

LA SÉCURITÉ DES HOMMES POLITIQUES FRANÇAIS

par

Denis de LA BURGADE

Docteur en droit,

Avocat au Barreau de Paris,

Chercheur au Centre Droit & Défense (Paris V)

Empruntée au nom latin *securitas* (« exemption de soucis, tranquillité de l'âme »), lui-même dérivé de l'adjectif *securus* (« sûr »), la sécurité — dont le doublet n'est autre que la sûreté — correspond à un vocable juridique polysémique qui désigne avant tout la « situation de celui ou de ce qui est à l'abri des risques » (1). En découle la sécurité publique qui figure notamment dans le Code général des collectivités territoriales (2) et recouvre la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes et des biens.

A priori, rien n'exclut les hommes politiques français particulièrement influents et exposés à des risques concrets d'agressions ou d'attentats du bénéfice de mesures de protection de leur personne comme de leurs biens.

Certes, la protection rapprochée s'inscrit dans le prolongement du « système de protection contre les menaces ou mesures d'intimidation » (3) dont tout homme politique est susceptible d'être l'objet dans l'exercice de son mandat électoral ou de ses fonctions électives. De ce point de vue, elle s'apparente à une sorte d'immunité, à la fois fonctionnelle et individuelle, dont jouit l'homme politique pris non seulement dans sa nature d'homme mais également en sa qualité de figure politique. Elle n'est toutefois d'interprétation ni systématique, ni stricte : d'une part, elle ne concerne, non pas tous les hommes politiques, mais seulement ceux qui sont concrètement l'objet de menaces; d'autre part, elle ne s'applique pas forcément qu'à la seule personne de l'homme

politique menacé et s'étend parfois à des aspects de sa vie privée, à commencer par sa résidence particulière (4).

Les exemples d'agressions ou d'attentats contre l'intégrité physique et psychique d'hommes politiques lésés dans leur chair, dans leurs biens ou simplement troublés dans leur existence quotidienne, ne manquent pas. Bien au contraire, ils se multiplient, comme autant de signes de la résurgence d'une violence « anti-politique » peu ou prou symptomatique d'une dégradation des relations entre gouvernants et gouvernés. Tout dernièrement, l'effroyable tuerie perpétrée le 27 mars 2002 lors d'une réunion du Conseil municipal de Nanterre (5), le coup de feu tiré contre le Président de la République Jacques Chirac au cours du défilé du 14 juillet 2002 (6) ou encore le coup de couteau qu'a reçu le Maire de Paris Bertrand Delanoë le 6 octobre 2002 (7), ont fortement marqué les esprits.

A l'évidence, pour mettre les hommes politiques les plus menacés à l'abri des risques (8) — même s'il est vrai que le risque zéro n'existe pas en cette matière —, la sécurité exige le recours, non pas seulement à des techniques particulières, mais plus encore à des services

(4) Par exemple, le survol au-dessous de 450 mètres était prohibé au dessus de La Boisserie, résidence du Général de Gaulle, d'Authon, résidence de V. Giscard d'Estaing, ou encore de Latché, résidence de F. Mitterrand. Il était également interdit de se promener ou de stationner à proximité de l'habitation présidentielle (V. D. Frémy, *Quid des Présidents de la République et des candidats*, Robert Laffont, 1987, p. 142).

(5) V. not. *Le Monde* 28 mars 2002, p. 8.

(6) V. not. *Le Monde* 16 juillet 2002, p. 5.

(7) V. not. *Le Monde* 8 octobre 2002, p. 8.

(8) Encore faut-il qu'ils y consentent. Parce qu'ils dépendent en partie de ceux qui les protègent, certains souffrent de n'être plus totalement libres dans leur vie tant publique que privée. Ainsi, par exemple, V. Auriol se plaignait-il de la « sécurité présidentielle » qui « est vraiment insupportable » : « ils me surveillent, je n'ai plus aucune liberté » (*Mon septennat 1947-1954* (notes de journal présentés par P. Nora et J. Ozouf), Gallimard, 1970, p. 295).

