

# Règlementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons. Version du 22 mars 2024.

## 1. Introduction

<sup>1</sup> La réglementation-cadre règle la collaboration entre la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les conférences des directeurs et la conférence des chanceliers d'État concernant la coopération de la Confédération et des cantons. La liste des conférences concernées figure à l'annexe I.

<sup>2</sup> Les bases juridiques générales de la collaboration entre la Confédération et les cantons, notamment les devoirs d'information de la Confédération et l'obligation qui lui incombe d'entendre les cantons lorsque leurs intérêts sont en jeu, figurent à l'annexe II.

<sup>3</sup> Les annexes I à VI font partie intégrante de la réglementation-cadre.

<sup>4</sup> La réglementation-cadre est portée à la connaissance de la Confédération.

## 2. Organes d'échange

<sup>1</sup> La CdC et les conférences des directeurs se réunissent à intervalles réguliers à la faveur d'un échange institutionnel entre les présidences et les secrétaires générales et secrétaires généraux.

<sup>2</sup> Les présidences des conférences se rencontrent lors des colloques présidentiels CdC-conférences des directeurs. Ces rencontres sont l'occasion de se mettre d'accord sur des dossiers clés communs et de définir des stratégies valables pour l'ensemble des conférences.

<sup>3</sup> Les secrétaires générales et secrétaires généraux se réunissent dans le cadre de la Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo). Cette dernière est chargée d'assurer la coordination technique, de coordonner la défense des intérêts vis-à-vis de la Confédération et de garantir le transfert de l'information et le partage d'idées sur des sujets et des projets transversaux.

## 3. Prises de position des cantons

### 3.1. Principe général

Les gouvernements cantonaux s'expriment pour les cantons.

### 3.2. Prise en compte des questions de mise en œuvre et d'exécution

Dans leurs prises de position, les cantons traitent de questions d'aménagement du droit, de mise en œuvre et d'exécution. À cette fin, ils se réfèrent au « Guide de traitement des consultations » du 19 juin 2015 (annexe VI).

### 3.3. Prises de position communes des cantons à l'attention de la Confédération

<sup>1</sup> Les prises de position communes des cantons à l'attention de la Confédération sont adoptées par la CdC.

<sup>2</sup> Sont réservées les prises de position adoptées par les conférences des directeurs dans leur fonction d'organes concordataires.

<sup>3</sup> L'élaboration des prises de position communes se fait à la demande d'un ou de plusieurs cantons, d'une ou de plusieurs conférences des directeurs ou sur décision du Bureau CdC. Le Bureau CdC tranche les propositions.

<sup>4</sup> L'association des conférences intéressées à l'élaboration d'une prise de position commune se fait en conformité avec le chiffre 5.1.

<sup>5</sup> Pour être adoptée, une prise de position commune des cantons doit être approuvée par 18 gouvernements cantonaux au moins.

<sup>6</sup> La Confédération enregistre la prise de position remise par la CdC en tant que prise de position des cantons.

<sup>7</sup> Le droit d'un canton d'exprimer un avis divergent est réservé.

<sup>8</sup> Les règles de communication relèvent d'une décision séparée de la CdC.

### 3.4. Prises de position des conférences des directeurs à l'attention de la Confédération

<sup>1</sup> Les conférences des directeurs peuvent élaborer une prise de position de manière indépendante, en leur nom propre ou en collaboration.

<sup>2</sup> La prise de position doit être identifiée comme prise de position de la/des conférence(s), respectivement de son/leur bureau(x) ou de sa/leur présidence(s).

<sup>3</sup> Si une prise de position commune des cantons au sens du chiffre 3.3 est prévue, aucune autre prise de position ne sera remise.

<sup>4</sup> Si une conférence des directeurs a été désignée comme conférence responsable au sens du chiffre 4.1, les autres conférences renoncent à élaborer leur propre prise de position.

<sup>5</sup> Le droit d'un canton d'exprimer un avis divergent est réservé.

### 3.5. Prises de position des conférences à l'attention des gouvernements cantonaux

<sup>1</sup> La CdC ou les conférences des directeurs peuvent élaborer une prise de position à l'attention des gouvernements cantonaux, de manière indépendante, en leur propre nom ou en collaboration.

<sup>2</sup> Elles peuvent fournir aux cantons un modèle de prise de position qui servira de texte de référence à l'élaboration de leur propre prise de position.

### 3.6. Information officielle dans le cadre d'un scrutin fédéral

L'information officielle sur des objets soumis aux votations fédérales requiert l'adhésion de l'ensemble des gouvernements cantonaux. La procédure est basée sur le concept « Projets fédéraux soumis au vote populaire : information officielle de la CdC » du 28 juin 2019 (annexe V).

## 4. Principes régissant l'attribution de la responsabilité des dossiers

### 4.1. Principes généraux

<sup>1</sup> Tout projet de la Confédération qui a une incidence sur les cantons est attribué à une conférence qui en assume la responsabilité.

<sup>2</sup> Les secrétariats des conférences définissent la procédure.

### 4.2. Politique extérieure

<sup>1</sup> La responsabilité des projets de politique extérieure incombe en principe à la CdC.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> La CdC peut céder la responsabilité d'un dossier à une conférence de directeurs. Le cas échéant, elle en informe les autorités fédérales.

