

<p style="text-align: center;">LA VIE DES ASSEMBLEES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE :</p> <p style="text-align: center;">RECUEIL DES PROCEDURES ET DES PRATIQUES PARLEMENTAIRES</p>
--

Contribution de la Section monégasque

Etant donné l'exiguïté du territoire de la Principauté de Monaco, le Conseil National (le Parlement) est en contact étroit avec la population. Cette situation confère ainsi à cet organe institutionnel un caractère très accessible auquel les ressortissants monégasques sont très attachés.

Chapitre I – Sources du droit parlementaire

Le droit parlementaire monégasque, défini communément comme la partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques, ou défini restrictivement comme l'ensemble des règles écrites ou coutumières que suivent les membres des assemblées politiques dans leur comportement individuel ou collectif, repose sur plusieurs sources : la Constitution, la Loi et le Règlement intérieur.

Section I – Les sources écrites

○ *La Constitution*

Au sommet de la hiérarchie des normes juridiques applicables en Principauté de Monaco, se trouve la Constitution du 17 décembre 1962, révisée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002.

Pour parvenir à un meilleur équilibre entre les pouvoirs de l'exécutif et ceux du Parlement, la Constitution monégasque de 1962 a été modifiée en avril 2002 afin de renforcer les prérogatives du Parlement en ce qui concerne le pouvoir d'initiative des lois, le droit d'amendement et le pouvoir d'approuver par le vote d'une loi la ratification de certains instruments internationaux.

Loi fondamentale de l'Etat, la Constitution définit la nature du Gouvernement, organise les pouvoirs publics et aménage leurs rapports, consacre enfin les droits dont l'exercice est garanti aux monégasques et aux étrangers.

Le Conseil National est régi par les dispositions des articles 53 à 74 de la Constitution monégasque issus de la révision constitutionnelle de 2002, laquelle n'a pas eu pour objet d'instaurer à Monaco un régime parlementaire (puisque le principe de gouvernement à Monaco est celui de la monarchie héréditaire constitutionnelle) mais a simplement traduit la volonté du Prince et du Parlement de mettre les

institutions monégasques en accord avec leur temps, dans le respect des principes essentiels de la démocratie.

○ *La Loi*

Sous réserve des dispositions constitutionnelles, l'organisation et le fonctionnement du Conseil National sont déterminés par la loi n° 771 du 25 juillet 1964.

○ *Le Règlement intérieur du Conseil National*

Le Conseil National fixe son Règlement intérieur propre à régir l'organisation et le fonctionnement de la Haute Assemblée ainsi que la procédure législative applicable.

Le Règlement intérieur du Conseil National, discuté et adopté par le Conseil dans sa séance du 28 mai 1964 et révisé le 6 avril 1965, doit, conformément à l'article 61 de la Constitution, être soumis au Tribunal Suprême qui se prononce sur sa conformité aux dispositions constitutionnelles et, le cas échéant, législatives.

L'Assemblée issue des élections du 9 février 2003 a constaté l'obsolescence tant de la loi n° 771 du 25 juillet 1964, que du Règlement intérieur du Conseil National.

C'est ainsi que, conformément à l'article 67 de la Constitution du 17 décembre 1962 révisée par la loi n° 1249 du 2 avril 2002 qui permet au Conseil National de déposer des propositions de loi, les élus de la majorité ont élaboré la proposition de loi, n° 176, tendant à modifier et à compléter la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National.

Ladite proposition de loi a fait l'objet d'un vote favorable à l'occasion de la Séance Publique du 27 juin 2005.

Section II – Sources non écrites

La Principauté de Monaco est un Etat de droit. Ainsi, les compétences des diverses autorités comme les actes des particuliers ne peuvent s'exercer que dans les conditions fixées par les lois ou les règlements, lesquels trouvent eux-mêmes leur fondement dans la Constitution.

