

Dossier de presse

Le 20 février 2019

« Affaire Benalla » Rapport d'enquête de la commission des lois du Sénat

Président

Philippe Bas



Manche



p.bas@senat.fr



[@BasPhilippe](https://twitter.com/BasPhilippe)

Rapporteurs

Muriel Jourda



Morbihan



m.jourda@senat.fr



Jean-Pierre Sueur



Loiret



jp.sueur@senat.fr

[@jpsueur](https://twitter.com/jpsueur)

Avant-propos du Président

La fonction de contrôle est au cœur des missions de la représentation nationale. Elle prend racine dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et son article 15 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce droit est exercé par le Parlement au nom des Français. Il va de pair avec le consentement à l'impôt et avec l'exigence de la séparation des pouvoirs, dont l'article 16 de la Déclaration proclame que toute société dans laquelle celle-ci n'est pas assurée « *n'a point de Constitution* ». Il s'agit rien moins pour le Parlement que de veiller au bon emploi des deniers publics par le Gouvernement, de s'assurer du bon fonctionnement des institutions et de s'opposer à tout abus de pouvoir afin de défendre en toute circonstance les libertés et les droits des citoyens.

La commission des lois du Sénat, guidée dans ses travaux par ses deux rapporteurs, Jean-Pierre Sueur et Muriel Jourda, s'est ainsi attachée à faire sereinement la lumière sur les dysfonctionnements qu'a fait apparaître la place tout à fait excessive prise par un collaborateur du Président de la République, de rang pourtant modeste et dénué d'expérience de l'État, dans la mise en œuvre de la sécurité du chef de l'État.

Au fur et à mesure que se développaient ses travaux, de nouvelles informations sont apparues qui ont entraîné des investigations et des auditions complémentaires. Celles-ci ont notamment porté sur les passeports diplomatiques ou de service conservés par M. Benalla et sur les activités privées de celui-ci avant et après la fin de ses fonctions à l'Élysée.

Rien ne permet d'exclure de nouveaux rebondissements après la publication de ce rapport. Mais les pouvoirs d'enquête de la commission ont expiré le 23 janvier 2019 au soir et le moment est venu pour elle de remettre ses conclusions.

Notre commission a considéré qu'elle devait accomplir sa tâche en prenant soin d'entendre toutes les autorités et les responsables publics susceptibles de l'éclairer, ainsi que M. Alexandre Benalla lui-même. Elle a aussi recherché toutes informations utiles par de nombreuses demandes écrites adressées à la présidence de la République, aux ministres et aux autorités responsables – certaines réponses ayant nécessité jusqu'à trois relances. Puis elle a consacré à l'examen attentif de l'abondante matière ainsi recueillie le temps nécessaire à un travail approfondi. Malgré de nombreuses sollicitations, elle s'est astreinte à une stricte réserve sur le contenu de ses réflexions jusqu'à la publication de son rapport. Elle s'est ainsi gardée d'avancer prématurément des conclusions qui n'auraient été ni arrêtées ni discutées.

Elle a naturellement veillé à ne pas interférer avec la mission de la Justice, qui seule peut établir l'existence d'infractions et les réprimer. Elle a ainsi estimé n'avoir pas à porter d'appréciation sur les faits survenus place de la Contrescarpe à Paris le 1^{er} mai 2018, tandis que plusieurs responsables de l'Exécutif s'employaient à en relativiser la gravité alors même

qu'une enquête judiciaire était en cours. Elle a agi de même s'agissant de la récupération de vidéos de la préfecture de police ou de l'usage de passeports diplomatiques après la fin des fonctions de l'intéressé. Il appartiendra à la Justice et à elle seule de décider de la qualification de ces faits et, s'il y a lieu, de les sanctionner. Cette « affaire Benalla », ou plutôt ces « affaires Benalla », n'étaient pas notre affaire.

La commission des lois s'est également interdit toute investigation sur les incidents qui auraient émaillé le déroulement d'une perquisition ordonnée au domicile de M. Benalla. Quelle que soit la gravité des faits rapportés à cet égard, elle considère qu'il revient à la Justice et à elle seule de procéder aux investigations et de prendre les décisions qu'elle jugera le cas échéant utiles.

L'action pénale à l'encontre des auteurs de faits délictueux n'a ni le même objet ni les mêmes conséquences que le contrôle exercé par le Parlement sur le fonctionnement des services publics. Une enquête judiciaire vise à établir la matérialité de délits ou de crimes. Une enquête parlementaire a pour objet de faire la lumière sur le fonctionnement de services de l'État. La fonction judiciaire et la mission de contrôle parlementaire ne sont pas du même ordre ni de même nature et elles n'ont ni la même portée ni les mêmes conséquences. Elles reposent toutes deux sur des exigences constitutionnelles essentielles au bon fonctionnement de la démocratie. Elles peuvent et doivent s'accomplir simultanément, de manière complémentaire, sans qu'il soit besoin de privilégier l'une par rapport à l'autre, en étant attentifs à ne pas les confondre et en respectant leur indépendance réciproque.

L'objet principal de l'enquête de la commission des lois du Sénat, ce n'était donc pas les voies de fait commises en marge des manifestations du 1^{er} mai 2018, à la différence du mandat qu'avait reçu la commission des lois de l'Assemblée nationale, c'était les possibles dysfonctionnements ou faiblesses susceptibles d'affecter des services chargés de la sécurité du Président de la République, composés exclusivement de gendarmes et de policiers d'élite mis à la disposition du chef de l'État par le ministère de l'intérieur, dédiés à cette tâche et rigoureusement sélectionnés, formés et entraînés pour la remplir. C'était aussi d'examiner les sanctions administratives prononcées et leur correcte application dans toutes leurs implications, y compris le retrait des passeports et téléphones cryptés de M. Benalla.

La question de la sécurité du chef de l'État est évidemment essentielle. Rappelons en effet ce que nul ne peut ignorer : dans notre pays, la fonction présidentielle est prééminente. En France, cinquième puissance du monde, le Président de la République exerce des pouvoirs encore plus importants pour la vie de la Nation que le Chancelier allemand, le Premier ministre anglais ou le Président des États-Unis dans leur propre pays. C'est la conséquence de nos institutions, si particulières parmi les grandes démocraties. Pour la puissance exécutive, nos institutions cumulent ainsi les avantages du régime présidentiel et ceux du régime parlementaire : une autorité sans partage exercée par le Président de la République sur l'appareil d'État et, simultanément, la possibilité d'obtenir du Parlement le vote des lois et des réformes que lui-même et son Gouvernement préconisent tant qu'existe à l'Assemblée nationale une majorité pour soutenir son action. Rares sont les chefs d'exécutif qui peuvent se prévaloir de capacités d'action aussi étendues. C'est ce qui permet d'assurer la stabilité de

notre pays alors qu'à l'instar de la plupart des autres démocraties européennes, notre système politique, durablement fondé sur l'alternance entre deux grandes forces de gouvernement, a évolué.

Cette prépondérance présidentielle s'exerce en outre dans des conditions spécifiques qui sont liées au rôle mondial de la France : puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies, présente sur tous les continents à travers ses collectivités d'outre-mer, dotée d'un fort soutien international que lui valent sa place au cœur de la francophonie et sa diplomatie indépendante, appelée à intervenir pour contribuer à la paix sur de nombreux théâtres d'opération, la France occupe en effet dans le monde et en Europe une place à part.

Le Président de la République française a donc des responsabilités particulières. Il peut engager de lui-même la force armée. La dissuasion nucléaire repose sur lui.

Dans un monde où la compétition entre les nations s'accélère et où le terrorisme peut à tout instant se manifester par de nouvelles actions criminelles, la sécurité du Président français n'est donc pas seulement importante pour sa personne, sa famille et ses proches, elle est vitale pour la continuité de la Nation et pour la défense de nos idéaux et de nos intérêts dans le monde. Elle concerne la République tout entière. Elle ne peut donc être traitée comme étant l'affaire du seul chef de l'État.

Ainsi, l'appréciation que le Parlement, à travers la commission des lois du Sénat, est aujourd'hui amené à porter sur cette question essentielle qui a trait au fonctionnement de l'État et à sa continuité doit être comprise comme nécessaire à la vie de nos institutions.

