

09.018

Message

**relatif à l'accord-cadre entre la Confédération suisse et
la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration
concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi
que sur la coopération policière dans la zone frontalière**

du 18 février 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le message relatif à l'accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 février 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent message porte sur l'approbation du nouvel accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein.

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a approuvé les accords d'association à Schengen et Dublin entre la Suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne (CE). Ces accords sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2008. La collaboration dans le cadre de Schengen est opérationnelle depuis le 12 décembre 2008. Depuis ce jour, les contrôles à la frontière aux aéroports sont effectués selon le code frontières. A partir du 29 mars 2009, les contrôles aux frontières seront supprimés pour les passagers intra-Schengen. Les accords d'association à Schengen (AAS) et Dublin (AAD) prévoient que la Principauté de Liechtenstein (ci-après le Liechtenstein) peut adhérer aux accords, ce qui nécessite la conclusion de deux protocoles, l'un relatif à l'AAS, l'autre à l'AAD. Ces protocoles ont été signés le 28 février 2008.

La mise en application de Schengen en Suisse et au Liechtenstein nécessite une adaptation des bases juridiques sur lesquelles repose la collaboration bilatérale dans le domaine des étrangers et concernant l'exercice de tâches policières par l'Administration fédérale des douanes (AFD) dans la zone frontalière austro-liechtensteinoise. Actuellement, cette collaboration est régie par les accords de 1963 portant sur la police des étrangers, l'accord complémentaire de 1994 ainsi que les échanges de notes de 2003 et 2004 sur la mise en œuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signé dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE. En vertu de cette base légale, la Suisse et le Liechtenstein forment un champ d'application territorial en matière de police des étrangers. Un changement interviendra sous le régime Schengen dans la mesure où les deux pays constitueront dans ce domaine deux Etats souverains appliquant des règles communes.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) le 1^{er} janvier 2008 en Suisse et de la loi sur les étrangers le 1^{er} janvier 2009 au Liechtenstein représente un motif supplémentaire d'adapter la collaboration bilatérale dans le domaine des étrangers.

Par conséquent, la Suisse et le Liechtenstein ont décidé de substituer une nouvelle base juridique aux anciennes, partiellement désuètes, qui reposent sur les accords de 1963, l'accord complémentaire de 1994 et les échanges de notes de 2003 et 2004. Un nouvel accord-cadre doit régler l'ensemble des thèmes inhérents au domaine des étrangers qui concernent à la fois la Suisse et le Liechtenstein, tout en tenant compte de Schengen, de la LEtr et de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). La collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour fait partie de ces thèmes. Par ailleurs, il convient de régler la coopération bilatérale s'agissant des tâches policières exercées par l'AFD dans la zone frontalière austro-liechtensteinoise. Le traité douanier de 1923 et le traité de coopération policière de 1999 ne sont pas concernés par le nouvel accord-cadre.

Cet accord-cadre est valable sous réserve de l'approbation par les Chambres fédérales. Il entrera en vigueur seulement lorsque la Suisse et le Liechtenstein auront mis en application l'acquis de Schengen suite à la décision du Conseil de l'UE.

Table des matières

Condensé	1218
1 Grandes lignes du projet	1221
1.1 Contexte	1221
1.2 Déroulement des négociations	1223
1.3 Résultat de la procédure de consultation	1223
2 Contenu de l'accord-cadre	1224
2.1 Conception	1224
2.2 Commentaire des dispositions de l'accord-cadre	1224
3 Conséquences pour les finances et le personnel aux niveaux fédéral et cantonal	1231
4 Liens avec le programme de la législature	1231
5 Relation avec le droit européen	1232
6 Aspects juridiques	1232
6.1 Constitutionnalité	1232
6.2 Arrêté d'approbation	1232
6.3 Référendum	1233
 Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière (<i>Projet</i>)	 1235
 Accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière	 1237

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a approuvé les accords d'association à l'Espace Schengen¹ et à l'Espace Dublin² entre la Suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne (CE)³. Ces accords sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2008. La collaboration dans le cadre de Schengen est opérationnelle depuis le 12 décembre 2008. Depuis ce jour, les contrôles à la frontière aux aéroports sont effectués selon le code frontières. A partir du 29 mars 2009, les contrôles aux frontières seront supprimés pour les passagers intra-Schengen. Les accords d'association à Schengen (AAS) et à Dublin (AAD) prévoient que la Principauté de Liechtenstein (ci après le Liechtenstein) peut adhérer aux accords, ce qui nécessite la conclusion de deux protocoles, l'un relatif à l'AAS, l'autre à l'AAD. Ces protocoles ont été signés le 28 février 2008. Faute de ratification par CE/UE, ils ne sont toutefois pas encore entrés en vigueur. Le Liechtenstein devra, tout comme la Suisse, se soumettre à la procédure d'évaluation usuelle avant que le Conseil de l'UE ne puisse décider de la mise en application à son égard. Il n'est pas possible de prédire avec la sûreté nécessaire quand tel sera le cas. Le calendrier actuel du Liechtenstein prévoit une application de l'acquis de Schengen avant la fin 2009.