<sup>3</sup> La procédure de coordination de la politique extérieure sectorielle est conforme aux directives de l'annexe III.

### 4.3. Politique intérieure

<sup>1</sup> La responsabilité des projets de politique intérieure est attribuée en fonction des compétences de chaque conférence.

<sup>2</sup> La responsabilité des projets ci-après incombe en principe à la CdC. <sup>2</sup>

- projets de portée institutionnelle générale,
- projets visant la modernisation et le développement du fédéralisme,
- projets sur les principes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons,
- projets sur les principes de l'exécution de tâches fédérales par les cantons,
- projets à teneur globalement transsectorielle.

<sup>3</sup> Si un projet concerne plusieurs conférences, l'attribution de la responsabilité se fait selon le degré de pertinence de la matière.

### 4.4. Information des gouvernements cantonaux

La CdC informe les gouvernements cantonaux au moins trimestriellement des responsabilités attribuées.

## 5. Conséquences liées à l'attribution de la responsabilité d'un dossier

### 5.1. En général

<sup>1</sup> La conférence responsable d'un dossier informe les cantons et les conférences intéressées en temps voulu et de manière exhaustive sur la procédure prévue.

<sup>2</sup> S'il est prévu qu'une prise de position commune soit établie à l'attention de la Confédération ou des gouvernements cantonaux, la conférence responsable invite les conférences intéressées à déposer des co-rapports.

<sup>3</sup> La conférence responsable du dossier tient compte des co-rapports dans l'élaboration de sa prise de position et dans d'éventuels communiqués de presse.

---

<sup>1</sup> Exceptions, voir annexe IV.

<sup>2</sup> Exemples, voir annexe IV.

<sup>4</sup> Elle fait part aux conférences intéressées et aux cantons de la prise de position déposée et d'éventuels communiqués aux médias.

## 5.2. Dans la phase parlementaire

<sup>1</sup> La conférence responsable défend les intérêts des cantons dans les auditions de commissions parlementaires.

<sup>2</sup> Elle suit l'examen du projet dans les commissions parlementaires et dans les Chambres fédérales et, si nécessaire, exerce de l'influence.

## 6. Statut des conférences techniques et des autres organisations avec participation cantonale

### 6.1. Conférences techniques

<sup>1</sup> Les conférences techniques sont les conférences des responsables techniques cantonaux.

<sup>2</sup> Les conférences techniques peuvent, en accord avec la conférence politique compétente, donner leur avis sur des questions spécifiques telles que la mise en œuvre et l'exécution, à l'intention de la Confédération, des cantons ou de l'opinion.

<sup>3</sup> Les prises de position des conférences techniques ne doivent pas entrer en conflit avec une prise de position politique de la CdC ou d'une conférence des directeurs.

<sup>4</sup> Les conférences compétentes attendent de leurs conférences techniques qu'elles respectent ces dispositions.

### 6.2. Autres organisations avec participation cantonale

<sup>1</sup> Les autres conférences techniques avec participation cantonale comprennent des groupes de travail mixtes avec des représentant·es de la Confédération et/ou des communes ainsi que d'autres organisations qui leur sont proches.

<sup>2</sup> Les autres conférences techniques prennent position conformément au mandat qui leur a été confié et toujours en leur nom propre, et non au nom des cantons.

<sup>3</sup> La CdC représente les cantons au sein de la Conférence tripartite (CT). Elle associe les conférences des directeurs lorsque des dossiers relevant de leur domaine de compétence sont traités par la CT.

## 7. Désignation de la représentation des cantons dans des commissions d'experts et des groupes de travail de la Confédération

<sup>1</sup> La désignation des représentant·es des cantons dans des commissions d'experts et groupes de travail de la Confédération intervient par l'intermédiaire de la CdC ou de la conférence des directeurs compétente.

<sup>2</sup> Il convient de faire de tenir compte en bonne et due forme des régions et des régions linguistiques.

<sup>3</sup> La conférence compétente informe les cantons de manière appropriée de la délégation de représentant·es cantonaux dans les commissions d'experts et groupes de travail de la Confédération.

<sup>4</sup> Les représentant·es des cantons transmettent l'information aux conférences compétentes.

## 8. Collaboration dans les situations de crise

<sup>1</sup> En cas de grave crise, les conférences intensifient les échanges dans le cadre de la CoseCO et, si nécessaire, dans le cadre de structures mises en place à cet effet par les conférences les plus touchées, sachant que ces échanges ont lieu à l'échelon des secrétariats généraux et/ou des présidences.

<sup>2</sup> En cas de crise, le Secrétariat général CdC fait office d'interlocuteur unique (*single point of contact*) pour la Confédération et les conférences intercantionales. La CdC peut déléguer cette fonction à une autre conférence.

<sup>3</sup> Si la Confédération met en place des organes de crise supradépartementaux, l'échelon stratégique ou opérationnel, la CdC et la conférence des directeurs concernée au premier chef représentent les cantons au sein de ces organes.

<sup>4</sup> En cas de surcharge de travail limitée dans le temps de l'une des conférences, les autres lui apportent leur soutien en fonction des ressources en personnel disponibles.

<sup>5</sup> Les conférences définissent les principes de la communication en situation de crise.

<sup>6</sup> Si tant est que cela soit possible et pertinent, la procédure suivie par les conférences s'inspire, même en situation de crise, de la présente réglementation-cadre, dont les dispositions continuent en principe de s'appliquer.

