10.034

**Message
concernant l'approbation du Traité avec
la Principauté de Liechtenstein relatif aux taxes
environnementales dans la Principauté de Liechtenstein**

du 5 mars 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant le Traité du 29 janvier 2010 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatif aux taxes environnementales dans la Principauté de Liechtenstein, en vous demandant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 mars 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Depuis les années 1920, la Suisse et la Principauté de Liechtenstein sont étroitement liées par un réseau de conventions très diverses. En particulier, le Traité douanier de 1923 et l'introduction, en 1924, du franc suisse comme monnaie officielle au Liechtenstein forment la base de l'espace économique et monétaire commun des deux Etats. Le Traité douanier prévoit non seulement l'application de la législation douanière suisse, mais également d'autres textes législatifs fédéraux au Liechtenstein, pour autant que l'union douanière en implique l'application.

Depuis 1998, le droit suisse sur la protection de l'environnement connaît des taxes destinées à encourager un comportement respectueux de l'environnement par des incitations financières ou par le prix de produits (taxes dites incitatives sur des matières et produits, notamment sur les composés organiques volatils, sur l'huile de chauffage «extra-légère», sur l'essence et l'huile diesel). La taxe sur le CO₂ relative aux émissions dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles combustibles, introduite en 2008, est la dernière taxe environnementale introduite à ce jour.

Ces taxes environnementales ne sont pas des taxes douanières, mais participent d'une politique incitative. Néanmoins, leur reprise par le Liechtenstein est nécessaire en raison des relations économiques étroites, et en particulier pour éviter des distorsions de concurrence. Pour des raisons de simplification, leur application au Liechtenstein était réglée, jusqu'à maintenant, par le biais du Traité douanier, tout comme l'impôt sur les véhicules automobiles et l'impôt sur les huiles minérales. Le nouveau Traité permet de sortir du Traité douanier cette matière qui relève de la souveraineté de l'Etat et de la fonder sur une base conventionnelle séparée. Le Traité règle la perception parallèle des mêmes taxes environnementales dans les deux Etats, d'une part, par l'application de dispositions suisses au Liechtenstein et, d'autre part, par une législation y relative propre à la Principauté. Les modalités sont réglées dans un accord conclu entre les deux gouvernements à propos du traité.

Le Traité est appliqué provisoirement à partir du 1^{er} février 2010. Il est soumis à l'approbation parlementaire et sujet au référendum. En revanche, l'Accord joint au Traité ne nécessite pas l'approbation parlementaire.

Message

1 Grandes lignes du Traité

1.1 Historique

Depuis les années 1920, la Suisse et la Principauté de Liechtenstein sont étroitement liées par un réseau de conventions très diverses. En particulier, le Traité douanier de 1923¹ et l'introduction, en 1924, du franc suisse comme monnaie officielle au Liechtenstein forment la base de l'espace économique et monétaire commun des deux Etats. Le Traité douanier prévoit non seulement l'application de la législation douanière suisse, mais également d'autres textes législatifs fédéraux au Liechtenstein, pour autant que l'union douanière en implique l'application (art. 4 du Traité douanier).

Au cours des ans, les droits de douane, qui formaient une source de revenu importante pour les Etats, ont été de plus en plus démantelés par des accords internationaux. Parallèlement, de nouvelles redevances ont été introduites, en particulier avec le développement, ces dernières années, de la législation sur l'environnement, redevances qui ne sont pas des droits de douane, mais dont la perception est liée à l'entrée dans le territoire douanier et confiée aux organes des douanes. Les autorités suisses et liechtensteinoises conviennent que même sans constituer des droits de douane, ces redevances relèvent, au sens large, du régime douanier conformément à l'art. 4 du Traité douanier et doivent donc aussi être perçues au Liechtenstein. C'est ainsi que le Liechtenstein a introduit l'impôt sur les véhicules automobiles² et celui sur les huiles minérales³. Du point de vue de la technique législative, la chose était simple: il a suffi de reprendre les actes législatifs suisses correspondants en les énumérant dans l'annexe I du Traité douanier, c'est-à-dire la liste des lois et autres prescriptions fédérales applicables dans la Principauté de Liechtenstein (publication sous forme de renvoi).

