

**LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE:
RECUEIL DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES
PARLEMENTAIRES**

Chapitre 1. Sources du droit parlementaire

Section 1. Les sources écrites

Section 2. Les sources non écrites

Section 3. La jurisprudence des Cours constitutionnelles

Chapitre 2. Sources du droit parlementaire

Section 1. Généralités

Section 2. Les régimes électoraux

Section 3. La durée du mandat

Section 4. Les protections

Section 5. Les immunités parlementaires

Section 6. Le député dans sa circonscription

Section 7. La compétence électorale des parlementaires

CHAPITRE 1. SOURCES DU DROIT PARLEMENTAIRE

Section 1. Les sources écrites

La Constitution de la Principauté d'Andorre

Le peuple andorran, conscient de la nécessité d'adapter la structure institutionnelle de l'Andorre à la situation nouvelle découlant de l'évolution de son environnement géographique, historique et socio-culturel, ainsi que de celle d'organiser les relations que devront entretenir, dans ce nouveau cadre juridique, des institutions qui ont leur origine dans les Paréages¹, a approuvé souverainement la Constitution de la Principauté d'Andorre le 14 mars 1993.

Dans son Titre II, la Constitution établit que *«conformément à la tradition institutionnelle de l'Andorre, les Coprinces sont, conjointement et de manière indivise, le chef de l'État et en incarnent la plus haute représentation»*. Les Coprinces, *«institution issue des Paréages et de leur évolution historique, sont, à titre personnel et exclusif, l'évêque d'Urgell et le Président de la République française»*. Les articles 44, 45 et 46 de la Constitution définissent leurs compétences.

Le Titre IV dispose les principes concernant la composition et les pouvoirs du Conseil Général (Parlement d'Andorre), le statut de ses membres, ainsi que les rapports avec le Gouvernement, en renvoyant les modalités de mise en oeuvre au Règlement du Conseil Général.

Règlements intérieurs

Le système parlementaire d'Andorre est monocaméral. Le Règlement du Conseil Général, du 3 septembre 1993, organise le fonctionnement interne du Parlement, les procédures suivies dans leurs délibérations et la discipline de leurs membres. Selon l'article 54 de la Constitution, le Conseil Général approuve et modifie son

¹ (1) Paréages: les paréages, en catalan, Pareatges, sont deux sentences arbitrales du XIIIème siècle qui règlent divers litiges existant entre le Comte de Foix et l'Evêque d'Urgell, particulièrement en raison de l'exercice de leurs pouvoirs féodaux sur les Vallées d'Andorre.

propre règlement à la majorité absolue de la Chambre, la constitutionalité duquel reste soumise au contrôle du Tribunal Constitutionnel.

Dispositions organiques

D'après l'alinéa 4 de l'article 51 de la Constitution, une loi qualifiée détermine les règles applicables en matière électorale et définit le régime des inéligibilités et des incompatibilités des conseillers généraux (députés). Cette Loi qualifiée du régime électoral et du référendum date du 3 septembre 1993, et a été l'objet de réformes postérieures:

- Loi de modification des articles 6.1 et 7.1 de la loi qualifiée du régime électoral et du référendum, de 26 novembre 1999;
- Loi de modification de la loi qualifiée du régime électoral et du référendum, de 15 décembre 2000.

Outre celles qui concernent le régime électoral, la Constitution prévoit les modalités d'application de certains sujets qui seront édictées par loi. À cet effet, le 4 novembre 1993 s'adoptent la Loi qualifiée des transferts aux Communes² et la Loi qualifiée de délimitation des compétences des Communes.

De même, on doit tenir compte du Code de l'Administration du 29 mars 1989.

