

**ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX
DES PARLEMENTS FRANCOPHONES**

COMMUNICATION DE

**MME HÉLÈNE PONCEAU
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA QUESTURE
(SÉNAT – FRANCE)**

SUR

**LE RESPECT DU PLURALISME DANS LA GESTION INTERNE
DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES FRANÇAISES :
LE RÔLE SPÉCIFIQUE DES QUESTEURS**

(PARIS - AVRIL 2007)

Lorsque je suis amenée, à l'occasion de nos discussions ou dans le cadre de mes communications, à évoquer la Questure, les compétences des Questeurs, beaucoup d'entre vous se demandent à quoi correspond ce terme puisque cette notion n'existe pas dans leur Assemblée.

C'est pourquoi il m'a semblé utile, au moment où ma carrière de fonctionnaire parlementaire s'arrête au bout de 43 ans dont vingt ont été consacrés au service de la Questure du Sénat et dix en qualité de Secrétaire Général, de vous présenter, à la lumière de mon expérience, le rôle institutionnel et fonctionnel des Questeurs dont l'existence, spécifique à l'organisation interne des Assemblées en France, se confond avec notre longue histoire parlementaire.

C'est aller à peine trop loin que de dire que la fonction de Questeur est née chez nous en même temps que le Parlement lui-même. Eugène PIERRE, célèbre par son traité de droit parlementaire, note que « de tout temps, les représentants du pays ont choisi dans leur propre sein des membres chargés de veiller à ce qu'aucune préoccupation matérielle ne vienne entraver ou troubler la marche du travail législatif ». La première Assemblée Nationale, issue de la Révolution de 1789, a investi cinq de ses membres de la responsabilité des conditions de travail, en les chargeant de veiller à l'entretien des locaux, d'assurer les fournitures, de régler les dépenses de fonctionnement et principalement l'indemnité parlementaire et les frais de déplacement des Députés.

Ce principe a traversé depuis lors les vicissitudes de notre histoire politique, émaillée de changements de régime et de République, même si le nombre et le titre des parlementaires investis de cette mission ont changé bien des fois avant de se stabiliser sous leur forme actuelle. Ils ont pu être jusqu'à dix-huit dans les premiers temps de la République avec des titres divers et imagés : commissaires, inspecteurs de la salle ou secrétaires. Le titre de Questeur est apparu avec l'influence de l'ancienne Rome pendant l'ère Napoléonienne, en même temps que d'autres termes tels que Consul, Sénat et même République. A Rome, le Questeur était une magistrature chargée à la fois de fonctions financières et judiciaires. Après l'adoption de ce titre en France, le nombre des titulaires n'a jamais dépassé cinq pour descendre à certains moments à deux. Plus tardivement, la seconde Chambre a connu des « prêteurs », un « chancelier », puis pendant plus de soixante ans un « Grand référendaire » qui laissa, avec l'établissement définitif de la République, la place aux Questeurs.

L'importance de la fonction a cru de manière inversement proportionnelle au nombre de ses titulaires. Ainsi, à l'époque où la seconde Chambre s'était dotée d'un Grand Référendaire, il a pu être considéré comme le personnage le plus important de la Chambre, s'emparant de toute l'influence sans en laisser aucune au Président.

Pourquoi le nombre des Questeurs s'est-il définitivement établi à trois ? Nul ne peut le dire aujourd'hui. Cette formule s'est maintenue depuis cent trente ans, sous trois Républiques, sans qu'aucune des propositions faites, soit pour les supprimer, soit pour en diminuer ou en augmenter le nombre, ait jamais abouti.

Confortée à la fois par la loi et par les Règlements des deux Assemblées du Parlement de la Cinquième République, la trilogie des Questeurs est considérée aujourd'hui comme une des garanties importantes du respect du pluralisme dans la gestion des affaires intérieures des Chambres. En effet, selon une tradition solidement établie, l'un des trois sièges est attribué à la minorité, ce qui garantit que les moyens matériels et financiers mis à la disposition du Parlement ne seront pas utilisés au profit de la seule majorité.

Il est facile d'imaginer qu'aucune autorité administrative, si haut placée soit-elle, n'aurait pour intervenir le poids nécessaire, poids que seule une instance politique représentative possède.