Chacun appréciera la réalité de l'ensemble des faits à partir des éléments réunis par la commission et jugera de l'importance qu'il convient de leur accorder. Pour sa part, la commission a estimé que la sécurité du Président de la République au cours de la première année du mandat du Président Emmanuel Macron a été gravement affectée par les ingérences d'un chargé de mission du cabinet qui ne disposait pas des qualifications nécessaires à l'exercice précoce de telles responsabilités et qui ne s'est pas révélé digne de la confiance qui lui était faite dans le contexte national et international qui vient d'être évoqué.

Comme on le lira en prenant connaissance de ce rapport, il est en effet hautement vraisemblable que M. Benalla, dans le prolongement de la fonction qu'il avait occupée lors de la campagne présidentielle, a joué un rôle essentiel dans la sécurité du Président de la République, rôle obstinément nié au cours des auditions auxquelles la commission des lois a procédé. Il disposait pour cela d'importants moyens, au premier rang desquels – fait sans précédent à l'Élysée – un permis de port d'arme obtenu dans des conditions contestables. Il apparaît ainsi qu'il a non seulement participé en situation d'autorité de fait à l'organisation de la sécurité des déplacements présidentiels, tant dans une fonction mal définie de coordination interne que dans l'interface avec les responsables préfectoraux et ceux des services de sécurité des départements visités, mais qu'il a aussi pris part personnellement à la protection rapprochée du chef de l'État. Il est également possible qu'il ait exercé un rôle,

dont l'importance est difficile à cerner, dans la réflexion sur la réforme des services de sécurité de la présidence de la République.

Les efforts des plus hauts responsables de la présidence de la République pour présenter les missions de l'intéressé comme limitées à des tâches d'organisation sont cependant restés peu crédibles. Ceux-ci n'ont en effet pas été en mesure de proposer avec toutes les précisions nécessaires une version unique et non évolutive de la mission de M. Benalla, étayée par des faits objectifs, ni d'apporter des explications plausibles à la délivrance par le préfet de police de son permis de port d'arme.

C'est à la lumière des fonctions réellement exercées par M. Benalla qu'il faut évaluer la gravité extrême des informations plus récentes faisant état du rôle central qu'il aurait joué dans la conclusion et la mise en œuvre à partir de juin 2018 d'un contrat de sécurité privée au profit d'un oligarque russe. De telles relations d'affaires ont pu faire de MM. Benalla et Crase les maillons faibles de la sécurité du chef de l'État en les plaçant sous la dépendance d'intérêts étrangers.

Notre enquête a mis en lumière les risques encourus par l'État du fait de l'absence de précautions prises par la présidence de la République pour s'assurer que les intérêts privés de certains de ses collaborateurs n'interfèrent pas avec l'exercice de leurs fonctions et ne compromettent pas leur indépendance, que ce soit pendant l'exercice de leurs fonctions ou après la fin de leur collaboration. Qu'un collaborateur du chef de l'État, M. Benalla, le responsable de l'encadrement des gendarmes réservistes affectés à l'Élysée, par ailleurs en charge de la sécurité du siège du parti « La République en Marche », M. Vincent Crase et un militaire officiant dans les forces spéciales présenté comme le compagnon de la responsable du groupe de sécurité du Premier ministre, M. Chokri Wakrim, aient pu collaborer à l'insu de leur hiérarchie à un contrat de sécurité de plusieurs centaines de milliers d'euros au bénéfice du dirigeant d'un très grand groupe russe, soulève de toute évidence la question de leur dépendance financière à l'égard d'intérêts étroitement liés à une puissance étrangère. Cette dépendance ne pouvait manquer d'affecter la sécurité nationale. Si elle n'a pu procéder à des demandes d'informations supplémentaires sur ces points dans les délais impartis à l'exercice des pouvoirs d'investigation consentis par le Sénat le 23 juillet 2018, la commission des lois a marqué une très vive préoccupation devant l'absence de mesures prises pour prévenir ce genre de situation pendant et après l'exercice de ses fonctions par un collaborateur du chef de l'État : enquêtes préalables au recrutement à la présidence de la République pour des fonctions sensibles, retour au respect des obligations légales en matière de déclarations d'intérêts pendant l'exercice de ces fonctions, initiatives appropriées pour qu'un ancien collaborateur de l'Élysée soumette systématiquement ses projets d'activité professionnelle à la commission de déontologie de la fonction publique, conformément à la loi...

Par ailleurs, la commission des lois a souligné la nécessité de rappeler que les collaborateurs des autorités politiques ne doivent pas interférer avec le bon fonctionnement des administrations, qui ne sont pas placées sous leur autorité mais sous celle du Gouvernement et des directeurs d'administration centrale. L'autorité de fait qu'aurait exercée M. Benalla sur les agents de services de police ou de gendarmerie, mise en lumière par les regrettables événements du 1^{er} mai 2018, relève d'une confusion préjudiciable à la bonne marche des services de l'État, et qui peut même provoquer de graves perturbations. C'est pourquoi, quel que soit le domaine d'action des conseillers et chargés de mission de la présidence de la République, une instruction présidentielle devrait établir avec fermeté les règles déontologiques applicables aux collaborateurs du chef de l'État et les comportements à observer dans leurs relations avec les administrations placées sous la responsabilité du Gouvernement. En effet, à chaque fois qu'une consigne d'un collaborateur de l'Élysée est donnée directement à un agent public, le bon fonctionnement des services en est affecté, les ministres et les fonctionnaires d'autorité sont court-circuités, le désordre et la confusion progressent dans l'État, comme on l'a constaté dans cette déplorable affaire. Les collaborateurs du chef de l'État ne doivent donc en aucun cas se placer en position hiérarchique directe vis-à-vis des responsables d'administration. Leur mission consiste strictement à assister le Président de la République dans la préparation de ses décisions et dans leur exécution, qui s'effectue sous l'autorité du Premier ministre, des ministres et de leurs directeurs de cabinet, à travers les services dirigés par les directeurs d'administration, les préfets et les ambassadeurs.

De la même façon, le Premier ministre devrait rappeler aux membres de son cabinet, ainsi qu'aux conseillers des ministres, leurs obligations déontologiques. Il est insupportable que, dans notre République, on puisse estimer naturel et non blâmable, comme cela a été fait à plusieurs reprises à l'occasion de cette enquête, qu'un fonctionnaire de rang modeste doive s'incliner devant les exigences du collaborateur d'une autorité politique, collaborateur qui n'est pourtant investi d'aucune responsabilité hiérarchique. L'État ne peut fonctionner ainsi.

Enfin, il n'est pas conforme à l'esprit de la Constitution que des collaborateurs du Premier ministre soient simultanément collaborateurs du Président de la République. Certes, ces deux pouvoirs publics constitutionnels articulés entre eux mais distincts relèvent l'un et l'autre de l'Exécutif. Mais la mission constitutionnelle du Gouvernement, responsable devant le Parlement, n'est pas la même que celle du chef de l'État, dont la responsabilité ne peut être engagée que pour manquement grave aux devoirs de sa charge. Le Premier ministre est le chef de la majorité parlementaire ; le Président de la République a en charge les intérêts fondamentaux de la Nation, bien au-delà des clivages politiques entre la majorité et les oppositions. En somme, le Premier ministre, qui n'est pas le subordonné du Président de la République, ne devrait pas davantage être considéré comme un secrétaire d'État vis-à-vis de son ministre de tutelle.

*

* *

Tout au long de leurs travaux, pendant les six mois au cours desquels la commission des lois a exercé les pouvoirs d'une commission d'enquête, les auteurs de ce rapport, Muriel Jourda et Jean-Pierre Sueur, et avec eux l'ensemble des membres de la commission des lois qui en ont débattu, ont poursuivi trois objectifs.

1°) Ils ont d'abord souhaité que nos concitoyens soient pleinement informés afin qu'ils puissent se former leur propre opinion. C'est pourquoi la commission a décidé que toutes ses auditions seraient entièrement publiques. Elles ont été suivies par plusieurs centaines de milliers de Françaises et de Français. La démocratie a tout à gagner à ce que la représentation nationale, dans le cadre des pouvoirs d'enquête du Parlement, mette publiquement en lumière les défaillances et les manques qui peuvent affecter la bonne marche des institutions et de l'État pour pouvoir les corriger. C'est la garantie d'un contrôle démocratique effectif, qui est de nature à faire progresser l'État de droit pour mieux protéger la société contre les abus de pouvoir. N'atteindrait-il que ce résultat que notre travail en serait déjà pleinement justifié. C'est en effet le moyen de contribuer à l'œuvre de vérité dans une grande démocratie parlementaire. En imposant cette exigence de transparence, la commission des lois a rempli le plus important de ses devoirs : faire en sorte que le fonctionnement de l'Exécutif soit placé sous le regard direct des Français grâce au contrôle parlementaire, pour que l'opinion publique pèse en faveur d'une plus grande efficacité de la gestion publique.