## 9. Procédure en cas de désaccord

Si pour une question importante, les conférences ne parviennent pas à un accord, on veillera à ce qu'une décision soit prise par la CdC.

## 10. Mise à jour de la réglementation-cadre

Les présents principes et leur application sont examinés tous les quatre ans et adaptés si cela est nécessaire.

## 11. Entrée en vigueur

La présente réglementation-cadre prend effet sur décision de l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux du 22 mars 2024. Elle remplace la réglementation du 28 septembre 2012.

# Annexes à la Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons du 22 mars 2024

## Annexe I:

Liste de la CdC, des conférences intercantionales des directeurs et de la conférence des chanceliers d'État, conférences techniques et autres organisations avec participation cantonale comprises

(état : 26.09.2023)

CdC : Conférence des gouvernements cantonaux

---

- *Conférence technique* :
  - Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI)
- *Conférences associées* :
  - Réseau cantonal du développement durable (RCDD)
  - Conférence suisse des délégué·e·s à l'égalité (CSDE)

DTAP : Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement

---

- *Conférences techniques* :
  - Conférence des ingénieurs cantonaux (CIC)
  - Conférence des chefs des services cantonaux des constructions et des architectes cantonaux (CSAC)
  - Conférence des chefs des services et offices de la protection de l'environnement de Suisse (CCE)
  - Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)
  - Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP)
  - Conférence des services cantonaux de coordination des géodonnées et de géoinformation
  - Conférence des marchés publics (CMP)

CDIP : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

---

- *Conférences techniques* :

- Conférence des secrétaires généraux des départements cantonaux de l'instruction publique (CSSG)
- Conférence suisse des services de l'enseignement secondaire II formation générale (CESFG)
- Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP)
- Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC)
- Conférence suisse des directeurs et directrices de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CDOPU)
- Conférence intercantonale des bourses d'études (CIBE)
- Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC)
- Conférences des répondants cantonaux du sport (CRCS)
- Commission de la CDIP Éducation et migration (CEM),
- Plate-forme intercantonale pour l'éducation interculturelle

#### EnDK : Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie

---

- *Conférence technique :*
  - Conférence des services cantonaux de l'énergie (EnFK)

#### CDF : Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances

---

- *Conférence technique :*
  - Groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF)
- *Autres organisations avec participation cantonale :*
  - Conférence suisse des impôts
  - Conférence suisse sur l'informatique (CSI)

#### CSJA : Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent

---

#### CDS : Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé

---

- *Conférences techniques :*
  - Association des médecins cantonaux suisses (AMCS)
  - Association des médecins-dentistes cantonaux de Suisse (AMDCS)
  - Association des pharmaciens cantonaux (APC)
  - Association des chimistes cantonaux de Suisse (ACCS)
  - Association suisse des responsables cantonaux pour la promotion de la santé (ARPS)
- *Autres organisations avec participation cantonale :*
  - Société suisse des pharmaciens de l'administration et des hôpitaux (SSPAH)

CCDJP : Conférence des directeurs cantonaux de justice et police

---

*Conférences techniques :*

- Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)
- Conférence des procureurs de Suisse (CPS)
- Association des services cantonaux de migration (ASM)
- Association des services des automobiles (ASA)
- Conférence des chefs des services pénitentiaires cantonaux (CCSPC)
- Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CAC)

CTP : Conférence des directeurs cantonaux des transports publics

---

• *Conférence technique :*

- Conférence des délégués cantonaux aux transports publics (CDCTP)

COPMA : Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes

---

• *Conférences techniques :*

- Conférence des autorités de surveillance cantonales en matière de protection des mineurs et des adultes
- Conférence des représentants cantonaux des autorités de protection des enfants et des adultes
- Conférence des représentants cantonaux des services de curatelles professionnelles

CFP : Conférence pour la forêt, la faune et le paysage

---

• *Conférences techniques :*

- Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts (CIC)
- Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche (CSF)

CDA : Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture

---

• *Conférences techniques :*

- Conférence des chefs des offices cantonaux de l'agriculture (COSAC)
  - Association suisse pour le développement rural (suissemelio)
  - Conférence des directeurs d'école (= directeurs des écoles d'agriculture)
  - Forum la Vulg Suisse (FVS)
  - Conférence des services phytosanitaires cantonaux (CSP)
  - Groupe de coordination des exigences PER en Suisse alémanique et au Tessin (KIP), groupement pour la production intégrée dans l'Ouest de la Suisse (PIOCH)
- Association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC)

• *Autres organisations avec participation cantonale :*

- Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural (AGRIDEA)
- Centrale suisse pour la culture maraîchère et les cultures spéciales (CCM)

## CG MPS : Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers

---

- *Conférences techniques :*
  - Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi)
    - Association suisse des commandants d'arrondissement (ASCA)
    - Société des administrations cantonales de la taxe d'exemption de l'obligation de servir
    - Plate-forme intercantonale de coordination (ABC)
    - Groupe technique des chefs d'état-major cantonaux
    - Groupe technique Infrastructure et logistique cantonales
    - Groupe technique de protection civile Engagement et instruction
    - Groupe technique de protection civile Constructions et matériel
  - Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP)
    - Conférence des instances de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CI CSSP) (directeurs des établissements cantonaux d'assurance et représentants sans directeur cantonal)
    - Conférence suisse des inspecteurs sapeurs-pompiers (CSISP)

