



Mise en oeuvre coordonnée du droit fédéral

(version du 28 octobre 2015)

I. Contexte

La mise en œuvre du droit fédéral étant une source de problèmes pour les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est proposé, en 2010, de trouver des solutions. La Confédération et les cantons ont donc créé un groupe de travail commun, qui a adopté le 13 février 2012 un rapport final¹. Lors du Dialogue confédéral du 16 mars 2012, la délégation du Conseil fédéral et celle des gouvernements cantonaux ont déclaré être disposées à concrétiser les mesures préconisées par le rapport.

La mesure 12 du rapport concerne la planification de la mise en œuvre des projets législatifs fédéraux dans les cantons. Cette mesure prévoit une planification pour la Confédération et les cantons et fixe des délais minimaux à respecter entre le moment où la loi fédérale est adoptée et le moment où elle entre en vigueur. Sa teneur est la suivante :

Planifier la mise en œuvre : Une fois la loi fédérale adoptée, la Confédération et, en parallèle, les cantons, élaborent un plan de mise en œuvre. La Confédération fixe la date de l'entrée en vigueur sur la base de ce plan. En règle générale, les délais minimaux à respecter sont les suivants :

deux ans à compter de l'adoption d'une loi fédérale et *un an* à compter de l'adoption de normes d'exécution de la Confédération, lorsque les cantons doivent adopter ou modifier une loi ;

un an à compter de l'adoption d'une loi fédérale et *six mois* à compter de l'adoption de normes d'exécution de la Confédération, lorsque les cantons doivent adopter ou modifier une ordonnance ou un règlement d'exécution.

Au printemps 2013, la CdC a chargé un nouveau groupe de travail de préparer la mise en œuvre des mesures figurant dans le rapport final, pour autant qu'elles concernent les cantons (groupe de travail intercantonal Mise en œuvre du droit fédéral). Lors de sa séance du 28 mars 2014, le groupe de travail a souhaité que la Confédération et les cantons coordonnent leur planification pour les projets législatifs fédéraux plus complexes. Le présent document a été finalisé par le secrétariat CdC et par l'Office fédéral de la justice. Il sera présenté pour approbation lors du Dialogue confédéral.

II. Mise en œuvre coordonnée du droit fédéral (MoCo)

La mise en œuvre coordonnée du droit fédéral est une procédure par laquelle la Confédération et les cantons synchronisent leurs activités en vue de mettre en œuvre le nouveau droit fédéral. Il peut s'agir d'une modification de la Constitution ou d'une nouvelle loi, ou de la modification d'une loi fédérale. Il y a lieu de renoncer dans un premier temps à une planification coordonnée des ordonnances et des arrêtés fédéraux. Ce qui n'exclut pas que des ordonnances d'exécution de la Confédération fassent aussi l'objet de la mise en œuvre coordonnée d'une loi.

La mise en œuvre coordonnée du droit fédéral comprend les étapes suivantes :

¹ *Titre 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 ». *Lien* : *Thèmes > Fédéralisme et droit public > Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons*

1. Examen de l'opportunité d'enregistrer un avant-projet dans la base de données Monitoring CdC

Une fois la consultation lancée sur une révision de la loi ou de la Constitution, le secrétariat CdC examine l'opportunité de son enregistrement dans la banque de données Monitoring. Le projet est intégré dès lors qu'il touche les intérêts des cantons, notamment quand ceux-ci doivent le mettre en œuvre et l'exécuter.

Cette mission est confiée à la CdC ou à une conférence des directeurs par la Conférence des secrétariats des conférences intercantionales (CoseCo).

2. Examen du bien-fondé d'une mise en œuvre coordonnée

Dans le cadre de la procédure de consultation sur le projet de loi, les cantons s'expriment aussi sur le bien-fondé d'une mise en œuvre coordonnée du projet législatif. Les cantons font également part de leur appréciation au secrétariat de la conférence.

L'office fédéral examine aussi le bien-fondé de cette coordination. Il s'appuie également sur l'avis exprimé par les cantons dans le cadre de la consultation.