2°) La commission a également eu à cœur d'élaborer méticuleusement des propositions concrètes destinées à améliorer le fonctionnement de l'État et à prévenir le renouvellement des désordres constatés. Ces propositions visent à garantir un haut niveau de sécurité au Président de la République et au Premier ministre, à mettre de l'ordre dans les relations entre les collaborateurs des autorités politiques et les administrations de l'État, à faire respecter les règles déontologiques nécessaires pour assurer l'indépendance et l'impartialité des collaborateurs de la présidence de la République et des cabinets ministériels, et enfin à mieux encadrer les recrutements et les promotions au sein de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. Elles ont aussi pour objet de clarifier et de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement, essentiels à un meilleur équilibre des pouvoirs.

3°) Enfin, le président et les rapporteurs de la commission des lois devaient se prononcer sur la saisine du procureur de la République de Paris au cas où ils estimeraient que des personnes entendues sous serment auraient menti. Ayant minutieusement examiné les déclarations de M. Benalla, sans même qu'il soit nécessaire de s'interroger par ailleurs sur l'infraction qu'il a pu commettre aussi en refusant de répondre à des questions qui lui étaient posées, ils ont estimé que celui-ci avait fait sous serment des réponses mensongères sur plusieurs points : les motifs de sa demande de permis de port d'arme à la préfecture de police, la restitution des passeports diplomatiques qui lui avaient été attribués et sa participation à un contrat de protection conclu entre la société *Mars* et les représentants d'un chef d'entreprise russe, sans préjudice d'autres mensonges susceptibles d'être mis en évidence par une enquête judiciaire. Ils ont donc décidé de demander au Bureau du Sénat de saisir le procureur de la République de Paris pour que des poursuites puissent être engagées à l'encontre de M. Benalla, mais aussi de M. Crase, en raison des contradictions apparues

entre les dépositions sous serment et les informations crédibles publiées au cours des dernières semaines des travaux de la commission par plusieurs médias.

Par ailleurs, ils ont estimé que si les plus proches collaborateurs du chef de l'État, et en particulier M. Strzoda, directeur de cabinet, ont utilement contribué à la recherche de la vérité sur de nombreux points, la présentation qu'ils ont faite des missions exercées par M. Benalla était contredite par les éléments de fait réunis au cours des travaux de la commission, qui témoignent d'une implication réelle de l'intéressé dans la mise en œuvre de la sécurité du Président de la République. Le procureur de la République de Paris devrait donc se prononcer sur ce point.

Calendrier des travaux

23 juillet 2018	Création de la mission d'information Attribution par le Sénat des prérogatives de commission d'enquête à la commission des lois pour la conduite de la mission
Juillet 2018	Auditions et demandes de pièces
Septembre - Octobre 2018	Auditions et demandes de pièces
Décembre 2018 - Janvier 2019	Nouvelles auditions et demandes d'informations complémentaires
20 février 2019	Présentation du rapport de la mission devant la commission des lois

Chiffres clés

- **34 auditions** organisées par la commission des lois :

48 personnes entendues

et plus de **44 heures** d'auditions

- **30 documents complémentaires** obtenus par les rapporteurs au titre de leurs pouvoirs d'enquête (plus de **500 pages** reçues)

Liste des personnes entendues

Présidence de la République

M. Alexis Kohler, secrétaire général

M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet

M. François-Xavier Lauch, chef de cabinet

Général Éric Bio Farina, commandant militaire

M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République

M. Vincent Crase, chef d'escadron dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale

Groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR)

Général Lionel Lavergne, chef du GSPR

M. Julien Perroudou, commissaire de police, chef adjoint du GSPR

M. Michel Besnard, préfet, ancien chef du GSPR

Mme Sophie Hatt, directrice des services actifs de la police nationale, ancienne cheffe du GSPR

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon, défenseur des droits

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Ministère de l'intérieur

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur

M. Stéphane Fratacci, directeur de cabinet

M. Jean-Marie Girier, chef de cabinet et ancien directeur de la campagne de M. Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle

M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur

Direction générale de la gendarmerie nationale

Général Richard Lizurey, directeur général

Direction générale de la police nationale

M. Éric Morvan, directeur général

Inspection générale de la police nationale

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h, directrice des services actifs de la police nationale, cheffe du service

M. Bertrand Michelin, inspecteur général des services actifs de la police nationale, directeur adjoint

Service de la protection

M. Frédéric Auréal, inspecteur général des services actifs de la police nationale, chef du service de la protection

Préfecture de police de Paris

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris

M. Jérôme Foucaud, directeur adjoint des ressources humaines

M. Jérôme Mazzariol, conseiller au cabinet du préfet de police de Paris

M. Yann Drouet, ancien chef de cabinet du préfet de police de Paris

M. Maxence Creusat, commissaire de police à la direction de l'ordre public et de la circulation

Préfecture de police des Bouches-du-Rhône

M. Olivier de Mazières, préfet de police des Bouches-du-Rhône

Préfecture du Nord

M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord

M. Luc-Didier Mazoyer, directeur départemental de la sécurité publique du Nord

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

M. Jean-Paul Celet, préfet, ancien directeur du CNAPS

La République En Marche

M. Christophe Castaner, délégué général

Représentants syndicaux

Fédération CFE-CGC

M. Fabien Vanhelleryck, secrétaire général délégué d'Alliance Police nationale

M. Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint d'Alliance Police nationale

M. Johann Cavallero, délégué national CRS d'Alliance Police nationale

M. Olivier Boisteaux, président du SICP

M. Jean-Paul Megret, secrétaire national du SICP

Fédération CFDT

M. Jean-Marc Bailleul, secrétaire général du SCSI-CFDT

Mme Sabrina Rigolle, secrétaire nationale du SCSI-CFDT

M. Christophe Rouget, secrétaire national du SCSI-CFDT

M. Denis Jacob, secrétaire général d'Alternative Police-CFDT

M. Julien Morcrette, secrétaire général adjoint d'Alternative Police-CFDT

Fédération UNSA

M. Philippe Capon, secrétaire général de la fédération FASMI et du syndicat UNSA Police

M. David Le Bars, secrétaire général du syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

M. Benjamin Gayrard, secrétaire général SNPPS

M. Thomas Toussaint, délégué national CRS Unsa Police

Fédération FO

M. Yves Lefebvre, secrétaire général de la FSMI-FO

M. Daniel Chomette, secrétaire général délégué de la FSMI-FO

Personnalité qualifiée

M. Alain Bauer, professeur de criminologie

Les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires

La possibilité pour les assemblées de créer des commissions d'enquête parlementaire a été consacrée à l'**article 51-2 de la Constitution**¹ lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette prérogative est rattachée à la mission dévolue au Parlement, énoncée à l'article 24 de la Constitution, de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Elle se fonde sur les dispositions de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lesquelles « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* »

Pouvoirs des commissions d'enquête

Pour renforcer l'efficacité de ses travaux, la commission d'enquête dispose de prérogatives particulières, énoncées à l'article 6 de l'**ordonnance** n° 58-1100 du **17 novembre 1958** relative au fonctionnement des assemblées parlementaires :

- le droit de **se faire communiquer tous documents** de service. Les rapporteurs peuvent exercer leur mission « *sur pièces et sur place* ». Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis : les seuls secrets opposables concernent la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité de l'État, et le respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ;
- la faculté de **faire déposer sous serment les personnes** citées à comparaître. Si besoin, elles peuvent être convoquées à cette audition « *par un huissier ou un agent de la force publique* ».

Sanctions encourues en cas d'obstruction aux travaux d'une commission d'enquête

Les **sanctions pénales** encourues pour entrave aux travaux d'une commission d'enquête parlementaire sont prévues par l'**ordonnance** du **17 novembre 1958** précitée.

- **Concernant l'obligation de comparaître, de déposer et de prêter serment** : la personne qui refuse de comparaître, de déposer ou de prêter serment (à l'exception des mineurs de 16 ans) est passible de deux ans de prison et d'une amende de 7 500 €. L'interdiction des droits civils et civiques pour une durée maximale de deux ans est encourue à titre complémentaire. Le refus de communiquer les documents demandés par la commission ou ses rapporteurs est passible des mêmes peines.