La mise en application de Schengen⁴ en Suisse et au Liechtenstein nécessite une adaptation des bases juridiques sur lesquelles repose la collaboration bilatérale dans le domaine des étrangers et concernant l'exercice de tâches policières par l'Administration fédérale des douanes (AFD) dans la zone frontalière austro-liechtensteinoise. Actuellement, cette collaboration est régie par les accords de 1963 portant sur la police des étrangers⁵ (ci-après les accords de 1963), l'accord complémentaire

- ¹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (ASS; RS **0.360.268.1**).
- ² Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD; RS **0.142.392.68**).
- ³ FF **2005 4891**, cf. l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (FF **2004 6709**).
- ⁴ L'association à Dublin ne nécessite aucune adaptation des relations contractuelles entre la Suisse et le Liechtenstein.
- ⁵ Accord du 6 novembre 1963 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein sur le statut de police des étrangers des ressortissants de chacun des deux Etats dans l'autre (RS **0.142.115.142**) et Accord du 6 novembre 1963 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la réglementation applicable en matière de police des étrangers aux ressortissants d'Etats tiers dans la Principauté de Liechtenstein ainsi que sur la collaboration dans le domaine de la police des étrangers (RS **0.142.115.143**).

de 1994⁶ ainsi que les échanges de notes de 2003 et 2004⁷ sur la mise en œuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signé dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE⁸. En vertu de ces bases légales, la Suisse et le Liechtenstein forment un champ d'application territorial en matière de police des étrangers. Ce ne sera plus le cas sous le régime Schengen puisque les deux pays constitueront dans ce domaine deux Etats souverains, qui appliquent cependant des règles communes.

Pour la première fois, le Liechtenstein dispose de sa propre loi sur les étrangers. Approuvée en septembre 2008 par le Parlement liechtensteinois, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Jusque-là, le Liechtenstein appliquait l'ancienne loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). L'entrée en vigueur de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)⁹ le 1^{er} janvier 2008 en Suisse et de la loi liechtensteinoise sur les étrangers représente un motif supplémentaire d'adapter la collaboration bilatérale dans le domaine des étrangers.

Par conséquent, la Suisse et le Liechtenstein ont décidé de substituer une nouvelle base juridique aux anciennes, partiellement désuètes, qui reposent sur les accords de 1963, l'accord complémentaire de 1994 et les échanges de notes de 2003 et 2004. Un nouvel accord-cadre doit régler l'ensemble des thèmes inhérents au domaine des étrangers qui concernent à la fois la Suisse et le Liechtenstein, tout en tenant compte de Schengen, de la LEtr et de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹⁰. La collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour, de même que la coopération bilatérale dans la zone frontalière font partie de ces thèmes. Le traité douanier de 1923¹¹ et le traité de coopération policière de 1999¹² ne sont pas concernés par ce nouvel accord-cadre.

⁶ Accord du 2 novembre 1994 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein en vue de compléter l'Accord du 6 novembre 1963 sur la réglementation applicable en matière de police des étrangers aux ressortissants d'Etats tiers dans la Principauté de Liechtenstein ainsi que sur la collaboration dans le domaine de la police des étrangers (RS **0.142.115.143.1**).

⁷ Echange de notes du 30 mai 2003 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein sur la mise en œuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signé dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE (RS **0.142.115.144**) et Deuxième échange de notes du 21 décembre 2004 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein sur la mise en œuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signé dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE (RS **0.142.115.144.2**).

⁸ Convention du 4 janvier 1960 entre la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse instituant l'Association européenne de Libre-Echange (AELE); RS **0.632.31**.

⁹ RS **142.20**.

¹⁰ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS **0.142.112.681**).

¹¹ Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (RS **0.631.112.514**).

¹² Accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane (RS **0.360.163.1**).

