februari 2017 werd verworpen, heeft Zwitserland de algemene praktijk van de notionele intrest opgegeven. In het nieuwe voorstel wordt overwogen dat kantons gebruik kunnen maken van de « notionele intrestfaciliteit », maar alleen voor zover hun vennootschapsbelastingtarieven bijzonder hoog zouden blijven, op een nog vast te stellen niveau.

Deze punten werden in Zwitserland onderzocht met dezelfde politieke gevoeligheid als in de Europese landen. Hoewel Zwitserland niet bereid is zich aan te passen aan de praktijken van de EU, is het in het kader van de OESO bij de landen die momenteel ten grondslag liggen aan de toepassing van strenge internationale criteria voor vennootschapsbelasting en met name het probleem van de uitholling van de belastinggrondslag in de landen van herkomst van multinationals.

In het pakket dat momenteel wordt voorbereid, voert Zwitserland ook een minimumbelasting op dividenden in : tussen de 50 en 70 % van de dividenden die door ondernemingen worden repatriëerd, zullen aan belasting worden onderworpen. Er is geen mogelijkheid meer om dividenden te repatriëren tegen tarieven die dicht bij nul liggen.

De bereidheid van Zwitserland om op fiscaal gebied samen te werken op Europees en internationaal niveau is bewezen. Dit komt met name tot uiting in activiteiten-groepen zoals de *Financial Action Task Force* (FATF), die de internationale financiële criminaliteit en het witwassen van geld bestrijdt, of in internationale fora voor transparantie in belastingzaken. Zwitserland is een actief land dat de aangegeven verbintenissen uitvoert.

Wat de Amerikaanse druk betreft, blijkt uit de geschiedenis van de afgelopen vijftig jaar dat de

phase avec des objectifs de développement durable et de partage de la prospérité internationale qui sont aussi des objectifs de la politique nationale de la Suisse.

Le fait que la réforme en préparation de la fiscalité des sociétés reprenne un certain nombre d'éléments connus aux Pays-Bas et en Belgique est destiné non seulement à garantir une meilleure comparabilité sur le plan européen et international, mais aussi à démontrer que la Suisse se range désormais dans les mêmes catégories.

La mise en œuvre du projet va permettre de favoriser la recherche et le développement avec les conditions dites « *patent box* », qui sont également connus dans d'autres pays. La Suisse a, contrairement au paquet rejeté en février 2017, abandonné la pratique générale des intérêts notionnels. Dans la nouvelle proposition, il est envisagé que des cantons puissent recourir à la clause « facilité de l'intérêt notionnel », mais uniquement dans la mesure où leur taux d'imposition des sociétés resterait particulièrement élevé, à un niveau qui reste à définir.

Ces points ont fait l'objet en Suisse d'une étude avec une sensibilité politique qui est à l'égal de ce qui est pratiqué dans les pays européens. Sans être pour autant disposée à s'aligner sur les pratiques de l'UE, la Suisse se trouve dans le cadre de l'OCDE parmi les pays qui aujourd'hui motivent la mise en œuvre de critères internationaux rigoureux pour ce qui est de l'imposition des sociétés et, en particulier, sur la problématique de l'érosion de la base fiscale dans les pays d'origine des multinationales.

Dans le paquet en préparation, la Suisse instaure également une imposition minimale des dividendes : entre 50 et 70 % des dividendes rapatriés par des sociétés seront obligatoirement soumis à l'impôt. Il n'y aura plus de possibilité de rapatrier des dividendes à des taux proches de zéro.

La disponibilité de la Suisse à coopérer sur le plan fiscal au niveau européen et international est prouvée. Elle se traduit notamment au sein de groupes d'activité comme le Groupe d'action financière (GAFI) qui lutte contre la criminalité financière internationale et contre le blanchiment, ou au sein de forums internationaux pour la transparence en matière fiscale. La Suisse est un pays actif qui transpose les engagements qu'il a pris.

En ce qui concerne la pression des États-Unis, l'histoire des vingt-cinq dernières années montre que le

financiële sector vaak veel meer reageert op de dreiging van de Verenigde Staten dan zelfs op het Zwitserse binnenlandse politieke debat. Op dit moment moet erop worden gewezen dat de Verenigde Staten geen automatische uitwisseling van informatie tussen alle fiscale partnerlanden toepassen, hoewel het met de FATCA-overeenkomst (*Foreign Account Tax Compliance*) noodzakelijk was om de Amerikaanse voorwaarden als prijs te aanvaarden om in de Verenigde Staten actief te kunnen blijven. De wederkerigheid is met andere woorden ver te zoeken. Bovendien is Zwitserland van een orde van grootte die het niet mogelijk maakt om fiscaal-morele overwegingen toe te passen, in welke richting ook. Dit is een machtsverhouding waarvan de impact op de EU ook door Zwitserland wordt gevoeld. Zwitserland is echter van mening dat het zich binnen de EU kan uitspreken en onderhandelen met vertegenwoordigers van landen die dezelfde zorgen hebben over het welzijn van hun bevolking, het behoud van het concurrentievermogen van hun bedrijven en duurzame ontwikkeling.