Dispositions législatives

Il existe de nombreuses dispositions législatives qui ont une incidence sur le droit parlementaire, notamment la Loi du médiateur du 4 juin 1998 (Llei de creació i funcionament del Raonador del ciutadà), la Loi de la Cour de Comptes du 13 avril 2000 (Llei del Tribunal de Comptes), la Loi de la Radiodiffusion et Télévision publiques et de création de la Société publique Radio et Télévision d'Andorra, S.A. du 13 avril 2000 (Llei de la Radiodifusió i Televisió pública i de creació de la Societat pública Ràdio

² Communes: organes d'auto gouvernement, de représentation et d'administration des paroisses.

i Televisió d'Andorra, S.A.) et la Loi qualifiée de protection de données personnelles du 18 décembre 2003 (Llei qualificada de protecció de dades personals). Enfin, certains textes législatifs ont une incidence sur le droit parlementaire même si c'est de façon indirecte.

Section 2. Les sources non écrites

Il existe des pratiques qui découlent de la tradition et qui ne sont pas prévues formellement par le Règlement du Conseil Général, bien que son usage soit solidement établi:

- Usage des habits traditionnels de conseiller général lors des sessions telles que la désignation du Chef de Gouvernement, le serment des membres du Conseil et le jour de Saint Tomas;
- Présentation des rapports des délégations internationales lors des sessions traditionnelles de Saint Tomas et de commémoration de la Constitution;
- Le Syndic Général (Président du Conseil Général) préside personnellement la Commission des Finances et du Budget du suivi des investissements et désinvestissements de la Caisse Andorrane de Sécurité Sociale.

Section 3. La jurisprudence des Cours constitutionnelles

Le Tribunal Constitutionnel n'a pas été saisi sur l'adéquation et conformité du Règlement du Conseil Général puisqu'il n'était pas encore constitué lors de l'adoption du Règlement.

Le Règlement du Conseil Général n'établit pas l'obligation de faire la demande d'avis préalable au Tribunal Constitutionnel sur la constitutionnalité d'une réforme de celui-ci, même si rien n'empêche de saisir cette institution à ce sujet.

En ce qui concerne la jurisprudence, une proposition d'accord du Conseil Général de date 14 mars 2002 sur la création d'un Conseil Général des Jeunes d'Andorre a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal Constitutionnel le 10 juin 2002.

Chapitre 2. Sources du droit parlementaire

Section 1. Généralités

L'article 50 de la Constitution établit que le Conseil Général assure une représentation mixte et paritaire de la population nationale et des sept paroisses.

D'après l'article 52 de la Constitution le Conseil Général se compose d'un minimum de vingt-huit et d'un maximum de quarante deux conseillers généraux.

Le Règlement du Conseil Général ne détermine pas le caractère du mandat parlementaire. Soi-disant il n'est pas indiqué s'il doit être professionnel ou non professionnel, même si actuellement se présentent les deux cas au sein du Parlement.

Section 2. Les régimes électoraux

Les modes de scrutin

Les conseillers sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret pour une durée de quatre ans. La moitié d'entre eux est élue, en nombre égal, par chacune des sept paroisses et l'autre moitié est élue par circonscription nationale. Désormais, quatorze conseillers sont élus (deux par paroisse) au scrutin paroissial majoritaire et quatorze conseillers sont élus au scrutin national proportionnel.

Les inéligibilités

Selon la loi sont inéligibles tenant à la personne:

- ceux dont la loi ne permet pas l'inscription sur les listes électorales pour leur incapacité judiciairement déclarée;

- ceux qui font l'objet d'une condamnation pénale assortie.

Selon la loi sont inéligibles liées aux fonctions:

- les Magistrats du Tribunal Constitutionnel;
- les membres du Conseil Supérieur de la Justice;
- les juges et les magistrats ainsi que les membres du Ministère Fiscal en activité.

Les députés et les membres du Gouvernement sont inéligibles aux élections des Communes et les membres des Communes sont inéligibles aux élections du Conseil Général si préalablement ils n'ont pas démissionné de leurs postes.

La représentation des groupes spécifiques

Le financement des campagnes

La Loi qualifiée du financement électoral, du 15 décembre 2000, exige qu'il y ait un mandataire électoral pour chaque candidature ainsi qu'un compte de dépôt bancaire spécifique pour les dépenses électorales. La loi prévoit aussi une subvention de l'État pour les candidatures, qui ne peut pas dépasser le montant des dépenses électorales justifiées par la Cour de Comptes en exercice de sa fonction de fiscalisation, et impose un plafonnement pour le financement privé de 6.000 euros.