(1) G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2000, V° Sécurité, 1.

(2) Aux termes de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, qui reprend l'article L. 131-2 du Code des communes, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

(3) J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, coll. « Domat Droit Public », 1997, 15^e éd., p. 669 (à propos des immunités parlementaires).

spécifiques composés de personnels spécialement formés. Force est, à cet égard, de relever que la rationalisation des dispositifs de sécurité (II) a récemment succédé à l'empirisme qui historiquement marquait les structures de protection (I).

I. L'EMPIRISME DES STRUCTURES DE PROTECTION

L'empirisme des structures de protection, de l'organisation des Voyages officiels (A) à la création du Groupe de sécurité de la Présidence de la République (B), n'est somme toute que le reflet des vicissitudes de l'Histoire contemporaine française.

Sans doute la Garde républicaine qui est le plus ancien corps armé servant à Paris, incarnée-elle avec constance « l'élite de la sécurité, la protection de la République, sa garde en propre » (9). Elle remplit de longue date des missions de sécurité et d'honneur au profit des instances gouvernementales et des hautes autorités de l'Etat (10). Cependant, la Garde républicaine n'assure pour l'essentiel que la sécurité intérieure des palais nationaux, tels le Palais de l'Élysée, le Palais-Bourbon, le Palais du Luxembourg, l'Hôtel Matignon (11), l'Hôtel de Brienne ou encore l'Hôtel du quai d'Orsay. Même si elle y contribue d'une façon ou d'une autre, elle n'est pas spécifiquement chargée de la protection rapprochée des hommes politiques nationaux.

A. L'organisation des voyages officiels

Les voyages officiels — ou VO — font souvent figure, en matière de structure de protection, de précédents inauguraux en ce qu'ils tirent leur origine de deux décrets présidentiels en date des 14 décembre 1929 et 21 mai 1932 (12). Ceux-ci fixent, sans doute pour la première fois, les attributions des fonctionnaires de la sûreté générale chargés de « l'organisation des voyages officiels ». A l'époque, le « contrôleur général chargé des voyages officiels » avait essentiellement pour mission d'organiser les mesures d'ordre et de sécurité nécessitées par

les voyages du chef de l'Etat, les voyages officiels ainsi que les voyages des souverains venant en France.

Toutefois, les deux décrets ont été rapportés le 15 décembre 1934 par le Président de la République Albert Lebrun après l'attentat à Marseille, le 9 octobre 1934, fomenté contre le Roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie. Ce dernier y laissa la vie, tout comme le Ministre français des Affaires étrangères Louis Barthou, qui l'accompagnait. En application du décret présidentiel du 15 décembre 1934 (13), le Ministère de l'Intérieur a alors aménagé un « Service des voyages officiels et des hautes personnalités » (14). Initialement rattaché à la Direction générale de la sûreté générale (15), le nouveau service relèvera par la suite de la Direction générale de la Police nationale (16).

Peu à peu, les VO vont alors absorber, à l'échelon central, le Service de sûreté de l'Élysée chargé, depuis les débuts de la III^e République, de suivre les déplacements du chef de l'Etat et de veiller à sa sécurité (17). Ce détachement de policiers dépendait de la Préfecture de Police depuis l'assassinat à Paris, le 6 mai 1932, du treizième — malchanceux — Président de la République Paul Doumer (18). Cet homicide fut regardé comme la « démonstration tragique des vices » de la protection du chef de l'Etat à l'époque (19).

Sous la V^e République, les « gorilles » (20) du Général de Gaulle qui, à partir de 1958, avaient rejoint la quinzaine d'inspecteurs en civil dirigés par un commissaire de police et assurant la protection du Président, ont été amalgamés et incorporés au sein des VO (21). Comme la plupart de ses prédécesseurs, le Général de

(9) M.-B. Servier, « La Garde républicaine et les honneurs du Président depuis 1870 », *Cah. CEHD* n° 7, 1998, p. 64.