1.2

Déroulement des négociations

En 2006, des représentants du Département fédéral de justice et police, du canton de St-Gall et de l'office liechtensteinois des étrangers et des passeports se sont rencontrés à plusieurs reprises afin de discuter, dans la perspective de Schengen, de l'étroite collaboration existant entre la Suisse et le Liechtenstein dans le domaine des étrangers. Il en est ressorti que les bases juridiques régissant la collaboration bilatérale en la matière devaient être adaptées non seulement à cause de la mise en application de Schengen mais aussi en raison de l'entrée en vigueur de la LEtr. Les deux Parties contractantes approuvaient le remplacement des accords de 1963, en partie obsolètes, et de la convention de 1994 entre la Suisse et le Liechtenstein par un nouvel accord-cadre qui tiendrait compte des dispositions de Schengen, de la LEtr et de l'ALCP. Le 21 décembre 2006, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation en ce sens. Aux représentants du Département fédéral de justice et police (sous la direction de l'Office fédéral des migrations) et du canton de St-Gall se sont joints ceux du Département fédéral des finances (Corps des gardes-frontière, Cgfr), du Département fédéral des affaires étrangères (Direction du droit international public) et du Département fédéral de l'économie (Secrétariat d'Etat à l'économie), certaines réglementations du nouvel accord-cadre relevant en effet de la compétence de ces départements. Le 25 juin 2007, une première session de négociation s'est déroulée entre la délégation ainsi formée et les représentants de l'office liechtensteinois des étrangers et des passeports, de l'office liechtensteinois des affaires étrangères et de l'office liechtensteinois de la police nationale. Il en a fallu encore cinq autres avant que l'accord-cadre ne soit paraphé à Berne, le 24 juin 2008. L'accord-cadre a été signé le 3 décembre 2008, à Berne.

Cet accord-cadre sera valable, sous réserve de l'approbation par les deux Etats, à partir du moment où l'acquis de Schengen sera appliqué par les deux Parties contractantes. En Suisse, c'est le cas depuis le 12 décembre 2008. Pour ce qui est du Liechtenstein, le calendrier actuel prévoit une application de l'acquis de Schengen avant la fin 2009. Les protocoles à l'AAD et à l'AAS concernant l'adhésion du Liechtenstein doivent encore être ratifiés par l'UE et le Liechtenstein devra ensuite se soumettre à l'évaluation Schengen.

1.3

Résultat de la procédure de consultation

Le DFJP a reçu trois avis en tout. Se sont exprimés: le Parti radical-démocratique suisse (PRD), le Parti socialiste suisse (PS) et le Centre Patronal.

Le PRD et le PS approuvent l'accord-cadre. Pour sa part, le Centre Patronal se déclare favorable au projet mis en consultation. Il se demande néanmoins si l'admission d'au moins douze ressortissants suisses par an non domiciliés au Liechtenstein en vue d'une prise de domicile avec exercice d'une activité lucrative et l'admission d'au moins cinq ressortissants suisses non domiciliés au Liechtenstein en vue d'une prise de domicile sans exercice d'une activité lucrative correspond bien à la réalité. Le DFJP a répondu par voie épistolaire que l'admission de douze Suisses désireux d'exercer une activité lucrative au Liechtenstein et de cinq personnes désireuses d'y élire domicile sans exercer d'activité lucrative était conforme à la réglementation actuelle selon le protocole final du 29 octobre 2004 (statu quo). Cette réglementation est reprise telle quelle et intégrée non pas dans l'accord-cadre, mais

dans l'accord relatif au séjour. Elle est justifiée et adéquate compte tenu de la solution particulière négociée par le Liechtenstein dans le cadre de l'accord EEE. Elle est en même temps suffisamment souple pour pouvoir être éventuellement adaptée.

Par ailleurs, le Centre Patronal relève que le procédé consistant à donner la possibilité de prendre position après la conclusion d'un accord est quelque peu incongru. C'est pourtant là le procédé usuel s'agissant de l'approbation d'un traité international déjà signé.

Lors des négociations, les intérêts des partenaires sociaux suisses ont été dûment défendus par le Secrétariat d'Etat à l'économie et l'Office fédéral des migrations. Pour terminer, on retiendra que ni les cantons ni les partenaires sociaux, à l'exception du Centre Patronal, ne se sont prononcés sur le projet mis en consultation.

2 Contenu de l'accord-cadre

2.1 Conception

Outre un préambule détaillé, l'accord-cadre comprend cinq sections. La première contient les dispositions générales, la deuxième porte sur la collaboration dans les domaines de la procédure de visa et de l'entrée, la troisième sur le séjour et la quatrième sur la coopération policière dans la zone frontalière. La cinquième et dernière section regroupe les modalités d'application et les dispositions finales.

