

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

Chapitre 3. L'aide à l'exercice du mandat

Section 1. Les moyens financiers et matériels

Section 2. L'assistance technique et logistique

Chapitre 4. L'organisation du Parlement

Section 1. Les grands systèmes

**Section 2. L'autonomie financière et administrative des
assemblées**

Section 3. Les organes directeurs

Section 4. Les formations politiques

Section 5. Les commissions

Section 6. Les délégations et Offices parlementaires

CHAPITRE 3 - L'AIDE À L'EXERCICE DU MANDAT

Section 1. Les moyens financiers et matériels

L'indemnité parlementaire

En Principauté d'Andorre, l'indemnité comprend deux éléments: l'indemnité parlementaire de base et l'indemnité de fonction. Étant donné la dimension géographique de la Principauté on ne tient pas compte d'une indemnité de résidence.

L'indemnité parlementaire de base est fixée par la «Junta de Presidents» (dénomination officielle de la Conférence des Présidents du Parlement) et son mandat brut mensuel s'élève à 1.882,77€. À cette indemnité vient s'ajouter une indemnité de fonction pour les députés qui assurent la présidence des groupes parlementaires, ainsi que pour ceux qui détiennent la présidence et la vice-présidence du parlement, et le secrétariat de la «Sindicatura», qui est l'organe dirigeant du Conseil Général.

Outre l'indemnité parlementaire, divers frais liés à l'exercice du mandat sont remboursés tels que l'indemnité journalière pour chaque journée de représentation à l'occasion des déplacements en délégation internationale.

Les autres moyens financiers et matériels

Sur le plan strictement financier, l'alinéa 2 de l'article 24 du Règlement du Conseil Général prévoit que «le Conseil Général mettra à disposition des Groupes parlementaires les moyens et les ressources économiques nécessaires à la réalisation de leurs fonctions, proportionnellement au nombre de membres de chacun d'eux.». Une dotation est versée aux Groupes parlementaires en une partie fixe et une partie proportionnelle à leur représentativité.

L'étendue des moyens offerts aux parlementaires dans l'enceinte du Parlement est très vaste. Il peut s'agir de bureaux dotés d'ordinateurs connectés à internet, de

matériel informatique divers, de matériel téléphonique et de télécopieur dont le montant annuel est pris en charge par le Parlement, ainsi que de matériel de bureau.

En ce qui concerne les correspondances de nature parlementaire écrites par un député pour l'accomplissement de son mandat législatif sont affranchies aux frais du Parlement. Ne bénéficient pas de cet affranchissement les correspondances d'ordre privé.

Les régimes de protection sociale et de retraite

Il s'agit essentiellement de prélèvements obligatoires liés aux assurances sociales. Les parlementaires sont obligatoirement affiliés à la Caisse Andorrane de la Sécurité Sociale et la cotisation mensuelle s'élève à 5% du salaire brut.

Le Règlement du Conseil Général prévoit un autre type de retenues sur l'indemnité à titre de sanction. L'article 9, alinéa 2, établit que «le conseiller général qui n'assiste pas à trois sessions consécutives du Conseil Général ou à cinq d'alternatives pendant une année naturelle, sans justification suffisante ou sans l'autorisation de la Sindicatura, pourra être privé du droit à percevoir l'assignation économique correspondante à deux trimestres».

Section 2. L'assistance technique et logistique

Les services des assemblées parlementaires

La quinzaine de fonctionnaires du Conseil Général est répartie entre les services législatifs et les services administratifs, et se trouve sous l'autorité administrative du secrétaire général. Les différents services existants sont: le secrétariat général, le secrétariat de commissions législatives et de délégations internationales, le département de protocole, le département de comptabilité, le service de documentation et de bibliothèque et le service des huissiers.

Néanmoins, plusieurs fonctionnaires assurent d'autres tâches qui ne sont pas strictement liées à leur postes de

travail tels le contrôle général économique et financier du Parlement et des institutions publiques qui lui sont assignées entre autres la Cour de Comptes, le Médiateur et l'Agence de protection de données personnelles; l'assistance administrative à l'association d'anciens députés, etc.