¹ « Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. / La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. »

- **Concernant l'obligation de dire la vérité** : les sanctions pénales sont prévues par un renvoi aux dispositions du code pénal relatives au témoignage devant une juridiction. Les peines d'amende et d'emprisonnement applicables sont ainsi de :

- **cinq ans d'emprisonnement** et **75 000 € d'amende** pour le **témoignage mensonger** sous serment ;

- sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende pour le **faux témoignage aggravé** (provoqué par la remise d'un don ou d'une récompense) ;

- et trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende pour la **subornation de témoin**.

L'engagement des poursuites pour faux témoignage

Les **poursuites** sont exercées, en application du III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée :

- à la requête du président de la commission d'enquête ;

- ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du Bureau de l'assemblée intéressée.

La chronologie de l'« affaire Benalla »

Les origines	
2009	Alexandre Benalla intègre la réserve de la gendarmerie nationale ; il rencontre Vincent Crase (le second est le formateur du premier dans le cadre de la « préparation militaire gendarmerie »)
Octobre 2009 - mai 2012	Alexandre Benalla rejoint le service d'ordre du parti socialiste
Mai 2012 - septembre 2012	Alexandre Benalla est conducteur au cabinet du ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg
À partir d'octobre 2013	Alexandre Benalla travaille pour <i>Velours International</i> dans la protection rapprochée de diverses personnalités
Novembre 2015 - décembre 2016	Alexandre Benalla travaille pour l'Office Européen des Brevets (OEB), en charge de la protection rapprochée du Président
Juillet 2016 - décembre 2016	Alexandre Benalla est mis par l'OEB à la disposition de la Délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'Outre-mer (comme « chef de cabinet »)
Août 2016	Emmanuel Macron démissionne de son poste de ministre de l'économie
Novembre 2016	Emmanuel Macron annonce sa candidature à l'élection présidentielle
Novembre 2016 - mai 2017	Alexandre Benalla, comme « directeur de la sûreté et de la sécurité », rejoint avec Vincent Crase l'équipe de sécurité de la campagne du candidat Emmanuel Macron
7 mai 2017	Emmanuel Macron est élu Président de la République
15 mai 2017	Alexandre Benalla est nommé chargé de mission, adjoint au chef de cabinet, à la présidence de la République
13 octobre 2017	Autorisation de port d'arme délivrée par la préfecture de police de Paris à Alexandre Benalla
Novembre 2017	Vincent Crase est recruté par le parti <i>En Marche</i> au service sécurité ; il est affecté comme réserviste au commandement militaire du palais de l'Élysée

L'« affaire Benalla »		
2018	Événements / Justice / Presse	Sénat
1 ^{er} mai	Alexandre Benalla est filmé, en compagnie de Vincent Crase, exerçant une contrainte par force sur des participants aux manifestations du 1^{er} mai	
2 mai	L'Élysée est informé des faits, le ministre de l'intérieur et le préfet de police sont mis au courant	
Du 4 mai au 19 mai	Alexandre Benalla est suspendu de ses fonctions à l'Élysée (en fait jusqu'à son retour le 22 mai) ; aucune publicité n'est donnée à cette décision	
18 juillet	Le Monde identifie Alexandre Benalla et révèle son implication dans les violences du 1^{er} mai. L'« affaire Benalla » débute.	
19 juillet	<ul style="list-style-type: none"> - Le parquet de Paris annonce l'ouverture d'une enquête préliminaire - À l'Assemblée nationale, les débats sur la réforme constitutionnelle sont interrompus et la commission des lois obtient les pouvoirs de commission d'enquête - Communication du porte-parole de la présidence de la République, Bruno Roger-Petit, révélant les mesures prises en mai (« <i>mis à pied pendant 15 jours avec suspension de salaire</i> » ; « <i>démis de ses fonctions en matière d'organisation de la sécurité des déplacements du Président</i> ») 	Convocation par la commission des lois du Sénat du ministre d'État, ministre de l'intérieur, afin d'entendre ses explications sur les conditions et le cadre de la participation d'Alexandre Benalla aux événements du 1 ^{er} mai à Paris (audition du 24 juillet)
20 juillet	<ul style="list-style-type: none"> - Alexandre Benalla est placé en garde à vue - L'Élysée engage la procédure de licenciement à l'encontre d'Alexandre Benalla (pour avoir détenu irrégulièrement des enregistrements vidéo de la manifestation du 1^{er} mai remis par des agents de la préfecture de police) 	
21 juillet	Trois policiers sont placés en garde à vue (transmission d'images de vidéosurveillance à Alexandre Benalla)	
22 juillet	<ul style="list-style-type: none"> - Alexandre Benalla et Vincent Crase sont mis en examen - À l'Assemblée nationale, la garde des Sceaux annonce la suspension de l'examen de la révision constitutionnelle 	

L'« affaire Benalla »		
2018	Événements / Justice / Presse	Sénat
23 juillet	Entretien préalable au licenciement d'Alexandre Benalla	Création par la commission des lois d'une mission d'information Obtention par la commission, pour mener cette mission, des prérogatives de commission d'enquête, pour six mois
24 juillet	- Licenciement d'Alexandre Benalla , avec effet au 1 ^{er} août - Devant le Gouvernement et sa majorité parlementaire à la Maison de l'Amérique latine, le Président de la République déclare : <i>« Le seul responsable de cette affaire, c'est moi et moi seul ! (...) Celui qui a fait confiance à Alexandre Benalla, c'est moi, le Président de la République. Celui qui a été au courant et a validé l'ordre, la sanction de mes subordonnés, c'est moi et personne d'autre ! (...) S'ils veulent un responsable, qu'ils viennent le chercher ! »</i>	Début des auditions
25 juillet		Suite des auditions
26 juillet	- <i>Le Monde</i> publie une interview d'Alexandre Benalla - Le co-rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale suspend sa participation aux travaux en raison du refus de la commission d'entendre des collaborateurs du chef de l'État	Suite des auditions
27 juillet	Publication du rapport de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) sur les incidents du 1 ^{er} mai et le statut des observateurs	
30 - 31 juillet		Suite des auditions
1 ^{er} août	- Le licenciement d'Alexandre Benalla prend effet - À l'Assemblée nationale, la commission des lois interrompt ses travaux sans produire de rapport (seul est publié le compte rendu de ses réunions)	Annonce par la commission des lois qu'elle poursuivra ses travaux en septembre
12 septembre		Suite des auditions
19 septembre		Suite des auditions (auditions d'Alexandre Benalla et de Vincent Crase notamment)
24 septembre	<i>Mediapart</i> dévoile un « selfie » d'Alexandre Benalla avec une arme, pris en avril 2017 en marge d'un meeting du candidat Emmanuel Macron	
26 septembre		Suite des auditions
10 octobre		Suite des auditions

L'« affaire Benalla »		
2018	Événements / Justice / Presse	Sénat
29 novembre	Nouvelle mise en examen d'Alexandre Benalla (pour des violences le 1 ^{er} mai au Jardin des Plantes)	
17 décembre	<i>Mediapart</i> révèle l'existence d'un « contrat russe » au titre duquel la société de Vincent Crase aurait reçu près de 300 000 euros d'un oligarque	
24 décembre	<i>Le Monde</i> , confirmant une information de <i>La lettre du continent</i> , révèle qu'Alexandre Benalla s'est rendu au Tchad début décembre pour rencontrer le Président tchadien et de hauts responsables du régime, quelques jours avant le voyage officiel du Président de la République	
27 décembre	<i>Mediapart</i>, révèle qu'Alexandre Benalla voyage depuis plusieurs mois avec un passeport diplomatique	
28 décembre		Demandes d'explications écrites adressées, par le président et les rapporteurs, à l'Élysée et au Gouvernement (passeports, activités privées)
2019		
16 janvier	Le <i>Canard enchaîné</i> révèle qu'Alexandre Benalla est toujours en possession de son téléphone sécurisé <i>Teorem</i>	Reprise des auditions
17 janvier	Alexandre Benalla est à nouveau placé en garde à vue	
18 janvier	Alexandre Benalla est une nouvelle fois mis en examen (pour les passeports)	
21 janvier		Fin des auditions (secondes auditions d'Alexandre Benalla et de Vincent Crase)
23 janvier		Expiration des prérogatives de commission d'enquête dont bénéficiait la commission
31 janvier	<i>Mediapart</i> publie des extraits de ce qui serait un enregistrement clandestin d'une conversation entre Alexandre Benalla et Vincent Crase, en violation de leur contrôle judiciaire	
7 février	Démission de la cheffe du groupe de sécurité du Premier ministre, en lien avec cet enregistrement	
11 février	<i>Mediapart</i> révèle le rôle qu'aurait eu Alexandre Benalla dans la négociation et la conclusion de deux « contrats russes », avant et après son licenciement	
20 février		Présentation du rapport de la mission d'information devant la commission, qui autorise sa publication

Introduction

Le **23 juillet 2018**, la commission des lois du Sénat a décidé de créer en son sein une **mission d'information** sur « les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements ».