Section III – La jurisprudence des Cours constitutionnelles

En matière constitutionnelle, le Tribunal Suprême statue souverainement, c'est-à-dire sans possibilité d'appel ou de pourvoi en cassation :

- sur les recours en annulation, en appréciation de validité ou en indemnité ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ;
- sur la conformité à cette dernière du Règlement intérieur du Conseil National.

Ainsi, le Règlement appelé à régir le fonctionnement du Conseil National doit être soumis au Tribunal Suprême, lequel se prononce sur sa conformité à la Constitution et à la loi.

Il en résulte que si le Tribunal Suprême déclare que le règlement, ou ses modifications, contient une disposition contraire à la Constitution ou à la loi, ladite disposition ne peut être mise en application par le Conseil National.

Par un premier arrêt en date du 28 octobre 1964¹, le Tribunal Suprême a déclaré certains articles du Règlement non conformes aux dispositions constitutionnelles et d'autres conformes à la Constitution, sous réserve des observations formulées à leur égard.

Le Conseil National ayant révisé les articles incriminés, le Tribunal Suprême a, par un second arrêt du 25 mai 1965², déclaré les 99 articles du Règlement intérieur du Conseil National conformes à la Constitution et, le cas échéant, à la loi.

Le Tribunal Suprême connaît des recours directs contre les lois qui lui sont déférés par toute personne ayant un intérêt à agir.

Mais il connaît aussi des exceptions d'inconstitutionnalité qui peuvent lui être déférées par les tribunaux judiciaires ou dont il se saisit lui-même. Il peut en outre accorder des indemnités en réparation des préjudices causés par une atteinte aux droits et libertés.

Ces diverses attributions viennent s'ajouter à celles qu'il détient comme juge administratif compétent pour connaître des recours en annulation de tous les actes administratifs. À ce titre, il peut d'ailleurs soulever l'inconstitutionnalité de la loi qui sert de base à l'acte attaqué.

Chapitre II – Le mandat parlementaire

¹ Décision publiée au Journal de Monaco du 6 novembre 1964, p. 795.

² Décision publiée au Journal de Monaco du 4 juin 1965, p. 428.

Section I – Généralités : nature juridique, caractères

Le mandat parlementaire est, comme tout mandat politique de droit commun, une mission que les citoyens (mandants) confient à certains d'entre eux (mandataires) d'exercer le pouvoir en leur nom et pour leur compte.

En Principauté de Monaco comme dans tous les Etats démocratiques, le mandat politique procède de l'élection.

Le mandat parlementaire est représentatif. Les élus exercent leur mandat en toute indépendance à l'égard de leurs électeurs, dont ils n'ont pas à recevoir d'ordres ou d'instructions et qui ne peuvent les révoquer.

Il convient en outre de préciser que le mandat des Conseillers Nationaux est non professionnel. A l'exception des Conseillers Nationaux à la retraite, la majorité exerce une activité professionnelle indépendante de leur mandat politique.

Section II – Les régimes électoraux

§ 1. Les modes de scrutin

Sur le plan électoral, l'importante réforme législative intervenue en 2002 a eu pour effet d'accroître le nombre des électeurs (abaissement de l'âge de la majorité civique³, octroi immédiat du droit de vote après acquisition de la nationalité monégasque) et de garantir le pluralisme au sein de l'Assemblée (augmentation du nombre de sièges à pourvoir⁴ et introduction d'une dose de proportionnelle dans le mode de scrutin).

Les élections du Conseil National se font, tous les cinq ans, au scrutin de liste, plurinominal, à un tour, avec possibilité de panachage et sans vote préférentiel⁵.

Les listes en présence doivent comporter un nombre de candidats au moins égal à celui correspondant à la majorité absolue des sièges au sein de l'Assemblée, soit treize, classés par ordre alphabétique.

Les deux tiers des sièges (16) sont attribués au scrutin majoritaire, le tiers restant (8) étant attribué à la proportionnelle, ce qui permet de garantir la présence de diverses composantes politiques au sein du Parlement.