En ce qui concerne les taxes environnementales à caractère incitatif introduites ultérieurement par la Suisse (en particulier – et tout dernièrement – la taxe sur le CO₂), il s'avère cependant nécessaire de sortir désormais du Traité douanier la reprise de la législation suisse dans le droit liechtensteinois et de la consigner dans un traité séparé. Le Liechtenstein invoque en effet non seulement des raisons juridiques, mais aussi sa politique intérieure. C'est que, dans l'esprit des deux parties, les taxes environnementales ont un caractère incitatif. Il ne s'agit donc pas de législation douanière proprement dite, raison pour laquelle le Liechtenstein veut créer sa propre législation pour reprendre ces redevances dans son droit. Une solution analogue a été appliquée avec succès à la taxe sur la valeur ajoutée⁴ – qui

¹ 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 (Traité douanier), RS **0.631.112.514**

² Loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles, RS **641.51**

³ Loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales, RS **641.61**

⁴ Traité et Accord des 28 octobre et 28 novembre 1994 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée dans la Principauté de Liechtenstein, RS **0.641.295.142** et RS **0.641.295.142.1**

n'est pas *a priori* une question douanière – et à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)⁵.

1.2 Déroulement des négociations

Négociée depuis 2002 entre les autorités compétentes des deux parties (côté suisse, l'Administration fédérale des douanes et l'Office fédéral de l'environnement, la coordination étant assurée par la Direction du droit international public; côté liechtensteinois, l'*Amt für Umweltschutz* et l'*Amt für Auswärtige Angelegenheiten*), la solution qui consiste en un Traité et un Accord relatifs aux taxes environnementales dans la Principauté de Liechtenstein s'inspire formellement des traités et accords analogues relatifs aussi bien à la taxe sur la valeur ajoutée qu'à la RPLP. Au moment où l'on préparait l'introduction de la taxe sur le CO₂ en Suisse, les négociations ont été suspendues jusqu'à ce que la législation correspondante soit prête, de façon que celle-ci puisse être incluse dans le dispositif des taxes environnementales. Négocier une solution pour la taxe sur le CO₂ n'a pas été simple, sur le plan technique, non seulement à cause de la complexité du sujet, mais aussi parce qu'en sa qualité de membre de l'EEE, le Liechtenstein devait aussi appliquer la directive européenne sur le commerce des émissions. Il s'agissait donc d'éviter une double imposition des entreprises liechtensteinoises, qui sont touchées par les deux mécanismes. Les dispositions transitoires correspondantes ayant été réglées dans un échange de notes séparé, les négociations ont pu être conclues en 2009.

Jusqu'à l'application provisoire des nouveaux Traité et Accord à partir du 1^{er} février 2010, puis jusqu'à leur entrée en vigueur, le droit suisse correspondant est appliqué par inscription dans l'annexe I du Traité douanier, comme pour l'impôt sur les véhicules automobiles et celui sur les huiles minérales; cette liste du droit suisse applicable au Liechtenstein est mise à jour deux fois par an, les 30 juin et 31 décembre. C'est ainsi que la taxe sur le CO₂ est perçue au Liechtenstein depuis le 1^{er} janvier 2008, date de son introduction en Suisse. Avec l'application provisoire, puis l'entrée en vigueur du Traité et de l'Accord relatifs aux taxes environnementales, les actes législatifs suisses seront rayés de l'annexe I du Traité douanier lors de la mise à jour suivante, puisqu'ils figureront désormais dans les Appendices I et II du nouvel Accord et qu'ils seront remplacés par une législation liechtensteinoise correspondante. Dans le cadre des négociations, les services suisses compétents (Administration fédérale des douanes et Office fédéral de l'environnement) ont apporté leur soutien aux autorités liechtensteinoises pour la rédaction des nouvelles lois et ordonnances de la Principauté.