De ambassadeur bespreekt vervolgens de *Brexit* en het soort akkoord dat Zwitserland met de EU onderhoudt. Het is moeilijk om alle verschillende instrumenten die in Zwitserland van kracht zijn weer te geven: er zijn akkoorden die een directe overname van het recht (met name op het gebied van het luchtvervoer) impliceren en andere die een flexibelere aanpassing mogelijk maken. Er zijn ook situaties geweest waarin Zwitserland de EU oplossingen kon voorstellen die verschillen van hetgeen in de EU van kracht is, bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen over het vervoer over land. Met het oog op de bescherming van het milieu in de Alpen heeft Zwitserland aangedrongen op de invoering van een systeem van belasting op het vrachtvervoer over de weg gebaseerd op de tonnage van de vrachtwagens en de afstand. Hoewel zoiets in Europa op dat moment ondenkbaar leek, wordt dit systeem nu als referentie gebruikt. Zwitserland heeft grote investeringen gedaan om het vervoer door de Alpen te vergemakkelijken in zo milieuvriendelijke mogelijke omstandigheden.

In andere akkoorden, zoals die van Schengen en Dublin over migratie, werkt Zwitserland mee aan de beveiliging van de grenzen, detacheert het personeel en is het bereid om verantwoordelijkheden te nemen die rechtstreeks betrekking hebben op de toestand van vluchtelingen die op bescherming wachten.

Deze akkoorden worden in Zwitserland niet gezien als een poging om het beste van de EU uit te kiezen en de inspanningen aan anderen over te laten. Zij zijn het gevolg van een standpunt dat tot uiting is gekomen in het « nee » van 2001 op het initiatief « *Oui à l'Europe* ». Het

secteur financier a souvent été beaucoup plus réactif à la menace en provenance des États-Unis que même au débat politique interne suisse. À l'heure actuelle, il faut bien relever que de tous les pays partenaires en matière fiscale, les États-Unis ne pratiquent pas l'échange automatique d'informations, alors même qu'avec l'accord *Foreign Account Tax Compliance* (FATCA), il a fallu accepter les conditions américaines comme prix pour pouvoir maintenir des activités aux États-Unis. La réciprocité est loin d'être établie. De plus, la Suisse se trouve dans un ordre de grandeur qui ne permet pas d'appliquer des considérations de moralité fiscale d'un côté ou d'un autre. Il s'agit d'un rapport de puissance dont la Suisse éprouve aussi l'impact vis-à-vis de l'UE. La Suisse a toutefois le sentiment de pouvoir, au sein de l'UE, s'exprimer et négocier avec des représentants de pays qui partagent des préoccupations identiques concernant le bien-être de leur population, du maintien de la compétitivité de leurs entreprises et du développement durable.

L'ambassadeur aborde ensuite le *Brexit* et le type d'accord que la Suisse maintient avec l'UE. L'ensemble des différents instruments que la Suisse a en vigueur est difficile à représenter: il y a des accords qui impliquent une reprise du droit immédiate (notamment en matière de transport aérien) et d'autres qui permettent une adaptation plus flexible. Il y a également eu des situations où la Suisse s'est trouvée en position de proposer à l'UE des solutions différentes de ce qui était en vigueur dans l'UE, comme par exemple lors des négociations sur les transports terrestres. Pour des motifs de protection de l'environnement dans les Alpes, la Suisse a tenu à mettre en place un système de taxation du transport de marchandises par la route proportionnelle au tonnage des camions et à la distance. Bien que cela paraissait, à l'époque, une chose inconcevable en Europe, ce système sert aujourd'hui de référence. La Suisse a fait de gros investissements pour faciliter le transport au travers des Alpes dans des conditions qui soient le plus compatible possible avec les impératifs en matière d'environnement.

Dans d'autres accords, notamment les accords en matière migratoire, de Schengen et de Dublin, la Suisse est une partie qui contribue à la sécurité aux frontières, qui détache du personnel et qui est prête à assurer des engagements qui concernent directement la situation des réfugiés en attente de protection.