§ 2. Les inéligibilités

³ De 21 ans à 18 ans.

⁴ Nombre porté de 18 à 24.

⁵ Art. 20 de la loi, n° 839, du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales modifié par la loi, n° 1.250, du 9 avril 2002.

La Constitution monégasque précise que « *sont éligibles les électeurs de nationalité monégasque de l'un ou l'autre sexe, âgés de vingt-cinq ans révolus, possédant la nationalité monégasque depuis cinq ans au moins et qui ne sont pas privés de l'éligibilité pour une des causes prévues par la loi* »⁶.

La loi n° 839 sur les élections nationales et communales⁷ complète les dispositions constitutionnelles en prévoyant que le délai de cinq ans est compté à partir du jour qui suit la date soit de la publication de l'Ordonnance Souveraine de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité monégasque, soit de l'acquisition de cette nationalité par voie de déclaration.

En outre, ladite loi, en son article 14, prévoit expressément les personnes qui par leur fonction sont inéligibles au Conseil National. Il s'agit des conseillers de la Couronne⁸, des membres du Tribunal Suprême, des conseillers d'Etat⁹ ainsi que des électeurs qui, par l'effet d'une autre nationalité, exerceraient des fonctions publiques ou électives dans un pays étranger.

§ 3. La représentation des groupes spécifiques

Il n'existe pas de règle spécifique en la matière. Les seules conditions exigées pour être éligible au Conseil National sont des conditions de nationalité, d'âge et de compatibilité.

Il convient de rappeler que la religion catholique, apostolique et romaine est religion d'Etat¹⁰ et que les ressortissants monégasques constituent, au sein même de leur Pays, une minorité nationale, ce qui justifie l'édiction de règles de protection dans de nombreux domaines (emploi, logement, etc.).

§ 4. Le financement des campagnes

Les dispositions des articles 30 à 33¹¹ de la loi, n° 839, sur les élections nationales et communales organisent les modalités relatives à la campagne électorale.

Il résulte de ces dispositions que la période de la campagne électorale débute officiellement à compter du jour où le Maire, par arrêté, détermine les emplacements réservés pour l'apposition des affiches électorales.

⁶ Art. 54 de la Constitution du 17 décembre 1962 révisée par la loi, n° 1.249, du 2 avril 2002.

⁷ Art. 13 modifié par la loi, n° 1.250, du 9 avril 2002 et art. 14.

⁸ Le Conseil de la Couronne est une assemblée consultative composée de sept membres de nationalité monégasque, nommés pour une durée de trois ans par le Prince. La consultation du Conseil par le Prince est soit obligatoire (traités internationaux, dissolution du Conseil National, demandes de naturalisation, etc.), soit facultative.

⁹ Le Conseil d'Etat est un organisme qui, par ses attributions consultatives sur les plans législatif et réglementaire, peut être considéré comme un collaborateur du Gouvernement.

¹⁰ Art. 9 de la Constitution.

¹¹ Art. modifiés par la loi, n° 1.250, du 9 avril 2002.

Les réunions électorales demeurent soumises aux dispositions de la loi sur la liberté de réunion et se tiennent, par tour de scrutin, dans une salle mise à la disposition de chaque candidat ou de chaque liste de candidats par le Maire, l'autorité municipale fournissant, sans frais, à chaque candidat ou liste de candidats :

- une copie de la liste électorale ;
- trois jeux d'enveloppes portant l'adresse de chaque électeur inscrit, mentionnant l'élection concernée et la date du scrutin (à restituer si inutilisés).

Concernant plus particulièrement les règles relatives au financement des campagnes, la loi prévoit que toute liste ayant obtenu 5 % au moins des suffrages valablement exprimés ou toute liste dont l'un des candidats a obtenu un nombre de suffrages égal au moins au quart du nombre des votants bénéficie, à titre de remboursement des frais de campagne électorale, d'une indemnité forfaitaire dont le montant et les modalités d'attribution sont fixés par Arrêté Ministériel¹².

