



Marge de manœuvre d'un conseil en matière de relations avec des parlements étrangers

DFJP, Office fédéral de la justice

Avis de droit du 31 juillet 2024 concernant la motion CPE-CN « Renforcer la collaboration entre le Conseil national et le Yuan législatif (Taïwan) » (22.4259) et la motion Knecht « Pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans l'accord de l'autre conseil » (23.3943)

Mots-clés :

parlements monocaméraux, relations extérieures, entretien des relations, Assemblée fédérale, étranger, Yuan, Taïwan, Commission de politique extérieure du Conseil national

Regeste :

1. L'art. 148, al. 2, Cst. consacre le principe de l'égalité des Chambres fédérales : le Conseil national et le Conseil des États sont des Chambres dotées des mêmes compétences, qui doivent en principe prendre des décisions concordantes. Cet article ne délimite pas les compétences de chaque Chambre, mais elle considère l'Assemblée fédérale dans son ensemble. On peut en déduire que les deux Chambres doivent être impliquées dans la gestion des relations extérieures, et que l'action autonome d'une Chambre est en principe exclue.
2. L'art. 166, al. 1, Cst. octroie à l'Assemblée fédérale la compétence de base de participer à la politique extérieure : elle participe à sa définition et surveille les relations avec l'étranger. Conformément à l'art. 184, al. 1, Cst, le Conseil fédéral, en sa qualité d'organe exécutif, est en principe chargé des affaires étrangères.
3. La LParl concrétise les principes du point 2 : l'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure (art. 24, al. 1, LParl). Les commissions de



Marge de manœuvre d'un conseil en matière de relations avec des parlements étrangers

chaque conseil sont tenues de se coordonner entre elles en matière de relations extérieures et chaque commission doit également se coordonner avec les commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues (art. 49, al. 1, LParl).

4. Ce mandat légal de coordination est précisé au niveau de l'ordonnance : si des membres de l'Assemblée fédérale souhaitent prendre contact avec des parlements d'États tiers (comme p. ex. le parlement monocaméral de Taïwan), ils peuvent instituer des délégations composées *ad hoc*. Ces délégations sont des organes de l'Assemblée fédérale qui se composent de membres de la CPE CN et/ou CE (art. 1, al. 3, ORInt). Conformément au principe de l'égalité des deux Chambres, qui ne permet *pas* à l'une d'entre elles d'agir seule, les CPE coordonnent leurs activités (art. 1, al. 5, ORInt). Il n'est pas possible, du point de vue constitutionnel, que l'une des Chambres prenne seule une décision quant aux relations avec les parlements d'États tiers.
5. Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent entretenir des relations avec d'autres États, régions ou groupes de population en faisant partie d'un groupe d'amitié (inter-groupe parlementaire) (art. 63 LParl). Ces groupes ne sont pas des organes de l'Assemblée fédérale : ils ne peuvent pas représenter l'Assemblée fédérale, n'ont pas reçu de mandat de sa part et ne reflètent pas sa position officielle. Les parlementaires, en tant qu'élus, font partie de l'Assemblée fédérale (mais ils ne font pas nécessairement partie d'un organe de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 31 LParl). Le principe de l'égalité des deux conseils, fixé à l'art. 148, al. 2, Cst., s'applique également à chaque membre élu du Parlement, puisqu'il est membre de l'Assemblée fédérale (même s'il ne fait pas nécessairement partie d'un organe de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 31 LParl).

Bases légales :

Articles 148, al. 2, 166, al. 1, 184, al. 1, 166, al. 1 Cst; art. 31, art. 49, al. 1, art. 63 LParl; art. 1, al. 3, art. 1, al. 5 ORInt

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Motion CPE-CN « Renforcer la collaboration entre le Conseil national et le Yuan législatif (Taïwan) » (22.4259)	4
1.2	Motion Knecht « Pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans l'accord de l'autre conseil » (23.3943).....	4
2	Relations extérieures de l'Assemblée fédérale avec des États tiers	6
2.1	Délégations permanentes	6
2.2	Délégations non permanentes	7
2.3	Groupes parlementaires	8
3	Appréciation juridique.....	9
3.1	Principes constitutionnels	9
3.1.1	L'Assemblée fédérale en tant que parlement bicaméral	9
3.1.2	Relations extérieures de l'Assemblée fédérale	10
3.1.3	Relations extérieures du Conseil fédéral	11
3.2	Droit de participation et coordination du pouvoir législatif en matière de relations extérieures	11
3.2.1	Loi sur le Parlement	11
3.2.2	Ordonnance sur les relations internationales du Parlement.....	13
3.2.3	Marge de manœuvre au regard de l'obligation de coordination de l'ORInt.....	13
4	Conclusions	14

1 Contexte

1.1 Motion CPE-CN « Renforcer la collaboration entre le Conseil national et le Yuan législatif (Taïwan) » (22.4259)

La teneur de la motion de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPECN) « Renforcer la collaboration entre le Conseil national et le Yuan législatif (Taïwan) » (22.4259) est la suivante :

Le bureau est chargé de renforcer les relations du Conseil national avec le Yuan législatif (Taïwan). La collaboration doit notamment contribuer au renforcement de la démocratie, à la promotion de la paix et de la stabilité dans la région et à l'approfondissement des échanges économiques, politiques, scientifiques et culturels entre la Suisse et Taïwan.

Cette motion a été déposée par la CPE-CN le 17 octobre 2022. Conformément au développement de ce texte, la collaboration contribuera au renforcement de la démocratie, à la promotion de la paix et de la stabilité dans la région ainsi qu'à l'approfondissement des échanges économiques, politiques, scientifiques et culturels entre la Suisse et Taïwan. La majorité de la commission et du bureau estime que ce renforcement est possible dans le contexte de la politique suisse d'une Chine unique et sur la base de la séparation des pouvoirs : selon elle, rien ne s'oppose à l'amélioration des relations avec une région qui appartient à la Chine du point de vue chinois. La collaboration avec le Yuan législatif doit être considérée comme une plateforme visant à discuter d'une collaboration pragmatique entre la Suisse et Taïwan¹. La minorité de la commission² et du bureau³ estime qu'une telle collaboration entre le Conseil national et le Yuan législatif de Taïwan constitue une provocation vis-à-vis de la Chine et qu'elle devrait donc être refusée.