Dans le souci constant de pluralisme et d'équilibre qui caractérise ses travaux de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, elle a désigné deux rapporteurs issus respectivement des deux principaux groupes de la majorité et de l'opposition sénatoriales.

Pour mener à bien cette mission et conformément à l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, **elle a obtenu du Sénat qu'il lui confère, le même jour et pour une durée de six mois, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête**, parmi lesquelles la possibilité d'entendre sous serment toute personne dont elle jugerait l'audition utile et d'obtenir communication de tous renseignements et documents de service, sous peine de sanctions pénales pouvant atteindre deux ans d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

Ces décisions faisaient suite aux révélations de plusieurs médias, et d'abord du journal *Le Monde*, sur la participation d'Alexandre Benalla, chargé de mission à la présidence de la République et ancien responsable de la sécurité de la campagne d'Emmanuel Macron en vue de l'élection présidentielle, à des opérations de maintien de l'ordre lors des manifestations du 1^{er} mai 2018 à Paris et sur le rôle qu'il pouvait jouer dans la sécurité du Président de la République.

Conformément à l'article 51-2 de la Constitution et à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précitée, les investigations de la commission ont porté sur l'organisation et le fonctionnement de services de l'État dépendant du ministère de l'intérieur.

Durant près de six mois, elle a procédé à 34 auditions et entendu 48 personnes, tandis que son président et ses rapporteurs adressaient une trentaine de demandes d'informations complémentaires, à la présidence de la République, ainsi qu'à plusieurs ministres responsables d'administrations.

Tout au long de ses travaux, la commission a veillé à faire preuve de pondération et d'objectivité, à respecter le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs - s'interdisant d'enquêter sur les faits qui faisaient l'objet de poursuites judiciaires - et à préserver les droits et libertés individuels - s'attachant à éviter que les personnes mises en examen qu'elle a entendues, comme elle en avait le droit, puissent être conduites à s'auto-incriminer.

Les rapporteurs sont restés constamment indifférents aux pressions qui ont pu être exercées sur eux. Les polémiques sur le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire ou sur l'engagement de la responsabilité pénale du Président de la République étaient à l'évidence dénuées de tout fondement. Leurs auteurs y ont d'ailleurs rapidement renoncé et elles ne se sont pas reproduites.

La commission n'a pas empiété sur les prérogatives de l'autorité judiciaire : bien au contraire, quand la Justice a reçu la demande de communication du dossier de permis de port d'arme d'Alexandre Benalla qu'elle avait saisi, elle a admis la compatibilité de cette demande avec l'instruction en cours et levé les scellés, afin de permettre aux rapporteurs de la commission d'obtenir la copie que le Gouvernement refusait de leur adresser.

Les travaux de la commission l'ont ainsi conduite à mettre en lumière des dysfonctionnements qui ont affecté les services de l'État chargés d'assurer les opérations de maintien de l'ordre et la sécurité du Président de la République et à formuler treize propositions pour y remédier.

Les quatre points clés de l'« affaire Benalla »

- 1 / Quelles sanctions pour Alexandre Benalla après le 1^{er} mai ?

- 2 / Des fonctions ambiguës, source de fragilisation du dispositif de sécurité de la présidence de la République

- 3 / De graves défaillances des autorités compétentes pour s'assurer du retrait effectif des prérogatives d'Alexandre Benalla après son licenciement

- 4 / L'« affaire des contrats russes » : le révélateur d'insuffisances dans le contrôle des collaborateurs de l'Exécutif

Les quatre points clés

1 / Quelles sanctions pour Alexandre Benalla après le 1^{er} mai ?

Plusieurs **défaillances** ont été mises au jour **dans la réaction des autorités fonctionnelles et hiérarchiques d'Alexandre Benalla et de Vincent Crase après les événements du 1^{er} mai 2018.**

La commission ne trouve ainsi **ni appropriées** les premières suites apportées aux agissements commis, **ni proportionnées** les sanctions prétendument infligées. Elle **regrette l'incompréhensible indulgence de la hiérarchie** d'Alexandre Benalla qui a conservé dans l'équipe de l'Élysée un collaborateur ayant gravement manqué à ses devoirs, de l'avis de toutes les personnes entendues. **Ce qui frappe, ce n'est pas la sanction infligée en mai, mais bien la confiance maintenue jusqu'en juillet.**

L'absence de signalement immédiat au parquet : une chaîne d'irresponsabilités

Revêtus d'insignes de police, selon l'IGPN, et peut-être armé sur la voie publique pour l'un d'eux, Alexandre Benalla et Vincent Crase ont ouvertement, le 1^{er} mai 2018, fait usage de la force à l'encontre de manifestants. Les suites pénales à donner à ces comportements relèvent aujourd'hui de la Justice, mais ils présentaient déjà pour les autorités et fonctionnaires informés tous les indices permettant d'envisager la commission d'un délit. Il leur appartenait donc, en toute hypothèse, de soumettre la qualification de ces faits au parquet en application de **l'article 40 du code de procédure pénale.**

De façon surprenante, **c'est la présidence de la République qui a été alertée la première**, dans la nuit du 1^{er} mai, de l'existence d'une vidéo des incidents et qui a transmis l'information **au ministre de l'intérieur et au préfet de police de Paris.**

À l'inverse, **plusieurs services clés** dont l'intervention aurait pu perturber le règlement discret de l'« affaire Benalla » **ont été maintenus dans l'ignorance jusqu'en juillet 2018** : ni la direction générale de la police nationale (DGPN), ni son inspection générale, ni la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) n'ont été avisées des faits.

Aucune des autorités au courant de ces agissements (Élysée, préfecture de police, ministère de l'intérieur) ne les a signalés au procureur de Paris, chacun se défaussant *a posteriori* sur l'autre de la responsabilité du signalement.

Selon la commission, bien loin du traitement hiérarchique normal, rapide et rigoureux qu'aurait mérité un événement impliquant un agent de l'Élysée de ce niveau, **ces dysfonctionnements témoignent de la fébrilité de l'Exécutif face au risque politique** que représentait la diffusion de cette vidéo sur Internet, et donnent le sentiment que l'Élysée a (vainement) souhaité se réserver le traitement du problème pour se préserver d'un possible scandale.

Des doutes sur l'effectivité réelle des sanctions infligées

Les informations recueillies par la commission sur la **portée réelle des sanctions** prononcées à l'encontre d'Alexandre Benalla et de Vincent Crase ont permis de **démentir plusieurs explications du porte-parole du Président de la République** qui, lors d'une conférence de presse donnée à l'Élysée le 19 juillet 2018, a fortement exagéré la réalité de la sanction prononcée en mai :

- Concernant la « **mise à pied** » annoncée d'Alexandre Benalla (par l'Élysée) et de Vincent Crase (par le parti *En Marche*), les auditions de la commission ont révélé qu'elles ne se sont, en fait, traduites par **aucune conséquence financière** immédiate pour les intéressés ;
- Concernant la « **rétrogradation** » dont Alexandre Benalla est censé avoir fait l'objet, sa hiérarchie a mis en avant le retrait, à titre de sanction, des compétences en matière de déplacements officiels du Président de la République.

Toutefois, il a été confirmé à la commission que cette décision était **provisoire** et **compensée** par l'attribution de nouvelles tâches. Surtout, elle a été assortie **d'importantes exceptions** (participation à la « panthéonisation » de Simone Veil le 1^{er} juillet, aux cérémonies du 14 juillet, au retour de l'équipe de France de football le 16 juillet ; maintien de l'accompagnement des déplacements privés du Président de la République). Alexandre Benalla conservait enfin des **moyens inchangés** (passeports, véhicule) voire renforcés (logement de fonction attribué mi-juin) et il continuait à participer à la réflexion sur la mise en place de la future direction de la sécurité de la présidence de la République.

