

LA VIE DES ASSEMBLEES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE : RECUEIL DES PROCEDURES ET DES PRATIQUES PARLEMENTAIRES

Contribution de la Section monégasque

*Plan adopté par la commission des affaires parlementaires
Le 7 juillet 2005 à Bruxelles (Belgique)*

Chapitre III - L'aide à l'exercice du mandat

Section 1 – Les moyens financiers et matériels

§1 L'indemnité parlementaire

Les élus du Conseil National perçoivent, à titre individuel, des indemnités de représentation, lesquelles ne sont pas d'un montant leur assurant une autonomie financière.

Les élus du Conseil National ne sont pas des parlementaires à plein temps et exercent pour la grande majorité une profession par ailleurs.

§2 Les autres moyens financiers et matériels (locaux, facilités de transport, services de traduction, etc.)

Compte tenu de la superficie de la Principauté qui est de 2,02 km² et du nombre d'élus qui s'établit à vingt-quatre, faisant du Conseil National sans doute l'un des plus petits Parlements du monde, les parlementaires ne disposent pas actuellement, au sein du Parlement, de bureaux personnels.

La construction d'un nouveau siège du Conseil National, dont l'achèvement des travaux est prévu pour fin 2010, devrait pallier cette difficulté en prévoyant, notamment, des installations pour faciliter le travail des élus et du personnel permanent.

En revanche, le Conseil National dispose d'un secrétariat ainsi que de trois salles de permettant d'accueillir des réunions de travail ou des audiences.

Les frais de déplacement d'un Conseiller National, dans le cadre des réunions ou des conférences organisées par les instances internationales parlementaires au sein desquelles le Conseil National dispose d'une Délégation, sont intégralement pris en charge par le budget de l'Assemblée.

Une assurance prise en charge par le Conseil National, couvre les éventuelles dépenses de traitement médical, d'hospitalisation et de rapatriement des élus durant leurs missions à l'étranger.

§3 Les régimes de protection sociale et de retraite

Le mandat des Conseillers Nationaux est non professionnel. A l'exception des Conseillers Nationaux à la retraite, la majorité d'entre eux exerce une activité professionnelle indépendante de leur mandat politique. Par conséquent, les parlementaires ne disposent pas de régimes de protection sociale et de retraite relatifs à leur fonction.

Section 2 – L'assistance technique et logistique

Les Parlementaires bénéficient de l'assistance du personnel administratif du Parlement pour l'exercice de leur mandat, mais ne disposent pas, à titre personnel, au niveau d'un groupe d'élus ou de leur groupe politique, de collaborateurs de leur choix financés par le Parlement.

Toutefois, un groupe de travail mixte (Gouvernement et Parlement) a été constitué pour élaborer conjointement un projet de loi tendant à modifier et à compléter la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. Ce projet de loi pourrait permettre, notamment, aux courants politiques de recourir par contrat, sous leur responsabilité et à leurs frais, aux services d'assistants choisis en raison de leurs compétences et de leurs engagements politiques.

Chapitre IV – L'organisation du Parlement

Section 1 – Les grands systèmes

§1 Etat unitaire et Etat fédéral

Conformément aux articles 1 et 2 de la Constitution du 17 décembre 1962, révisée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002, la Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France. Le principe du gouvernement est la monarchie héréditaire et constitutionnelle.

§2 Monocamérisme et bicamérisme

Le Parlement monégasque est composé d'une seule chambre : le Conseil National.

Conformément à l'article 66 de la Constitution monégasque, le pouvoir législatif est exercé par le Prince et le Conseil National. L'initiative des lois appartient au Prince, la délibération et le vote des lois appartiennent au Conseil National. La sanction des lois appartient au Prince Qui leur confère force obligatoire par la promulgation.

Section 2 – L'autonomie financière et administrative des assemblées

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National et de l'article 9 du règlement intérieur, « les demandes d'inscriptions budgétaires relatives au fonctionnement du Conseil

National sont présentées au Ministre d'Etat par le Président de l'Assemblée avant le 1^{er} septembre de chaque année ».

Les crédits de fonctionnement du Conseil National sont ensuite inscrits au Budget Général de l'Etat et, à ce titre, font partie de la loi de budget votée annuellement par le Parlement.

Le règlement intérieur du Conseil National prévoit par ailleurs en son article 10 que :

« Le Bureau [composé du Président et du Vice-président désignés par l'Assemblée parmi ses membres] assure la gestion des crédits budgétaires de l'Assemblée.