Le bureau du Conseil national a proposé l'adoption de la motion le 28 novembre 2022. Il a expliqué dans son avis qu'en adoptant le postulat CPE-CN « Améliorer les relations avec Taïwan » (21.3967)⁴, le Conseil national avait confirmé l'importance qu'il accordait aux relations entre la Suisse et Taïwan (Taipei chinois). Le renforcement de la collaboration avec le Yuan législatif représentait selon le bureau une possibilité de concrétiser cette position et d'intensifier les relations existantes entre la Suisse et Taïwan.

Tant la commission que le bureau ont, à une courte majorité⁵, proposé d'adopter la motion. Le Conseil national a accepté la motion le 2 mai 2023 par 97 voix contre 87 et 8 abstentions.

1.2 Motion Knecht « Pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans l'accord de l'autre conseil » (23.3943)

Le texte de la motion Knecht « Pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans l'accord de l'autre conseil » (23.3943) est le suivant :

¹ Voir les interventions CN Molina, CN Walder, CN Graf-Litscher, BO 2023 N 752.

² Voir les interventions CN Molina, CN Walder, BO 2023 N 752 ; Minorité de la commission : Portmann, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Nidegger, Schneider-Schneiter, Tuena, von Falkenstein, Wasserfallen Christian, Wehrli.

³ Voir l'intervention CN Aeschi, BO 2023 N 753.

⁴ Déposé le 25.6.2021 ; adopté par le Conseil national le 14.9.2021 ; Rapport donnant suite au postulat « Relations avec Taïwan (Taipei chinois) : situation actuelle et possibilités d'approfondissement » du 19.4.2023 ; classement par le Conseil national le 5.6.2024 dans le cadre de l'examen de l'objet « Motions et postulats des conseils législatifs 2023. Rapport » (24.006).

⁵ 12 voix contre 11 et 2 abstentions au sein de la commission ; 7 voix contre 5 et 1 abstention au sein du bureau.

Les bureaux des deux conseils sont chargés de veiller, par des mesures appropriées, à ce qu'une chambre de l'Assemblée fédérale suisse n'établisse pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans associer l'autre à ses démarches.

Le député au Conseil des États Hansjörg Knecht s'appuie dans sa motion sur l'argument selon lequel la Suisse entretient des relations bilatérales étroites avec les pays voisins et que ses échanges politiques, sociaux et économiques avec l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Principauté de Liechtenstein sont multiples. Il ajoute que ces liens forts exigent une coordination étroite s'étendant par-delà les frontières. Le Conseil national a approuvé la motion de la CPE-CN « Renforcer la collaboration entre le Conseil national et le Yuan législatif (Taïwan) » (22.4259) le 2 mai 2023 (voir ch. 1.1 ci-dessus). La mise en œuvre de cette intervention pourrait selon Hansjörg Knecht donner l'impression de l'extérieur que les deux Chambres de l'Assemblée fédérale ont approuvé un renforcement des relations avec le Yuan législatif, ce qui n'est toutefois pas le cas. Il estime que de telles situations susceptibles d'induire en erreur à l'étranger pourraient être évitées si les bureaux des deux conseils veillaient, par des mesures appropriées, à ce qu'une chambre de l'Assemblée fédérale suisse n'établisse pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans associer l'autre à ses démarches.

Le bureau du Conseil des États a traité la motion le 27 mai 2024. Il considère dans son avis qu'il y a lieu d'intervenir et conclut que l'objectif de la motion devrait être mis en œuvre dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement du 28 septembre 2012 (ORInt ; RS 171.117), sans pour autant limiter la liberté d'action des deux Chambres de manière indue. Par ailleurs, étant donné que le texte de la motion ne peut pas être modifié par le Conseil prioritaire (art. 121, al. 4, let. a de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, LParl ; RS 171.10), le bureau a décidé de demander aux CPE de reprendre l'objectif de la motion dans une initiative parlementaire qui viserait à modifier l'ORInt de manière à ce que les deux conseils se coordonnent de manière particulièrement étroite dans leurs relations avec les parlements monocaméraux et les parlements qui ne sont pas des parlements nationaux d'États reconnus par la Suisse.

Lors de la délibération au Conseil des États le 12 juin 2024, le bureau du Conseil des États a proposé de suspendre le traitement de la motion. Il a affirmé avoir un certain nombre d'inquiétudes quant au fait qu'un conseil puisse mener une politique extérieure sans assurer une coordination suffisante avec l'autre chambre. Procéder de la sorte est à son sens particulièrement délicat à certains égards, notamment dans le cas du traitement d'affaires qui concernent un parlement monocaméral : il pourrait y avoir des malentendus lorsqu'une seule chambre de l'Assemblée fédérale entre en contact avec le parlement d'un autre État dans son entier ou en cas de contact avec des États non reconnus par la Suisse. Taïwan entre dans ces deux catégories. Le bureau a annoncé à la CPE-CE qu'il privilégierait une modification de l'ordonnance. Dans son développement formel, le bureau a proposé de rejeter la motion Knecht, puisqu'il convient d'opter pour la voie de l'initiative parlementaire de la CPE-CE⁶.

Le Conseil des États a approuvé la motion d'ordre de suspension du traitement de la motion Knecht le 12 juin 2024.