(10) V. en particulier le décret n° 91-673 du 14 juillet 1991 portant organisation générale de la Gendarmerie nationale (*JO* 19 juillet 1991, p. 9562) et l'arrêté ministériel du 9 mars 1993 relatif à la Garde républicaine (*JO* 17 mars 1993, p. 4142).

(11) V. not. T. Pfister, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Hachette, 1985, pp. 93-100.

(12) Respectivement publiés au *JO* 15 décembre 1929, p. 13414 et au *JO* 22 mai 1932, p. 5301.

(13) V. le décret du 15 décembre 1934, *JO* 20 décembre 1934, p. 12387.

(14) V. l'arrêté ministériel du 17 décembre 1934, *JO* 20 décembre 1934, p. 12387.

(15) V. le décret du 1^{er} mars 1935, *JO* 2 mars 1935, pp. 2557-2558.

(16) V. la loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la Police nationale, *JO* 10 juillet 1966, pp. 5899-5900.

(17) V. spéc. A. Combarieu, *Sept ans à l'Élysée avec le Président Emile Loubet*, Hachette, 1932, p. 19.

(18) D'après le décret du 21 mai 1932, *JO* 22 mai 1932, p. 5301.

(19) G. Carrot, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, p. 183.

(20) Il s'agissait des « quatre fameux « gorilles », Comiti, Tessier, Djouder et Auvray, rassemblés naguère par Dominique Ponchardier autour du président du RPF » (J. Lacouture, *De Gaulle 3. Le souverain*, Seuil, 1986, p. 21).

(21) Ainsi, par exemple, P. Comiti assura-t-il la protection rapprochée du Général de Gaulle puis celle de G. Pompidou avant d'achever sa carrière comme commissaire divisionnaire au service des voyages officiels sous la présidence de V. Giscard d'Estaing (*Le Monde* 8 mars 1997, p. 15). Pour sa part, R. Tessier a narré comment les « gorilles » sont, en quelque sorte, « entrés en République » (*J'étais le gorille du Général 1947-1970*, Perrin, 2002, pp. 32-41).

Gaulle s'était peu ou prou résolu à « accepter une protection rapprochée » (22), même s'il ne ressentait pas forcément le besoin d'être protégé. Bien évidemment, l'attentat dit « du Petit-Clamart » dont il fut victime le 22 septembre 1962, sera suivi d'un énième renforcement du dispositif de sécurité déployé autour de la personne du chef de l'Etat.

Il est exact que, une fois élu à la Présidence de la République, Georges Pompidou, par le décret n° 71-607 du 20 juillet 1971 (23), a officiellement attribué aux VO, devenu « Service central des voyages officiels », non seulement l'organisation des voyages officiels et la protection des hautes personnalités étrangères — c'est-à-dire les souverains, chefs d'Etat et de Gouvernement et autres en séjour ou déplacement en France — mais encore et surtout la sécurité du chef de l'Etat et la protection des hautes personnalités françaises sur le territoire national.

Mais il est tout aussi exact que le rôle des VO s'est sensiblement détaché de la protection du chef de l'Etat avec l'arrivée de François Mitterrand au Palais de l'Elysée. En effet, manifestement conscient de sa vulnérabilité (24) comme de la vulnérabilité de son prédécesseur (25), François Mitterrand a décidé de créer le Groupe de sécurité de la Présidence de la République — ou GSPR — par décret n° 83-14 du 5 janvier 1983 (26), écartant du même coup le Service central des voyages officiels.

B. La création du Groupe de sécurité de la Présidence de la République

Dès sa création, le GSPR a été chargé de veiller en permanence à la « protection person-

nelle et immédiate du Président de la République » — délaissant aux VO les seules « mesures générales » concernant sa sécurité — sur le territoire national ou lors de ses déplacements à l'étranger, tant dans sa vie publique que dans sa vie privée.