2.2 Commentaire des dispositions de l'accord-cadre

Titre et préambule

Le titre met en exergue les trois domaines régis par le nouvel accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, soit la procédure de visa et l'entrée, le séjour ainsi que la coopération policière dans la zone frontalière. Bien que l'entrée ne soit explicitement traitée dans aucun article, il est indispensable d'en faire état dans le titre. En effet, lorsqu'elle effectue des contrôles sporadiques du droit de séjour fondés sur la législation liechtensteinoise des étrangers, l'AFD vérifie notamment si les conditions d'entrée sont remplies. De surcroît, des prescriptions d'entrée doivent être observées en cas de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures en application des dispositions de Schengen. Ainsi, l'accord-cadre définit les compétences et la procédure à appliquer lorsqu'il s'agit d'édicter des prescriptions d'entrée entre les Parties contractantes suite à la réintroduction des contrôles aux frontières.

Le préambule mentionne les principaux dispositifs conventionnels bilatéraux sur lesquels le présent accord-cadre se base, de même que l'accord EEE¹³, l'ALCP et la Convention AELE qui revêtent une grande importance pour le Liechtenstein et pour la Suisse.

¹³ Accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen (LGBI. 1995 n° 68).

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objectif et champ d'application

L'art. 1 définit l'objectif et le champ d'application de l'accord-cadre. Il en ressort clairement que celui-ci a été élaboré en tenant compte de l'association des Parties contractantes à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen.

Art. 2 Accords

L'accord-cadre fixe les règles de base de la collaboration. Les détails sont réglés dans des accords d'exécution entre les deux gouvernements ou les autorités compétentes des Parties contractantes. En vertu de l'art. 7a, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁴, les traités de portée mineure peuvent être conclus de manière autonome par le Conseil fédéral. Les accords régis par l'art. 2 de l'accord-cadre sont considérés comme des traités de portée mineure dans la mesure où ils servent à l'exécution d'un accord qui aura été approuvé par l'Assemblée fédérale (art. 7a, al. 2, let. b, LOGA). A l'heure actuelle, trois accords d'exécution sont prévus (procédure de visa et entrée; séjour; coopération policière dans la zone frontalière). Ceux-ci ont été signés le 3 décembre 2008, en même temps que l'accord-cadre.

Section 2 Procédure de visa et entrée

Art. 3 Procédure de visa

Il est prévu que la Suisse délivre des visas Schengen sur mandat du Liechtenstein et en accord avec lui. Aujourd'hui déjà, la Suisse octroie pour le Liechtenstein des visas en vue d'un séjour non soumis à autorisation (p. ex. tourisme, visite jusqu'à trois mois). Cette pratique éprouvée doit être maintenue. Il en découle que les recours formés contre le refus d'un visa Schengen sont en principe aussi du ressort des autorités suisses, à moins qu'il ne s'agisse d'une violation de l'accord EEE. Le Liechtenstein est quant à lui compétent lorsque le visa concerne un séjour soumis à autorisation; il lui appartient donc aussi de traiter les recours contre des refus de visas nationaux liechtensteinois. Les dispositions de l'art. 3 vont au-delà de la suppléance telle qu'elle est prévue dans la réglementation Schengen pertinente. Les détails concernant la procédure de visa et l'entrée sont fixés dans un accord d'exécution au sens de l'art. 2. L'accord que le Conseil fédéral a conclu au titre de l'art. 5 précise, d'une part, la procédure de délivrance des visas, notamment en ce qui concerne la consultation mutuelle des autorités compétentes des Parties contractantes et l'annulation des visas, et, d'autre part, la procédure de recours.

¹⁴ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

Art. 4 Suppléance

En vertu des réglementations Schengen, un Etat Schengen peut se faire représenter par un autre Etat Schengen s'agissant de la procédure de visa. L'art. 4 fixe le processus d'information à suivre lorsqu'une Partie contractante a l'intention de recourir à cette possibilité. Durant les négociations, le Liechtenstein a signalé à plusieurs reprises qu'il souhaitait que la Suisse continue, dans la mesure du possible, à le représenter. Si, pour des motifs précis, la Suisse devait se faire représenter dans les procédures de visa par un autre Etat, le Liechtenstein serait obligé de chercher une autre solution.

Art. 5 Modalités

L'art. 5 précise que les modalités de la collaboration dans le domaine de la procédure de visa et de l'entrée sont réglées dans des accords d'exécution au sens de l'art. 2 de l'accord-cadre. L'accord sur la collaboration concernant la procédure de visa et l'entrée régit la concertation relative à la procédure de visa entre la Suisse et le Liechtenstein, ainsi que l'annulation des visas. Il fixe également les voies de recours en matière de visas Schengen.