Le Conseil national et le Conseil fédéral se sont déjà penchés sur des interventions parlementaires concernant les relations économiques et politiques de la Suisse avec Taïwan à

⁶ Voir l'intervention CE Caroni concernant la motion Knecht. « Pas de relations directes avec des parlements monocaméraux sans l'accord de l'autre conseil » (23.3943), 12.6.2024.

plusieurs reprises, par exemple dans le cas de l'interpellation Cotti « Reconnaissance diplomatique de la Chine nationaliste » (91.3292), de l'interpellation Zwygart « Relations diplomatiques avec la République de Chine à Taïwan » (99.3467), du postulat Portmann « Abolition des obstacles administratifs dans les relations avec Taïwan » (17.3999), de l'interpellation Imark « Accord économique avec Taïwan » (20.3983), ou de la motion Atici « Asseoir et approfondir notre collaboration avec Taïwan dans les domaines de la science, de la technologie, de l'innovation et de la culture » (22.3713). Le Conseil fédéral a souligné à chaque fois qu'il suivait une politique d'une Chine unique et ne reconnaissait pas Taïwan comme un État indépendant. C'est pourquoi il n'existe pas de base pour l'établissement de relations politiques au niveau gouvernemental, ou le renforcement de telles relations. L'administration fédérale entretient toutefois des échanges au niveau technique avec les autorités de Taipei, en particulier dans les domaines de l'économie, de la science et de la culture. Il s'agit toutefois d'une collaboration pragmatique ayant lieu sur la base d'intérêts communs. Dans la stratégie Chine 2021-2024, le Conseil fédéral a défini que la Suisse devait adopter une approche pragmatique dans sa collaboration avec Taïwan⁷.

2 Relations extérieures de l'Assemblée fédérale avec des États tiers

2.1 Délégations permanentes

L'Assemblée fédérale entretient principalement les contacts de politique extérieure par le biais de ses délégations permanentes. Celles-ci la représentent auprès d'assemblées parlementaires internationales (art. 2 et 6 ORInt) et participent aux activités s'inscrivant dans le cadre de l'ODCE (art. 2a ORInt) ; elles la représentent également dans les relations avec le Parlement européen (art. 3 ORInt) et sont chargées des relations avec les parlements des États limitrophes (art. 4 ORInt). La loi sur le Parlement régit les délégations permanentes dans son chapitre 4 dédié aux commissions (voir art. 60 LParl).

Les délégations se constituent elles-mêmes. Afin de garantir la cohérence des efforts du Parlement en matière de politique extérieure, une conférence de coordination réunissant les présidents de délégations et les présidents des CPE a lieu au moins une fois par an (art. 8, al. 4, ORInt).

La visite de la délégation pour les relations avec le Parlement autrichien à Vienne, au début du mois de juillet 2024 est le dernier exemple en date de relations avec des parlements d'États limitrophes. Elle y a été reçue par le groupe parlementaire Autriche-Suisse du Parlement autrichien, conduit par son président. Les deux délégations se sont notamment entretenues sur les thématiques du climat et de l'énergie. En plus de cette rencontre au niveau parlementaire, une séance de travail s'est également tenue au ministère fédéral de la Protection du climat, de l'Environnement, de l'Énergie, de la Mobilité, de l'Innovation et de la Technologie. La délégation a également visité une centrale électrique sur le Danube. La délégation s'est par ailleurs entretenue des relations bilatérales entre les deux pays ainsi que de la coopération transfrontalière et de la politique extérieure et européenne⁸.

⁷ Voir le rapport du Conseil fédéral du 19.4.2023 donnant suite au postulat 21.3967 CPE-CN « Améliorer les relations avec Taïwan » (21.3967), « Relations avec Taïwan (Taipei chinois) : situation actuelle et possibilités d'approfondissement »

⁸ Voir le communiqué de presse du secrétariat de la Délégation pour les relations avec le Parlement autrichien du 28 juin 2024, consultable à l'adresse : < <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-int-del-a-2024-06-28.aspx?lang=1036> >, consulté le 2.7.2024.

2.2 Délégations non permanentes

L'Assemblée fédérale (un conseil ou conjointement) peut également instituer des délégations non permanentes pour la représenter auprès d'autres institutions et conférences parlementaires internationales ou pour établir des relations bilatérales avec les parlements d'États tiers. Il s'agit de délégations de l'Assemblée fédérale composées *ad hoc* pour une visite spécifique. Les délégations non permanentes sont, tout comme les délégations permanentes, des organes de l'Assemblée fédérale (art. 31, let. g, LParl).

Conformément à l'art. 5, al. 2, ORInt, les délégations non permanentes sont instituées par différents organes de l'Assemblée fédérale en fonction du nombre de membres dont elles se composent. Si la délégation se compose de plus de deux membres du Conseil national et du Conseil des États, elle est instituée par la Conférence de coordination (CoCo) conformément au texte en vigueur (art. 5, al. 2, let. d, ORInt). D'après l'ancien art. 37, al. 5, LParl, la Conférence de coordination avait pour tâche, avec les présidents des CPE et des autres organes de l'Assemblée fédérale concernés, de planifier et coordonner les relations extérieures de l'Assemblée fédérale. Les séances de planification et de coordination des relations extérieures de la CoCo avaient lieu avant les séances ordinaires du bureau et ne duraient que quelques minutes. Dans les faits, les membres prenaient connaissance de la liste des activités internationales prévues pour l'Assemblée fédérale dans l'année à venir, en l'absence de représentant du Conseil fédéral. Les présidents des CPE étaient souvent excusés. La participation aux séances ainsi que leur courte durée indiquaient que la planification et la coordination étaient au mieux une tâche facile et, au pire, qu'elles étaient seulement superficielles. En février 2017, la CoCo a proposé à la Commission des institutions politiques du Conseil national d'abroger l'art. 37, al. 5, LParl parce qu'elle ne considérait pas être l'organe de coordination adéquat dans les circonstances données⁹. L'alinéa a été abrogé en novembre 2018. L'art. 5, al. 2, let. d, ORInt n'est par conséquent plus applicable. Ainsi, conformément à l'art. 1 ORInt, la CPE des deux Chambres institue les membres des délégations non permanentes pour les visites à l'étranger lorsque la délégation se compose de plus de deux membres (pour le reste, l'art. 5, al. 2, let. a à c s'applique). En règle générale, les délégations non permanentes de la CPE-CN se composent de huit membres, et celles de la CPE-CE, de six membres ; les délégations non permanentes communes se composent généralement de huit membres (art. 1, al. 3, ORInt). Les CPE de chaque chambre désignent les membres appelés à voyager pour elles, en tenant compte de la force numérique des groupes parlementaires (art. 1, al. 4, ORInt).