Certes, d'après le décret n° 83-14 du 5 janvier 1983, les personnels du GSPR sont non seulement mis à la disposition de la Présidence de la République par la Police et la Gendarmerie nationales (27), mais encore commandés par un commissaire de police ou un officier de gendarmerie désigné par le chef de l'Etat (28).

Toutefois le GSPR a été conçu dès l'origine comme une « unité supplétive » (29) du prestigieux Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale dont étaient exclus *de facto* les fonctionnaires de la Police nationale jusqu'alors chargés de la « sécurité privée » du Président de la République (30). Aussi est-il très vite devenu une unité opérationnelle du Groupement de sécurité et d'intervention de la Gendarmerie nationale, dont l'effectif était, en 1994, de cinq officiers et cent sous-officiers (31).

Sur ce point, la note n° 165/2 du 6 novembre 1985 rédigée à l'attention de François Mitterrand était plutôt explicite :

« Si les textes, mis en place à l'époque de la création de cette unité [le GSPR], nous garantissent que son chef est désigné par vous, il n'en reste pas moins que le flou volontaire concernant la composition de ses effectifs pourrait être habilement utilisé par un Ministre de l'Intérieur un peu trop curieux. Paradoxalement, le flou de ce texte semble arranger le Ministère de la Défense et en particulier la Gendarmerie, qui considère le GSPR, les hommes et les équipements qui le composent, comme un détachement mis à la disposition de l'Elysée » (32).

(22) C. Dulong, *La vie quotidienne à l'Elysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974, p. 35.

(23) V. le décret n° 71-607 du 20 juillet 1971 portant réorganisation du service des voyages officiels et de la sécurité des hautes personnalités (*JO* 22 juillet 1971, p. 7239) et l'arrêté ministériel du 24 juin 1972 fixant l'organisation et les conditions de fonctionnement du service central des voyages officiels (*JO* 7 septembre 1972, p. 9577).

(24) V. spéc., sur les circonstances de la création du GSPR, C. Prouteau, *Mémoires d'Etat*, Michel Lafon, 1998, pp. 305-342; ou encore, du même auteur, *Au service du Président*, Michel Lafon, 1999, pp. 9-96.

(25) Au sujet de V. Giscard d'Estaing, « les déplacements privés du chef de l'Etat, qui tient à vivre la vie d'un citoyen comme les autres, préoccupent les services de sécurité : ils craignent l'accident de voiture ou l'agression. On a parlé à cet égard, de plusieurs incidents, dont un accrochage, au petit matin, avec un camion de laitier. Vraie ou fausse, cette rumeur, formellement démentie à l'Elysée, commence à devenir un fait politique dès lors que des dirigeants de parti en font état publiquement » (*Le Monde*, 27 novembre 1974, p. 7).

(26) V. le décret n° 83-14 du 5 janvier 1983 portant création du groupe de sécurité de la présidence de la République, *JO* 13 janvier 1983, p. 298.

(27) V. l'arrêté interministériel du 25 janvier 1983 fixant l'organisation et les conditions de fonctionnement du GSPR, *JO* 28 janvier 1983, p. 431.

(28) V. l'arrêté présidentiel du 25 janvier 1983 portant nomination du premier commandant du GSPR (un capitaine de gendarmerie), *JO* 28 janvier 1983, p. 431.

(29) Selon les termes de l'annonce de recrutement des volontaires rédigée en juillet 1982 par C. Prouteau (*Mémoires d'Etat*, Michel Lafon, 1998 p. 338).

(30) V. not. G. Ménage, *L'œil du pouvoir. Les affaires de l'Etat 1981-1986*, Fayard, 1999, pp. 191-196.

(31) D'après l'organigramme du Groupement de sécurité et d'intervention de la Gendarmerie nationale créé le 1^{er} janvier 1984 au sein de la Légion de gendarmerie mobile d'Ile-de-France (*Rev. de la gendarmerie nationale* 1994-2, n° 173, p. 26).