Ces accords ne sont pas vus en Suisse comme une tentative de choisir ce qu'il y a de meilleur dans l'UE en laissant les sacrifices aux autres. Ils sont la conséquence d'une position qui a été soulignée par le « non » de 2001 à l'initiative « *Oui à l'Europe* ». La perspective

perspectief van een onmiddellijke en onvoorwaardelijke toetreding werd als brutaal ervaren door een groot deel van de Zwitsers.

Hoe staat de Zwitserse bevolking vandaag tegenover de EU ? Er zijn betere jaren geweest voor de voorstanders van een toetreding tot de EU, in het bijzonder rond 1990 met de snelle ontwikkelingen die toen hebben plaatsgevonden in Europa. Als Zwitserland was toegetreden tot de Europese Economische Ruimte, had men een basis kunnen vinden om na te denken over een toetreding tot de EU. Er was een tendens binnen de regering om onderhandelingen op te starten. Op aandringen van de *Union démocratique du centre* heeft de regering uiteindelijk de brief van mei 1992 ingetrokken waarmee zij gevraagd had om te onderzoeken of er onderhandelingen over de toetreding konden worden aangevat.

Vandaag is er nauwelijks nog steun voor een toetreding tot de EU. De Zwitsers kijken veeleer met bezorgdheid naar de gebeurtenissen in het Verenigd Koninkrijk, een groot land dat twijfelt of het wel tot Europa behoort en dat moeite heeft om zijn toekomstige betrekkingen met de EU te bepalen. Dit roept ook vragen op over het Zwitserse beleid van trage en bedachtzame politieke ontwikkeling. Als men de toestand in Zwitserland met dezelfde blik bekijkt als het Verenigd Koninkrijk op het ogenblik van de *Brexit*, merkt men dat er in Zwitserland een gebrek is aan een allesomvattend reglement dat eens en voor altijd bepaalt welke de verplichtingen zijn van het land en wat het ervoor terugkrijgt. De behoefte om deze regeling aan te vullen is gekend ; dit maakt momenteel deel uit van de onderhandelingen over het institutionele dossier. Niettemin zal de goedkeuring door het Zwitserse Parlement en het volk blijven afhangen van het evenwicht tussen zelfbeschikking enerzijds en samenwerking en solidariteit met Europa anderzijds.

Zwitserland blijft dus een aandachtige, constructieve, open en geëngageerde partner, maar de geschiedenis van dertig jaar betrekkingen met de EU toont aan dat het de oorspronkelijke aard van die betrekkingen wil behouden. Het wil niet in een algemenere categorie worden geplaatst onder invloed van veranderingen waarbij het niet betrokken wilde zijn. Het zou een slecht idee zijn om de oplossing die voor het Verenigd Koninkrijk moet worden gevonden, op te leggen aan Zwitserland. Omgekeerd is het soort relatie dat Zwitserland met de EU heeft uitgewerkt misschien geen oplossing voor het probleem van het Verenigd Koninkrijk.

Een van de vragen die de Britten zich stellen is de volgende : hoe kan het Verenigd Koninkrijk als niet-lid van de EU zijn belangen ten opzichte van de EU verdedigen ?

d'une adhésion immédiate et sans conditions a été ressentie comme une brutalisation par une grande partie de la population suisse.

Aujourd'hui, quel est le sentiment du peuple suisse vis-à-vis de l'UE ? Il y a eu de meilleures années pour les partisans de l'adhésion à l'UE, en particulier autour de 1990 avec les transformations rapides auxquelles la Suisse a assisté en Europe. Si la Suisse était entrée dans l'Espace économique européen, la base aurait pu être trouvée pour réfléchir à l'accession à l'UE. Il existait une approche du gouvernement tendant à ouvrir de telles négociations. À l'insistance de l'Union démocratique du centre, le gouvernement en est arrivé à retirer la lettre de mai 1992 par laquelle il avait demandé que l'on explore la possibilité de démarrer des discussions sur l'adhésion.

Aujourd'hui, il n'y a plus guère de soutien pour l'adhésion à l'UE ; les Suisses regardent plutôt avec inquiétude ce qui se passe du côté du Royaume-Uni, un grand pays qui hésite sur son appartenance à l'Europe et a des difficultés à déterminer quelle sera sa future relation avec l'UE. Cette situation remet en cause les solutions trouvées par la Suisse par une élaboration lente et sûre des produits politiques. En regardant la situation de la Suisse avec le même regard que la Grande Bretagne au moment du *Brexit*, il est possible de dire qu'il manque à la Suisse un règlement d'ensemble qui permette une fois pour toutes de dire quelles sont ses obligations et ce qu'elle reçoit en échange. Le besoin de compléter ce dispositif est connu ; il est traité à l'heure actuelle dans les négociations sur le dossier institutionnel. Néanmoins, l'approbation par le Parlement et par le peuple souverain en Suisse va continuer à dépendre de l'équilibre trouvé entre la part d'autodétermination et la part d'engagement et de solidarité européenne.