1.3 Evaluation du résultat

Le résultat des négociations ménage les intérêts des deux parties; il est l'expression des traditionnelles relations de bon voisinage entre les deux Etats. Le nouveau dispositif permet à la Principauté de reprendre dans sa propre législation la réglementation suisse en matière de taxes incitatives, ce qui empêche les distorsions de la

⁵ Traité et Accord du 11 avril 2000 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatifs à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations dans la Principauté de Liechtenstein, RS **0.641.851.41**

concurrence; il assure ainsi la cohérence du droit dans l'espace monétaire et économique commun. Il se range dans la ligne du Traité douanier Suisse-Liechtenstein au sens le plus large et est comparable aux Traités relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée⁶ et à la RPLP⁷, ou encore aux accords trouvés en matière de produits thérapeutiques⁸ et d'agriculture⁹, où la reprise du droit suisse et la collaboration des autorités sont réglées de manière analogue, tant sur le plan matériel que technique.

Comme les Traités et Accords relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée et à la RPLP, le Traité relatif aux taxes environnementales est un bref texte de fond, assorti d'un Accord intergouvernemental d'application avec ses appendices (droit suisse applicable, formule de calcul concernant la taxe sur le CO₂) et d'un échange de notes concernant des dispositions transitoires en matière de taxe sur le CO₂. Contrairement au Traité, l'Accord et l'échange de notes ne nécessitent pas l'approbation parlementaire (*cf.* ch. 7.1). Les dispositions technico-administratives de l'Accord qui régissent la perception des taxes environnementales au Liechtenstein sont néanmoins commentées dans le message (*cf.* ch. 3).

Du fait de la coopération étroite des gouvernements et des autorités des deux parties – côté suisse, non seulement au niveau national, mais en particulier à celui des cantons voisins, St-Gall et les Grisons, côté Principauté, par la participation du gouvernement liechtensteinois aux conférences des gouvernements cantonaux –, l'acceptation du Traité au niveau politique est évidente et incontestée. Le présent Traité n'a pas non plus d'incidence sur la législation suisse, puisque la Suisse en a déjà inscrit les dispositions dans sa législation. Il règle l'application au Liechtenstein du droit suisse existant et à venir. La matière et le développement de ce droit n'étant pas touchés par le Traité, il a donc été possible de renoncer à une procédure de consultation (art. 2 LCo¹⁰).

2 Teneur du Traité

Titre et préambule

Conçu pour être bref, le Traité évoque en préambule l'espace économique commun Suisse – Principauté de Liechtenstein et ses frontières ouvertes, et exprime la volonté des deux parties de garantir en commun une réglementation, une interprétation et une application uniformes en matière de taxes environnementales. Il rappelle que depuis le 1^{er} mai 1995, le Liechtenstein est membre de l'Espace économique européen (EEE), qu'à ce titre il doit appliquer le droit européen en matière de taxes

⁶ Traité et Accord des 28 octobre et 28 novembre 1994 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée dans la Principauté de Liechtenstein, RS **0.641.295.142** et RS **0.641.295.142.1**

⁷ Traité et Accord du 11 avril 2000 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatifs à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations dans la Principauté de Liechtenstein, RS **0.641.851.41**

⁸ Echange de notes du 11 décembre 2001 entre la Suisse et le Liechtenstein concernant la validité de la législation suisse sur les produits thérapeutiques au Liechtenstein, RS **0.812.101.951.4**

⁹ Arrangement sous forme d'échange de notes du 31 janvier 2003 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant les modalités de la participation du Liechtenstein aux mesures de soutien du marché et des prix prises dans le cadre de la politique agricole, RS **0.916.051.41**

¹⁰ Loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo), RS **172.061**

contaminés¹³, de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils¹⁴, de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage extra-légère d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent¹⁵, de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur l'essence et l'huile diesel d'une teneur en soufre supérieure à 0,001 %¹⁶, de l'ordonnance sur le CO₂¹⁷ et de l'ordonnance sur l'imputation du CO₂¹⁸. La reprise se fait sous forme d'actes législatifs autonomes du Liechtenstein.