La coordination ne porte que sur les projets législatifs de la Confédération qui doivent être mis en œuvre, partiellement ou complètement, par les cantons. Les critères qui s'appliquent à cette coordination sont notamment les suivants :

- a. Les délais standard de mise en œuvre (voir règle générale, chapitre I) sont trop courts, entre autres pour les raisons suivantes :
 - adaptation du droit cantonal entraînant des charges exceptionnelles ;
 - nécessité de créer de nouveaux organes d'exécution ;
 - modification conséquente de l'organisation d'exécution ;
 - développements TI nécessitant beaucoup de temps ;
 - adaptation du droit des communes ou d'autres collectivités de droit public consécutive à une adaptation du droit cantonal.
- b. Les délais standard de mise en œuvre sont trop longs, pour les raisons suivantes :
 - impossibilité d'appliquer la nouvelle réglementation dans les temps ;
 - impératifs de droit supérieur.
- c. Il est difficile de dire qui, de la Confédération ou des cantons, est compétent pour édicter les normes d'exécution ou d'application.
- d. La mise en œuvre de l'acte législatif fédéral peut être simplifiée et améliorée si la Confédération et les cantons sont d'accord d'utiliser les mêmes instruments d'exécution.

3. Décision de procéder à une mise en œuvre coordonnée

Si le secrétariat de la conférence responsable du dossier ou l'office fédéral estiment qu'une mise en œuvre coordonnée est fondée, il se met en rapport avec l'autre partie et recherche la concertation.

Si les deux parties concluent au bien-fondé de la coordination, le département et la conférence responsable arrêtent ensemble les modalités de la procédure. Cette décision est prise trois mois au plus tard après le terme de la procédure de consultation.

4. Coordination de la mise en œuvre

La coordination de la mise en œuvre intervient avant l'adoption du projet législatif par le Conseil fédéral. Ceci permet de garantir la prise en compte des problèmes de mise en œuvre dans le projet et dans le message du Conseil fédéral.

La coordination est un processus en flux continu permettant de détecter et de résoudre les questions qui se posent à chaque étape de la procédure législative et de mise en œuvre.

La coordination de la mise en œuvre est assurée par un groupe de travail comprenant, d'une part, les représentants de l'office fédéral compétent et, d'autre part, les cantons et/ou le secrétariat de la conférence responsable.

Les représentants des cantons sont désignés par la conférence des directeurs concernée ; il s'agit avant tout de personnes chargées de mettre en œuvre le projet de loi fédérale dans leur canton et qui informent ensuite les cantons non représentés au sein du groupe de mise en œuvre.

La coordination de la mise en œuvre du droit fédéral vise un consensus notamment sur les questions suivantes :

- *Nécessité de réglementer.* Dans quels domaines et sur quelles questions est-il nécessaire de réglementer lors de la mise en œuvre de projets de loi fédérales ? Quelles réglementations doivent figurer dans le droit fédéral et lesquelles dans le droit cantonal ? Quelles échéances fixer pour le libellé du droit d'exécution de la Confédération et pour celui de la législation d'application des cantons ?
- *Exécution.* Qui doit se charger de l'exécution d'un projet de loi fédérale ? Quelles mesures d'organisation la Confédération et les cantons doivent-ils prendre (création de nouvelles structures d'exécution, renforcement des effectifs des autorités et de l'administration, formations, groupes ERFA) ? Combien de temps faut-il compter ?
- *Financement.* Combien coûte la mise en œuvre du droit fédéral ? Un (co)financement par la Confédération (en dérogation au principe du financement par les cantons) est-il indiqué ? Combien de temps faut-il pour mobiliser les ressources ?
- *Adaptations à l'échelon communal.* À quelles adaptations les communes doivent-elles procéder (adaptation du droit communal, mesures d'organisation, ressources financières) ? De combien de temps ont-elles besoin pour le faire ?
- *Date d'entrée en vigueur.* Quand le projet législatif doit-il entrer en vigueur ? Critères : urgence de la nouvelle réglementation ; niveau de réglementation et ampleur du droit des cantons et des communes à adapter ; nécessité d'adapter l'organisation d'exécution ou de l'instituer ; légitimité politique du projet dans les cantons.
- *Interprétation.* Résolution des questions majeures d'interprétation de la mise en œuvre.
- *Instruments d'exécution.* Lesquels (applications informatiques, appareils, modèles, etc.) sont mis à disposition par la Confédération et lesquels par les cantons ?
- *Formation.* Quels outils de formation sont mis à disposition par la Confédération et lesquels par les cantons ?

Les participants s'entendent sur les questions de mise en œuvre. Les décideurs de la Confédération et des cantons tiennent compte, dans la mesure du possible, des résultats de la planification coordonnée.

Mise en oeuvre coordonnée du droit fédéral (MoCo) par la Confédération et les cantons