La Suisse reste donc un partenaire attentif, constructif, ouvert et engagé, mais l'histoire de sa relation avec l'UE au cours des trente dernières années indique qu'elle demande à pouvoir conserver l'originalité de ses relations. Elle ne veut pas être versée dans une catégorie plus générale sous l'effet de transformations dans lesquelles elle n'a pas cherché à s'immiscer. Ce serait une mauvaise idée d'imposer la solution qui doit être trouvée pour la Grande Bretagne à la Suisse. À l'inverse, le type de relation que la Suisse a élaboré avec l'UE n'est peut-être pas la solution aux problèmes de la Grande Bretagne.

Une des questions que se posent les Britanniques est la suivante : comment la Grande Bretagne peut-elle, en tant que non membre de l'UE, défendre ses intérêts vis-à-vis



Het antwoord lijkt eenvoudig : de beste manier om zijn belangen ten opzichte van de EU te verdedigen is door lid te zijn van de EU.

Sommige aspecten van de onderhandelingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk komen de Zwitsers bekend voor :

– Hoe kan men het verkeer van personen en het vlotte oversteken van een gemeenschappelijke grens waarborgen wanneer het een nationale grens tussen twee verschillende entiteiten betreft ?

– Hoe regelt men het vrije verkeer van goederen zonder technische hindernissen en met vereenvoudigde douaneprocedures, terwijl men toch commerciële soevereiniteit en onderhandelingsruimte behoudt ?

– Hoe pakt men migratiestromen aan wanneer men deel uitmaakt van een ruimte van vrij verkeer ?

– Hoe verzekert men de homogeniteit van de ontwikkeling van het recht wanneer dit recht voortkomt uit één van de partijen en de andere partij aanvaard heeft er bepaalde aspecten van over te nemen, maar zonder van een gemeenschappelijke overheid te weten welke aspecten uiteindelijk zullen worden toegepast ? Welke is de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de EU?

Zwitserland kent de complexe problemen in een relatie van toenadering waarbij men zo dicht mogelijk bij de partner wil blijven. De Britten willen echter het omgekeerde. Bestaat er een risico dat de Europese constructie uiteenvalt ? Is het bijzondere statuut van Zwitserland een gevaar voor de rest van Europa ? Dit bijzonder statuut is een zware werklast voor de betrokken instellingen. Het is dus begrijpelijk dat de Europese Commissie niet op dezelfde manier, met name punt per punt, wil werken met andere landen. Zwitserland heeft dit statuut niet uit argwaan verkregen, maar door zijn particulariteit, en het wil de convergenties in Europa blijven verdedigen.

*De voorzitter-rapporteur,*

Christophe LACROIX.

de l'UE ? La réponse semble simple : le meilleur endroit pour défendre ses intérêts vis-à-vis de l'UE est d'être membre de l'UE.

Dans les négociations entre l'UE et le Royaume-Uni, certaines questions sont familières aux Suisses :

– Comment assurer la circulation des personnes et le passage fluide d'individus au travers d'une frontière commune si c'est une frontière nationale entre deux ensembles différents ?

– Comment garantir la libre circulation de marchandises sans obstacles techniques et en simplifiant les procédures douanières tout en gardant une souveraineté commerciale et la capacité de négocier ?

– Comment gérer les mouvements migratoires tout en étant partie d'un espace de libre circulation ?

– Comment assurer l'homogénéité du développement du droit lorsque ce droit a sa source chez l'une des parties et que l'autre partie a accepté d'en reprendre des éléments, mais qu'on ne sait pas d'une autorité commune quels sont les éléments qui vont finalement s'appliquer ? La question de la juridiction de la Cour de Justice de l'UE se pose.

La Suisse connaît bien les problèmes les plus complexes dans une relation convergente et de rapprochement avec une volonté de rester au plus près du partenaire. Or, les Britanniques souhaitent l'inverse. Y a-t-il un risque de détricotage de la construction européenne ? Le fait que la Suisse dispose de ce régime particulier est-il une menace pour le reste de l'Europe ? Ce régime particulier est une lourde charge pour les capacités de travail des institutions concernées. Il est donc compréhensible que la Commission européenne n'ait pas voulu proposer de travailler de la même manière, à savoir point par point, à d'autres pays. La Suisse a réussi à obtenir ce régime particulier, non pas par défiance, mais par particularité et elle souhaite continuer à défendre les convergences en Europe.

*Le président-rapporteur,*

Christophe LACROIX.