Les dépenses du Conseil National sont réglées par exercice budgétaire. Elles sont engagées et ordonnancées par le Président.

La Commission des Finances vérifie et apure les comptes. Elle rend compte à l'Assemblée à qui il appartient en commission plénière d'étude de donner quitus au Bureau de sa gestion ».

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le Conseil National s'est vu accordé une certaine flexibilité dans l'utilisation de ses crédits de fonctionnement grâce à la libre affectation de ses crédits de fonctionnement selon ses propres décisions sur simple information du Contrôle Général des Dépenses. De plus, seul un contrôle a posteriori de l'utilisation des crédits de fonctionnement du Parlement est maintenant exercé par le Contrôle Général des Dépenses. Enfin, le Conseil National peut payer directement ses dépenses par mandat à la Trésorerie Générale des Finances.

Le groupe de travail mixte précité examine actuellement les mesures propres à assurer, sans viser à une complète autonomie dans la fixation de sa dotation budgétaire, une plus grande autonomie de gestion des crédits du Parlement.

Le Conseil National ne dispose pas de Services dits Généraux et bénéficie pour ces missions (entretien du bâtiment, gestion et améliorations techniques des installations, travaux, gestion du parc mobilier) de l'appui des Services administratifs gouvernementaux.

Par ailleurs, le personnel administratif du Conseil National relève du statut général de la Fonction Publique (article 9 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National), celui-ci n'appartenant pas à une fonction publique parlementaire spécifique.

Section 3 – Les organes directeurs

Selon l'article 60 de la Constitution révisée et l'article 2 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, « le bureau du Conseil National se compose d'un Président et d'un Vice-président désignés par l'Assemblée parmi ses membres ». Il peut être assisté d'un ou plusieurs Conseillers Nationaux en qualité de secrétaires (article 1^{er} du règlement intérieur).

Le Président, le Vice-président et les secrétaires sont désignés au cours de la séance publique qui se tient le onzième jour après l'élection du Conseil National et renouvelés

l'année suivante, et chaque année, à la séance d'ouverture de la session ordinaire du mois d'avril (article 2 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National).

§1 La Présidence

Selon l'article 3 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National et l'article 3 du Règlement intérieur, le Président est élu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres en exercice. Si la majorité requise n'est pas obtenue, l'élection a lieu, au second tour de scrutin, à la majorité relative ; en cas d'égalité de suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu. Les secrétaires du bureau d'âge dépouillent le scrutin, dont le résultat est immédiatement proclamé par le Doyen d'âge.

En cas d'empêchement ou de démission du Président du Conseil National, ses pouvoirs sont exercés par le Vice-président (1^{er} alinéa de l'article 6 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National).

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 Bureau au plus tard à l'ouverture de la plus prochaine session (2^{ème} alinéa de l'article 6 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National).

§2 Le Bureau

- Le Vice-président

Il est élu immédiatement après le Président, dans les mêmes conditions (article 4 du règlement intérieur).

- Les Questeurs

A ce jour, le Bureau ne dispose pas de questeur.

Cependant, cette question avait été abordée dans le cadre d'une proposition de loi tendant à modifier et à compléter la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, déposée par la majorité du Conseil National en avril 2005.

Elle instituait ainsi un organe distinct du Bureau, dénommé « Questure », composé de deux membres désignés par le Conseil National en son sein et appelé à seconder le Bureau sur certaines questions d'ordre budgétaire et financier. Les Présidents des Commissions, et notamment le Président de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, pouvaient être nommés à la Questure.

En application des dispositions prescrites par le 2^{ème} alinéa de l'article 67 de la Constitution, le Gouvernement Princier a fait part au Conseil National de sa décision d'interrompre la procédure législative lancée avec le vote de la proposition de loi. C'est suite à cette décision qu'un groupe de travail mixte Gouvernement/Conseil National a été constitué

afin d'établir un projet de loi visant à améliorer et moderniser les règles qui régissent le fonctionnement de l'Assemblée.

- Les secrétaires

Les secrétaires sont élus à la même majorité que le Président et le Vice-président et dans les mêmes conditions (article 5 du règlement intérieur).

La démission des secrétaires est adressée au Président ou, à défaut, au Doyen d'âge.

§3 La Conférence des Présidents

Cet organe n'existe pas en tant que tel au sein du Parlement monégasque.

Section 4 – Les formations politiques

§1 Les cabinets des autorités politiques

Le Président est entouré de collaborateurs proches, choisis par lui, constituant une « Direction Générale » ; elle est composée d'un Directeur Général et de trois chargés de mission, pour la Communication et le Protocole, pour les Affaires Sociales et pour les Affaires Juridiques.