La répartition du temps d'intervention dans les médias publics

La Loi qualifiée du régime électoral et du référendum du 3 septembre 1993 dispose dans les alinéas 1, 2, 3 et 6 de son article 33 que:

1. Dans les moyens publics de communication, les différentes candidatures disposeront d'un espace gratuit de même durée pour exposer leurs programmes et demander le vote. Dans tous les cas, le temps octroyé pendant les élections générales aux candidatures paroissiales ne sera pas supérieur au tiers du temps octroyé aux candidatures nationales. Pendant les élections communales, chaque candidature disposera d'un temps de même durée.

2. Les directeurs des moyens publics de communication fixeront la durée des temps d'intervention à la radio et à la télévision publiques qui correspondent aux différentes candidatures. Ils pourront aussi offrir l'émission de débats ou d'entrevues avec les différentes candidatures. En tout cas, les décisions adoptées par les directeurs des moyens publics de communication dans les matières auxquelles se réfère le présent alinéa devront être intégralement communiquées aux représentants des candidatures.

3. La Junta electoral (Commission électorale indépendante) pourra dicter, si elle le croit nécessaire, les dispositions de caractère général précises pour que les espaces gratuits et le développement de débats ou d'entrevues électorales dans les moyens de communication à titre public, ainsi que la publication d'enquêtes électorales payées avec des fonds publics, respectent le pluralisme électoral et la neutralité informative.

6. Il est strictement interdit l'insertion ou la diffusion dans quelconque moyen de communication d'annonces et de publicité payées avec des fonds publics pour des finalités institutionnelles, depuis la convocation électorale jusqu'à la fin du scrutin.

Section 3. La durée du mandat

Principes

L'article 1 du Règlement du Conseil Général dit que le Parlement se constituera le quinzième jour postérieur à la proclamation des résultats électoraux à midi.

Hormis le terme de quatre années depuis leur élection, la Constitution ne prévoit pas une autre cause de fin de mandat des conseillers généraux si ce n'est la dissolution du Conseil Général par décision du Chef du Gouvernement et sous son exclusive responsabilité politique. Malgré que la dissolution anticipée soit signée par les Coprinces, il s'agit d'un acte contresigné, la responsabilité duquel incombe au Chef du Gouvernement, qui le contresigne, d'accord avec l'article 44.3 de la Constitution.

Remplacements

La Loi qualifiée du régime électoral et du référendum fixe les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège le remplacement des députés jusqu'au renouvellement du Parlement.

Concrètement les articles 58 et 59 de la Loi établissent que dans les candidatures des circonscriptions paroissiales figurent nécessairement deux candidats et deux remplaçants, tandis que les candidatures de la circonscription nationale seront composées par une liste ordonnée de quatorze candidats et trois remplaçants qui détermine les conseillers généraux élus en fonction des résultats électoraux et l'ordre à suivre en cas de vacance d'un siège.

Dissolution

L'article 71 de la Constitution de la Principauté d'Andorre prévoit que *«après délibération du Gouvernement, le Chef du Gouvernement peut, sous sa responsabilité, demander aux Coprinces la dissolution du Conseil Général. Le décret de dissolution fixe la date des élections conformément aux dispositions de l'article 51.2 de la présente Constitution.»*

La faculté du Chef du Gouvernement pour décider la dissolution du Conseil Général a seulement deux limitations constitutionnelles:

- la dissolution ne peut être prononcée si une motion de censure a été déposée ou si l'Etat d'urgence a été déclaré;
- et aucune dissolution ne peut avoir lieu dans l'année qui suit les élections du Conseil Général.

Aux termes de l'article 45.1.d), les Coprinces, avec le contreseing du Chef du Gouvernement ou, le cas échéant, du Syndic Général, qui en assument la responsabilité politique, signent le décret de dissolution du Conseil Général selon la procédure de l'article 71 de la Constitution.