## CDAS : Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales

---

- *Conférences techniques :*
  - Groupe de contact des coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile et réfugiés (CASIR)
  - Conférence suisse des offices de liaison LAVI (CSOL-LAVI)
  - Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT)
  - Conférence pour la politique de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ)
  - Conférence suisse des offices de liaison CIIS (CSOL CIIS)
  - Conférence des délégués cantonaux aux questions du handicap (CDQH)
- *Autres organisations avec participation cantonale :*
  - Conférence des caisses cantonales de compensation de Suisse
  - Conférence suisse des chefs des offices AI
  - Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

## CDEP : Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique

---

- *Conférences techniques :*
  - Association des offices suisses du travail (AOST)
  - Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT)
  - Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein (ACC)
  - Groupe de pilotage « Promotion de l'image du pays » (pour la promotion de la Suisse à l'étranger)
  - Conférence des services cantonaux en charge de la NPR et d'Interreg (CSC P)

## CCE : Conférence suisse des Chanceliers d'État

---

- Conférences associées :
  - Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses (CDA)
  - Association des Huissiers d'État et de la Confédération
  - Conférence suisse de l'information dans les administrations publiques (COSIAP)

## Annexe II :

### Bases légales générales pour la collaboration entre la Confédération et les cantons :<sup>1</sup>

- **Art. 44, al. 1, Cst.**

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux.

- **Art. 45 Cst.**

<sup>1</sup> Les cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution fédérale, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation.

<sup>2</sup> La Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée ; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés.

- **Art. 46 Cst.**

<sup>1</sup> Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi.

<sup>2</sup> La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral ; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

<sup>3</sup> La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

- **Art. 147 Cst.**

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.

### Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo)

- **Art. 1** Champ d'application

<sup>1</sup> La présente loi fixe les principes généraux de la procédure de consultation.

<sup>2</sup> Elle s'applique aux procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral, par un département, par la Chancellerie fédérale, par une unité de l'administration fédérale ou par une commission parlementaire.

### Ordonnance sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo)

- **Art. 1** Consultations

<sup>1</sup> La présente ordonnance s'applique aux procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral, un département, la Chancellerie fédérale ou une unité de l'administration fédérale (autorités compétentes pour ouvrir une consultation).

---

<sup>1</sup> Parallèlement à ces bases légales générales, d'autres dispositions constitutionnelles règlent la collaboration pour les différentes tâches.

S'appliquent également aux projets de politique extérieure les dispositions suivantes :

- **Art. 54, al. 3, Cst.**

*[La Confédération] tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts.*

- **Art. 55 Cst.**

<sup>1</sup> *Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.*

<sup>2</sup> *La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte.*

<sup>3</sup> *L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.*

### **Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)**

- **Art. 3**            *Information des cantons*

<sup>1</sup> *[...]*

<sup>2</sup> *La Confédération informe les cantons à temps et de manière détaillée des projets de politique extérieure qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.*

<sup>3</sup> *[...]*

- **Art. 4**            *Audition des cantons*

<sup>1</sup> *Lors de la préparation de décisions de politique extérieure qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels, la Confédération consulte les cantons qui en font la demande. Elle peut également les consulter de sa propre initiative.*

<sup>2</sup> *En règle générale, elle consulte les cantons avant d'entamer des négociations. La consultation complète la procédure de consultation en matière de traités internationaux.*

<sup>3</sup> *Le Conseil fédéral tient compte des prises de position des cantons. Dans les domaines affectant les compétences des cantons, ces prises de position revêtent un poids particulier ; lorsque le Conseil fédéral s'écarte des prises de position des cantons, il leur en communique les raisons essentielles.*

- **Art. 5**            *Participation des cantons à la préparation des mandats de négociation et aux négociations*

<sup>1</sup> *Si les compétences des cantons sont affectées, la Confédération associe des représentants des cantons à la préparation des mandats de négociation ainsi que, en règle générale, aux négociations.*

<sup>2</sup> *Elle peut le faire si les compétences des cantons ne sont pas affectées.*

<sup>3</sup> *Les cantons proposent leurs représentants ; ceux-ci sont nommés par la Confédération.*

## Annexe III :

### Coordination de la politique extérieure sectorielle

La procédure de coordination de la politique extérieure sectorielle se conforme aux directives suivantes :

- (1) Les conférences des directeurs suivent aussi les développements de politique étrangère dans leurs domaines de compétence. Elles peuvent recevoir le soutien du Secrétariat général CdC.
- (2) Les conférences des directeurs informent le Secrétariat général CdC de leurs activités en la matière et des éventuels développements.
- (3) Le Secrétariat général CdC examine
  - si ces développements sont susceptibles d'avoir des effets sur d'autres domaines sectoriels et
  - si la position souhaitée par la conférence compétente est en harmonie avec la position générale des gouvernements cantonaux en matière de politique extérieure (c'est-à-dire avec les prises de position antérieures).
- (4) Si un risque de conflit se profile entre plusieurs secteurs, le Secrétariat général CdC tente une médiation entre les conférences des directeurs concernées dans le cadre de la coordination technique.
- (5) En cas de conflit avec la position générale des gouvernements cantonaux en politique extérieure, une solution est directement recherchée avec la conférence concernée.
- (6) En cas de désaccord, les dispositions de l'article 10 de la présente réglementation-cadre s'appliquent.