Les secrétariats des groupes politiques

Les Groupes disposent de collaborateurs de leur choix qu'ils financent par le biais de la dotation budgétaire que le Conseil Général leur alloue annuellement. Toutefois les fonctionnaires du Parlement sont souvent chargés de diverses tâches administratives de soutien aux Groupes.

Les secrétariats des parlementaires

Les députés reçoivent une indemnité destinée à faire face à leurs frais de mandat. Il est prévu, entre autres, qu'ils disposent des ressources nécessaires pour pouvoir recruter des assistants ou collaborateurs personnels sans aucune contrainte. Ceux-ci seraient liés à leurs employeurs par un contrat de droit privé.

CHAPITRE 4 - L'ORGANISATION DU PARLEMENT

Section 1. Les grands systèmes

État unitaire et État fédéral

Le texte de la Constitution définit que la Principauté d'Andorre est un État indépendant, de droit, démocratique et social, et que son régime politique est la coprincipauté parlementaire.

Monocamérisme et Bicamérisme

Le «Consell General» (dénomination officielle du Parlement) consiste en une seule chambre composée d'un minimum de vingt-huit et d'un maximum de quarante deux conseillers généraux, dont la moitié est élue, en nombre égal, par chacune des sept paroisses et l'autre moitié est élue par circonscription nationale (article 52 de la Constitution).

Actuellement, le nombre de conseillers généraux est de vingt-huit.

Section 2. L'autonomie financière et administrative des assemblées

Le budget de fonctionnement du Parlement lui assure tant en droit qu'en fait l'autonomie financière et administrative. L'article 54 de la Constitution andorrane établit que «le Conseil Général approuve et modifie son Règlement à la majorité absolue de la Chambre, fixe son budget et régule le statut du personnel à son service.»

Le Bureau du Parlement ou «Sindicatura» élabore le projet de budget qui est soumis au vote de la séance plénière. Le budget du Conseil Général est voté en même temps que le budget général. L'article 18.1.c) du Règlement du Conseil Général attribue à la «Sindicatura» la compétence d'exécution du budget du Parlement.

En ce qui concerne le statut du personnel administratif du Conseil Général, l'article 54 de la Constitution prévoit l'autonomie parlementaire en la matière. Toutefois, il convient de remarquer que jusqu'à présent aucune disposition n'a été prise, de telle sorte que le droit peut être ainsi exposé:

- La Loi de la Fonction Publique (qui régit la Fonction Publique de l'Administration Générale) est inapplicable au personnel du Conseil Général en vertu de son article 3.1.
- La Loi sur le contrat de travail qui a vocation à régir les relations de droit privé ne devrait pas être considérée applicable à ce personnel, car elle ne prévoit son application qu'au personnel administratif non soumis à la Loi de la Fonction Publique.
- Il existe un Règlement des fonctionnaires du Conseil Général de 1974 qui fixe une série de principes généraux qui sont encore d'application, même si plusieurs dispositions de ce texte sont obsolètes pour cause de la modification organique subie par les services au cours de ces trente dernières années.

Par conséquent, le statut du personnel du Conseil Général se trouverait régir par ce Règlement de 1974, et par les différentes dispositions à caractère général prises en la matière par la «Sindicatura».

Section 3. Les organes directeurs

La Présidence

Le Plein de l'Assemblée élit, parmi ses membres, le «Sindic General» (dénomination officielle du *Président du Conseil Général*) ainsi que les autres membres de la «Sindicatura» pendant la session constitutive. Leur mandat durera toute la législature.

D'après l'article 55 de la Constitution la «Sindicatura» est l'organe dirigeant du Conseil Général. Ce dernier se réunit en séance constitutive quinze jours après la proclamation des résultats des élections et élit, au cours de la même séance, le «Sindic General», le «Subsindic General» (dénomination officielle du *Vice-président du Conseil Général*), et le cas échéant, les autres membres qui, en application du règlement, peuvent constituer la «Sindicatura». Le «Sindic General» et le «Subsindic General» ne peuvent exercer leur charge plus de deux mandats consécutifs complets.