La commission estime que ces décisions témoignent d'une volonté moins de sanctionner que de **ménager dans l'immédiat l'exposition médiatique d'Alexandre Benalla dans un contexte délicat.**

Les quatre points clés

2 / Des fonctions ambiguës, source de fragilisation du dispositif de sécurité de la présidence de la République

À l'opposé de la description faite par les collaborateurs de la présidence de la République d'un membre de la « chefferie » de cabinet aux missions traditionnelles, s'est dégagée, au fil des travaux de la commission, la **conviction qu'Alexandre Benalla a exercé, de fait, une fonction essentielle pour l'organisation et la gestion de la sécurité du Président de la République, au risque d'en perturber le fonctionnement normal.**

Une immixtion permanente dans la gestion et le fonctionnement des services de sécurité

Selon sa lettre de mission officielle, dont il peut être regretté qu'elle n'ait été portée que tardivement à la connaissance de la commission, Alexandre Benalla s'était vu confier, contrairement à ses autres collègues collaborateurs du chef de cabinet, une mission spécifique de **coordination des services de sécurité de la présidence de la République, qu'il exerçait seul** directement sous l'autorité du directeur du cabinet.

Plusieurs éléments tendent à confirmer que, contrairement aux affirmations des proches collaborateurs du chef de l'État, cette mission ne recouvrait pas uniquement des fonctions d'organisation et de logistique.

À la lumière des témoignages recueillis, il apparaît, selon toute vraisemblance, qu'Alexandre Benalla, fort de la confiance et de la liberté d'action qui lui étaient accordées et dans l'ambivalence des missions officielles qui lui étaient confiées, s'était **arrogé un rôle central dans le fonctionnement des services de sécurité.**

Il est en particulier établi qu'il se serait à plusieurs reprises immiscé dans **certaines décisions relevant de la gestion du dispositif de sécurité présidentielle.** Ainsi en a-t-il été de la mise en œuvre d'une cellule de réservistes de la gendarmerie nationale au sein du commandement militaire du palais de l'Élysée ou du recrutement de plusieurs agents, parmi lesquels Vincent Crase.

Il est également hautement probable qu'Alexandre Benalla a, dans les faits, **participé activement au dispositif de sécurité des déplacements du chef de l'État,** prenant un ascendant sur les responsables opérationnels de la sécurité et s'imposant comme un interlocuteur privilégié des autorités de sécurité publique.

Des prérogatives qui témoignent d'une fonction de protection rapprochée

La commission a également réuni des éléments concordants donnant à penser qu'Alexandre Benalla exerçait, dans les faits, une **fonction de protection rapprochée du Président de la République,** pourtant obstinément niée par les collaborateurs de l'Élysée entendus.

En atteste tout d'abord son **positionnement permanent à proximité immédiate du chef de l'État** lors des déplacements auxquels il participait, qui, de l'avis d'expert, correspondrait à une position « d'épaule », chargé d'évacuer le Président de la République dans des situations

extrêmes. Justifié par le besoin de « passer des messages » au chef de l'État, un tel positionnement paraît pourtant n'avoir jamais été adopté par aucun des prédécesseurs ni aucun des collègues d'Alexandre Benalla.

Surtout, le **permis de port d'arme** qui lui a été attribué en octobre 2017 par la préfecture de police, dans des **conditions inédites et dérogoires au droit commun** – à tel point que l'intéressé lui-même avait envisagé, à défaut, un **arrêté secret du Président de la République pour l'autoriser à porter une arme – ne pouvait se justifier par d'autres raisons qu'une fonction de protection rapprochée.**

Le soutien appuyé de sa hiérarchie à la demande qu'il avait formulée, de même que les contradictions, devant la commission, des collaborateurs du Président de la République pour justifier ce permis de port d'arme, accréditent effet l'idée qu'Alexandre Benalla exerçait des missions de protection rapprochée requérant, contrairement à ses collègues, le port d'une arme. Il a par ailleurs reconnu avoir porté cette arme en présence du Président de la République.

Une réaffirmation nécessaire des principes fondamentaux de la sécurité présidentielle

Qu'elles résultent d'une volonté expresse de sa hiérarchie ou d'une vision extensive par l'intéressé des missions qui lui étaient confiées, il ne fait nul doute, pour la commission, que la présence et l'interférence d'un individu peu expérimenté et soucieux d'affirmer son autorité dans un milieu de professionnels aguerris, sélectionnés et formés aient pu constituer une **source de dysfonctionnements et un facteur de fragilisation du dispositif de sécurité du Président de la République.**

La liberté et les pouvoirs excessifs laissés à un simple chargé de mission, dans un domaine aussi sensible que la sécurité du chef de l'État, témoignent, aux yeux de la commission, de l'imprudence de la présidence de la République dans l'encadrement d'un individu qui avait **pourtant fait preuve, par le passé, de comportements professionnels inappropriés.** La commission a ainsi découvert qu'Alexandre Benalla avait été licencié de son poste de chauffeur personnel d'Arnaud Montebourg, alors ministre du redressement productif, en raison de son manque de « *discrétion, responsabilité et transparence* », notamment parce qu'il s'était prévalu d'un soutien du ministre pour... une demande de permis de port d'arme.

Au vu de ces dysfonctionnements, la commission estime nécessaire que les **règles d'organisation du dispositif de sécurité de la présidence de la République soient réaffirmées et clarifiées**, notamment dans le cadre de la mise en place d'une direction unique de la sécurité à l'Élysée.

Elle recommande en particulier l'adoption d'un **cadre juridique spécifique et unique précisant les règles de composition et de fonctionnement du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR)** ainsi que les modalités de recrutement des officiers de sécurité qui y sont affectés, de manière à éviter que puissent y être nommés, sur simple recommandation, des agents n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ou ne remplissant pas les conditions de formation et d'entraînement requises.

La commission souligne par ailleurs la nécessité que, dans la perspective de la fusion, au sein d'une même direction, du GSPR et du commandement militaire du palais de l'Élysée, **le lien avec le ministère de l'intérieur soit maintenu.**

Les quatre points clés

3 / De graves défaillances des autorités compétentes pour s'assurer du retrait effectif des prérogatives d'Alexandre Benalla après son licenciement

Alertée fin décembre par plusieurs articles de presse, la commission a mené dès **janvier** de **nouvelles auditions** et investigations. Elle a eu la confirmation que **les diligences minimales nécessaires pour garantir la pleine application de la sanction de licenciement d'Alexandre Benalla n'avaient pas été accomplies** par la présidence de la République et les ministères concernés, notamment pour s'assurer de la restitution après son départ des moyens dont il disposait uniquement pour l'exercice de ses fonctions.

Téléphone « Teorem » : un manque de diligence regrettable des services

Alors même qu'il s'agissait d'un moyen de communication hautement sécurisé, présenté comme nécessaire à l'exercice des missions de la « chefferie » de cabinet, **la présidence de la République ne s'est aperçue de la non-restitution du terminal Teorem d'Alexandre Benalla qu'en octobre 2018, plusieurs mois après la date effective de son licenciement**, le 1^{er} août.

En outre, après que la disparition du terminal Teorem a été découverte, l'Élysée s'est seulement assuré que l'appareil n'avait pas été utilisé et l'a désactivé à distance. Aucune demande de restitution de l'équipement n'a été adressée à l'ancien chargé de mission. Ce n'est donc qu'en janvier 2019 que le terminal a été rendu, sur proposition du conseil d'Alexandre Benalla.

Les passeports d'Alexandre Benalla : une série de dysfonctionnements et un probable faux témoignage

Lorsqu'il était en fonction à l'Élysée, Alexandre Benalla disposait de pas moins de **quatre passeports professionnels** (deux « diplomatiques » et deux « de service »). Aucun n'a été restitué lors de son licenciement. **Ses passeports diplomatiques ont été utilisés à une vingtaine de reprises**, entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2018, pour se rendre notamment au Tchad et en Israël ainsi que, possiblement, au Maroc et aux Bahamas.

- **Des conditions d'attribution anormales**

- L'attribution **simultanée de quatre passeports professionnels** ne semble **ni courante, ni justifiée, à ce niveau de responsabilités**. L'intéressé n'a pas été capable de l'expliquer, rejetant la responsabilité sur les différents ministères qui avaient accepté de lui délivrer tous ces titres successifs.

- Le **motif de délivrance d'un premier passeport de service en 2016**, quand il était en détachement comme chef de cabinet à la Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, **ne manque pas de surprendre** : ce document a été réclamé **en vue d'un seul déplacement – en Allemagne !** – pour répondre à l'invitation du président de l'Office Européen des Brevets, organe d'emploi d'Alexandre Benalla.