## Annexe IV :

### Commentaires sur certaines dispositions de la réglementation-cadre

#### *Ad ch. 2.2. Politique extérieure :*

Les exceptions à la règle – selon laquelle, l'information et la consultation interviennent par l'intermédiaire de la CdC pour les projets de politique extérieure – ne concernent que quelques projets isolés de politique extérieure entrant clairement dans le domaine de compétence d'une conférence des directeurs (p. ex. accords de coopération policière avec les États limitrophes, accords de double imposition avec certains États, négociation et conclusion d'accords bilatéraux sur la reconnaissance des diplômes, etc.). Les négociations et accords avec la CE/UE, ou dans le cadre de l'AELE et de l'OMC, tombent toujours sous le coup de cette règle.

#### *Ad ch. 6.3 Politique intérieure, al. 2 :*

Exemples de projets dont la responsabilité incombe en principe à la CdC :

- révisions étendues de la Constitution fédérale, juridiction constitutionnelle ;
- interventions concernant la réforme du Conseil des États, réformes du fédéralisme ;
- RPT, rapport d'évaluation, réexamen des tâches ;
- mise en œuvre du droit fédéral par les cantons en général ;
- programme de législature de la Confédération, politique d'immigration et d'intégration des étrangers, programmes de consolidation.

Annexe V :

Concept

---

# Projets fédéraux soumis au vote populaire : information officielle de la CdC

Version du 19 septembre 2019

---

## 1. Introduction

Le ch. 8.1.3 du plan de communication de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) du 27 septembre 2013 traite de l'information officielle précédant un scrutin fédéral. Il précise que la CdC peut y recourir, si les projets soumis au vote revêtent une grande importance pour les cantons.

La CdC a donc élaboré en 2013 un concept sur l'information officielle, qui énonce des critères fondamentaux et définit quatre degrés d'intensité. Celui-ci porte uniquement sur l'information officielle au plan intercantonal avant un scrutin fédéral. Il ne concerne pas l'information officielle des différents cantons ou des membres de leurs autorités avant un scrutin fédéral ou un scrutin cantonal.

En 2017, le concept a fait l'objet d'un réexamen et d'une mise à jour, suite aux expériences tirées de l'information officielle lors de la réforme de l'imposition des entreprises III. Au regard des arrêts du Tribunal fédéral sur les recours pour violation du droit de vote concernant la loi sur les jeux d'argent (29 octobre 2018) et l'initiative Monnaie pleine (10 décembre 2018), le concept a été une nouvelle fois revu, de sorte à mieux refléter la nouvelle donne (annexe I : extrait de l'arrêt du 10 décembre).

## 2. Position des cantons au sein de l'État fédéral

La Confédération est née du regroupement des cantons. L'art. 1 Cst. précise à cet égard que le peuple suisse et les cantons forment la Confédération suisse. À l'inverse des communes, les cantons sont constitutifs de la structure de l'État.

L'art. 3 Cst. dispose que l'ensemble des tâches publiques sont en principe assumées par les cantons. La Confédération se charge uniquement des tâches que la Constitution lui attribue explicitement (habilitation expresse). Ce principe de subsidiarité montre que les cantons jouent un rôle important au sein de l'État, dans la mesure où ce sont eux qui délèguent des tâches à la Confédération et non l'inverse (principe ascendant).

En vertu de l'art. 45 Cst., les cantons sont tenus de participer au processus de décision sur le plan fédéral. On entend surtout par là qu'ils participent à l'élaboration de la législation fédérale, raison pour laquelle la Confédération doit les associer à la procédure législative. Par conséquent, les cantons ont le droit de donner leur avis

sur les projets dès la procédure législative. Il est donc logique qu'ils puissent à nouveau exprimer publiquement leur avis – favorable ou défavorable – une fois la phase parlementaire terminée.

L'autonomie des cantons est inscrite à l'art. 47 Cst. Très large, elle est garantie aux cantons. Elle a par ailleurs un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du droit fédéral. Cette dernière est un élément important de l'édifice politique, que le législateur ne peut ignorer. En raison de leur autonomie, le législateur doit laisser aux cantons, pour les lois qui les concernent, une marge de manœuvre suffisamment large et prévoir des sources de financement. On fait donc dériver de l'autonomie cantonale un droit des cantons à exposer les conséquences qu'auraient pour eux les projets fédéraux soumis au vote. Les gouvernements cantonaux ont même l'obligation d'informer de ces conséquences. Cette obligation est considérée comme une tâche gouvernementale.

Il apparaît à la lumière des principes constitutionnels énoncés que les cantons occupent une position particulière dans la structure de la Suisse, bien différente de celle des communes. On ne peut donc pas comparer le rôle des cantons avant un vote fédéral et celui des communes avant un vote cantonal. Il incombe à chaque canton de défendre sa position ou son rôle au sein de l'État. Les cantons sont donc tenus, avant un vote fédéral, d'informer activement la population des contenus et des conséquences d'un projet qui la concerne. Les cantons participent ainsi à l'information du public et lui permettent de s'exprimer en connaissance de cause.