On pourrait considérer que le Bureau qui représente tous les groupes politiques, à proportion de leur importance, est à même de remplir ce rôle et qu'en conséquence l'institution des Questeurs est superfétatoire. En réalité, le Bureau est une formation trop nombreuse pour être réunie au rythme où s'imposent des décisions quotidiennes. Le collège des Questeurs, à la fois léger et pluraliste, se réunit chaque semaine et, dans l'intervalle, peut prendre des décisions à tout moment.

La détermination des pouvoirs dévolus aux Questeurs, et plus largement leur existence même, repose sur l'idée d'une répartition des rôles entre des organes distincts dotés d'une légitimité propre qui procède, comme pour le Président, comme pour les autres membres du Bureau, de l'élection par l'Assemblée plénière.

Ce principe est traduit de la manière la plus nette dans l'Ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des Assemblées parlementaires, prise en application de notre Constitution et de ce fait rattachée par le Conseil Constitutionnel au bloc de constitutionnalité. Cette Ordonnance précise que les Assemblées jouissent de l'autonomie financière et confère aux Questeurs, et aux Questeurs seuls, le pouvoir de déterminer les crédits nécessaires au fonctionnement de leur Assemblée.

Par ailleurs, le Règlement intérieur de chaque Assemblée définit la répartition des périmètres de compétences entre les trois organes dirigeants que sont le Bureau, le Président et les Questeurs.

Instance dirigeante suprême, **le Bureau**, présidé par le Président de la Chambre, comprend en outre les six Vice-Présidents, les trois Questeurs et douze Secrétaires. Elus selon des modalités diverses par la Chambre en assemblée plénière, le Bureau en reproduit fidèlement les composantes.

Il exerce son autorité sur l'ensemble des Services par des Règlements particuliers fixant leur organisation, leurs règles de fonctionnement, et le statut de leurs personnels. Il a également compétence pour régler les questions touchant le statut juridique des parlementaires et les délibérations du Sénat.

Au **Président**, qui préside les débats de l'Assemblée, organisés également sous sa présidence par la Conférence des Présidents, revient l'aspect législatif du fonctionnement des Services. Aux **Questeurs**, incombent la gestion financière et l'aspect administratif de la gestion des Services.

C'est sur leurs propositions que le Bureau prend les décisions et réglementations qui lui reviennent. Cette répartition commande la distinction au sein de l'administration de deux catégories de Services, les Services Législatifs placés sous l'autorité du Président, et les Services Administratifs placés sous l'autorité des Questeurs. Placé à la tête des Services Législatifs, le Secrétaire Général de la Présidence assiste le Président dans cette tâche. De manière parallèle, le Secrétaire Général de la Questure, placé à la tête des Services Administratifs, est chargé d'assister les Questeurs.

Ainsi définies par les textes qui constituent le socle de nos institutions parlementaires, les compétences exercées par les Questeurs se répartissent entre cinq grands secteurs :

- le budget, son établissement et sa gestion,
- les locaux : leur définition, leur entretien et leur protection,
- les Services et le statut du Personnel,
- le statut matériel des Parlementaires,
- la protection sociale.

LES ATTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES

Les ancêtres de nos Questeurs d'aujourd'hui avaient été désignés, avec le titre « d'Inspecteurs de la salle », pour assurer l'entretien et la sécurité des lieux où se tenaient les séances. Ils étaient, en conséquence, responsables des frais que cette mission exigeait.

Ainsi est née ce qui constitue la première et la plus importante des responsabilités des Questeurs : la gestion des fonds, l'engagement des dépenses et surtout l'établissement du budget dont la Chambre a besoin pour son fonctionnement. En effet, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'exécutif doit mettre à la disposition des assemblées les crédits dont elles ont elles-mêmes déterminé le montant.

Sous la V^{ème} République, l'Ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des Assemblées parlementaires réaffirme la compétence des Questeurs de fixer souverainement le budget de leur Assemblée. Même si, dans les faits, les Questeurs consultent avant de prendre leurs décisions le Président et le Bureau de leur Assemblée, ils ne tiennent pas leur compétence d'une délégation de ces autorités, mais directement de la loi.