La Direction Générale a une mission politique. Elle assiste le Président dans la détermination et la mise en œuvre des orientations stratégiques du Parlement et dans l'exercice de ses pouvoirs institutionnels. Elle assure, sous l'autorité du Président, le traitement de toutes les affaires présentant une dimension politique.

§2 Les groupes parlementaires constitués (composition, moyens, rôle dans la procédure parlementaire)

Les groupes parlementaires constitués ne disposent pas, actuellement, d'un statut particulier.

§3 Les non-inscrits

Comme pour les groupes parlementaires constitués, les non-inscrits ne disposent pas d'un statut particulier.

Section 5 – Les Commissions

§1 Les Commissions permanentes

Le Conseil National comporte quatre commissions permanentes (Chapitre 2 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National) :

- **la Commission des Finances et de l'Economie Nationale** qui est en charge d'examiner les projets de Budget primitif et rectificatif communiqués par le Gouvernement au Conseil National afin d'être votés sous forme de loi. Elle les

analyse et les commente sous forme de rapports qui abordent tous les aspects de la politique de l'Etat.

La Commission des Finances et de l'Economie Nationale traite également des projets de loi concernant les secteurs économiques et financiers, ce qui représente un vaste domaine.

- **la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses** traite de l'ensemble des questions touchant au droit du travail et au droit social.
- **la Commission de Législation** est compétente pour examiner tous les projets de loi qui relèvent des secteurs traditionnels du droit civil, du droit pénal, du droit commercial et du droit de la procédure judiciaire.
- **la Commission des Relations Extérieures** a traité de l'admission de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe. Elle participe également à des institutions parlementaires internationales telles que l'Union Interparlementaire (UIP), l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), l'Assemblée Parlementaire de la francophonie (APF) et l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée (APM).

Le Conseil National peut également se réunir en commission plénière d'étude, soit sur l'initiative de son Président, soit à la demande du tiers des membres de l'Assemblée en exercice. Tout Conseiller a le droit de solliciter la réunion du Conseil National en commission plénière d'étude ; la demande doit être motivée et adressée au Président (article 13 du règlement intérieur).

Chaque commission permanente doit comporter cinq membres au moins. Leur désignation ou leur renouvellement est réalisé immédiatement après l'élection ou le renouvellement du bureau et des secrétaires, et dans les mêmes conditions : la désignation est réalisée au cours de la séance publique qui se tient le onzième jour après l'élection du Conseil National ; le renouvellement est réalisé chaque année lors de la séance d'ouverture de la session ordinaire du mois d'avril (articles 14 et 15 du règlement intérieur).

Chaque Conseiller National doit faire partie de l'une au moins des quatre commissions permanentes (article 16 du règlement intérieur).

Chaque commission désigne un Président parmi ses membres. En cas d'empêchement du président, la Commission est présidée par le membre le plus âgé (article 17 du règlement intérieur).

Toute commission permanente saisie d'une question sur le fond peut solliciter sur cette question l'avis d'une autre commission. Toute commission qui s'estime compétente peut donner son avis sur une question dont une autre commission est saisie au fond. Dans les deux cas, la commission saisie pour avis désigne un rapporteur, qui a le droit de participer avec voix consultative aux travaux de la commission saisie sur le fond. Le rapport est établi à l'intention de l'Assemblée (article 27 du règlement intérieur).

§2 Les commissions non permanentes

Le Conseil National peut, à tout moment et à la majorité absolue, soit constituer des commissions spéciales pour l'étude de questions déterminées, soit décider la création de commissions de coordination pour l'étude de question relevant de la compétence de plusieurs commissions permanentes (article 13 du règlement intérieur).

Le Conseil National compte quatre commissions spéciales :

- **la Commission de l'Education et de la Jeunesse** est compétente dans le domaine de la politique éducative et de loisirs pour les jeunes, ainsi que pour les aspects législatifs de l'enseignement et plus largement de toutes les activités développées par la puissance publique en faveur de l'éducation.
- **la Commission du Logement** travaille sur la situation du logement domanial destiné aux Monégasques et sur celle du secteur ancien d'habitation qui permet d'accueillir des locataires prioritaires (Monégasques ou enfants du Pays). De plus, elle s'occupe actuellement d'un projet essentiel, à savoir l'accession à la propriété.
- **la Commission des Droits de la Femme et de la Famille** a été créée par le Conseil National issu des dernières élections de 2003 dans le but de marquer l'intérêt porté aux questions d'égalité homme/femme, et de modernisation du droit de la famille en Principauté. Elle étudie notamment des sujets tels que la transmission de la nationalité par la mère naturalisée, l'égalité de l'homme et de la femme dans le couple et par rapport aux enfants, et travaille actuellement sur la réforme du divorce.
- **la Commission de la Culture**, deuxième création du Conseil National élu en 2003, s'attache à favoriser la valorisation du talent des artistes monégasques et à soutenir l'organisation de manifestations culturelles présentant un intérêt pour la Principauté.