A titre d'exemple, l'Arrêté Ministériel, n° 2003-22, du 16 janvier 2003 a fixé le montant de l'indemnité forfaitaire versée à titre de remboursement des frais de campagne électorale à l'élection du Conseil National du 9 février 2003 à 22.500 euros en cas de location d'une salle de réunion pour y tenir une soirée électorale, et à 19.000 euros dans le cas contraire.

§ 5. La répartition du temps d'intervention dans les médias publics

Il n'existe pas, en ce domaine, de réglementation spécifique.

Lors de la dernière campagne électorale (2002-2003), les candidats ou les listes de candidats ont eu l'occasion de s'exprimer sur la chaîne locale monégasque et au travers d'interviews retranscrites sur Monaco-Matin, journal d'information à parution quotidienne.

Il faut savoir que la chaîne locale monégasque est gérée par le Centre de Presse, Service sous tutelle gouvernementale. Les modalités d'intervention des candidats à l'élection du Conseil National ont ainsi été définies par le Centre de Presse lui-même, qui a toutefois respecté les règles essentielles de la démocratie et de la liberté d'expression (parole donnée à la majorité et à l'opposition, temps d'intervention égal, etc.).

Section III – La durée du mandat

§ 1. Principes

¹² Art. 33 de la loi sur les élections nationales et communales modifié par la loi, n° 1.269, du 23 décembre 2002.

L'article 53 de la Constitution précise que « *le Conseil National comprend vingt-quatre membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste dans les conditions prévues par la loi* ».

Ces mêmes principes se retrouvent également dans la loi n° 839 sur les élections nationales et communales et, plus précisément, dans la section I du chapitre III de ladite loi intitulée « *De la composition, du mode et des conditions d'élection et de la durée des pouvoirs des assemblées* ».

La loi n° 771 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National ajoute que le Conseil National dispose d'un bureau composé d'un Président et d'un Vice-Président désignés chaque année par l'Assemblée parmi ses membres.

Le bureau est élu au cours de la séance publique qui se tient le onzième jour après l'élection du Conseil National et est renouvelé ensuite chaque année lors de la séance d'ouverture de la première session ordinaire de l'Assemblée.

L'élection du Président et du Vice-Président se fait au scrutin secret et à la majorité absolue des membres en exercice. Si la majorité requise n'est pas obtenue, la majorité relative suffit au second tour.

L'ensemble de ces principes se trouve également régi par les dispositions constitutionnelles¹³ et par celles du Règlement intérieur du Conseil National.

§ 2. Remplacements

Les démissions du Président, du Vice-Président ou des membres du Conseil National sont communiquées, selon les cas, par le Président, le Vice-Président ou le doyen d'âge au Ministre d'Etat pour être portées à la connaissance du Prince.

En cas d'empêchement ou de démission du Président du Conseil National, ses pouvoirs sont exercés par le Vice-Président. Si le Président et le Vice-Président sont empêchés ou ont démissionné, les pouvoirs sont provisoirement exercés par le doyen d'âge de l'Assemblée. En cas de démission, il est pourvu au remplacement du bureau¹⁴ au plus tard à l'ouverture de la plus prochaine session.

A ce titre, rappelons que le Conseil National se réunit de plein droit chaque année en deux sessions de trois mois maximum : la première s'ouvrant le premier jour ouvrable du mois d'avril et la seconde s'ouvrant le premier jour ouvrable du mois d'octobre.

§ 3. Dissolution

C'est l'article 74 de la Constitution monégasque qui régit le cas spécifique de la dissolution du Conseil National. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire du Prince.

¹³ Art. 57 et 60 de la Constitution.

¹⁴ Constitué du Président et du Vice-Président.