- Le **renouvellement du premier passeport diplomatique, le 24 mai 2018**, est intervenu **au moment même du retour d'Alexandre Benalla de sa suspension disciplinaire**, alors qu'il

n'aurait normalement dû conserver aucun rôle en matière de déplacements internationaux. En outre, selon l'Élysée, il en aurait fait la demande « *sans passer par le service du protocole ni l'échelon hiérarchique supérieur* ».

- Concernant l'**utilisation alléguée d'un faux document** pour l'obtention du **second passeport de service**, il n'appartient désormais qu'à la Justice de se prononcer sur la responsabilité pénale d'Alexandre Benalla. La commission regrette vivement que **ces faits, pourtant connus de l'Élysée depuis l'automne 2018, n'ait été signalés au parquet qu'en janvier 2019**, sous la pression médiatique, et le matin même de l'audition du directeur de cabinet du Président de la République au Sénat.

- **Une restitution tardive faute de démarches efficaces**

Alors qu'Alexandre Benalla a été licencié pour faute à compter du 1^{er} août 2018, **les différentes administrations ont été incapables pendant plus de cinq mois d'obtenir de lui la restitution effective et définitive de ses titres de voyage** (effective en janvier 2019, sauf pour l'un des passeports de service, déclaré perdu).

Les démarches accomplies par les différentes administrations se sont **limitées d'abord à des lettres de relance non suivies d'effet**, et seules les révélations de presse ont conduit l'administration à envisager – bien plus tardivement – des poursuites pénales.

- **Un probable faux-témoignage sur la chronologie de la restitution**

La commission a constaté **de nettes contradictions concernant la chronologie précise de la restitution des passeports professionnels d'Alexandre Benalla après son licenciement**. Alors que l'intéressé a déclaré devant elle, le 19 septembre 2018, que ses passeports étaient restés à l'Élysée après son licenciement le 24 juillet, il a pourtant été établi qu'il les avait utilisés, notamment entre le 1^{er} et le 7 août 2018. Directement contredit par Patrick Strzoda lors de sa seconde audition (« *les mesures qui ont été prises [...] permettent d'affirmer que les passeports n'étaient pas à l'Élysée* »), Alexandre Benalla a, lui, refusé d'étayer ses déclarations devant la commission d'éléments précis sur ce sujet.

- **Une invalidation laborieuse des passeports diplomatiques**

Des délais très importants se sont écoulés avant que des diligences efficaces soient effectuées pour empêcher l'utilisation des passeports diplomatiques.

Ce n'est qu'en **novembre** que la **première demande d'invalidation** contenant les références des passeports diplomatiques d'Alexandre Benalla a été transmise par le Quai d'Orsay au ministère de l'intérieur... pour se voir opposer des impossibilités techniques et des problèmes informatiques **le 26 décembre 2018**.

Pourtant, après que la presse a dévoilé le 27 décembre qu'Alexandre Benalla avait pu conserver et utiliser jusqu'à ce jour des passeports diplomatiques, ces difficultés ont rapidement et opportunément pu être levées.

Par ailleurs, il est surprenant qu'aucune instruction individuelle n'ait été donnée à la police de l'air et des frontières par le ministère de l'intérieur pour empêcher l'utilisation d'un tel titre de voyage lors de la sortie de M. Benalla du territoire national.

Ce manque initial de réactivité des services puis leur problème de coordination a ainsi permis à Alexandre Benalla de continuer à utiliser ces titres de voyage à une vingtaine de reprises, entre le 1^{er} août et le 31 décembre, notamment pour sortir du territoire national.

Les quatre points clés

4 / L'« affaire des contrats russes » : le révélateur d'insuffisances dans le contrôle des collaborateurs de l'Exécutif

Mis en avant dès le début des travaux de la commission, le **manque de précautions et de diligence de la présidence de la République dans la prévention des conflits d'intérêts de certains de ses collaborateurs**, pendant ou après l'exercice de leurs fonctions, s'est confirmé au fil des révélations sur l'affaire dite des contrats russes.

La commission n'a pas pu procéder, sur ce sujet, à des demandes d'informations complémentaires dans les délais impartis à l'exercice des pouvoirs d'investigation qui lui ont été consentis par le Sénat le 23 juillet 2018.

Elle tire néanmoins des informations réunies **trois conclusions majeures**.

De probables faux témoignages

Les informations révélées par la presse, en particulier par le journal *Mediapart* le 31 janvier 2019 et les déclarations publiques de Jean-Maurice Bernard, président de la société *Velours*, le 11 février, laissent à penser qu'Alexandre Benalla et Vincent Crase se sont rendus coupables, lors de leurs auditions devant la commission le 21 janvier dernier, de **faux témoignages, sur trois points principaux** :

- l'implication d'Alexandre Benalla dans la négociation et la conclusion du contrat liant la société *Mars* et un représentant de l'oligarque russe Iskander Makhmudov ;
- l'engagement des négociations en vue de la conclusion de ce contrat dès le mois de mars 2018, alors qu'Alexandre Benalla et Vincent Crase étaient encore en fonctions à l'Élysée ;
- l'implication de Vincent Crase dans la reprise du contrat, à compter d'octobre 2018, par la société *France Close Protection*.

La fragilisation de la sécurité présidentielle et des intérêts nationaux

Les révélations sur l'« affaire des contrats russes » tendent à établir l'existence de **conflits d'intérêts majeurs**.

Si elle était confirmée, l'implication directe d'Alexandre Benalla et de Vincent Crase dans la négociation et la conclusion d'activités de nature privée, qui plus est pour le compte d'intérêts étrangers puissants, constituerait **non seulement une faute déontologique majeure pour les intéressés, mais également un risque pour la présidence de la République et, à travers elle, pour l'État**.

Il ne fait en effet nul doute que les relations indirectes entretenues avec un oligarque russe par un proche collaborateur du chef de l'État directement impliqué dans la sécurité de la présidence de la République et d'un réserviste du commandement militaire du palais de l'Élysée exerçant une responsabilité d'encadrement seraient de nature, en raison de la

dépendance financière qu'elles impliquent, à **affecter la sécurité du chef de l'État et, au-delà, les intérêts de notre pays.**

Les ramifications de cette « affaire des contrats russes » jusqu'à Matignon et au sein de l'armée française à travers un autre de ses protagonistes, Choukri Wakrim, présenté comme le compagnon de la responsable du groupe de sécurité du Premier ministre, Marie-Elodie Poitout (qui a depuis lors démissionné de ses fonctions), et par ailleurs sous-officier affecté au commandement des opérations spéciales, ne manquent pas, au demeurant, **d'inquiéter quant aux risques de vulnérabilité que ces activités commerciales ont fait courir aux plus hautes institutions de l'État.**

La nécessité de renforcer les obligations de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêts

Alors que l'« affaire des contrats russes » met en lumière d'importants dysfonctionnements au plus haut niveau de l'État, il est certain que **la présidence de la République a pêché par manque de précaution**, en ne prenant pas toutes les mesures qui paraissaient nécessaires pour s'assurer que les intérêts privés de certains de ses collaborateurs n'interféreraient pas avec l'exercice de leurs fonctions et ne compromettaient pas leur indépendance.

Dès le début de ses travaux, la commission a en effet mis en avant qu'**Alexandre Benalla, comme sept autres agents nommés en qualité de « chargés de mission » à l'Élysée, échappait à toute transparence.** Alors même qu'ils exerçaient des missions importantes ainsi qu'une influence certaine sur la réflexion et les décisions du chef de l'État, ces chargés de mission, employés au sein du cabinet de la présidence de la République, **n'ont pas rempli ni déposé de déclaration d'intérêts ni de déclaration patrimoniale**, au mépris de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

L'affaire dite des contrats russes atteste des conséquences d'une telle négligence. Le fait qu'il n'ait été demandé à Alexandre Benalla de respecter ses obligations de déclaration a privé l'Élysée de la possibilité de bénéficier des prérogatives de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour enquêter sur d'éventuels conflits d'intérêts et permettre, en cas de déclaration mensongère ou incomplète, l'application de sanctions.

La commission **recommande en conséquence qu'il soit mis fin au plus vite à la pratique des collaborateurs « officieux »** du Président de la République et appelle la HATVP à faire respecter leurs obligations déclaratives à tous les chargés de mission de l'Élysée.