(32) Le texte intégral de la note fut reproduit par J. Dupuis et J.-M. Pontaut dans un article consacré aux « notes secrètes de Mitterrand » (et publié dans *L'Express* 25 septembre 1997, pp. 58-59).

A peine est-il besoin de rappeler que, parallèlement à la création du GSPR, François Mitterrand a, par arrêté du 24 août 1982, nommé le chef d'escadron Christian Prouteau conseiller technique « pour coordonner la lutte contre le terrorisme » (33). Celui-ci mettra en place une cellule de coordination de la lutte anti-terroriste chargée de prévenir les risques d'attentats sur le territoire français (34). La « cellule antiterroriste de l'Élysée » a effectivement œuvré de 1982 à 1988 à l'écart de tout contrôle effectif (35). Sous couvert de prévention du terrorisme, son intérêt a irrémédiablement dévié vers la sécurité du chef de l'État, la protection de sa vie privée comme celle de ses proches directement menacés (36).

De fait, un pressant besoin de rationalisation des dispositifs de sécurité se faisait sentir à l'issue du second septennat de François Mitterrand.

II. LA RATIONALISATION DES DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ

Les récentes mutations structurelles s'efforcent de rationaliser les dispositifs de sécurité : tandis que le Service de protection des hautes personnalités — ou SPHP — se substitue au Service central des voyages officiels (A), le Groupe de sécurité de la présidence de la République est *de facto* réorganisé (B).

A. La mise en place du Service de protection des hautes personnalités

Aux termes de l'arrêté primoministériel du 19 octobre 1994 qui l'organise (37), le SPHP a — dans le sillage des VO — pour attributions les « mesures générales concernant la sécurité du Président de la République », la protection rapprochée et l'accompagnement de sécurité

générale des hautes personnalités françaises et étrangères, ainsi que la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'organisation des déplacements officiels en France et à l'étranger.

Le SPHP se situe, de la sorte, en première ligne dès que la sécurité des hommes politiques français les plus menacés est en jeu. D'autant plus que les accompagnateurs gardes du corps privés de personnalités politiques n'entrent dans aucune des catégories de bénéficiaires d'une dérogation à l'interdiction de porter une arme (38).

Placé sous l'autorité du Directeur général de la Police nationale, le SPHP comprend, à l'échelon central, un état-major et quatre sous-directions (39) :

— celle de la sécurité de la Présidence de la République qui, installée dans les locaux du Palais de l'Élysée, compte un groupe de sécurité personnelle du Président de la République participant, en collaboration avec le GSPR, à sa sécurité rapprochée ;

— celle de la sécurité des hautes personnalités françaises qui assure non seulement la protection rapprochée du Premier ministre et des Ministres de l'Intérieur, de la Défense et des Affaires étrangères, mais encore un accompagnement de sécurité, sur décision du Ministre de l'Intérieur en raison des risques et menaces évalués par les services spécialisés, au bénéfice notamment des autres membres du Gouvernement et de différentes personnalités politiques (40) ;

— celle de la sécurité des hautes personnalités étrangères qui veille en particulier à la protection rapprochée tant des chefs d'État ou de Gouvernement étrangers en visite officielle ou privée en France, que du Secrétaire général du Conseil de l'Europe et du Président du Parlement européen ;

— et celle de la gestion opérationnelle qui se charge de la gestion des personnels et de leur formation permanente.

Dirigés par un chef de service et un adjoint tous deux issus du corps des commissaires de police, les effectifs du SPHP atteignent aujourd'hui près de cinq cents fonctionnaires

(33) V. l'arrêté du 24 août 1982 portant nomination au cabinet du Président de la République, *JO* 25 août 1982, p. 2642.

(34) V. N. Cettina, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, LGDJ, 1995, pp. 144-148.

(35) V. spéc. B. Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret*, Lavauzelle, 2000, pp. 352-356.