Section 3 Séjour

Art. 6 Libre circulation des personnes

L'art. 6 régit la libre circulation des personnes entre les Parties contractantes. L'al. 2 renvoie au protocole sur la circulation des personnes dans le cadre de la modification de la Convention AELE¹⁵, sur lequel sont basés les contingents liechtensteinois. Aux termes de l'al. 3, les frontaliers des Parties contractantes sont délivrés de l'obligation d'obtenir une autorisation et de déclarer leur arrivée; en raison d'une réglementation figurant déjà dans l'échange de notes, ils bénéficient de conditions plus favorables que les autres ressortissants de l'UE/AELE. L'accord que le Conseil fédéral a conclu au titre de l'art. 12 précise le nombre de ressortissants suisses autorisés à élire domicile au Liechtenstein avec ou sans prise d'emploi, ainsi que les dérogations aux quotas.

Art. 7 Etablissement

Aux termes de l'al. 1, les ressortissants suisses résidant au Liechtenstein et les ressortissants liechtensteinois résidant en Suisse obtiennent une autorisation d'établissement après un séjour régulier ininterrompu de cinq ans déjà. Cette disposition se réfère à l'art. 34, al. 4, LETr. En vertu de l'al. 2, les séjours temporaires, notamment aux fins d'étude ou de cure, ne sont pas pris en compte dans le calcul de la durée de

¹⁵ Convention du 4 janvier 1960 entre la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (Convention AELE), Annexe K – Appendice 3; RS **0.632.31**; cf. aussi le Deuxième échange de notes de 2004 entre la Suisse et le Liechtenstein sur la mise en œuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signé dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE (op. cit., RS **0.142.115.144.2**).

séjour. Cette disposition est conforme à l'art. 34, al. 5, LEtr. Les al. 1 et 2 ont été repris par analogie des accords de 1963¹⁶.

Art. 8 Séjour et activité lucrative

L'art. 8 précise qu'une personne ne peut être titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement dans les deux Parties contractantes en même temps. Cette disposition a été reprise par analogie des accords de 1963¹⁷. De plus, l'art. 8 établit que la réglementation des séjours transitoires et l'exercice d'une activité lucrative dans l'autre Partie contractante sont régis par les législations nationales.

Art. 9 Prestations de services transfrontalières

L'art. 9 règle les prestations de services transfrontalières entre les Parties contractantes. Il correspond à la disposition prévue dans l'échange de notes de 2003 entre la Suisse et le Liechtenstein sur la mise en œuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signé dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE¹⁸. L'accord que le Conseil fédéral a conclu au titre de l'art. 12 précise les modalités en matière d'admission et les facilités mutuelles s'agissant des prestations de services transfrontalières.

Art. 10 Mesures d'éloignement

L'al. 1 prévoit que les interdictions d'entrée, les expulsions ainsi que les renvois ordonnés au plan national par les autorités d'une Partie contractante soient également valables sur le territoire de l'autre, à moins que les autorités des Parties contractantes aient prévu des dérogations à ce principe. Cette disposition a été reprise par analogie des accords de 1963¹⁹.

Art. 11 Accords de réadmission et accords sur les visas

Aux termes de l'al. 1, la Suisse défend autant que possible, lors de négociations avec des Etats tiers portant sur un accord de réadmission ou un accord relatif aux visas, également les intérêts liechtensteinois dans le but d'inclure le Liechtenstein dans le champ d'application de tels accords. En vertu des accords de 1963²⁰ (un seul champ d'application territorial), les accords de réadmission et les accords relatifs aux visas s'appliquaient jusqu'à présent automatiquement au Liechtenstein. Dès lors que la Suisse et le Liechtenstein sont deux Etats associés l'un indépendamment de l'autre à Schengen et ne forment plus un champ d'application territorial commun, les futurs accords de réadmission et ceux relatifs aux visas ne s'appliqueront plus automatiquement au Liechtenstein. Pour cette raison, l'al. 2 prévoit que la Suisse invite ses partenaires à convenir d'une réglementation avec le Liechtenstein afin que ces accords puissent également s'appliquer à ce pays.

¹⁶ Op. cit., RS **0.142.115.142**

¹⁷ Op. cit., RS **0.142.115.143**

¹⁸ Op. cit., RS **0.142.115.144**

¹⁹ Op. cit., RS **0.142.115.143**

²⁰ Op. cit., RS **0.142.115.143**

Art. 12 Modalités

L'art. 12 précise que les modalités de la collaboration dans le domaine du séjour sont réglées dans des accords d'exécution au sens de l'art. 2 de l'accord-cadre. L'accord sur la collaboration concernant le séjour régleme la liberté de circulation des personnes entre la Suisse et le Liechtenstein ainsi que les modalités relatives à la déclaration d'entrée et à l'autorisation pour les prestations de services transfrontalières dans les Etats contractants.