En pratique, ce sont chaque année au moins deux délégations de députés qui rendent visite à au moins un parlement étranger. Une délégation composée de neuf membres de la CPECN s'est rendue en novembre 2023 en Lituanie, en Lettonie et en Estonie¹⁰. Les bonnes relations entre la Suisse et les trois pays baltes étaient au cœur de ce voyage. Sur le plan thématique, la délégation s'est avant tout penchée sur les questions actuelles de sécurité et de géopolitique dans le contexte de la guerre en Ukraine. Des rencontres sur les thèmes de la cybersécurité et de la numérisation, ainsi que des visites de différents projets financés grâce à la contribution de cohésion de la Suisse étaient également au programme¹¹. Le premier voyage d'une délégation de la CPE-CN en Inde a eu lieu à l'automne 2023. Cette délégation a rencontré des représentants d'entreprises helvétiques implantées en Inde ainsi que de firmes indiennes actives en Suisse. Elle s'est également entretenue avec ministre indien

⁹ Voir le rapport de la CIP-CN du 18.8.2017 sur l'initiative parlementaire CPE « Modifications diverses du droit parlementaire » (16.457), FF 2017 6425, 6437.

¹⁰ Le nombre de membres délégués tenait compte du groupe Vert'libéral ; renseignement oral du secrétaire des CPE fourni le 3.7.2024.

¹¹ Voir le communiqué de presse du secrétariat de la CPE-CN du 27.10.2023, consultable à l'adresse : < <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2023-10-27.aspx?lang=1036> >, consulté le 2.7.2024.

du Commerce¹². Par ailleurs, la Suisse a reçu la visite de représentants de parlements étrangers, par exemple le président du Parlement ukrainien qui a été accueilli par le président du Conseil national, Eric Nussbaumer et la présidente du Conseil des États Eva Herzog en juin 2024. Les discussions ont notamment porté sur la situation en Ukraine ainsi que sur le soutien diplomatique et humanitaire de la Suisse et ses contributions financières à long terme¹³. La prise de contact avec le parlement monocaméral de Taïwan entre dans la catégorie des contacts symétriques avec les parlements d'États tiers¹⁴. Conformément à l'art. 1, al. 5, ORInt, les deux CPE coordonnent leurs activités visant à entretenir des relations avec les parlements d'autres États. Si par exemple une délégation non permanente composée de membres de la CPE-CN était instituée pour rendre visite à un parlement monocaméral tel que celui de Taïwan, elle serait tenue de se coordonner avec la CPE-CE (voir ch. 3.2.2 s. ciaprès).

2.3 Groupes parlementaires

Les intergroupes parlementaires constitués sur la base de l'art. 63 LParl, appelés groupes d'amitié, peuvent cultiver les relations informelles avec d'autres États ou groupes d'États, régions ou groupes de population. Il faut distinguer ces groupes des « délégations non permanentes » au sens de l'art. 5 ORInt (voir ch. 2.2 ci-dessus et ch. 3.2.2 ci-après). Les groupes d'amitié réunissent principalement des députés qui partagent certaines vues et qui ont des liens d'amitié avec un État ou une région spécifique. Ils sont de ce fait comparables à des lobbies¹⁵.

Les groupes d'amitié annoncent leur création et leur composition aux Services du parlement, qui en tiennent le registre public. Les groupes parlementaires ne constituent pas des organes de l'Assemblée fédérale (voir art. 31 LParl) et ne sont donc pas soumis à l'ORInt. Les groupes d'amitié ne peuvent donc pas représenter l'Assemblée fédérale, n'exercent aucun mandat de sa part et ne reflètent pas sa position officielle. Les contacts et les rencontres avec des groupes partenaires de Suisse ou de l'étranger sont de l'initiative de leur président ou de leurs membres. Les Services parlementaires informent le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la création des groupes d'amitié en précisant qu'il ne s'agit pas d'organes de l'Assemblée fédérale. Les groupes d'amitié informent les Services du Parlement de leurs activités prévues à l'étranger¹⁶. Les communiqués sur les visites à l'étranger de délégations composées de membres du Parlement ne mentionnent souvent pas s'il s'agit d'une délégation officielle ou s'il s'agit d'un voyage privé de membres du Parlement, tels que ceux organisés par les groupes parlementaires. C'est pourquoi il est difficile de jauger l'impact extérieur de ces groupes et leur influence sur la politique¹⁷. Si des parlementaires participent à des rencontres informelles avec des membres de parlements étrangers ou qu'ils y sont invités, ils sont tenus de souligner qu'ils participent à titre personnel et qu'ils ne représentent pas l'Assemblée fédérale, ses organes ou la Suisse en tant qu'État¹⁸. La *Délégation*

¹² Voir le communiqué de presse du secrétariat de la CPE-CE du 5.12.2023, consultable à l'adresse : <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2023-12-05.aspx>>, consulté le 2.7.2024.

¹³ Voir le communiqué de presse des Services parlementaires du 7.6.2024, consultable à l'adresse : <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2024-06-07.aspx?lang=1036>>, consulté le 2.7.2024.