En effet, ledit article précise que *«Le Prince peut, après avoir pris l'avis du Conseil de la Couronne, prononcer la dissolution du Conseil National. Dans ce cas, il est procédé à de nouvelles élections dans le délai de trois mois. »*

Section IV – Les protections

§ 1. Incompatibilité avec les fonctions publiques et non électives

La Constitution déterminait, avant la révision constitutionnelle de 2002, la liste des fonctions publiques dont l'exercice est incompatible avec le mandat de Conseiller National. Désormais, cette liste est fixée par la loi¹⁵.

Il en résulte que sont incompatibles avec le mandat de Conseiller National, les fonctions de :

- membre de la Maison Souveraine ;
- Conseiller de Gouvernement ;
- agent diplomatique ou consulaire ;
- magistrat de l'ordre judiciaire ;
- membre de la Commission Supérieure des Comptes.

La même incompatibilité concerne également un certain nombre de hautes fonctions de la fonction publique d'Etat expressément énumérées par l'article 15 de la loi précitée. Il s'agit des collaborateurs directs du Ministre d'Etat ou d'un Conseiller de Gouvernement, du Secrétaire Général du Ministère d'Etat, etc...

Tout Conseiller National qui, lors de son élection, se trouve dans un cas d'incompatibilité doit, dans le délai imparti par la loi, soit se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat, soit avoir été placé dans la position prévue par son statut s'il remplit un emploi public. A défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat.

La loi prévoit que la démission d'office peut être prononcée par le Tribunal de Première Instance saisi, soit par tout électeur ou tout Conseiller National intéressé, soit par le Ministre d'Etat ou le Procureur Général.

§ 2. Incompatibilité avec les fonctions privées

La loi qui fixe la liste des fonctions incompatibles avec le mandat de Conseiller National ne prévoit pas d'incompatibilité avec des fonctions privées.

La grande majorité des Conseillers Nationaux issus des élections de février 2003 occupent des emplois professionnels dans le secteur privé de l'économie monégasque, voire appartiennent à la catégorie des professions libérales (avocats, architectes, dirigeants d'entreprise, médecins, etc.), d'autres relevant de la Fonction Publique d'Etat.

¹⁵ Art. 15 de la loi sur les élections nationales et communales.

§ 3. Le cumul des mandats

La loi sur les élections nationales et communales, citée à de nombreuses reprises, prévoit expressément qu'aucune incompatibilité n'existe entre le mandat de Conseiller National et celui de Conseiller Communal.

Par contre, elle indique précisément que la fonction de Maire de la Principauté de Monaco est incompatible avec le mandat de Président ou de Vice-Président du Conseil National. Le cumul de mandat est, pour ces fonctions, strictement impossible.

§ 4. Code de conduite et régime disciplinaire

○ *Code de conduite*¹⁶

C'est au Président du Conseil National qu'il incombe de veiller au maintien de l'ordre au cours d'une séance publique. A cet égard, il ouvre la séance, dirige les débats, fait observer le Règlement intérieur et maintient l'ordre.

La sécurité intérieure de l'Assemblée est assurée par le Président qui peut, à cet effet, requérir tous officiers de police judiciaire relevant des services de sûreté.

Aucun membre de l'Assemblée ne peut parler sans avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue¹⁷. La parole est donnée aux Conseillers Nationaux dans l'ordre où ils l'ont demandée.

L'orateur parle de sa place et ne peut être interrompu, si ce n'est pour un rappel à l'ordre ou à la question. Quand le Président juge l'Assemblée suffisamment informée, il peut inviter l'orateur à conclure.

L'orateur ne doit pas s'écarter de la question, sinon le Président l'y rappelle. S'il ne défère pas à ce rappel, s'il parle sans avoir obtenu l'autorisation ou s'il prétend poursuivre son intervention après avoir été invité à conclure, le Président peut lui retirer la parole. Dans ce cas, le Président ordonne que ses paroles ne figureront plus au procès-verbal.

Toute attaque personnelle, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre sont interdites.