Section 4. Les protections

Incompatibilité avec les fonctions publiques électives et non électives

Selon l'article 11 du Règlement du Conseil Général, les conseillers généraux perdront leur condition s'ils exercent un poste public incompatible avec celui de membre du Parlement.

Il faut tenir compte aussi que les membres du Gouvernement ne peuvent cumuler leur charge avec celle de Conseiller Général et ne peuvent exercer que les fonctions publiques qui découlent de leur appartenance au Gouvernement.

La Loi qualifiée du régime électoral et du référendum présente les cas d'incompatibilité dans les articles 16, 17, 18 et 63. D'abord l'article 16 constate que les cas d'inéligibilité prévus a la loi le sont aussi d'incompatibilité. Les dispositions de l'article 17 peuvent se résumer en ce que le fonctionnaire devenu parlementaire est mis en position de détachement pendant la durée de son mandat. En ce qui concerne l'article 18, personne ne pourra

être à la fois candidat dans deux ou plusieurs candidatures dans les mêmes élections. On ne pourra pas être non plus candidat simultanément au Conseil Général et à la Commune dans le cas où l'élection se réalise le même jour. Finalement l'article 63 ajoute qu'en plus des causes d'incompatibilité prévues dans les articles 16 et 17, le poste de Conseiller Général est incompatible:

- avec celui du Chef de Gouvernement ou Ministre;
- avec celui de membre de la Commune;
- avec celui de secrétaire de la Commune;
- avec une quelconque activité qui suppose être rémunérée par le Conseil Général, le Gouvernement ou les entités publiques ou parapubliques, n'ayant pas obtenu le détachement;
- avec l'exercice de quelconque délégation de la part du Gouvernement supérieure à une période de six mois.

Incompatibilité avec les fonctions privées

A l'inverse des fonctions publiques, les activités privées sont en principe compatibles avec le mandat parlementaire. Seulement il est interdit par le Règlement du Conseil Général qu'un parlementaire profite de sa condition pour exercer des activités commerciales, industrielles ou professionnelles.

Le cumul des mandats

Le cumul du mandat parlementaire avec un ou plusieurs mandats locaux n'est pas permis en Principauté d'Andorre.

Code de conduite et régime disciplinaire

Les conseillers généraux ont l'obligation d'observer la courtoisie due et de respecter les normes

d'ordre et de discipline établies dans le Règlement du Conseil Général. Son accomplissement est garanti par le Syndic Général, qui rappellera à l'ordre le Conseiller Général qui ne s'y tiendrait pas. Ils ont aussi l'obligation de garder le secret sur les agissements ou les résolutions qui ont ce caractère, d'accord avec la Constitution et ce Règlement.

Dans toutes les dépendances du Conseil Général, les conseillers généraux, le Chef du Gouvernement, les Ministres et le public sont soumis aux pouvoirs disciplinaires du Syndic Général, qui les exerce d'accord avec le Règlement du Conseil Général.

La protection juridique

L'immunité consiste, selon le troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution, que *«pendant la durée de leur mandat, les conseillers ne peuvent être arrêtés ou détenus, sauf en cas de flagrant délit»*.

Le Règlement du Conseil Général, dans son article 10.2, établit qu'en cas d'arrêt ou rétention, inculpation ou procès d'un conseiller général, le Syndic Général informera immédiatement le Conseil Général.

L'article 55 de la Loi qualifiée de la justice manifeste que le Tribunal de Corts (Cour d'appel et cour d'assises) est compétent pour accorder la détention et le procès des membres du Conseil Général, de la Syndicature (Bureau du Parlement) et du Gouvernement, s'ils sont considérés pénalement responsables pendant leur mandat.

Il faut conclure que, dans l'ordination juridique andorrane, n'est pas nécessaire l'autorisation préalable du Parlement pour la détention ou le procès d'un membre de la Chambre.