Pour l'exécution du budget, les Questeurs sont les seuls ordonnateurs des dépenses. Ils définissent les modes financiers et comptables qui sont ensuite codifiés sur leur proposition dans un Règlement de Comptabilité particulier arrêté par le Bureau. Ils n'ont de comptes à rendre de leur gestion financière que devant une Commission spécifique de vérification des comptes dont les membres, qui ne peuvent faire partie du Bureau, sont élus à la représentation proportionnelle des groupes politiques et possèdent les pouvoirs d'investigation d'une Commission d'enquête. On voit que la minorité est en mesure de se faire entendre à toutes les étapes de ce processus, dont la neutralité apparaît ainsi garantie.

LES LOCAUX

L'aspect patrimonial a été, comme on l'a vu, à l'origine de l'existence des Questeurs. C'est l'insalubrité du local des délibérations qui a poussé la première Assemblée issue de la Révolution à charger l'un, puis plusieurs de ses pairs, de remédier à cette situation. Aujourd'hui la gestion patrimoniale recouvre une réalité multiple : l'entretien et la restauration d'un Palais historique, la politique immobilière à mener pour réaliser les extensions nécessaires, la répartition des locaux entre les Parlementaires, les Groupes

politiques et les Services, l'équipement de l'ensemble de ces locaux conformément à leur destination.

Les Assemblées définissant et administrant librement leur patrimoine, les Questeurs peuvent librement acheter, vendre ou louer les locaux qu'ils estiment nécessaires en fonction des besoins et des contraintes techniques ou financières. La seule règle posée par la loi est la fixation du siège officiel de l'Assemblée. Mais en dehors du Palais officiel, les Questeurs déterminent les éléments du patrimoine qui sont ensuite affectés par le Bureau à l'Assemblée. C'est aux Questeurs qu'il incombe de fixer la destination de ces locaux selon les besoins des différentes composantes de la Chambre, d'établir les priorités, d'anticiper les évolutions en termes de surface et d'équipement. Les Questeurs ont également la responsabilité du « contenu » matériel des locaux, qu'il s'agisse du mobilier et des fournitures.

Placés au contact de leurs collègues, les Questeurs sont à même, dans tous ces domaines, de veiller au respect du principe d'égalité de traitement entre les Parlementaires, entre les Groupes politiques et entre les Services, et de faire respecter ce principe dans le traitement des demandes des uns et des autres. Les Questeurs sont également garants dans leur processus de décision du respect de principes généraux tels que le respect des droits des tiers en matière de travaux ou de construction et celui des règles de concurrence. A ce titre, ils endossent la responsabilité de l'attribution des marchés de travaux et de fournitures.

La responsabilité des Questeurs en matière de locaux s'étend également à la sécurité des bâtiments et, par extension, à la sécurité des personnes qui les occupent. Si la loi confie aux Présidents des Assemblées la charge de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la Chambre et met à sa disposition un détachement militaire permanent, les Questeurs sont responsables de la surveillance quotidienne, qu'il s'agisse du contrôle des personnes admises à l'intérieur des locaux, de la sécurité incendie, ou encore des secours à porter aux usagers en cas d'accident ou de malaise. Les personnels chargés de ces missions sont placés directement sous leur autorité, de même que les personnels spécialement recrutés au Sénat pour faire régner l'ordre public dans le Jardin du Luxembourg.

Le rôle des Questeurs est également reconnu par la loi lorsque la situation exige la réquisition de forces supplémentaires puisqu'elle prévoit que le Président peut déléguer le droit de réquisition dont il dispose aux Questeurs ou à l'un d'entre eux.

LA GESTION DU PERSONNEL

Responsables des finances, les Questeurs sont structurellement responsables de la gestion de l'administration dont les Assemblées se sont dotées pour répondre pleinement à leur mission. Dès les origines, les Inspecteurs de la salle puis les Questeurs ont eu à recruter et à rémunérer les employés. Il y a loin de la poignée de collaborateurs dont disposaient les premières Assemblées aux milliers de fonctionnaires de toutes catégories attachés aux deux Chambres du Parlement : 1.300 à l'Assemblée nationale, plus de 1.100 au Sénat.

Maîtresses de l'organisation de leurs Services, les Assemblées fixent elles-mêmes le statut de ces personnels, statut autonome codifié par le Bureau de chaque Assemblée dans un Règlement particulier. Toutefois la loi fixe le cadre de cette autonomie en précisant que les personnels des Assemblées sont des fonctionnaires de l'Etat, recrutés par des concours autonomes et que leur statut doit respecter, sous le contrôle du juge, les

principes généraux du droit et les garanties fondamentales dont bénéficie l'ensemble de la fonction publique.