¹⁴ Conformément à la terminologie de LANZ, qui distingue les contacts symétriques (« *symmetrische* ») et asymétriques (« *asymmetrische* »). Par contacts asymétriques, il entend les contacts entre les membres d'un parlement et d'un gouvernement, voir MATTHIAS LANZ, *Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung*, Zurich 2020, N 478 ss.

¹⁵ Voir DANIEL ZEHNDER, *Kommentar zum ParlG*, Art. 60 N 37.

¹⁶ Voir les directives du 9 décembre 2019 relatives aux intergroupes parlementaires au sens de l'art. 63 de la loi sur le Parlement, Bureau du Conseil national et du Conseil des États, entrées en vigueur le 20 mars 2020.

¹⁷ Voir DIEGO HÄTTENSCHWILER, *Kommentar zum ParlG*, Aktualisierung 2021, Art. 63 N 11.

¹⁸ Voir MATTHIAS LANZ, *Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung*, Zurich 2020, (ci-après LANZ, *Aussenpolitik*), N 478 ss.

culturelle et économique de Taipei est un groupe d'amitié parlementaire qui entretient des relations avec Taïwan. Présidée par les députés au Conseil national Fabian Molina et Nicolas Walder et créée en septembre 2017, elle comporte 24 membres (députés des deux conseils). L'objectif du groupe d'amitié est de maintenir et d'approfondir les relations entre la Suisse et Taïwan. Ses activités incluent des séances d'information, des événements culturels, des voyages à Taïwan ainsi que des rencontres avec des parlementaires, des représentants du gouvernement et de la société civile de Taïwan¹⁹.

3 Appréciation juridique

Pour répondre à la question de la CPE-CE, nous examinons ci-après les prescriptions de la Constitution, des lois et des ordonnances relatives à la participation des chambres du Parlement à la définition de la politique extérieure vis-à-vis des parlements d'États tiers.

3.1 Principes constitutionnels

3.1.1 L'Assemblée fédérale en tant que parlement bicaméral

L'art. 148, al. 2, Cst. fonde le système bicaméral de l'Assemblée fédérale. Celui-ci constitue un gage de l'état de droit dans le sens où il garantit la séparation des pouvoirs au sein du législatif (« *Intraorgankontrolle* »)²⁰. L'art. 148, al. 2, Cst. désigne le Conseil national et le Conseil des États comme les deux Chambres de l'Assemblée fédérale et souligne qu'elles se trouvent sur un pied d'égalité (« dotées des mêmes compétences »). Cela signifie qu'elles ont les mêmes pouvoirs et exercent ces compétences de façon identique. Elles délibèrent et votent en principe séparément. La Constitution tient compte du principe de l'égalité de statut dans la mesure où elle ne sépare pas les compétences du Parlement par Chambre, mais qu'elle renvoie toujours à l'Assemblée fédérale dans son ensemble²¹.

Pour qu'il y ait décision de l'Assemblée fédérale, il faut que les décisions du Conseil national et du Conseil des États concordent²². S'ils ne parviennent pas à une décision unanime (même à l'issue de la procédure d'élimination des divergences), il n'y a pas de décision de l'Assemblée fédérale²³. L'égalité entre les deux Chambres est nuancée pour certains types d'objets²⁴. Il s'agit d'une part d'affaires qui relèvent de la compétence des Chambres réunies²⁵ et pour lesquelles le Conseil des États a moins de poids, puisqu'il comporte moins de membres, et d'autre part d'affaires qui ne concernent qu'une seule chambre et qui ne nécessitent donc pas d'être traitées par les deux²⁶. Les relations extérieures ne font pas partie des cas où l'égalité des Chambres est nuancée parce que la lettre de la Constitution attribue tou-

¹⁹ Voir la liste des membres des groupes d'amitié parlementaires, état au 3 juin 2024, p. 56 s.

²⁰ Voir STEFAN G. SCHMID, in : Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (éds.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 4^e éd., Zurich/Saint-Gall 2023 (ci-après : St. Galler BV-Kommentar), art. 148 N 22.

²¹ Voir PIERRE TSCHANNEN, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5^e éd., Berne 2021, § 30 N 1115.

²² Voir GIOVANNI BIAGGINI, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2^e éd., Zurich 2017 (ci-après : BVKommentar), art. 148 N 7; SCHMID St. Galler BV-Kommentar, art. 148 N 28 et réf. citées.

²³ Voir SCHMID, St. Galler BV-Kommentar, art. 148 N 29.

²⁴ THURNHERR utilise la notion de « *Relativierungen* » et considère même que l'égalité entre les deux Chambres n'est pas concrétisée dans ces cas particuliers, voir DANIELA THURNHERR, in : Waldmann/Belser/Epiney (éds.), *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle 2015 (ci-après : Basler BV-Kommentar), art. 148 N 20; BIAGGINI, BV-Kommentar, art. 148 N 8 mentionne également cette notion.

²⁵ Élections, décisions relatives aux conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes, recours en grâce.

²⁶ Recherche d'informations, demandes d'examen, publication de son propre règlement interne, ouverture du vote préalable sur des questions de principe concernant la révision totale de la Constitution.

jours les compétences en matière de politique extérieure à l'ensemble de l'Assemblée fédérale mais pas individuellement à chaque Chambre. Si une des Chambres agit seule, elle contrevient au principe constitutionnel de l'égalité.