La commission **déplore également que les mêmes imprudences aient été commises par la présidence de la République lors de la cessation de fonctions** d'Alexandre Benalla. Celle-ci a en effet attendu le 11 janvier 2019 pour rappeler à l'intéressé son obligation de déclarer auprès de la commission de déontologie de la fonction publique l'exercice de toute activité à caractère privé. À cet égard, il est souhaitable que les manquements à cette obligation donnent lieu à des **sanctions pénales dissuasives.**

Enfin, au-delà des obligations déclaratives, la commission juge indispensable que le recrutement des collaborateurs du Président de la République soit soumis réglementairement, comme l'est déjà celui de certains fonctionnaires ou agents publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État, et dans le respect de la séparation des pouvoirs, à la conduite d'une **enquête administrative préalable.**

La protection rapprochée des chefs d'État et de Gouvernement à l'étranger : des points de convergence

Les dispositifs assurant la protection rapprochée des hautes personnalités de l'État varient d'un pays à l'autre et présentent des caractéristiques propres à l'histoire de chacun d'entre eux.

Dans **quatre cas étudiés** par la commission à l'aide des informations fournies par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères - les **États-Unis**, le **Royaume-Uni**, l'**Italie** et l'**Allemagne** -, il existe pourtant, à l'exception du modèle américain, qui présente des spécificités, **deux principaux points de convergence**, au-delà des différences d'organisation et de structures :

- en premier lieu, la protection du chef de l'État et/ou du chef du Gouvernement est assurée par des **services systématiquement rattachés au ministère en charge de la sécurité intérieure**, avec un degré d'autonomie plus ou moins important selon les cas.

Au Royaume-Uni, la protection de la famille royale comme du Premier ministre est assurée par un service spécifique du *Metropolitan Police Service*, force de police ayant compétence générale sur l'agglomération de Londres et qui dépend du *Home Office*.

En Italie, la sécurité du Président de la République dépend, selon les textes législatifs et réglementaires qui la régissent, du ministre de l'intérieur, même si, comme en France, une entité dédiée à la sécurité est intégrée au sein des services de la présidence. Il en est de même pour la protection du Président du Conseil et des autres membres du Gouvernement.

En Allemagne, le dispositif de protection de la Chancelière et des membres du Gouvernement est, de la même manière, piloté uniquement par l'office fédéral de la police criminelle (*Bundeskriminalamt*) ;

- en second lieu, dans ces trois pays, **la protection du chef de l'État et/ou du chef du Gouvernement est assurée exclusivement par des membres des forces de sécurité intérieure**, dûment recrutés et formés à cet effet.

Au Royaume-Uni, la protection de la famille royale comme celle du Premier ministre est assurée par des agents de police affectés à des missions de protection de hautes personnalités qui sont nommés à l'issue d'un processus de sélection spécifique et suivent des formations internes et adaptées aux missions qui leur sont confiées.

En Italie, la protection rapprochée du chef de l'État et des membres du Gouvernement est assurée exclusivement par des fonctionnaires de police et des militaires de l'arme des carabinieri.

Enfin, en Allemagne, seuls des agents recrutés et formés par l'office fédéral de la police criminelle peuvent être affectés à la sécurité rapprochée des hautes personnalités politique.

Les **États-Unis** disposent quant à eux, du fait de la particularité de leur régime présidentiel, d'un **modèle plus spécifique**. La protection rapprochée du Président est en effet confiée à une agence fédérale, le *United States Secret Service*, entièrement dédiée à la protection rapprochée du Président, de sa famille ainsi que des anciens présidents. Bien que rattachée au *Département of Homeland Security*, cette agence dispose d'une autonomie plus large.

Le *United States Secret Service* n'est pas composé d'agents des forces de sécurité intérieure à proprement parler, mais d'agents fédéraux spécifiquement recrutés et formés à cet effet. Il n'a, en tout état de cause, pas recours à des agences ou compagnies privées pour la protection rapprochée du Président, sauf lors de déplacements dans des pays présentant un risque sécuritaire élevé, au sein desquels des contrats ont été conclus avec des agences de sécurité privée, qui apportent généralement un support logistique.

Les principaux dysfonctionnements constatés par la mission

Au cours de ses travaux, la commission a constaté un certain nombre de **dysfonctionnements majeurs au sein des services de l'État**, dont certains ont pu affecter non seulement la sécurité du Président de la République, mais également les intérêts de notre pays :

- des **pouvoirs excessifs laissés à un collaborateur inexpérimenté** dans un domaine, la sécurité du chef de l'État, pourtant essentiel à la continuité de l'État ;
- une **nomination atypique comme lieutenant-colonel** de réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ;
- une **confiance maintenue** et une **collaboration poursuivie** après les **graves dérapages** commis par ce collaborateur le 1^{er} mai 2018 ;
- une **remontée d'informations défaillante** au sein de l'institution policière et de l'Exécutif sur les faits du 1^{er} mai ;
- des **faits dissimulés à la Justice** du fait de l'absence de saisine du procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ;
- une **première sanction discrète** et dont la portée réelle n'est **pas établie** ;
- un sérieux **manque de précaution dans la prévention des conflits d'intérêts** de certains collaborateurs du Président de la République ;
- un **manque de diligences** dans le **suivi** et le **retrait des moyens alloués à Alexandre Benalla** après son licenciement (passeports, téléphone Téorem, etc.) ;
- une **réaction tardive** pour s'assurer du respect, par l'intéressé, de ses **obligations déontologiques** à l'issue de son contrat ;
- un **contrôle insuffisant des affectations des réservistes** au sein du dispositif de sécurité de l'Élysée.

Les 13 propositions de la mission

Garantir un haut niveau de sécurité au Président de la République

Proposition n° 1 : Réformer le cadre réglementaire relatif au groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), afin d'une part de réaffirmer la compétence exclusive des membres des forces de sécurité intérieure pour assurer la sécurité du chef de l'État, d'autre part de formaliser les règles et procédures de recrutement.

Proposition n° 2 : Maintenir la responsabilité organique du ministère de l'intérieur sur le groupe de sécurité de la présidence de la République et prévoir l'avis du chef du service de la protection sur la composition de ce groupe.

Renforcer la transparence dans le fonctionnement de l'Exécutif

Proposition n° 3 : Rappeler par voie de circulaires les règles déontologiques devant régir les relations entre les collaborateurs de la présidence de la République, ceux des cabinets ministériels et les administrations centrales.

Proposition n° 4 : Mettre fin à l'expérience des collaborateurs « officieux » du Président de la République et faire respecter strictement leurs obligations déclaratives à tous les chargés de mission de l'Élysée.

Proposition n° 5 : Conditionner le recrutement des collaborateurs du Président de la République à la réalisation d'une enquête administrative préalable, afin de s'assurer de la compatibilité de leur comportement avec les fonctions ou les missions susceptibles de leur être confiées.

Proposition n° 6 : Prévoir par la loi des sanctions pénales en cas de manquement aux obligations de déclaration d'une nouvelle activité à la commission de déontologie de la fonction publique.

Proposition n° 7 : Mettre fin à la pratique des conseillers communs au Président de la République et au Premier ministre, pour respecter la distinction constitutionnelle des fonctions présidentielles et gouvernementales.

Proposition n° 8 : Enrichir le rapport déposé annuellement lors de l'examen du projet de loi de finances (annexe budgétaire « jaune ») consacré aux « personnels affectés dans les cabinets ministériels » d'un volet supplémentaire permettant de dresser un tableau du nombre, des missions et des rémunérations des personnels affecté à la présidence de la République.

Proposition n° 9 : Renforcer la transparence des recrutements dans les différentes réserves de la gendarmerie nationale et la rigueur des règles de sélection dans la composante « spécialiste » de sa réserve opérationnelle (référentiel de compétences techniques ou théoriques recherchées, niveau élevé de formations ou d'expériences professionnelles nécessaires pour postuler, vérification et appréciation préalable par un jury pour préparer et appuyer la décision du directeur général).

Proposition n° 10 : Rendre obligatoire l'établissement d'une liste des activités professionnelles exercées par les réservistes du commandement militaire du palais de l'Élysée.

Renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement

Proposition n° 11 : Conforter le pouvoir de contrôle du Parlement sur les services de la présidence de la République.

Proposition n° 12 : Établir et confirmer la plénitude des pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête parlementaires, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et du secret de l'instruction, y compris quand la justice enquête de son côté sur des crimes et délits à propos des mêmes faits, en exerçant le contrôle parlementaire sous l'angle exclusif du fonctionnement de l'État.

Clarifier l'obligation de signalement d'un crime ou d'un délit en application de l'article 40 du code de procédure pénale

Proposition n° 13 : Mieux définir la portée juridique des obligations de signalement au parquet découlant de l'article 40 du code de procédure pénale, et en informer largement l'ensemble des élus, responsables et agents publics.