Le privilège spécial des membres du Conseil Général l'établit l'article 53.3 de la Constitution de façon que *«hormis le cas de flagrant délit, il appartient au Tribunal de Corts en session plénière de décider de leur arrestation, de leur inculpation et de leur poursuite. Le Tribunal Supérieur procède à leur jugement.»*

L'article 55 de la Loi qualifiée de la justice, naguère citée, instrumente ce privilège spécial, hormis le cas de flagrant délit.

Les sanctions

D'après l'article 9.2 du Règlement du Conseil Général, «*Le Conseiller Général qui, sans justification suffisante ou sans autorisation de la Syndicature, laisse d'assister à trois sessions consécutives du Conseil Général ou à cinq d'alternées pendant une année naturelle pourra être privé du droit de recevoir l'assignation économique correspondante à deux trimestres.*».

La condition de député peut être suspendue quand le Plein du Conseil Général ainsi le décide, d'accord avec les prévisions du dixième chapitre du Règlement du Conseil Général, c'est à dire, comme une sanction pour des désordres graves, contemplée dans l'article 86 du Règlement. Celui-ci dispose dans ses alinéas 2 et 3 que:

- Tous ceux qui dans les dépendances du Conseil Général promeuvent des désordres graves seront expulsés de façon immédiate. S'il s'agit d'un Conseiller Général, la Syndicature le suspendra temporellement en qualité de conseiller jusqu'à un délai maximum d'un mois, sans préjudice que le Conseil Général, à proposition de la Syndicature, puisse augmenter la sanction.
- À initiative de la Syndicature, le Plein peut sanctionner avec une suspension temporelle le Conseiller Général qui encourt dans les suppositions du paragraphe antérieur ou que de façon continue et grave se nie à accepter une décision ferme du Syndic Général ou des organes du Conseil Général.

En ce qui concerne les sanctions, l'article 87 du Règlement du Conseil Général prévoit aussi la possibilité du Syndic Général de suspendre la session du Conseil Général en cas de vacarme ou désobéissance obstinée d'un Conseiller Général ou membre du Gouvernement, sans préjudice d'appliquer les sanctions

qu'en Droit a lieu, qu'il soit dans la même session ou dans la suivante. Avant la suspension de la session, le Syndic Général avertira de la possibilité d'adopter ces mesures.

Section 5. Les immunités parlementaires

Pour être à l'abri des pressions, tant de ses électeurs que, surtout, de l'exécutif, le député bénéficie d'une immunité dont l'article 53 de la Constitution détaille les deux composantes:

- L'irresponsabilité
- L'inviolabilité

L'irresponsabilité

La Constitution, en vertu de son article 53.2, énonce que *«les conseillers généraux sont irresponsables par les votes et les opinions manifestées en exerçant leurs fonctions»*.

Le Règlement du Conseil Général développe le sens du précepte constitutionnel dans le premier alinéa de son article 10 en précisant que les conseillers généraux ne peuvent être soumis à aucun procès judiciaire ou disciplinaire, et on ne peut leur exiger aucune sorte de responsabilité en dehors du Conseil Général, pour les votes et les opinions émis en exerçant leurs fonctions.

L'inviolabilité

La doctrine circonscrit l'inviolabilité aux actes de participation aux pleins, aux commissions, aux organes recteurs de l'Assemblée, aux groupes parlementaires et à la représentation de la Chambre.

Ce thème a déjà fait l'étude dans le contexte sur la protection juridique des parlementaires.

Section 6. Le député dans sa circonscription

Les députés élus au scrutin paroissial participent activement non seulement aux réunions de leurs partis politiques à niveau national, mais aussi à niveau paroissial.

Section 7. La compétence électorale des parlementaires

Après chaque renouvellement du Conseil Général, il est procédé à l'élection du Chef du Gouvernement au cours de la première session de celui-ci, qui a lieu dans un délai de huit jours après la session constitutive. La procédure est développée par le Règlement du Conseil Général.

Les ministres sont choisis par le Chef du Gouvernement. Ce dernier doit informer le Conseil Général des désignations et démissions de ses ministres, comme le prévoit la Loi du Gouvernement du 15 décembre 2000.