

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



## Mitberichte der Kommissionen--Co-rapports des commissions

Theres Kohler, stv. Sekretärin, Rechtskommissionen

Florent Strobel, collaborateur scientifique, Commissions des finances



# Mitberichte der Kommissionen

- I. Sinn und Zweck der Mitberichte
- II. Rechtliche Grundlagen
- III. Behandlung der Mitberichte in den Kommissionen
- IV. Spezialfall: Mitberichte der Finanzkommission



# I. Sinn und Zweck der Mitberichte

- Abgrenzung zum Mitberichtsverfahren des Bundesrates
- Ungeregeltes Verfahren
- Sachübergreifende Geschäfte



## II. Rechtliche Grundlagen

- Allgemeine Bestimmung: Art. 49 Abs. 4 ParlG

*<sup>4</sup> Bei sachübergreifenden Geschäften können andere Kommissionen Berichte an die vorberatenden Kommissionen richten.*

- Spezielle Bestimmungen für die Mitberichte der Finanzkommission (Art. 50 Abs. 2 und 3 ParlG)



## III. Behandlung der Mitberichte in den Kommissionen

### Entscheidung einen Mitbericht zu verfassen?

- Kommission kann von sich aus entscheiden, einen Mitbericht zu verfassen
- Geschäft kann einer Kommission vom Ratsbüro zum Mitbericht zugewiesen werden: Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS
- Eine Kommission lädt eine andere zum Mitbericht ein
- Spezieller Fall: Rat weist Geschäft an eine Kommission zurück, mit dem Auftrag den Mitbericht einer anderen Kommission einzuholen



## Mitwirkung der Verwaltung

- Bei Vorlagen des Bundesrates: Einladung des federführenden Departements
- Teilnahme Departementsvorsteher/in: Je nach politischer Bedeutung



## Form des Mitberichts

- Schriftliche Mitberichte (Praxis der nationalrätlichen Kommissionen)
- Mündliche Mitberichte durch Doppelmitglieder (Praxis der ständerätlichen Kommissionen)
- Allgemeine Ausführungen
- Konkrete Anträge
- Über Anträge muss die vorberatende Kommission abstimmen
- In der Praxis: Keine «Feedbacks» an die mitberichtende Kommission durch die vorberatende Kommission



## Minderheiten?

- Entscheid einen Mitbericht zu verfassen ist ein Mehrheitsrecht
- In der Praxis werden die Anträge der Minderheiten aber oft in den Mitbericht aufgenommen
- Wenn kein Mitbericht verfasst werden soll, gibt es kein Minderheitsrecht auf einen Mitbericht
- Aber: Jedes Ratsmitglied kann in jeder Kommission des eigenen Rates Anträge zu einem hängigen Beratungsgegenstand einreichen (Art. 76 Abs. 1 ParlG)





## Wirkung der Mitberichte der Sachbereichskommissionen

- Mitberichte werden in den Kommissionen unterschiedlich stark behandelt
- Gewisse Zurückhaltung: Doppelspurigkeiten vermeiden
- Über Anträge muss abgestimmt werden
- Deshalb: Je konkreter ein Mitbericht, desto wirkungsvoller
- Falls ein Mitbericht nicht abgewartet wird oder die mitberichtende Kommission mit ihren Anliegen nicht durchdringt: Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG



## IV. Le cas particulier des co-rapports des Commissions des finances

*Co-rapports des CdF en 2016 (= début de législature)*

	CER	CSEC	CPE	CTT	CPS	CAJ	CEATE	CPL	Total
<b>CdF-N</b>	5	2	2	2	2	1	1	1	<b>16</b>
<b>CdF-E</b>	2	2	3	1	2	1	-	1	<b>12</b>

→ les CdF adressent des co-rapports à toutes les commissions thématiques (= aspect transversal des finances publiques)



## Exemples d'objets ayant fait l'objet de co-rapports de la part des CdF en 2016

[09.503](#) n Iv.pa. Groupe RL. Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois

[15.023](#) é Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)

[15.036](#) n FIPOI. Aides financières à la reconstruction du FISCR à Genève

[15.049](#) é Réforme de l'imposition des entreprises III

[15.072](#) n Système incitatif en matière climatique et énergétique

[15.080](#) n Innosuisse

[15.082](#) n Initiative sur la réparation

[16.016](#) n Programme de la législature 2015-2019

[16.022](#) n Coopération internationale 2017-2020

[16.024](#) n FIPOI. Aides financières pour l'ONUG, l'OMS et l'OIT

[16.025](#) n Message FRI 2017-2020

[16.026](#) é Message sur l'armée 2016

[16.031](#) n Imposition des immeubles agricoles et sylvicoles

[16.038](#) n Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018-2021

[16.040](#) é Financement de l'infrastructure ferroviaire suisse pour les années 2017-2020