Les votations et les scrutins pour couvrir les charges de la «Sindicatura» se réaliseront de manière ininterrompue, puis le «Sindic General» élu prêtera serment ou promesse de respect à la Constitution et occupera sa place au sein du Parlement. Après viendra le tour du «Subsindic General» et des deux Secrétaires de prêter serment et d'occuper leurs places respectives. Finalement le reste de conseillers généraux prêteront serment, et le «Sindic General» lèvera la session constitutive.

Le «Sindic General» représente le Conseil Général, il assure ses travaux, ordonne et dirige avec impartialité les débats de la Chambre, et accomplit et fait accomplir le Règlement, qu'en cas de doute il interprète. Il veille aussi au maintien de l'ordre dans toutes les dépendances du Conseil Général. A cet effet, il est la plus haute autorité et peut prendre toutes les mesures qu'il considère pertinentes. Il exerce en plus toutes les autres fonctions que la Constitution, le Règlement ou les lois lui attribuent.

Le Président de l'Assemblée détient de divers textes législatifs ou réglementaires le pouvoir de nommer des personnalités qualifiées dans certains organismes tel un des cinq membres du Conseil supérieur de la magistrature, de saisir d'autres organismes, de transmettre au Médiateur toute pétition dont l'Assemblée a été saisie sur la demande d'une des huit commissions législatives permanentes.

Le Bureau

La «Sindicatura» en tant qu'organe dirigeant du Conseil Général, est intégrée par le «Sindic General», le

«Subsindic General» et deux Secrétaires. Ce Bureau est présidé, dirigé et coordonné par le «Sindic General».

La «Sindicatura» prend ses accords par majorité. En cas d'égalité, le «Sindic General» a le vote de qualité.

Les postes de «Sindic General» et de «Subsindic General» sont incompatibles avec un quelconque autre poste de la fonction publique.

Il est de la compétence de la «Sindicatura»:

- a) appliquer le Règlement; et le suppléer en cas d'omission, en écoutant la Conférence des Présidents;
- b) adopter les décisions nécessaires pour la réalisation des travaux parlementaires;
- c) exécuter le budget du Conseil Général;
- d) d'accord avec le Règlement, qualifier les écrits et les documents de caractère parlementaire, déclarer l'admissibilité et décider la voie à suivre;
- e) toutes les autres qui lui sont attribuées par le Règlement.

La «Sindicatura» se réunit à la convocation du «Sindic General». Elle est assistée du Secrétaire Général qui rédige les comptes rendus et veille à l'exécution des accords pris, sous la direction du «Sindic General».

- Les vice-Présidents

Le «Subsindic General» substitue le «Sindic General» en cas d'absence ou d'empêchement. Dans ce cas il a tous les droits, les devoirs et les attributions qui correspondent au «Sindic General». Il peut avoir, par délégation du «Sindic General», la représentation du Conseil Général.

- Les Questeurs

Cette fonction est assurée par le même Bureau.

- Les secrétaires

Les Secrétaires autorisent, à tour de rôle, avec le consentement du «Sindic General», les comptes rendus du Plein, de la «Sindicatura» et de la Conférence de Présidents, et ils délivrent les certifications; donnent lecture des documents qui doivent être communiqués au Conseil Général; collaborent, sous la direction du «Sindic General», à la réalisation des travaux du Conseil Général; et assurent la correction de l'appel et de recompte dans les votations.

La Conférence des Présidents

Les Présidents des Groupes Parlementaires forment la Conférence des Présidents, qui est présidée par le «Sindic General», assisté par un Secrétaire de la «Sindicatura». Le Secrétaire Général établit un compte rendu des séances. Les Présidents des Groupes Parlementaires peuvent être substitués par les Vice-présidents. Les autres membres de la «Sindicatura» et un représentant du Gouvernement peuvent y assister, à cet effet ils seront informés de leurs séances. Le «Sindic General» peut convoquer, s'il le juge nécessaire, les Présidents des Commissions.

La Conférence des Présidents est convoquée par le «Sindic General» à la demande de deux Groupes Parlementaires ou par initiative personnelle. La Conférence des Présidents se réunit, au minimum, une fois par mois pendant les périodes de séances.

En cas de vote, ceux-ci seront supputés par le système pondéré et, pour cela, chaque Président de Groupe Parlementaire aura autant de votes que de conseillers généraux qui intègrent son Groupe Parlementaire.