3.1.2 Relations extérieures de l'Assemblée fédérale

L'art. 166, al. 1, Cst. porte sur la relation entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Il dispose que cette dernière participe à la définition de la politique extérieure. Le Conseil fédéral est quant à lui chargé des affaires étrangères « sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale » (art. 184, al. 1, Cst.)²⁷. Le droit de participation de l'Assemblée fédérale à la politique extérieure est une compétence de base lui conférant une responsabilité accrue, du fait qu'elle doit être consultée sur les questions de principe importantes en matière de politique extérieure²⁸. Cette participation renforcée se concrétise en certains points dans la loi sur le Parlement (voir ch. 3.2.1 ci-après). L'art. 166, al. 1, Cst. reflète le fait que le gouvernement et le parlement orientent dans la même mesure la politique extérieure, dans une coopération mutuelle. Aucun des deux pouvoirs ne prime sur l'autre, mais il s'agit plutôt d'un pouvoir combiné en matière de politique extérieure²⁹.

Pour que l'Assemblée fédérale puisse exercer son droit de participation fixé à l'art. 166, al. 1, Cst., les CPE du Conseil national et du Conseil des États ainsi que le Conseil fédéral procèdent régulièrement à des échanges de vues (art. 152, al. 1, LParl). Le Conseil fédéral doit informer de façon régulière, rapide et complète les collèges présidentiels et les CPE des événements importants survenus dans le domaine de la politique extérieure (art. 152, al. 2, LParl) et il doit les consulter sur les orientations principales (art. 152, al. 3, LParl)³⁰. Les CPE doivent être consultées lorsque la mise en œuvre de recommandations ou de décisions d'organisations internationales nécessite d'adopter ou de modifier de façon importante une loi fédérale, ou que la renonciation à leur mise en œuvre exposerait la Suisse à de graves préjudices. Le Conseil fédéral a défini plus précisément la notion d'orientation principale à l'art. 5b de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1). Cette précision a permis de mieux tenir compte de la volonté du Parlement d'avoir davantage voix au chapitre dans le cadre du processus de formation de *soft law*³¹. En cas d'urgence, le Conseil fédéral consulte les présidents des CPE (art. 152, al. 4, LParl).

²⁷ Voir BERNHARD EHRENZELLER, St. Galler BV-Kommentar, art. 166 N 13 s. ; BIAGGINI, BV-Kommentar, art. 166 N 3.

²⁸ Voir BERNHARD EHRENZELLER, St. Galler BV-Kommentar, art. 166 N 18.

²⁹ Voir MAREIKE SINZ, Internationales Soft Law und Fragen nach parlamentarischer Zustimmung, Zurich 2022, p. 70.

³⁰ Au sujet des rôles et des processus de décision entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral en matière de politique extérieure, voir MARTIN WYSS, Die schweizerische Bundesversammlung und das Völkerrecht – Spurensuche zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 83, 2023, p. 903-923; Département fédéral des affaires étrangères, Direction du droit international public, Aide-mémoire sur le droit souple ("Soft Law"), sans date.

³¹ Cette demande a été exprimée dans le cadre de l'examen préalable des initiatives parlementaires Aeschi « Recommandations et décisions de l'OCDE et de ses organismes spécialisés. Obligation d'informer et de consulter la commission législative compétente » (14.433) et Romano « Sauvegarder les compétences du Parlement en matière de politique étrangère et de législation » (14.474) ; au sujet des droits de participation du Parlement, voir ROBERT BAUMANN, Die innerstaatliche Legitimation von bindenden Beschlüssen und einseitigen Erklärungen : Recht und Praxis, Swiss Review of International and European Law, 2024, p. 23 à 40.

3.1.3 Relations extérieures du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral représente la Suisse à l'étranger (art. 184, al. 1, 2^e partie de phrase, Cst.). Il est tenu, dans la gestion des affaires étrangères, de garantir le droit de participation de l'Assemblée fédérale³². Les organes de l'Assemblée fédérale (art. 31 LParl) ne représentent pas la Suisse en tant qu'État dans les relations extérieures mais c'est au Conseil fédéral que revient la direction opérationnelle de la politique extérieure en sa qualité de chef d'État formel, et c'est lui qui a donc le pouvoir d'agir de façon juridiquement contraignante vis-à-vis des autres sujets de droit international³³.

La participation de l'Administration fédérale est matérialisée aux art. 166 et 184 Cst. Elle porte sur les aspects stratégiques et de planification à long terme de la politique extérieure, y compris la participation aux décisions fondamentales de la politique extérieure³⁴. Bien que la Constitution reste vague en ce qui concerne la portée des droits de participation de l'Assemblée fédérale en matière de politique extérieure, l'interaction entre ces deux dispositions met en évidence l'étroite imbrication des compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière d'affaires étrangères³⁵.

Plusieurs délégations de l'Assemblée fédérale entretiennent régulièrement des contacts « assymétriques », ce qui signifie qu'elles établissent des relations avec des représentants de gouvernements étrangers. Par exemple, la Délégation pour les relations avec le Bundestag a rencontré le ministre allemand de l'Intérieur en 2017. Une rencontre entre l'ancien président du Conseil des États Ivo Bischofberger et le ministre des Affaires étrangères de Singapour ainsi que le président de la République du Vietnam, le ministre de l'Industrie et du Commerce et le ministre adjoint de l'Éducation du Vietnam a eu lieu la même année. Toujours en 2017, l'ancien président du Conseil National Dominique de Buman s'est rendu en Russie avec une délégation et s'est entretenu avec le Premier ministre Dmitri Medvedev avant de se rendre, un an plus tard en Arménie pour rencontrer le Président, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères arméniens³⁶. Dans ce type de situation tout particulièrement, les membres du Parlement sont constitutionnellement tenus de faire preuve de retenue dans leur approche et leurs déclarations, et de respecter les positions du Conseil fédéral en matière de politique étrangère.