[16.044](#) n Préservation de la valeur de Polycorn

[16.053](#) n Nouveau régime financier 2021

[16.055](#) é Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants



## Raisons pour lesquelles les CdF établissent des co-rapports

Co-rapport = principal instrument des CdF permettant d'influencer la *planification financière de la Confédération* au sein du Parlement (cf. art. 50, al. 1 LParl)

Caractéristiques du budget de la Confédération :

- Budget de transfert
- Dépenses liées
- Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

→ Constat: examen préalable des objets revêtant une grande importance pour les finances fréquemment effectué par les commissions thématiques

→ Action via le processus budgétaire intervient trop tard

⇒ Fonction principale des co-rapports des CdF : **action préventive en amont**



## Aspects soulevés par les CdF dans leurs co-rapports

- Questions liées au budget de la Confédération
  - ✓ montant des crédits
  - ✓ mode de financement d'un projet (p. ex. création d'un fonds)
  - ✓ respect du frein à l'endettement
  - ✓ perspectives financières à moyen et long termes
- Questions liées à la haute surveillance financière
  - ✓ viabilité financière d'un projet (p.ex. objets relatifs aux infrastructures)
  - ✓ existence des instruments en matière de pilotage, de surveillance et de contrôle de gestion
  - ✓ respect des principes relatifs au droit et à la politique budgétaire
  - ✓ adéquation des normes prévues (p. ex. normes de construction pour les immeubles du DDPS)



## Délimitation des domaines de compétence entre les commissions thématiques et les CdF

- Principe: examen de fond d'un objet incombe aux commissions thématiques
  - Pratique: revendications des CdF peuvent avoir des conséquences sur le travail des commissions thématiques
- entre politique financière et politique thématique: **zone grise**



### Art. 50, al. 2 et 3, LParl

- <sup>2</sup> Elles [les Commissions des finances] **peuvent** adresser à la commission chargée de l'examen préalable un rapport concernant les projets d'acte importants sur le plan de la politique financière. Les projets d'acte **peuvent** leur être soumis pour co-rapport ou examen préalable.
- <sup>3</sup> Les Commissions des finances **sont invitées** à présenter un co-rapport concernant les projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses qui ne sont pas soumis à leur examen préalable. Elles disposent des **mêmes droits** que les commissions chargées de l'examen préalable s'agissant de la défense de leurs propositions devant les conseils.



## Co-rapports au sens de l'art. 50, al. 2, LParl

### Caractéristiques :

- objets revêtant une grande importance financière mais qui ne requièrent aucun crédit d'engagement ou plafond de dépenses.
- principalement : projets portant sur le domaine fiscal (RIE III) ou sur les assurances sociales (Prévoyance vieillesse 2020)

### Principes :

- co-rapports adressés à la commission compétente et non au conseil
- propositions des CdF n'apparaissent pas dans les dépliants, mais doivent faire l'objet d'un vote au sein de la commission à qui elles sont destinées





## Co-rapports au sens de l'art. 50, al. 3, LParl (1)

### Historique :

- disposition inscrite dans la LParl lors de l'adoption des bases légales du Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG ; 13.092), afin de renforcer la position des CdF en matière de planification financière

### Caractéristique principale :

- disposition concernant des objets dans le cadre desquels un **crédit d'engagement** ou un **plafond de dépenses** est demandé



## Co-rapports au sens de l'art. 50, al. 3, LParl (2)

### Principes :

- CdF doivent être invitées à présenter un co-rapport
- CdF peuvent défendre devant le conseil les propositions qu'elles déposent (rapport de commission, dépliants, vote au conseil)
- propositions de minorité des CdF apparaissent aussi dans les dépliants
- commission compétente s'exprime la première au conseil
- rapporteurs (commissions compétentes) ≠ porte-parole (CdF)
- les co-rapports des CdF sont toujours adressés aux commissions thématiques compétentes qui peuvent en tirer leurs propres conclusions

→ CdF = **commissions chargées d'élaborer des co-rapports** qui se concentrent sur les aspects financiers des objets (principe de la commission compétente pas remis en cause par le législateur)



## Pratique divergente entre CdF-N et CdF-E

	examen préalable	forme	fond	recours à l'art. 50, al. 3 LParl
<b>CdF-N</b>	sous-commission + commission plénière	exclusivement écrite	tendance critique	chaque fois que critères remplis
<b>CdF-E</b>	commission plénière	principalement orale (doubles membres)	tendanciellement favorable à la proposition du CF	rarement – en règle générale recours à l'alinéa 2



## Premier bilan des nouvelles dispositions selon l'art. 50, al. 3 LParl

- impact des co-rapports des CdF à la hausse
- renforcement de la position du CF (vs. vellétés des commissions thématiques d'augmenter les crédits dans leur domaine de compétence)
- propositions des CdF font (au moins) l'objet d'un débat au conseil
- en général déjà au sein de la commission compétente (propositions émanant des CdF reprises par membres des commissions thématiques)

→ CdF donnent davantage le ton des débats