### 3. Principes de l'information officielle sur des projets fédéraux soumis au vote

L'art. 34, al. 1, Cst. consacre le principe de la garantie des droits politiques, qui protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. En découle pour les autorités l'obligation de faire preuve de réserve et d'informer correctement lors des campagnes de vote. Les principes à respecter (proportionnalité, objectivité, transparence) valent aussi bien pour les cantons et la CdC que pour la Confédération (ch. 3.2).

#### 3.1. Nécessité d'informer (le « si »)

Avant toute information officielle des cantons ou de la CdC sur un projet fédéral soumis au vote se pose la question de sa nécessité. L'information de la CdC ne s'impose que si une incidence substantielle est avérée pour une majorité ou la totalité des cantons. L'information officielle de la CdC doit donc faire ressortir dans quelle mesure les cantons sont concernés par un projet fédéral ; ils doivent le faire dans le cadre d'une prise de position.

Pour la CdC, les cantons sont concernés dès lors qu'un ou plusieurs des critères suivants sont remplis :

- *Transfert de compétences* : Les cantons sont touchés par un projet soumis au vote dès lors que leur compétence est restreinte ou que la Confédération se retire d'un domaine de tâches, leur laissant le soin de s'en charger.
- *Ingérence dans la marge de manœuvre* : Dès lors que le projet soumis au vote implique de nouvelles prescriptions d'ordre qualitatif ou quantitatif, avant tout concernant l'exécution, la marge de ma-

manœuvre des cantons se restreint. En vertu de l'art. 46, al. 3, Cst., la Confédération est tenue de laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Les cantons sont concernés dès lors qu'un projet porte atteinte à leur marge de manœuvre.

- *Effets sur les ressources (personnel, finances) et sur l'organisation* : Dès lors que le projet soumis au vote implique des dépenses supplémentaires, des pertes de recettes ou des nouvelles sources de recettes, les cantons sont concernés. Par dépenses supplémentaires, on entend le fait de devoir générer des ressources supplémentaires. Il peut s'agir de ressources financières, personnelles ou d'ordre organisationnel (personnel, infrastructures, etc.). Par ailleurs, les cantons sont toujours touchés dès lors qu'un projet implique des transferts de charges (dans les deux sens) ou qu'il impacte la péréquation financière intercantonale.
- *Mandat d'exécution* : Dès lors que l'objet soumis au vote implique des travaux de mise en œuvre importants ou des charges d'exécution, les cantons sont concernés par le projet. Citons les cas où les cantons sont obligés de créer de nouvelles structures ou des unités administratives, ou d'adapter le droit cantonal. Il s'agit en l'occurrence de l'introduction de nouvelles directives d'exécution (ingérence dans la marge de manœuvre) et des ressources supplémentaires (financières, organisationnelles, en personnel) requises pour l'exécution (transfert de charges).
- *Cohésion interne* : Favoriser la cohésion interne fait partie des tâches de la Confédération et donc, explicitement, de celles des cantons (art. 2, al. 1 en liaison avec art. 1 Cst.). Si le projet soumis au vote concerne en particulier certaines régions, territoires ou minorités (régions frontalières, régions de montagne ou minorités linguistiques), c'est la cohésion interne du pays qui est en jeu, et les cantons sont concernés.

### 3.2. Élaboration de l'information officielle (le « comment »)

Dès lors qu'un projet fédéral soumis au vote a une incidence substantielle avérée pour une majorité ou la totalité des cantons et qu'une information officielle s'impose de leur part ou de celle de la CdC, il convient de prêter attention à la forme qu'elle prendra et à ses effets. Compte tenu de leur caractère officiel, les informations devront satisfaire aux exigences formelles suivantes :

- La CdC respecte le principe de proportionnalité. L'information est toujours proportionnelle à l'importance du projet pour les cantons. Le principe de proportionnalité est respecté si les moyens de communication et la fréquence des interventions n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Lorsqu'elle s'exprime officiellement, la CdC souhaite rendre public le point de vue des cantons, pour que celui-ci soit pris en compte dans le processus de formation de l'opinion. Plus les cantons sont touchés par un projet fédéral soumis au vote, plus leur voix doit être audible et leur présence marquée. La proportionnalité est fonction de l'incidence du projet sur les cantons. Quatre degrés d'intensité sont prévus (ch. 4).
- La CdC respecte le principe d'objectivité. Le contenu diffusé repose sur des données tangibles et il est formulé avec retenue. Son auteur n'est pas soumis à l'obligation de neutralité et peut donc défendre activement son propre intérêt. Cependant, l'information officielle doit être plausible dans son argumentation, logique et si possible vérifiable. Il importe de maintenir un lien objectif avec le projet.

S'agissant de la forme, tant le registre émotionnel que les déclarations à l'emporte-pièce ou tapageuses sont à éviter.

- La CdC respecte le principe de transparence. Ce principe veut que l'information officielle soit identifiable en tant que telle. Il en va de l'impression qu'elle laissera à son destinataire ou de l'effet qu'elle exercera sur lui. L'impression doit concorder avec l'émetteur. On garantit ainsi qu'une ligne claire est tracée entre l'information officielle et les campagnes menées par les comités privés avant le scrutin.