Sans préjudice des autres attributions que lui donne le Règlement du Conseil Général, les fonctions de la Conférence des Présidents sont:

- a) établir les critères pour ordonner et faciliter les débats et les tâches du Conseil Général;

- b) déterminer la Commission compétente pour connaître les initiatives parlementaires;
- c) fixer le nombre de membres de chaque Groupe Parlementaire dans les Commissions;
- d) assigner le nombre de places correspondant à chaque Groupe Parlementaire dans la Salle de Séances.

Section 4. Les formations politiques

Les cabinets des autorités politiques

Au Conseil Général il n'y a pas de cabinet pour les autorités politiques mais rien n'empêche le cas échéant d'en constituer.

Les groupes parlementaires constitués

Les Groupes Parlementaires disposent d'un statut particulier, en sus de celui que la Constitution et le Règlement confèrent aux parlementaires individuellement considérés. Ainsi, l'article 56.4 de la Constitution établit que les conseillers généraux peuvent créer des groupes parlementaires, et laisse la régulation concrète des droits et devoirs de ceux-ci au soin du Règlement.

Ce texte établit en substance:

- la formation de Groupes pendant les cinq premiers jours après la constitution de la Chambre, par le regroupement d'au moins quatre conseillers généraux. Dans le cas où l'intégration ne se réalise pas, le conseiller général deviendra non-inscrit, ou il sera intégré dans le Groupe Mixte;
- la mise à disposition en faveur des Groupes des moyens et des ressources économiques nécessaires pour la réalisation de leurs fonctions, proportionnellement au nombre de membres de chacun d'entre eux.
- interdit l'appartenance d'un conseiller général à plus d'un Groupe Parlementaire;

- prévoit le régime des nouvelles intégrations aux groupes pendant la législature;
- définit le statut du Groupe Mixte et des parlementaires non-inscrits;
- prévoit l'obligation des groupes d'établir un règlement interne qui doit être communiqué au Bureau.

Quant à la participation des groupes dans la procédure parlementaire, les dispositions réglementaires y faisant référence sont nombreuses:

- Deux Groupes peuvent demander la convocation d'une séance plénière ou d'une commission.
- Les Groupes désignent les conseillers dans chaque commission.
- Les Présidences de commissions se répartissent entre les Groupes Parlementaires proportionnellement au nombre de leurs parlementaires.
- Deux Groupes Parlementaires peuvent demander la création d'une commission spéciale d'enquête.
- Deux Groupes Parlementaires peuvent proposer une modification de l'ordre du jour d'une séance.
- Deux Groupes Parlementaires peuvent demander qu'une votation soit secrète.
- Après les votations les Groupes peuvent intervenir pour une explication de leurs votes.
- Un Groupe Parlementaire peut demander la prolongation des délais réglementaires.
- Deux Groupes peuvent demander la déclaration d'urgence d'une initiative législative (réduction des délais).

- Les Groupes Parlementaires sont facultés pour la présentation d'amendements et de réserves d'amendements.
- Un Groupe Parlementaire peut présenter une proposition de loi.
- Le Règlement ordonne la distribution du temps de parole en fonction des Groupes Parlementaires.
- La Conférence des Présidents se compose en fonction de l'existence des Groupes.

La séparation d'un conseiller général d'un Groupe Parlementaire comportera la perte de sa présence aux Commissions auxquelles il formait part.

Les non-inscrit

Les conseillers généraux qui dans le délai établi n'auraient intégré aucun Groupe Parlementaire, peuvent s'intégrer à l'un d'eux, avec la préalable acceptation de son Président, pendant les six premiers jours de chaque période de sessions, avec égalité de droits et devoirs que les conseillers généraux qui l'avaient constitué.

Si un Groupe Parlementaire se réduit à seulement deux conseillers, le Groupe Parlementaire sera automatiquement dissout et ses intégrants deviendront conseillers généraux non-inscrits, ou bien ils s'intégreront au Groupe Mixte.

Le Conseil Général mettra à la disposition des conseillers généraux non adscrits les moyens et les ressources économiques nécessaires pour la réalisation de leurs fonctions.