La désignation et le renouvellement des membres des commissions non permanentes sont réalisés dans les mêmes conditions que celles prévues pour les commissions permanentes, sauf en ce qui concerne les commissions de coordination qui sont composées des délégués des diverses commissions intéressées.

Les commissions spéciales et de coordination comportent un nombre de membres variable.

Fonctionnement des commissions permanentes et non permanentes (règlement intérieur)

Chaque Conseiller National a le droit d'assister, sans voix délibérative, aux réunions des commissions dont il n'est pas membre. La date et l'ordre du jour des réunions des commissions sont portés à la connaissance de tous les membres de l'Assemblée.

Chaque commission désigne un président parmi ses membres, qui est élu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Si la majorité requise n'est pas obtenue, l'élection a lieu, au second tour de scrutin, à la majorité relative ; en cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu. En cas d'empêchement du président, la commission est présidée par le membre le plus âgé.

Les commissions sont convoquées par leur président, soit de sa propre initiative, soit à la demande du tiers de leurs membres. Elles peuvent également être réunies par le Président du Conseil National à la demande du Ministre d'Etat.

Les commissions doivent être convoquées quarante-huit heures, au minimum, avant la date fixée pour leur réunion, sauf urgence résultant de l'ordre du jour de l'Assemblée. Hors session, le délai de quarante-huit heures est porté à cinq jours. Les convocations doivent préciser l'ordre du jour. La date et l'ordre du jour des commissions saisies de projet de loi sont portés à la connaissance du Ministre d'Etat.

Lorsque le Conseil National est en séance [publique], les commissions ne peuvent se réunir que pour délibérer sur les affaires qui leur sont renvoyées par l'Assemblée en vue d'un examen immédiat. La réunion se tient alors pendant une suspension de séance.

Tout commissaire qui ne peut assister à une réunion est tenu d'en informer le secrétariat avant l'heure d'ouverture.

La présence de la majorité des membres est nécessaire pour la tenue des commissions. Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il intervient valablement, quel que soit le nombre de commissaires présents, au cours de la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins d'une heure après.

Les votes des commissions ont lieu à main levée ou à bulletin secret. Le vote à bulletin secret est de droit si deux commissaires, au moins, le demandent. Les avis des commissions sont dégagés à la majorité des suffrages exprimés. Les présidents des commissions n'ont pas voix prépondérante.

Chaque commission est maîtresse de ses travaux.

Les commissions peuvent demander l'audition d'un membre du Gouvernement. La demande formulée à cette fin est portée à la connaissance du Ministre d'Etat par le Président du Conseil National. Le Gouvernement peut se faire assister de fonctionnaires ou experts de son choix.

Le Ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement sont entendus par les commissions quand ils le demandent.

Par l'intermédiaire du Président, chaque commission peut, pour son information, demander au Ministre d'Etat communication de la documentation se rapportant aux textes soumis à son examen.

A l'issue des délibérations consacrées à chacune des questions dont elle est saisie, la commission désigne l'un de ses membres pour établir un rapport à l'intention de l'Assemblée.

Ce rapport doit contenir notamment :

- un résumé des arguments dégagés au cours de la discussion ;
- l'avis formulé par la majorité des membres de la commission ;
- les avis contraires éventuellement formulés.

Copie du rapport est adressée à chaque Conseiller National par les soins du Secrétaire Général du Conseil National, trois jours au moins avant la séance à l'ordre du jour de laquelle figure la question qui fait l'objet du rapport.

Il est adressé un procès-verbal des séances des commissions. Les procès-verbaux ont un caractère confidentiel et leur communication en copie est réservée aux membres de l'Assemblée. Cette communication est assurée par le Secrétariat Général du Conseil National. Toutefois, lorsque le Ministre d'Etat ou un membre du Gouvernement est entendu par une commission, le procès-verbal des séances est communiqué au Ministre d'Etat par le Président du Conseil National.

Section 6 – Les délégations et Offices parlementaires

Ces organes n'existent pas au sein du Parlement monégasque.