L'Appendice II de l'Accord énumère quant à lui les actes législatifs suisses applicables directement au Liechtenstein en matière de taxes environnementales (al. 2), soit les lois fédérales sur la procédure administrative¹⁹, le Tribunal fédéral²⁰, le tribunal administratif²¹ et le droit pénal administratif²², l'ordonnance sur la protection de l'air²³, celle du DETEC sur le registre national des échanges de quotas d'émission²⁴ et celle sur les émoluments de l'OFEV²⁵.

Les autorités suisses informent leurs homologues liechtensteinoises des modifications de la législation fédérale et de l'introduction de nouvelles taxes environnementales, avec la législation correspondante, pour qu'elles soient éventuellement inscrites dans les Appendices I et II (al. 2 et 3), ou que ceux-ci soient modifiés. L'inverse s'applique également, le Liechtenstein pouvant être tenu d'introduire de nouvelles taxes environnementales du fait de son appartenance à l'EEE. L'al. 5 précise encore expressément que pour assurer une application uniforme des règles de droit régissant les taxes environnementales, la Principauté de Liechtenstein édictera des peines au moins équivalentes à celles du droit suisse pour les infractions en la matière.

La législation mentionnée dans les Appendices est appliquée au Liechtenstein par les autorités suisses compétentes, agissant au nom et sur mandat de la Principauté (art. 2). A cet effet, elles appliquent la législation matérielle liechtensteinoise, mais le droit de procédure suisse. Les moyens de droit sont également déterminés par la législation fédérale. Les autorités compétentes de la Principauté appliquent la législation par analogie avec les compétences des autorités des cantons suisses; pour le domaine de la taxe sur le CO₂, elles appliquent les dispositions concernant la répartition et l'utilisation des recettes provenant de la taxe (al. 2). Les infractions à la législation liechtensteinoise édictée en vertu de l'Accord sont poursuivies et jugées par les autorités compétentes de la Confédération suisse et de la Principauté selon la législation liechtensteinoise en la matière. Celles-ci appliquent alors le droit de

13 Ordonnance du 26 septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés, RS **814.681**

14 Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils, RS **814.018**

15 Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage extra-légère d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent, RS **814.019**

16 Ordonnance du 15 octobre 2003 sur la taxe d'incitation sur l'essence et l'huile diesel d'une teneur en soufre supérieure à 0,001 %, RS **814.020**

17 Ordonnance du 8 juin 2007 sur le CO₂, RS **641.712**

18 Ordonnance du 22 juin 2005 sur l'imputation du CO₂, RS **641.711.1**

19 Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS **172.021**

20 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS **173.110**

21 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RS **173.32**

22 Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, RS **313.0**

23 Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, RS **814.318.142.1**

24 Ordonnance du DETEC du 27 septembre 2007 sur le registre national des échanges de quotas d'émission, RS **641.712.2**

25 Ordonnance du 3 juin 2005 sur les émoluments de l'OFEV, RS **814.014**

procédure suisse ou liechtensteinois déterminant. Les moyens de droit sont chaque fois ceux du droit respectif (al. 3).

Au chap. II (*Taxes environnementales sans taxe sur le CO₂*), l'art. 3 statue que les autorités de la Principauté sont indemnisées, par analogie avec les cantons suisses, pour leurs prestations dans l'exécution de la législation concernant les taxes environnementales.

L'art. 4 règle la répartition des recettes provenant des taxes environnementales de financement (taxe pour l'assainissement des sites contaminés). Les recettes encaissées dans les territoires nationaux des deux Etats contractants et à la frontière en application de la perception des taxes environnementales de financement sont versées dans une caisse commune à instituer auprès du Département fédéral des finances (al. 1). Une telle caisse commune existe déjà pour la taxe pour l'assainissement des sites contaminés. Cette solution correspond à celle du Traité relatif à la taxe sur la valeur ajoutée. Chacun des Etats contractants reçoit de la caisse commune des compensations pour les prestations éligibles en vertu des dispositions de sa législation respective (al. 2). La législation déterminante de la Principauté de Liechtenstein ne prévoit pas actuellement d'indemnités financées par la taxe pour l'assainissement des sites contaminés.