Les membres des autorités cantonales appelés à s'exprimer sur des dossiers CdC respectent le principe de transparence et tracent une ligne claire entre l'information officielle diffusée par la CdC, celle diffusée par leur canton et celle qu'ils diffusent en tant que membres de comités privés. Les propos tenus à titre privé (annonces, interviews, témoignages, etc.) doivent être identifiables comme tels et ne pas laisser penser qu'il s'agit d'une information officielle, par l'utilisation d'emblèmes, par exemple.

- La CdC assure si possible à l'interne les travaux de préparation de l'information officielle. Elle utilise les ressources existantes pour élaborer les actions de communication et se limite aux canaux de diffusion usuels. De manière générale, on s'abstiendra de solliciter des moyens financiers supplémentaires, en particulier pour publier des encarts payants ou des brochures de campagne, ou pour s'assurer le soutien de comités privés ou le concours d'agences spécialisées. Seule exception : les référendums des cantons (ch. 4.4).

### 3.3. Information officielle de la CdC : préalables

Toute information de l'opinion publique diffusée par la CdC en prélude à un scrutin fédéral doit reposer sur une décision de l'Assemblée plénière arrêtée par 18 voix au moins et portant :

- sur le fond du projet soumis au vote (prise de position). Il doit être montré dans quelle mesure les cantons sont concernés (ch. 3.1) ;
- sur la forme de cette communication (degré d'intensité, ch. 4).

## 4. Degré d'intensité de l'information officielle

La CdC distingue quatre degrés d'intensité pour l'information officielle, selon l'importance du projet fédéral pour les cantons. Ils garantissent la proportionnalité entre les actions d'information et l'impact que la position des cantons aura sur l'opinion publique.

À partir du troisième degré d'intensité, l'information officielle exige un concept de communication spécifique, qui comprend l'orientation générale, les actions concrètes de communication, le calendrier et les travaux de coordination.

### 4.1. Prise de position

Si le projet soumis au vote a une incidence substantielle avérée pour une majorité ou la totalité des cantons, la CdC adopte une prise de position qu'elle partage via la Newsletter et/ou par un communiqué de presse.

## 4.2. Prise de position et information officielle simple

Si le projet soumis au vote est de grande importance pour la totalité des cantons et que ses conséquences sont lourdes, la prise de position est complétée d'actions d'information (conférences de presse, interviews dans les médias, tables-rondes, etc.).

## 4.3. Prise de position et information officielle complète

Si le projet soumis au vote est de très grande importance pour la totalité des cantons et que ses conséquences sont lourdes, les actions sont identiques à celles du ch. 4.2, mais leur intensité est accrue. La CdC fournit par ailleurs aux milieux intéressés du matériel d'information et des argumentaires.

## 4.4. Référendum des cantons

Si le projet soumis au vote émane directement des cantons, ceux-ci sont non seulement intéressés, mais aussi « partie prenante ». Les cantons étant concernés au premier chef, une campagne peut être menée activement, via un comité officiel des cantons référendaires, sans craindre de problèmes de transparence puisque la population est déjà informée. La CdC peut effectuer des travaux conceptuels et matériels, et fournir un soutien organisationnel pour le comité officiel.

## 5. Coordination CdC-Conférences des directeurs

Avec les arrêts qu'il a rendus récemment, le Tribunal fédéral a confirmé que les gouvernements cantonaux pouvaient émettre une consigne de vote pour un scrutin fédéral dès lors que leur canton était substantiellement concerné. Au niveau intercantonal, la CdC – qui est habilitée à s'exprimer au nom de l'ensemble des gouvernements cantonaux – peut délivrer une consigne de vote, dès lors qu'une incidence substantielle est avérée pour une majorité ou la totalité des cantons. Le Tribunal fédéral exclut les interventions des conférences des directeurs au motif que ces dernières ne remplissent pas les critères de transparence requis en matière de légitimité, de formation de l'opinion et de représentation vers l'extérieur (annexe I, extrait de l'arrêt rendu par le TF le 10 décembre 2018).

Ainsi, les prises de position intercantionales sur des objets soumis aux votations fédérales doivent représenter l'opinion de l'ensemble des gouvernements cantonaux. Si c'est le cas de facto pour les dossiers dont la responsabilité incombe à la CdC, il n'en va généralement pas de la sorte pour les dossiers dont la responsabilité incombe à une conférence des directeurs. Cette dernière a alors deux options :

1. elle s'assure que sa prise de position sur l'objet soumis au scrutin fédéral rallie l'ensemble des gouvernements cantonaux ;
2. elle invite la CdC à émettre une prise de position au nom de l'ensemble des gouvernements cantonaux, via l'Assemblée plénière CdC.

Il est judicieux que la conférence se fasse entendre et prenne position sur le projet tout au long des débats parlementaires et de l'éventuelle phase référendaire, jusqu'à ce que la date du scrutin ait été arrêtée ; les partis et les médias pourront ainsi s'y référer pendant la campagne de votation. Elle peut en outre inviter les gouvernements cantonaux à s'exprimer davantage durant la campagne. À compter de l'adoption de la prise de

position, la conférence en charge du dossier peut elle aussi s'y référer et communiquer la position des cantons.

Annexe VI :

## **Évaluation de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons - Guide de traitement des consultations**

*Information de l'Assemblée plénière du 19 juin 2015*

### **1. La mise en œuvre par les cantons est-elle judicieuse ?**

Dans le cas d'espèce, la mise en œuvre<sup>1</sup> de la législation fédérale par les cantons est-elle judicieuse ou faut-il la confier en tout ou en partie à la Confédération ou à des tiers ?