(36) V. *Le Monde*, 10 avril 1997, p. 6. Ainsi a-t-elle notamment bénéficié d'un contingent de vingt lignes d'interception au Groupement interministériel de contrôle, par l'intermédiaire du Ministère de la Défense sur le compte de la Direction générale de la sécurité extérieure (v. Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 2^e *Rapport d'activité 1993*, Doc. fr., 1994, pp. 21-25). En principe, n'étaient transcrites que les correspondances interceptées et enregistrées qui tournaient « autour du terrorisme ou autour de la sécurité du Président de la République » (*Le Monde*, 13-14 avril 1997, p. 5).

(37) V. l'arrêté du 19 octobre 1994 portant organisation à la Direction générale de la Police nationale du SPHP, *JO* 22 octobre 1994, pp. 15017-15018.

(38) V. en ce sens CAA Paris, 5 décembre 2002, *Ministre de l'Intérieur c/ MM. Le Pen et Legier*, req. n° 01PA03426, *AJDA* 2003, p. 807.

(39) V. l'arrêté ministériel du 19 octobre 1994 relatif à l'organisation du SPHP, *JO* 22 octobre 1994, p. 15018.

(40) Une protection rapprochée requiert la présence continue d'au moins trois fonctionnaires armés auprès de la personnalité ; un accompagnement de sécurité générale ne nécessite, quant à lui, la présence continue que d'un seul fonctionnaire armé auprès de la personnalité.

de la Police nationale, lesquels y sont affectés pour cinq ans après avoir satisfait à des épreuves de sélection (41).

Le règlement d'emploi particulier du Service de protection des hautes personnalités spécifie que « le fonctionnaire du SPHP est tenu d'observer les règles de déontologie propres au service, et plus particulièrement la réserve et la discrétion, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ainsi qu'en dehors du service » (42).

L'on sait que, même si l'une et l'autre ont la même finalité qui est de protéger la dignité et la neutralité du service public, la réserve diffère nettement de la discrétion : alors que la première impose du tact et de la mesure dans la manifestation des opinions — autrement dit de la « retenue dans l'extériorisation » ou de la « modération dans l'expression » des opinions (43) —, la seconde consiste en l'interdiction de révéler les secrets de l'administration. Plus qu'une règle traditionnelle (44), la discrétion fait figure de principe général du droit de la fonction publique (45) dont la violation expose uniquement à des sanctions disciplinaires et non à des poursuites pénales, contrairement à la violation du secret professionnel. La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en son article 26, interdit aux fonctionnaires — dont ceux de la Police nationale — de révéler, sauf autorisation « expresse » de l'autorité dont ils dépendent, « tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions » (46). La formulation, aussi large que possible, du statut général des fonctionnaires souligne la portée considérable de l'obligation de discrétion professionnelle (47) : « tous les

faits appris dans le service ou à l'occasion du service sont susceptibles de rester secrets » (48).

Or, d'une façon générale, les fonctionnaires ont parallèlement « le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public » (49). Au-delà du « droit de toute personne à l'information » qu'elle garantit (50), la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant notamment diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public a posé le principe selon lequel les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande (51). L'intérêt général emporte néanmoins nombre d'exceptions à la communication des documents administratifs. En effet, les administrations peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait notamment atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes (52).

A cet égard, la Commission d'accès aux documents administratifs — ou CADA, qui est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs — faisait état, dans son 3^e rapport d'activité paru en 1984, de deux demandes d'avis dont elle avait été saisie, concernant les refus respectifs de la Direction générale de la Police nationale et du Ministère de l'Intérieur de communiquer, d'une part, des documents relatifs à la protection du Général de Gaulle lors des funérailles du Président Kennedy en novembre 1963 et au Mexique en 1964 et, d'autre part, des documents du Service des voyages officiels sur la sécurité de la présidence.