Section 4 **Coopération policière dans la zone frontalière**

Art. 13 Principe

Le présent accord-cadre règle uniquement les tâches policières de l'AFD sur le territoire liechtensteinois. Le transfert des contrôles douaniers à la frontière austro-liechtensteinoise suppose que l'AFD et plus précisément le Cgfr se voient attribuer des compétences policières dans la zone frontalière limitrophe de l'Autriche, de manière analogue à ce qui est prévu dans les accords administratifs passés entre les cantons frontaliers et l'AFD. Ainsi, l'AFD est en mesure de contribuer à la sécurité sur toute la longueur de la frontière douanière suisse. Sinon, il y aurait une brèche dans la frontière orientale. La clause prévue précise que le Liechtenstein délègue des compétences et des tâches policières à l'AFD (cf. art. 14). La coopération transfrontalière entre les autorités de police suisses et la police liechtensteinoise n'est pas concernée par cet accord-cadre. Celui-ci n'affecte pas non plus l'accord entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane²¹. L'art. 13, al. 1, énonce que le Liechtenstein délègue aux autorités suisses compétentes sur son territoire en vertu du traité douanier certaines tâches et compétences policières à la frontière intérieure austro-liechtensteinoise et dans la zone frontalière. L'al. 2 définit la zone frontalière. Enfin, l'al. 3 précise que l'accord-cadre ne remet pas en question les tâches et les compétences des autorités de police liechtensteinoises sur leur territoire national.

Art. 14 Tâches et compétences policières

L'al. 1 définit de manière circonstanciée les tâches et les compétences de l'AFD sur le territoire liechtensteinois. Dans ce contexte, il sied de préciser que ni le territoire du canton de St-Gall ni celui des Grisons ne sont concernés d'une manière ou d'une autre par l'accord-cadre. Ces deux cantons ont défini sur leur territoire respectif une zone frontalière dans laquelle le Cgfr peut assumer, sur mandat desdits cantons, certaines tâches policières. En cas de soupçon initial lors d'un contrôle douanier à la frontière intérieure austro-liechtensteinoise (al. 2), l'al. 1 est également applicable. L'al. 3 règle les compétences de l'AFD dans la zone de montagne. Des contrôles communs peuvent avoir lieu à l'intérieur et à l'extérieur de la zone frontalière sous la direction de la police nationale du Liechtenstein (al. 4). Ils sont réalisés en fonction de la situation et des ressources disponibles (al. 5). Par «contrôles réalisés en fonction de la situation» on entend en l'occurrence des contrôles plus soutenus et plus fréquents. Les intérêts suisses doivent être dûment pris en considération. Cette

²¹ Op. cit., RS 0.630.163.1

disposition va au-delà de la réglementation des contrôles communs définis dans l'accord trilatéral sur la coopération policière, dans la mesure où elle revêt un caractère impératif. Pour des raisons relevant de la politique intérieure, le Cgfr ne se voit attribuer qu'une zone frontalière relativement étroite. Afin d'être en mesure de contribuer à la sécurité dans la zone de montagne de la même manière que dans les cantons frontaliers, en tenant compte de l'acquis de Schengen, il est nécessaire que des détachements mixtes formés d'agents du Cgfr et de la police nationale du Liechtenstein patrouillent sur tout le territoire liechtensteinois en prenant en considération les intérêts suisses. L'accord d'exécution que le Conseil fédéral a conclu au titre de l'art. 16 précise les compétences du Cgfr en matière de police de sécurité (prévention de menaces) et en matière de police judiciaire. Par ailleurs, l'accord d'exécution indique de manière exhaustive les incidents pour lesquels le Liechtenstein délègue les compétences en matière d'enquête et de règlement à l'AFD. Enfin, l'on y précise les modalités de la coopération entre le Cgfr et la police nationale du Liechtenstein ainsi que les responsabilités lors des missions communes.

Art. 15 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières

Les dispositions de Schengen prévoient que les contrôles aux frontières intérieures peuvent être réintroduits temporairement dans certaines circonstances. L'art. 15 définit la procédure que les Parties contractantes doivent suivre au cas où elles souhaitent recourir à cette possibilité. Il est important qu'elles s'informent suffisamment à l'avance de leur intention (al. 1); cela signifie que l'autre Partie contractante est informée avant les autres Etats membres de Schengen. Compte tenu du territoire douanier commun, les contrôles à la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein sont à éviter dans la mesure du possible. En cas de réintroduction temporaire des contrôles à la frontière intérieure austro-liechtensteinoise, les Parties contractantes se prêtent assistance pour les effectuer (al. 2). Si la Suisse réintroduit temporairement des contrôles aux frontières, ceux-ci sont effectués à la frontière intérieure austro-liechtensteinoise par l'autorité suisse compétente au Liechtenstein en vertu du traité douanier (al. 3). L'accord d'exécution que le Conseil fédéral a conclu au titre de l'art. 16 précise les dispositions applicables en cas de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières au sens de l'acquis de Schengen.