3.2 Droit de participation et coordination du pouvoir législatif en matière de relations extérieures

3.2.1 Loi sur le Parlement

Durant la seconde moitié du XX^e siècle, l'Assemblée fédérale s'est de plus en plus engagée dans les organisations internationales. Les échanges bilatéraux entre parlements nationaux ont également pris de l'ampleur et se sont institutionnalisés. Depuis le début des années 1990, les CPE effectuent des voyages d'études annuels pour entretenir les relations extérieures. Plus récemment, des échanges internationaux entre commissions parlementaires permanentes d'autres domaines, tels que la migration, la politique sociale, l'économie, la formation ou la culture ont été mises en place (voir les exemples mentionnés au ch. 2.2)³⁷. L'actuelle loi sur le Parlement succède directement à la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la

³² Voir ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10^e éd., Zurich 2020, N 1521.

³³ Voir JÖRG KÜNZLI, *Basler BV-Kommentar*, art. 184 N 12.

³⁴ Voir URS SAXER/FLORIAN BRUNNER, *St. Galler BV-Kommentar*, art. 184 N 21.

³⁵ Voir ASTRID EPINEY, *Basler BV-Kommentar*, art. 166 N 5.

³⁶ Voir à ce sujet LANZ, *Aussenpolitik*, N 478 ss.

³⁷ Sur l'ensemble, voir DANIEL ZEHNDER, *Kommentar zum ParlG*, art. 60 N 35.

procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC³⁸). La révision de la LREC du mois d'octobre 1991 a introduit le système de commissions permanentes au niveau de la loi et institutionnalisé la participation de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique extérieure³⁹. A la suite de nombreuses révisions partielles et totales, la LREC était devenue trop confuse, c'est pourquoi elle a été remplacée par la loi sur le Parlement, qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003. La réglementation selon laquelle l'Assemblée fédérale est associée aux planifications importantes des activités de l'État et à la définition de la politique extérieure était un point important de la révision.

L'art. 24, al. 4, LParl habilite l'Assemblée fédérale à participer aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et à entretenir des relations suivies avec les parlements étrangers. La notion d' » assemblées parlementaires internationales » recouvre aussi bien les associations parlementaires internationales telles que l'Union interparlementaire et les assemblées parlementaires d'organisations internationales, par exemple celle du Conseil de l'Europe⁴⁰. La teneur de cette disposition se rapporte de manière générale au fait d'entretenir des contacts extérieurs au niveau législatif. Les contacts avec des parlements étrangers concernent également les parlements monocaméraux, tels que celui de Taïwan.

Dans la mesure du possible, il faut que la coordination de ces tâches soit réglée pour que les contacts extérieurs au niveau législatif ne soient pas redondants. Une disposition spécifique a été créée à cet effet : l'art. 49 LParl. Il prévoit que la mission générale de coordination s'applique tant au sein des commissions d'un même conseil qu'avec les commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues, garantissant ainsi que les différents organes parlementaires ne s'attèlent pas au même travail et que le Conseil fédéral et l'administration ne doivent pas donner les mêmes informations sur un même sujet à différentes commissions⁴¹. Conformément à l'art. 49, al. 1, LParl, dont le libellé est clair, la tâche de coordination s'applique à toutes les commissions, en particulier aux deux CPE.

Afin que l'organisation, les attributions et la procédure applicable aux délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les parlements d'États tiers soient réglées de façon détaillée, l'art. 60 LParl exige que des prescriptions soient fixées dans une ordonnance. Puisque ce sont les CPE qui sont compétentes en matière de relations extérieures au niveau parlementaire, la CPE-CE a élaboré une ordonnance en ce sens⁴². L'ordonnance du 3 octobre 2003 sur les délégations parlementaires (ODEl) est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, en même temps que la révision de la LParl. Parmi les principales nouveautés introduites dans l'ODEl, on peut notamment citer la création de délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres États. L'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de l'ODEl a permis de constater que des adaptations étaient nécessaires : les activités de la CPE-CN, de la CPE-CE et de diverses délégations devaient être mieux coordonnées et leurs synergies potentielles devaient être mieux exploitées dans l'intérêt d'une politique extérieure

³⁸ RO 1962 811 ss. ; le texte légal originel était la loi fédérale du 22 décembre 1849 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des États et le Conseil fédéral ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et des arrêtés, RO 1850 1 7.

³⁹ RO 1992 2344 ss. ; MORITZ VON WYSS, in : Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Bâle 2014 (ci-après : Kommentar zum ParlG), art. 1 N 6.

⁴⁰ Voir le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001 relatif à l'initiative parlementaire sur la loi sur le Parlement (LParl), FF 2001 3298, 3371.

⁴¹ Voir RUTH LÜTHI, Kommentar zum ParlG, art. 49 N 9.

⁴² Compétence définie dans le rapport de la CPE-CE du 23.1.2003 sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales et sur les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres États, FF 2003 3506, 3509 ; RO 2003 3617 ss.

cohérente⁴³. Le titre de l'ordonnance a été modifié pour mieux tenir compte de la portée plus générale de celle-ci. La nouvelle ordonnance ne s'applique plus uniquement aux délégations au sens de l'art. 60 LParl, mais également aux CPE et à la participation de parlementaires aux délégations du Conseil fédéral. Cette ordonnance, renommée et révisée, est commentée ci-dessous (ordonnance de l'Assemblée fédérale du 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012).

3.2.2 Ordonnance sur les relations internationales du Parlement

Cette ordonnance distingue trois types de délégations parlementaires chargées des relations extérieures : les délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales (UIP, AP-CdE, CP AELE/UE, APF, AP-OSCE, AP-OTAN⁴⁴), les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres États et les délégations non permanentes chargées des relations avec d'autres Parlements et des organisations internationales. En vertu de l'ORInt, les relations avec les parlements d'autres États incombent aux CPE dans la mesure où aucun autre organe n'est institué à cet effet. L'art. 1 ORInt décrit les responsabilités et le mode de fonctionnement des CPE dans le domaine des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Le champ de compétence des CPE en matière de relations avec les parlements d'autres États est réglé à l'al. 1 : il se limite aux relations avec les parlements d'États qui ne sont pris en charge ni par une délégation permanente au sens de l'art. 4 ni par une délégation non permanente instituée par d'autres organes de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 5.