Dans le premier cas, la demande d'avis était en partie sans objet puisque les documents relatifs à la protection du Général de Gaulle au Mexique s'avéraient être « inexistantes » ! Quant aux documents relatifs à la protection du Général de Gaulle lors des funérailles du Président Kennedy, l'avis que la CADA a émis le 25 mars 1982 (53), fut défavorable au motif que la communication aurait été de nature à porter « atteinte à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ».

(41) V. l'arrêté ministériel du 19 octobre 1994 relatif au fonctionnement du SPHP, *JO* 22 octobre 1994, pp. 15018-15019.

(42) Article 2105-1 du règlement général d'emploi de la Police nationale, *JO* 4 septembre 1996, p. 13161.

(43) V. à cet égard CE, 20 février 1952, *Sieur Magnin*, *Rec.* p. 117.

(44) La discrétion procédait de l'article 10 de la loi du 14 septembre 1941, puis de l'article 13 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires (*JO* 20 octobre 1946, pp. 8910-8918) qu'a repris en substance l'article 10 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (*JO* 8 février 1959, pp. 1747-1751).

(45) V. not. les conclusions de G. Braibant sur CE, 19 décembre 1971, *Rousselot*, *Rev. adm.* 1972, p. 149.

(46) Il convient de noter que le statut général des militaires qui s'applique aux gendarmes, édicte une prescription analogue (v. l'article 18 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972).

(47) V. not. sous l'empire de l'article 13 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 : CE Sect., 6 mars 1953, *Dlle Faucheux*, *Rec.* p. 123, concl. Chardeau; *RD publ.* 1953, p. 1030, note M. Waline; S. 1953, III, p. 93, note M. Suel.

(48) J. Grosclaude, « L'obligation de discrétion professionnelle du fonctionnaire », *Rev. adm.* 1967, p. 131.

(49) Article 27 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

(50) Article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

(51) V. l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

(52) V. l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

(53) Avis *Caballero*, 25 mars 1982, in CADA, *L'accès aux documents administratifs. 3^e rapport d'activité*, Doc. fr., 1984, p. 86.

Dans le second cas, la CADA a donné, le 13 janvier 1983 (54), un avis défavorable puisqu'il s'agissait de « documents nominatifs intéressant des tiers », l'accessibilité des documents nominatifs étant réservée aux seules personnes concernées, à l'exclusion des tiers (55).

B. La réorganisation du Groupe de sécurité de la Présidence de la République

A peine élu Président de la République, Jacques Chirac a décidé de rompre avec la pratique de son prédécesseur. Aussi a-t-il nommé, pour la première fois, un commissaire de police à la tête du GSPR (56). En outre, la parité entre gendarmes et policiers dans la composition du GSPR n'est désormais plus un vain mot (57). Ses effectifs actuels sont d'ailleurs de quarante-deux policiers... et autant de gendarmes !

Au reste, les détachements de gendarmes et de policiers au sein du GSPR figurent parmi les services de police et unités de gendarmerie dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité et dans les conditions définies à l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, le respect de l'anonymat des fonctionnaires et des militaires qui y sont affectés, à l'exception des officiers dont la nomination fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*. Inséré dans la loi du 29 juillet 1881 par l'article 28 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (58), l'article 39 *sexies* sanctionne d'une amende de 15 000 euros — ou 100 000 francs — « le fait de révéler, par quelques moyens d'expression que ce soit, l'identité des fonctionnaires de la police nationale, de militaires de la gendarmerie nationale ou d'agents des douanes appartenant à des services ou unités désignés par arrêtés du ministre intéressé et dont les missions exigent pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat ».

La sanction de la révélation de l'identité de certains fonctionnaires de police ou de gendarmerie résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale présenté sous la forme d'un article additionnel au projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité (59). Aux yeux de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, cette disposition avait pour « but de protéger l'anonymat des fonctionnaires de police dont les missions sont particulièrement dangereuses, cette protection étant réservée à ceux des services de police et de gendarmerie qui sont le plus exposés » (60). Et lors des débats, l'amendement avait recueilli l'avis favorable du Gouvernement : le Ministre de l'Intérieur convenait à l'époque de ce que « l'identité des membres de certains services de police doit être protégée pour des raisons de sécurité légitime » (61).