L'art. 5, lui, régit la répartition des recettes provenant des taxes environnementales incitatives (taxes d'incitation sur les composés organiques volatils, sur l'huile de chauffage «extra-légère» d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent, sur l'essence et l'huile diesel d'une teneur en soufre supérieure à 0,001 %). Là aussi, les recettes encaissées sont versées dans une caisse commune (al. 1). La clé de répartition est fixée ainsi: chacun des Etats contractants reçoit annuellement de la caisse commune la part de recettes nettes découlant de la perception des taxes environnementales incitatives; cette part correspond au rapport entre le nombre d'habitants de chaque Etat et le nombre total des habitants des deux Etats après les derniers recensements respectifs (al. 2). Est réputé recette nette le solde restant après déduction des remboursements et des frais d'exploitation annuels de l'Administration fédérale des douanes et des autres autorités d'exécution (al. 3).

Le chap. III (*Dispositions particulières concernant la taxe sur le CO₂*) règle les questions de la répartition des recettes provenant de la taxe (art. 6) et de l'attribution de droits d'émission (art. 7) et contient une disposition sur les exploitants d'installations au sens de la loi liechtensteinoise sur les échanges de droits d'émission (art. 8). Comme la taxe sur le CO₂ est déjà perçue par analogie au Liechtenstein depuis le 1^{er} janvier 2008 (dans la perspective de la conclusion des Traités et Accords relatifs aux taxes environnementales), il est nécessaire de prévoir un régime transitoire pour la répartition des recettes provenant de cette taxe et pour les entreprises liechtensteinoises soumises à la loi liechtensteinoise sur les échanges d'émissions (*Emissionshandelsgesetz*). Ce régime fait l'objet d'un échange de notes distinct.

La solution retenue pour la répartition des recettes provenant de la taxe sur le CO₂ (art. 6) est à nouveau celle de la caisse commune (al. 1). La Principauté de Liechtenstein reçoit annuellement la part résultant de la formule de calcul mentionnée à l'*Appendice III* à l'Accord (al. 2). Ce calcul tient compte des émissions liechtensteinoises résultant de la consommation de combustibles d'origine fossile et du taux de taxation appliqué, déduction faite de la participation liechtensteinoise aux frais d'administration des autorités suisses et des remboursements aux entreprises liechtensteinoises exemptées. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et son homo-

logue liechtensteinois, l'*Amt für Umwelt* (AFU), se communiquent chaque année (jusqu'au 15 avril de l'année suivante) les valeurs concrètes nécessaires pour le calcul de la formule figurant à l'Appendice III. La rétrocession de la taxe sur le CO₂ aux entreprises liechtensteinoises s'effectue selon les principes appliqués en Suisse (al. 3).

En ce qui concerne l'attribution de droits d'émission (*art. 7*), les entreprises liechtensteinoises exemptées de la taxe sur le CO₂ reçoivent des droits d'émission suisses attribués par les autorités fédérales compétentes. Les conditions et émoluments sont ceux de l'ordonnance du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) sur le registre national des échanges de quotas d'émission²⁶ (al. 1). Les autorités fédérales compétentes tiennent un registre de toutes les opérations liées à l'attribution à des entreprises liechtensteinoises de droits d'émission suisses et à leur restitution aux autorités fédérales. Si, au terme de la période 2008–2012, il s'avère que le total des émissions produites pendant cette période par les entreprises liechtensteinoises exemptées de la taxe sur le CO₂ diffère des droits d'émission attribués à ces entreprises par la Suisse, les autorités liechtensteinoises et suisses compétentes procéderont à un échange compensatoire de droits nationaux d'émission (*Assigned Amount Units*, AAU) (al. 2).

Les entreprises liechtensteinoises dont les activités relèvent du champ d'application de l'Appendice à la loi liechtensteinoise du 23 novembre 2007 sur les échanges de droits d'émission (*Emissionshandelsgesetz*) ne peuvent s'engager vis-à-vis des autorités fédérales compétentes à limiter leurs émissions de CO₂, ne reçoivent pas de droits d'émission et sont exclues de la rétrocession de la taxe sur le CO₂. Les taxes déjà perçues leur sont remboursées par l'Administration fédérale des douanes moyennant présentation de preuves et d'une attestation de l'autorité liechtensteinoise compétente confirmant que leurs activités sont autorisées par ladite loi sur les échanges de droits d'émission (*art. 8*). On évite ainsi une double imposition. La question du régime transitoire est réglée dans un échange de notes distinct.