Art. 16 Modalités

L'art. 16 précise que les modalités de la coopération policière dans la zone frontalière sont réglées dans un accord d'exécution au sens de l'art. 2. L'accord sur la coopération policière régit l'accomplissement de tâches policières, la mise sur pied de contrôles communs et la coordination des engagements dans la zone frontalière. De plus, il régit l'échange d'informations entre les Etats contractants, le soutien réciproque à la prévention des risques, ainsi que la mise en place de mesures de formation communes. Enfin, il prévoit une réglementation sur la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières.

Section 5 Modalités d'application et dispositions finales

Art. 17 Protection des données et échange de données

L'art. 17 renferme des dispositions sur la communication et le traitement des données par les Parties contractantes (al. 1 et 2). Des données sont échangées pour autant qu'elles soient nécessaires à l'exécution de l'accord-cadre et que leur communication soit conforme aux législations nationales et aux obligations de droit international (al. 1). L'al. 3 autorise les Parties contractantes à s'accorder mutuellement l'accès à certains fichiers, pour autant que les conditions pertinentes soient remplies. Afin d'accomplir ses tâches de manière efficace, le Cgfr doit pouvoir accéder aux données liechtensteinoises relatives aux personnes recherchées, en partie au registre liechtensteinois des étrangers ainsi qu'au registre liechtensteinois des véhicules. Avant d'autoriser l'accès en ligne, le Liechtenstein doit encore adapter sa législation nationale. Les dispositions de l'art. 17 sont conformes aux prescriptions usuelles en matière de protection des données.

Art. 18 Commission mixte

L'al. 1, prévoit l'instauration d'une commission mixte appelée à traiter les questions relatives à l'interprétation et à l'application de l'accord-cadre et des accords d'exécution au sens de l'art. 2. La composition de la commission mixte varie selon le thème abordé. Elle se réunit en cas de besoin, en règle générale une fois par an (al. 2). L'al. 3 habilite les autorités compétentes à nouer directement contact entre elles lors de la mise en œuvre de l'accord-cadre; ainsi, il n'est pas nécessaire de convoquer constamment la commission mixte. De cette manière, la bonne application de l'accord-cadre et des accords d'exécution au sens de l'art. 2 est garantie.

Art. 19 Abrogation du droit en vigueur

L'art. 19 énumère les traités entre la Suisse et le Liechtenstein qui seront abrogés lors de l'entrée en vigueur de l'accord-cadre.

Art. 20 Dispositions contraires d'autres accords internationaux

L'art. 20 est purement déclaratoire. Il dispose que les engagements internationaux inhérents à l'accord EEE²² et à l'ALCP demeurent réservés.

Art. 21 Durée de validité et dénonciation

L'accord-cadre est conclu pour une durée indéterminée (al. 1). Il peut toutefois être dénoncé en tout temps pour la fin d'une année civile en respectant un préavis de douze mois (al. 2). Si l'association de l'une des Parties contractantes à Schengen prend fin, les Parties contractantes adaptent le présent accord-cadre en conséquence (al. 3). La dénonciation d'un accord d'exécution conclu au titre de l'art. 2 n'a aucun effet sur la validité de l'accord-cadre. Dans de tels cas, les Parties contractantes conviennent d'une nouvelle réglementation dans les meilleurs délais (al. 4).

²² Accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen (LGBI. 1995 n° 68).

L'accord-cadre entrera en vigueur après la clôture des procédures d'approbation internes, à partir du moment où l'acquis de Schengen aura été mis en application par les deux Parties contractantes (al. 1). En Suisse, c'est le cas depuis le 12 décembre 2008. Pour ce qui est du Liechtenstein, le calendrier actuel prévoit une application de l'acquis de Schengen avant la fin 2009. Les art. 13, 14, 16, 17, al. 1 et 2, et 18 seront appliqués à titre provisoire dès la mise en application de l'acquis de Schengen en Suisse. Ces dispositions ne sont que partiellement couvertes par le droit en vigueur mais sont nécessaires à compter de la mise en application de l'acquis de Schengen en Suisse (al. 2). Les autres dispositions sont couvertes par des clauses légales qui seront abrogées au moment de l'entrée en vigueur de l'accord-cadre; leur application anticipée ne s'impose donc pas. Aux termes de l'art. 7b LOGA, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent. Les deux conditions sont ici réunies.