La compétence des Questeurs ne se limite pas à la direction fonctionnelle des Services de gestion chargés de les assister. En raison de leur traduction financière, toutes les mesures touchant le recrutement, le déroulement des carrières, les rémunérations sont de la responsabilité des Questeurs. Chargés de mettre en application les dispositions du statut, ils sont juges des modifications à y apporter et qui sont ensuite adoptées par le Bureau sur leur proposition.

Leur caractère pluraliste les rend particulièrement aptes à faire respecter, au sein de l'administration, l'égalité de traitement des fonctionnaires dans leur déroulement de carrière, notamment au regard de considérations de nature politique, contraires au principe de neutralité qui régit la fonction publique parlementaire.

LA SITUATION MATÉRIELLE DES PARLEMENTAIRES

Toute la logistique fournie à chaque Parlementaire pour lui permettre d'exercer son mandat et d'en assumer les charges est confiée aux Questeurs. Très tôt, dès que les Assemblées ont cessé de dépendre du pouvoir exécutif, les Questeurs ont eu la charge d'assurer le versement à chacun de l'indemnité parlementaire et le remboursement de ses frais de transport, conditions de base pour lui permettre d'exercer son mandat de manière indépendante, quel que soit le niveau de ses ressources personnelles.

Les Questeurs qui ont gardé au fil du temps cette compétence ont vu s'accroître le champ de leurs responsabilités à mesure de la multiplication et de la diversification des aides souhaitées par leurs collègues, et qui constituent aujourd'hui une véritable logistique inhérente à l'exercice du mandat.

A chaque type d'activité correspond une aide particulière destinée à compléter la rémunération de base. Les Questeurs sont conduits à fixer le quantum de chaque aide, et les règles applicables pour en bénéficier, dans un esprit d'égalité et de neutralité.

Sans vouloir dresser une liste exhaustive, on citera l'indemnité de frais de mandat qui vient doubler le montant de l'indemnité parlementaire, la prise en charge des frais de déplacement entre la circonscription et Paris ainsi que ceux engagés lors des missions effectuées au titre d'une Commission, d'un Groupe parlementaire d'amitié, ou d'une réunion internationale, les frais de téléphone, d'affranchissement du courrier, d'équipement informatique, la rémunération de collaborateurs personnels. Ces règles doivent être constamment adaptées pour faire face à l'augmentation constante des besoins sans que le budget préalablement arrêté soit dépassé.

Le développement des Groupes politiques a amené les Questeurs à leur apporter une aide financière, proportionnellement à leurs effectifs. Dans ce domaine également leur rôle est de fixer des règles de calcul qui respectent à la fois l'égalité de traitement et le pluralisme.

LES AFFAIRES SOCIALES

J'ai déjà eu plusieurs fois l'occasion dans notre enceinte d'expliquer que les Assemblées parlementaires françaises assurent complètement la protection sociale des élus comme

des fonctionnaires, qu'il s'agisse de l'assurance maladie-maternité-décès, de l'assurance vieillesse, de la protection contre les accidents du travail ou du service des prestations familiales. Les Caisses des retraites ont été instituées progressivement dès le début du XIX^{ème} siècle. Elles constituent une spécificité, garantie par la loi, qui participe au principe d'autonomie du Parlement. Le fonctionnement de ces Caisses incombe très normalement aux Questeurs en raison de ses aspects budgétaires et financiers. Ils sont chargés d'appliquer en ce domaine comme dans les autres des règles particulières codifiées sur leur rapport par le Bureau dans des Règlements internes. Ils sont responsables de la gestion financière des Caisses devant la Commission de vérification des comptes, comme en matière budgétaire.

LES MOYENS DE LA FONCTION DE QUESTEUR

Ce rapide survol du champ actuel des responsabilités exercées par les Questeurs montre à quel point il s'est développé, diversifié et compliqué à mesure qu'évoluait la conception du mandat parlementaire et la place du Parlement dans les institutions.