Section 5. Les commissions

Les commissions permanentes

Le Conseil Général se réunit annuellement pendant deux périodes ordinaires de sessions compris entre le premier mars et le trente juin, et entre le premier septembre et le trente-un décembre.

L'article 56 alinéa 2 de la Constitution prévoit que «le Conseil Général se réunit en séance plénière et en commissions. Le Règlement fixe les conditions dans lesquelles sont constituées les commissions législatives, de manière à ce qu'elles soient représentatives de la composition de la Chambre». C'est donc au Règlement qu'il faut se reporter pour connaître les clauses dont dépendent la validité et le fonctionnement des Commissions. Le Chapitre VII du Titre 1^{er} dudit Règlement apporte des précisions concernant la constitution, le fonctionnement et la nature des Commissions instituées. L'article 46 ainsi libellé prescrit que «il y aura 8 commissions législatives permanentes: 1) Intérieur, 2) Politique Extérieure, 3) Économie, 4) Finances et Budget, 5) Politique Territoriale et Urbanisme, 6) Santé et Environnement, 7) Affaires Sociales, 8) Education, Recherche, Culture et Sports».

Les Commissions du Conseil Général seront formées par le nombre de conseillers généraux établi par la «Sindicatura», d'accord avec la Conférence des Présidents, proportionnel au nombre de conseillers généraux de chaque Groupe Parlementaire. Les conseillers généraux seront désignés par les Groupes Parlementaires. Les membres des Commissions peuvent être substitués par des conseillers généraux du même Groupe Parlementaire, avec la préalable communication de son Président au «Síndic General».

Les Commissions doivent élire un Président et un Vice-président. Le Vice-président substituera le Président en cas d'absence. Tous deux devront être élus pendant la première réunion ordinaire réalisée par la Commission, après s'être produit la disponibilité du poste. Les présidences des Commissions seront distribuées par la «Sindicatura» d'accord avec la Conférence des Présidents entre les Groupes Parlementaires de manière proportionnelle en fonction du nombre de conseillers généraux de chacun d'entre eux.

Les membres de la «Sindicatura» ne peuvent présider aucune Commission, à l'exception du «Síndic General» qui est le Président par droit de toutes.

Le Président convoque les réunions de la Commission par initiative personnelle, à la demande de deux Groupes Parlementaires ou des deux cinquièmes parts de ses membres, avec un ordre du jour. Les Commissions ne peuvent se réunir en même temps que le Plein. Pour traiter des thèmes relatifs au procès législatif soumis à la procédure d'urgence les Commissions peuvent être convoquées dans les périodes entre les sessions.

Les Commissions interviennent dans tous les thèmes, projets ou propositions que, selon le Règlement, la «Sindicatura» leur ordonne, d'accord avec la Conférence des Présidents. Elles doivent réaliser leur travail dans le délai maximum de trois mois, sauf si la «Sindicatura» les autorise à dépasser le délai, étant donné la singularité de la tâche ou le volume du travail. Les Commissions Législatives permanentes examineront aussi toutes les propositions non législatives, informations ou thèmes qui en raison de la matière leur seront ordonnées par le «Sindic General».

Les formations non permanentes

L'article 48 du Règlement prévoit que «le Conseil général pourra créer à chaque législature des Commissions d'étude ou d'enquête sur des questions d'intérêt public, à proposition du «Sindic General», de deux Groupes Parlementaires ou d'un tiers des conseillers. Par le même biais des Commissions de Législature de caractère législatif ou de type spécial pourront être créées».

Jusqu'à présent il y a eu une «Commission spéciale pour la justice» et une «Commission ad hoc des Affaires extérieures», qui se sont dissoutes une fois accompli l'objet de leur création.

Les conclusions des Commissions d'étude ou d'enquête resteront recueillies dans un rapport qui devra être débattu par le Conseil Général. Le «Sindic General» a la faculté d'ordonner le débat, de concéder la parole et de fixer le temps des interventions. Les conclusions approuvées par le Conseil Général doivent être communiquées au Gouvernement, sans préjudice que le «Sindic General» puisse les mettre à la connaissance du Ministère Fiscal.

Section 6. Les délégations et Offices parlementaires

Il n'y a pas de délégations parlementaires ni d'offices parlementaires au sein du Parlement.