L'art. 1, al. 5, ORInt dispose que la collaboration et les échanges entre les CPE d'une part, et les autres organes de l'Assemblée fédérale qui agissent sur le plan international d'autre part, doit être coordonnée. Pour ce faire, les CPE sont obligées de coordonner leurs activités entre elles, ainsi qu'avec les délégations. L'art. 5, al. 1, let. b ORInt prévoit la possibilité de charger les « délégations non permanentes » d'établir des relations avec des parlements d'États tiers. Il s'agit de délégations de l'Assemblée fédérale *ad hoc* composées pour une visite spécifique d'un parlement d'un autre État⁴⁵.

3.2.3 Marge de manœuvre au regard de l'obligation de coordination de l'ORInt

L'obligation de coordination en matière d'entretien des relations avec les parlements d'États tiers (art. 1, al. 5, ORInt) s'applique tant aux voyages communs de délégations non permanentes des deux conseils qu'aux voyages de délégations non permanentes d'un seul conseil (CPE-CN ou CPE-CE). Bien que le texte de l'ordonnance ne définisse pas plus précisément la notion de « coordination », on peut considérer que cette coordination consiste en un échange d'informations. Chaque CPE informe l'autre des voyages qu'elle a effectués et de ceux à venir (en précisant notamment le parlement de quel État et quels membres de ce parlement elle va rencontrer et quels sont les thèmes au programme). Cette obligation de coordination est étroitement liée au principe constitutionnel de l'égalité des deux Chambres. Pour respecter ce principe, elles doivent toujours prendre des décisions concordantes (voir ch. 3.1.1 ci-dessus). Elles prennent en principe leurs décisions d'un commun accord. Du

⁴³ Voir le rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 12.5.2011, Initiative parlementaire Amélioration de l'efficacité et de la coordination des activités internationales de l'Assemblée fédérale, FF 2011 5981, 5982.

⁴⁴ Voir art. 2 ORInt : UIP : Union interparlementaire ; AP-CdE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; CP AELE/UE : Comité parlementaire de l'Association européenne de libre-échange ; APF : Assemblée parlementaire de la francophonie ; AP-OSCE : Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ; AP-OTAN : Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

⁴⁵ Voir DANIEL ZEHNDER, Kommentar zum ParlG, art. 60 N 36.

point de vue constitutionnel, un conseil ne peut pas décider de façon autonome de prendre contact avec le parlement d'un État tiers. Cette règle est d'autant plus importante dans les situations délicates telles que les contacts avec des parlements monocaméraux ou avec des États non reconnus par la Suisse. Il est également essentiel de tenir compte de la position du Conseil fédéral en matière de politique extérieure : les parlementaires doivent respecter la position officielle du Conseil fédéral pendant leurs visites, tout particulièrement dans les situations délicates décrites ci-dessus.

4 Conclusions

Nous pouvons répondre comme suit à la question qui nous a été posée sur la marge de manœuvre dont dispose un conseil en matière de relations extérieures :

6. L'art. 148, al. 2, Cst. consacre le principe de l'égalité des Chambres fédérales : le Conseil national et le Conseil des États sont des Chambres dotées des mêmes compétences, qui doivent en principe prendre des décisions concordantes. Cet article ne délimite pas les compétences de chaque Chambre, mais elle considère l'Assemblée fédérale dans son ensemble. On peut en déduire que les deux Chambres doivent être impliquées dans la gestion des relations extérieures, et que l'action autonome d'une Chambre est en principe exclue.
7. L'art. 166, al. 1, Cst. octroie à l'Assemblée fédérale la compétence de base de participer à la politique extérieure : elle participe à sa définition et surveille les relations avec l'étranger. Conformément à l'art. 184, al. 1, Cst, le Conseil fédéral, en sa qualité d'organe exécutif, est en principe chargé des affaires étrangères.
8. La LParl concrétise les principes du point 2 : l'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure (art. 24, al. 1, LParl). Les commissions de chaque conseil sont tenues de se coordonner entre elles en matière de relations extérieures et chaque commission doit également se coordonner avec les commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues (art. 49, al. 1, LParl).
9. Ce mandat légal de coordination est précisé au niveau de l'ordonnance : si des membres de l'Assemblée fédérale souhaitent prendre contact avec des parlements d'États tiers (comme p. ex. le parlement monocaméral de Taïwan), ils peuvent instituer des délégations composées *ad hoc*. Ces délégations sont des organes de l'Assemblée fédérale qui se composent de membres de la CPE CN et/ou CE (art. 1, al. 3, ORInt). Conformément au principe de l'égalité des deux Chambres, qui ne permet *pas* à l'une d'entre elles d'agir seule, les CPE coordonnent leurs activités (art. 1, al. 5, ORInt). Il n'est pas possible, du point de vue constitutionnel, que l'une des Chambres prenne seule une décision quant aux relations avec les parlements d'États tiers.
10. Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent entretenir des relations avec d'autres États, régions ou groupes de population en faisant partie d'un groupe d'amitié (intergroupe parlementaire) (art. 63 LParl). Ces groupes ne sont pas des organes de l'Assemblée fédérale : ils ne peuvent pas représenter l'Assemblée fédérale, n'ont pas reçu de mandat de sa part et ne reflètent pas sa position officielle. Les parlementaires, en tant qu'élus, font partie de l'Assemblée fédérale (mais ils ne font pas nécessairement partie

Marge de manœuvre d'un conseil en matière de relations avec des parlements étrangers

d'un organe de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 31 LParl). Le principe de l'égalité des deux conseils, fixé à l'art. 148, al. 2, Cst., s'applique également à chaque membre élu du Parlement, puisqu'il est membre de l'Assemblée fédérale (même s'il ne fait pas nécessairement partie d'un organe de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 31 LParl).