Le Parlement n'est plus centré uniquement sur le débat en commission et en séance publique. Le Parlement se veut contrôleur de l'action du Gouvernement, non plus seulement en termes de responsabilité politique, mais en technicien doté des mêmes moyens d'évaluation que l'exécutif. Par ailleurs, le Parlement se veut acteur dans les divers secteurs de la société et de la vie économique, sociale et culturelle. Il se veut aussi acteur dans le domaine international, qu'il s'agisse de la diplomatie, de la coopération, au niveau bilatéral ou multilatéral.

L'exercice de ces responsabilités suppose des moyens adaptés. C'est pourquoi les Questeurs ont à leur disposition une **administration nombreuse et structurée**, et bénéficient d'un **statut personnel éminent**.

Pour ne parler que du Sénat, celle des deux Assemblées que je connais le mieux, les Questeurs ont la direction fonctionnelle de **services de gestion** qui représentent plus de 60 % de l'effectif global de l'administration.

La présence à leurs côtés d'un **Secrétaire Général de la Questure** constitue l'armature de cette organisation : d'une part, il a autorité sur les Directeurs de ces différentes unités et ne dépend pour l'exercer que des instructions qui lui sont données par le Conseil de Questure ou de chacun des trois Questeurs par délégation. D'autre part, son rôle est de les épauler dans les processus de décision, de relayer les positions qu'ils prennent et de leur rendre compte des actions menées sur ces bases. Ainsi les Questeurs disposent-ils de moyens d'action dont ils gardent par cet intermédiaire une parfaite maîtrise.

Parallèlement, le Secrétaire Général de la Questure est à même de faciliter la coordination de l'action des Questeurs avec les autres autorités, d'abord en assurant la circulation de l'information entre le Président et les Questeurs, ensuite en menant avec son collègue Secrétaire Général de la Présidence un dialogue permanent permettant de concilier les points de vue du Président concernant les services législatifs avec les exigences administratives et financières fixées par les Questeurs. L'existence de deux Secrétaires Généraux, qui étonne souvent, est le gage d'une concertation suffisante dans le respect des attributions de chacun. Un Secrétaire Général unique serait perçu plus comme l'instrument de la volonté du Président auprès des Questeurs que comme celui de la volonté des Questeurs auprès du Président.

Les Questeurs bénéficient, à raison des responsabilités qu'ils exercent, d'**un statut éminent** au sein de leur Assemblée.

Chaque Questeur dispose d'un bureau officiel et d'un secrétariat particulier. Au Sénat, une division administrative spécifique, animée par un Directeur de service, leur est plus particulièrement attachée.

L'attribution d'un logement au sein de la Chambre a été considérée très tôt comme une nécessité liée au devoir de surveillance et d'entretien de ses locaux. Elle s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, même si la vocation de cette résidence de fonction consiste de plus en plus à en faire bénéficier les parlementaires pour les réceptions et rencontres que nécessitent leurs activités. La fonction de Questeur emporte enfin l'attribution d'une indemnité spécifique et d'une voiture de service.

*

* *

Au-delà de l'argument sentimental ou conservateur de l'attachement à une institution qui a accompagné l'histoire parlementaire française depuis l'origine, la justification fonctionnelle des Questeurs dans un Parlement moderne continue de s'imposer pleinement.

Sur le plan politique, de même que la minorité de l'Assemblée partage avec la majorité la Présidence de la séance publique, de même les décisions de gestion sont prises dans un cadre qui permet à la minorité de les discuter puis de les assumer. Sur le plan technique, forts de leur responsabilité budgétaire, les Questeurs veillent à la faisabilité et la cohérence des impulsions données par le Président, sans pouvoir les arrêter pour autant.

Quant à l'objection quelquefois avancée de la trop grande complexité d'un tel système, elle correspond à la conception probablement trop simpliste d'une chaîne de commandement unique. De fait, la présence des Questeurs garantit l'existence d'une concertation selon des modes bien établis, le Bureau étant en fin de compte amené à arbitrer en cas de différend.

Pour atteindre ces objectifs, il existe sans doute dans d'autres traditions parlementaires d'autres structures que celle des Questeurs, inhérente à la tradition française. L'essentiel est de parvenir, quelle que soit la méthode, à faire vivre à l'intérieur des Parlements la diversité et le pluralisme, sans nuire à l'efficacité.