### **2. Appréciation du caractère suffisant ou non de la marge de manoeuvre accordée aux cantons pour la mise en oeuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.)**

La marge de manoeuvre accordée aux cantons pour la mise en oeuvre du projet d'acte fédéral prévu est-elle appropriée et les spécificités cantonales sont-elles suffisamment prises en compte ?

Si non: quels sont les aspects pour lesquels les cantons devraient bénéficier d'une plus grande marge de manoeuvre et quelles spécificités être mieux prises en compte ?

### **3. Répercussions de l'acte fédéral sur les cantons et les communes en termes de personnel, d'organisation et de financement**

- a) Quelles adaptations faut-il apporter au droit cantonal et/ou au droit communal ?
- b) De quelles ressources en personnel supplémentaires le canton et/ou la commune ont-ils besoin ?
- c) Quelles sont les mesures d'organisation extraordinaires requises dans le canton et/ou la commune (ex. : institution ou réorganisation d'autorités ou de services administratifs, demandes de crédits supplémentaires, développement de nouvelles solutions informatiques) ?
- d) Quelles dépenses supplémentaires l'acte fédéral projeté engendrera-t-il pour le canton et/ou les communes ?
- e) Les conséquences de la mise en œuvre en termes de personnel, d'organisation et de finances sont-elles en adéquation avec les avantages attendus de ce nouvel acte législatif ?

Si non : comment y parvenir ?

---

<sup>1</sup> Par mise en œuvre on entend toute mesure nécessaire à l'application ultérieure du droit fédéral, notamment l'adoption de législation d'exécution, la mise à disposition des moyens requis pour l'exécution, les mesures organisationnelles et, finalement, l'exécution proprement dite (application du droit)

- f) Les compensations financières prévues sont-elles en adéquation avec les charges auxquelles le canton et/ou les communes devront faire face pour la mise en œuvre de l'acte fédéral projeté ?

Si non : quel devrait être le montant de la compensation octroyée par la Confédération et comment motiver une telle augmentation ?

#### 4. Instruments de contrôle de la mise en œuvre

Dans l'hypothèse où le projet fédéral prévoit des instruments de contrôle de la mise en œuvre :

- a) Un contrôle de la Confédération est-il nécessaire ?
- b) Est-ce que les instruments de contrôle sont nécessaires et aptes à assurer la mise en œuvre de l'acte (nature des instruments, compétences, procédure et intensité des contrôles) ?
- c) Quelles charges financières et en personnel ce contrôle implique-t-il pour les cantons? Ces charges sont-elles justifiées ?

#### 5. Temps nécessaire à la mise en œuvre

Les délais standard<sup>2</sup> de mise en œuvre du droit fédéral sont-ils suffisants pour adapter le droit, l'organisation et l'infrastructure au sein de votre canton et pour mettre à disposition les ressources en personnel et les moyens financiers nécessaires ?

Si non : à combien estimez-vous le temps nécessaire ?

#### 6. Mise en œuvre coordonnée du droit fédéral

Une mise en œuvre coordonnée<sup>3</sup> de l'acte fédéral projeté est-elle judicieuse ? Motifs possibles:

---

<sup>2</sup> Il s'agit des délais standard pour l'entrée en vigueur du droit fédéral selon la mesure 12 du rapport « La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons », rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012, adoptés le 13 février 2012. Deux cas sont à distinguer:

- a) La mise en œuvre de l'acte législatif fédéral requiert *l'adaptation d'une loi cantonale au sens formel*. Dans un tel cas, l'acte fédéral entre en vigueur au plus tôt
- deux ans après son adoption et
  - un an à compter de l'adoption du droit d'exécution au niveau fédéral
- b) La mise en œuvre de l'acte législatif fédéral ne requiert que *l'adaptation d'une ordonnance d'exécution cantonale* : dans ces cas, l'entrée en vigueur du droit fédéral a lieu au plus tôt
- une année à compter de l'adoption d'une loi fédérale et
  - six mois à compter de l'adoption du droit d'exécution au niveau fédéral

<sup>3</sup> La mise en œuvre coordonnée du droit fédéral est une procédure au cours de laquelle des représentants de l'office fédéral compétent et des organes cantonaux d'exécution abordent notamment les thèmes suivants – au sujet desquels ils se mettent d'accord dans la mesure du possible et du nécessaire - : (1) la date d'entrée en

- délais standard trop courts pour la mise en oeuvre,
  - besoin d'instruments uniformisés pour la mise en oeuvre et l'exécution,
  - besoin de concertation avec la Confédération, pour décider dans quelle mesure la législation d'exécution d'une loi fédérale incombe à la Confédération ou aux cantons,
  - autres motifs plaidant pour une harmonisation concertée de la planification de la mise en oeuvre par la Confédération et les cantons.
- 

---

vigueur de l'acte législatif fédéral ; (2) la compétence pour élaborer le droit d'exécution et son contenu ; (3) l'interprétation des dispositions légales peu claires ; (4) les instruments communs d'exécution. La mise en œuvre coordonnée a lieu après l'évaluation des résultats de la consultation et avant l'élaboration du projet. Pour plus d'informations au sujet de la mise en œuvre coordonnée, cf. homepage de la CdC.