Le chap. IV comprend les *dispositions finales*.

L'art. 9 règle la collaboration des autorités (obligation d'assistance et d'information mutuelles, al. 1 et 2). Ainsi, les contrôles effectués par les autorités suisses sur territoire liechtensteinois doivent être annoncés à l'avance aux autorités liechtensteinoises, qui y assisteront (al. 2). Ce principe est déjà prévu dans d'autres accords avec le Liechtenstein. Les décisions entrées en force d'un des Etats contractants sont également exécutoires dans l'autre Etat contractant (al. 3).

S'y ajoutent des dispositions sur la protection des données (*art. 10*) et sur le tribunal arbitral (*art. 11*). L'art. 12 (*Entrée en vigueur et durée de validité*) règle aussi l'application provisoire; l'entrée en vigueur et la durée de validité correspondent à celles des art. 4 et 5 du Traité dont dépend l'Accord.

²⁶ Ordonnance du DETEC du 27 septembre 2007 sur le registre national des échanges de quotas d'émission, RS 641.712.2

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel de la Confédération

Le Traité n'a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel de la Confédération. Les charges administratives sont imputées aux recettes des diverses redevances (art. 5, al. 3 de l'Accord). Pour le reste, on renvoie à l'Accord et aux commentaires y relatifs (*cf.* ch. 3 pour les chap. II et III, la clé de répartition et la solution relative à la caisse commune).

5 Programme de la législature

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008²⁷ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le Programme de la législature 2007 à 2011²⁸. Dans la mesure où il développe au sens le plus large le dispositif bilatéral du Traité douanier Suisse-Liechtenstein, il répond à l'objectif consistant à consolider les relations avec nos voisins, de même qu'à celui de renforcer la place économique suisse, puisqu'il empêche les distorsions de concurrence dans l'espace économique et monétaire commun (*cf.* ch. 1.3). L'urgence du projet est justifiée au ch.7.3.

6 Rapports avec le droit européen

Le présent Traité permet à la Principauté de Liechtenstein de reprendre dans sa législation le droit suisse en la matière, tout en respectant ses obligations de mettre en œuvre les directives européennes sur la protection du climat en tant que membre de l'EEE.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération pour conclure le présent traité découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²⁹, selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer les traités. Il incombe à l'Assemblée fédérale d'approuver le traité (art. 166, al. 2, Cst.); il n'existe pas de disposition légale ou de disposition contenue dans un traité qui permette au Conseil fédéral de conclure seul le traité.

En revanche, l'Accord joint au Traité, qui règle les détails de la perception des taxes environnementales au Liechtenstein parallèlement à leur perception en Suisse, la reprise de la législation fédérale sur ces taxes dans le droit liechtensteinois et son exécution, ne nécessite pas l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le Traité prévoit expressément que les deux gouvernements règlent ces questions dans un Accord

²⁷ FF 2008 639

²⁸ FF 2008 7745

²⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.), RS 101

(art. 1, al. 1). Le cas relève donc de l'art. 7a, al. 2, let. b, LOGA³⁰, selon lequel le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux qui servent à l'exécution de traités antérieurs approuvés par l'Assemblée fédérale. Traité et Accord sont étroitement liés matériellement. L'Accord n'est un acte indépendant que dans la mesure où il règle les aspects technico-administratifs et où il peut être aménagé par les deux gouvernements en fonction des besoins de leurs pays respectifs, mais dans le cadre du Traité. En tant que traité international liant la Suisse (art. 3, al. 1, let. b, LPubl³¹), il est publié au Recueil officiel. Il en va de même de l'échange de notes qui règle les dispositions transitoires en matière de taxe sur le CO₂.