○ *Régime disciplinaire*

Le régime disciplinaire résulte du chapitre III du Titre II du Règlement intérieur du Conseil National relatif à la « *Discipline* ». Tout orateur qui enfreint les dispositions du Règlement est rappelé à l'ordre.

¹⁶ Dispositions éparses du Règlement intérieur du Conseil National.

¹⁷ Art. 46 et s. du Règlement intérieur.

Est rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal :

- tout conseiller qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre ;
- tout conseiller qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

Il est interdit à tout conseiller :

- d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres ;
- de souscrire à l'égard d'une association ou d'un groupement de défense d'intérêts particuliers des engagements concernant son activité parlementaire.

§ 5. La protection juridique

Cf. la section V.

§ 6. Les sanctions

Tout Conseiller National qui contrevient aux dispositions du Règlement intérieur est rappelé à l'ordre.

Dans certains cas particuliers énumérés par l'article 66 du Règlement intérieur, ce rappel à l'ordre est porté à la connaissance du public puisque inscription y est faite au procès-verbal.

En effet, il est établi pour chaque séance publique un compte-rendu intégral, lequel constitue le procès-verbal et fait l'objet d'une publication au « Journal de Monaco ».

Section V – Les immunités parlementaires

Il convient de souligner que l'inviolabilité parlementaire – privilège qu'ont les parlementaires d'échapper aux poursuites intentées pour des actes étrangers à l'exercice de leur mandat – et l'irresponsabilité parlementaire - privilège qu'ont les parlementaires d'échapper aux poursuites judiciaires pour les opinions et les votes émis dans l'exercice de leur mandat – résultent d'un article unique de la Constitution monégasque, à savoir l'article 56.

§ 1. L'irresponsabilité

L'alinéa premier de l'article 56 de la Constitution, cité ci-dessus, précise que « *les membres du Conseil National n'encourent aucune responsabilité civile ou*

pénale en raison des opinions ou des votes émis par eux dans l'exercice de leur mandat ».

§ 2. L'inviolabilité

L'inviolabilité parlementaire est régie par l'alinéa second de l'article 56 qui prévoit expressément que les Conseillers Nationaux « *ne peuvent, sans autorisation du Conseil, être poursuivis ni arrêtés au cours d'une session en raison d'une infraction criminelle ou correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit* ».

Comme en France, l'inviolabilité parlementaire n'est, à Monaco, pas absolue. Elle ne joue pas en cas de flagrant délit et peut être levée par un vote de l'Assemblée.

Section VI – Le député dans sa circonscription

Ce mécanisme n'est pas applicable en Principauté de Monaco.

Le territoire de la Principauté de Monaco forme, depuis 1917, une seule et même circonscription.

Section VII – La compétence électorale des parlementaires (élections des membres du Gouvernement...)

Le Conseil National ne possède pas le droit de mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement. Cette prérogative appartient exclusivement au Prince Souverain : les membres du Gouvernement (le Ministre d'Etat et ses cinq Conseillers de Gouvernement, non élus) sont responsables uniquement devant le Prince, par Qui ils sont nommés et Qui peut mettre fin à leurs fonctions à tout moment.

Les pouvoirs politiques du Conseil National ne résident donc pas dans un véritable contrôle de l'exécutif puisque l'Assemblée n'a pas la possibilité, par quelque procédure que ce soit, d'obliger les membres du Gouvernement (ou l'un d'entre eux) à démissionner ou de les révoquer. En outre, le Conseil National n'a pas davantage de droits d'interpellation, d'enquête ou d'investigation tels qu'ils se pratiquent dans de nombreux régimes parlementaires.

La Constitution monégasque de 1962, révisée en 2002, confère toutefois au Conseil National des prérogatives importantes en ce qui concerne notamment le droit de faire des propositions de loi et le droit d'amendement, le pouvoir budgétaire et la ratification de certains instruments internationaux.