3 Conséquences pour les finances et le personnel aux niveaux fédéral et cantonal

Ni l'accord-cadre ni son application n'entraîneront pour la Confédération et les cantons des frais en sus de ceux inhérents à l'actuelle collaboration bilatérale. S'agissant de la procédure de visa, les émoluments perçus en faveur du Liechtenstein seront fixés, comme jusqu'à présent, selon le principe de la couverture des frais. De même, l'accord-cadre n'aura pas d'incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération et des cantons.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²³. Dans ledit message²⁴, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de renforcer la coopération internationale en matière de justice et de police. La collaboration avec l'UE revêtant une importance croissante, il est essentiel de conclure des accords bilatéraux ad hoc. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'attache à mettre en œuvre rapidement les accords d'association à Schengen et à Dublin. Le nouvel accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein est avant tout une adaptation devenue nécessaire suite à l'association des deux Etats à Schengen et à la mise en vigueur de la LEtr.

²³ FF 2008 639

²⁴ FF 2008 639 680

5 Relation avec le droit européen

Le présent accord-cadre régit la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que la coopération policière dans la zone frontalière. Il s'agit notamment de redéfinir en partie le domaine de la procédure de visa et de l'entrée ainsi que celui de la coopération policière dans la zone frontalière en tenant compte de l'association de la Suisse et du Liechtenstein à Schengen et, partant, des réglementations Schengen. Les dispositions de l'accord-cadre sont conformes aux prescriptions de Schengen. La collaboration dans le domaine de la procédure de visa et de l'entrée va même au-delà des exigences prescrites par Schengen (notamment les dispositions sur la suppléance). En matière de coopération policière dans la zone frontalière, l'accord-cadre est conforme au code frontières Schengen. Selon ce dernier, des contrôles de personnes peuvent être effectués dans la zone frontalière conformément au droit national, pour autant qu'ils n'aient pas le caractère de contrôles statiques en deçà de la frontière. Le droit Schengen autorise le contrôle policier des personnes à la frontière intérieure en cas de soupçons suffisants ou au titre de mesure visant à assurer la sécurité du personnel douanier.

Enfin, les dispositions relatives à la collaboration en matière de séjour sont conformes au droit européen, notamment à l'ALCP et à l'accord EEE.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière est fondée sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²⁵, lequel habilite la Confédération à conclure des traités de droit international. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier des traités internationaux. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient enfin à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux.

6.2 Arrêté d'approbation

En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'approbation d'un traité international incombe en règle générale à l'Assemblée fédérale. Toutefois, le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est spécialement attribuée par une loi fédérale ou par un traité international ou lorsqu'il s'agit de traités internationaux de portée mineure (art. 166, al. 2, Cst.; art. 7a LOGA). Or ni la LEtr ni le traité douanier avec le Liechtenstein ni aucune autre loi fédérale ou aucun autre traité international ne prévoient de telles compétences. C'est pourquoi le présent accord-cadre nécessite l'approbation de l'Assemblée fédérale.

6.3

Référendum

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

Le traité international faisant l'objet de ce projet est conclu pour une période indéterminée. Cependant, il peut être dénoncé à tout moment pour la fin de l'année civile moyennant un préavis de douze mois. Il n'implique aucune adhésion à une organisation internationale. La question demeure de savoir si ce projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre nécessite la promulgation de lois fédérales. Aux termes de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁶, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. De telles normes sont importantes lorsque leur objet doit être réglé en droit interne sous la forme d'une loi fédérale au sens de l'art. 164, al. 1, let. a à g, Cst. Sont ainsi importantes en particulier les dispositions fondamentales relatives aux droits et obligations des personnes, à la restriction des droits constitutionnels ainsi qu'aux tâches et aux prestations de la Confédération.

Ce nouveau traité international institue entre les Etats contractants des obligations concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que dans le domaine de la coopération policière dans la zone frontalière. Ces obligations ont des répercussions sur les droits et les devoirs des particuliers. Par ailleurs, les dispositions de l'accord-cadre confèrent des compétences aux autorités chargées de leur application. Leur mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales, mais elles doivent être qualifiées d'importantes dans la mesure où, si elles devaient être édictées sur le plan national, elles le seraient sous la forme d'une loi fédérale, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. En conséquence, l'arrêté de l'Assemblée fédérale portant approbation de l'accord-cadre est sujet au référendum, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