7.2 Référendum facultatif

Selon les ch. 1 et 2 de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., le Traité ne serait pas sujet au référendum. Quoique conclu pour une durée indéterminée, il peut en effet être dénoncé en tout temps pour la fin d'une année civile moyennant un délai de douze mois. Il ne prévoit pas non plus d'adhésion à une organisation internationale.

Depuis le 1^{er} août 2003, cependant, le ch. 3 du même alinéa stipule que *sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales* (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.). 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 (art. 22, al. 4, LParl³²). La mise en œuvre du présent Traité n'exige certes pas l'adoption de lois fédérales. Le Traité règle plutôt l'application du droit suisse existant et à venir dans la Principauté de Liechtenstein; s'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, celles-ci concernent donc en premier lieu le Liechtenstein. Le Traité règle cependant aussi les modalités technico-administratives de la reprise du droit suisse par le Liechtenstein. A cet effet, les autorités suisses compétentes se voient confier formellement de nouvelles tâches d'exécution et reçoivent la compétence d'exécuter des actes officiels en territoire étranger. Le Traité contient donc aussi des dispositions importantes fixant des règles de droit pour la Suisse. Il est en conséquence sujet au référendum en matière de traités internationaux (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

7.3 Application provisoire

Comme le Traité doit être approuvé dans les deux Etats contractants selon la procédure parlementaire ordinaire, il était impossible de le ratifier et de le faire entrer rapidement en vigueur. Cependant, si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de

³⁰ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS 172.010

³¹ Loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl), RS 170.512

³² Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), RS 171.10

l'application à titre provisoire d'un traité soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 7b, al. 2 LOGA³³).

Les intérêts essentiels de la Suisse sont d'ordre politique et découlent des objectifs du Traité énumérés dans le préambule: sauvegarde et consolidation de l'espace économique et monétaire commun aux frontières ouvertes, volonté commune de garantir une réglementation, une interprétation et une application uniformes en matière de taxes environnementales, prise en compte de l'appartenance du Liechtenstein à l'EEE et du fait que le droit européen et la législation suisse en la matière sont équivalents.

L'urgence particulière découle notamment de ce que la taxe sur le CO₂, qui est un élément essentiel du nouveau Traité, est déjà perçue dans les deux Etats contractants depuis le 1^{er} janvier 2008 et que la base juridique actuelle (applicabilité de la législation sur le CO₂ dans le cadre du Traité douanier) devrait être remplacée le plus tôt possible pour des raisons de sécurité du droit; il s'agit donc de sortir généralement la reprise des taxes environnementales et incitatives du Traité douanier et de régler cette reprise par un nouveau Traité. Comme on l'a vu plus haut (ch. 1), le régime transitoire toujours appliqué pour les taxes environnementales dans le cadre du Traité douanier est insatisfaisant, juridiquement parlant, d'où le fait que la partie liechtensteinoise a insisté sur une modification rapide pour des raisons de politique intérieure. Un autre motif d'urgence est, on l'a vu, que la taxe sur le CO₂ est effectivement perçue deux fois auprès des entreprises liechtensteinoises relevant de la loi liechtensteinoise sur les échanges d'émissions (*Emissionshandelsgesetz*), que le Liechtenstein a dû édicter en raison de son appartenance à l'EEE et de la directive européenne sur le commerce des émissions. Or tant que le nouveau dispositif n'est pas appliqué, l'Administration fédérale des douanes ne peut rétrocéder aux entreprises concernées les taxes CO₂ payées en trop depuis le 1^{er} janvier 2008. Etant donné la coopération étroite de la Suisse avec sa voisine, la mise en œuvre rapide du projet était aussi dans l'intérêt de la Confédération.

Aussi, après avoir consulté en janvier 2010 les commissions compétentes des Chambres fédérales (CEATE-N et CEATE-E), le Conseil fédéral a-t-il décidé d'appliquer provisoirement le Traité à partir du 1^{er} février 2010 en vertu de l'art. 152, al. 3^{bis}, LParl³⁴. Il l'a donc signé le 29 janvier 2010.

L'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné (art. 7b, al. 2, LOGA). Le présent message a été présenté à temps.

³³ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS 172.010

³⁴ Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), RS 171.10