Par la suite, le Sénat avait sans ambiguïté approuvé l'initiative de l'Assemblée nationale qui « en pratique, ne devrait concerner qu'un nombre limité de services ou d'unités (RAID et GIGN, notamment) » d'autant que « pour des raisons parfaitement compréhensibles, leurs agents opèrent déjà le plus souvent à visage couvert et il n'est guère logique ni souhaitable que leur identité soit de temps à autre divulguée dans le public, à l'occasion de telle ou telle intervention retenant l'attention des médias » (62). A terme, le texte de l'Assemblée nationale (63) avait été retenu, à une réserve rédactionnelle près (64).

C'est dans ces conditions que, sur proposition des Directeurs généraux de la Gendarmerie et de la Police nationales, les Ministres de la Défense et de l'Intérieur ont respectivement inscrit, par arrêtés des 20 novembre 1995 (65) et 9 mai 1996 (66), les détachements de gendarmes et de policiers au sein du GSPR sur la liste des services et unités dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat. Tel n'est, en revanche, pas le cas des fonctionnaires de police affectés au SPHP dont la Sous-direction de la sécurité

(54) Avis *Fensterwald (M. Caballero)*, 13 janvier 1983, in CADA, *ibid.*, p. 88.

(55) Sous l'empire de l'article 6 *bis* de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, abrogé par l'article 7 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

(56) V. l'arrêté présidentiel du 10 juillet 1995 portant nomination du commandant du GSPR (un commissaire divisionnaire de police) et de son adjoint (un chef d'escadron de gendarmerie), *JO* 11 juillet 1995, p. 10359. De sorte que l'arrêté présidentiel du 30 décembre 1998 (*JO* 3 janvier 1999, p. 143) portant nomination du commandant du GSPR (un lieutenant-colonel de gendarmerie) et de son adjoint (un commissaire de police), marque l'alternance dans la parité.

(57) V. *Le Monde* 28 juin 1995, p. 6.

(58) *JO* 24 janvier 1995, pp. 1249-1263.

(59) V. l'amendement n° 85 présenté par le rapporteur, *Doc. AN*, X^e législature, 1994, n° 1531, pp. 139-140.

(60) G. Léonard, *JO Déb. AN*, séance du 11 octobre 1994, n° 78, p. 5221.

(61) C. Pasqua, *op. cit.*, p. 5221.

(62) P. Masson, *Doc. Sénat*, 1994, n° 41, p. 52.

(63) La Commission mixte paritaire a finalement accepté le texte de l'Assemblée nationale (v. *Doc. Sénat*, 1994, n° 177 et *Doc. AN*, X^e législature, 1994, n° 1833).

(64) V. *JO Déb. Sénat*, séance du 11 novembre 1994, n° 90, p. 5221.

(65) *JO* 3 janvier 1996, p. 54.

(66) *JO* 22 mai 1996, p. 7648.

de la Présidence de la République contribue pourtant à la protection du chef de l'Etat.

En 2002, l'« entartage » au cours de la campagne électorale de l'un des candidats à l'élection présidentielle — pourtant protégé en tant que tel — et l'escalade de la tribune de l'Assemblée nationale — pourtant placée au cœur même de l'hémicycle du Palais-Bourbon — alors que le Premier ministre y prononçait son discours de politique générale, démontrent un peu plus, s'il en était besoin, qu'il n'y a jamais de sécurité

à 100 %. D'autant que, faut-il le retenir, les hommes politiques les moins protégés, mais paradoxalement les plus exposés et les plus vulnérables de par leur proximité et leur travail de terrain (67), sont de toute évidence les maires, chevilles ouvrières de la démocratie française.

D. L. B.

(67) V. *Le Monde* 29 mars 2002, p. 7.